

O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) COMO PRÁTICA DE POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL REGIONAL

Wendell Márcio Araújo Carneiro¹

1. Estudante de Doutorado da Universidade Estadual do Ceará (UECE); Pesquisador do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Resumo:

Objetiva estudar o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), através de sua Programação Regional, identificando sua relevância na redução das disparidades intrarregionais no Nordeste brasileiro. Como metodologia, realizou-se revisão bibliográfica das políticas públicas regionais, pesquisa documental sobre a Programação do FNE e análise de dados de financiamentos na Região. Nota-se que a Programação do FNE prioriza territórios e setores produtivos voltados para minimizar os problemas sociais regionais, bem como reduzir as disparidades intrarregionais, interligando áreas menos dinâmicas com aquelas que apresentam uma economia mais competitiva, reduzindo também o hiato entre o Nordeste e outras regiões do País. No entanto, ainda reproduz situações que perduram ao longo de sua história e que não possuem efeito transformador de fato para sua população, como reflexo da própria estrutura produtiva regional, cujas maiores demandas por crédito ainda se concentram em atividades tradicionais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Região Nordeste; Disparidades Intrarregionais.

Introdução:

Ao longo da história do Brasil, o Nordeste veio perdendo importância econômica e política para outras regiões do País, em boa parte consequência de suas estruturas rígidas do poder local e pelo seu papel na divisão territorial do trabalho. Ademais, no Nordeste, a questão da dinâmica espacial toma importância ainda mais significativa em virtude de ele possuir diferentes biomas, onde a interferência humana se faz de formas diferenciadas, cabendo destacar dentre estes o semiárido, cujas características marcantes são de prolongado período seco, irregularidade de chuvas, semiaridez do clima e alta taxa de

evapotranspiração, bem como marcado por uma histórica estrutura concentradora de renda, riquezas, água e terras (ASA BRASIL, 2014), o que dificultou o desenvolvimento de atividades autônomas. Desta forma, a partir da política de incentivos fiscais e a criação do Banco do Nordeste do Brasil, na década de 1950, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)¹ em meados do anos 1960, buscava-se uma mudança significativa na realidade socioeconômica da Região (BURSZTYN, 2008).

Na tentativa de minimizar as desigualdades inter-regionais, foram criadas políticas voltadas para as regiões mais oprimidas economicamente, seja com transferências de recursos assistenciais, seja com transferências de recursos para o setor produtivo, seja pelo incentivo à urbanização em vazios demográficos, etc. No caso do Nordeste, cabe destacar políticas territoriais que direcionavam recursos financeiros para áreas deprimidas economicamente, a exemplo do semiárido e dos cerrados.

O BNB possui como um de seus principais instrumentos de crédito o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), criado a partir da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 7.827 de 27/09/1989, voltado para financiar atividades produtivas em sua área de atuação (BRASIL, 2014). Tal política possibilitou um fluxo de crédito, de pessoal e de infraestrutura que, de certo modo, colaboraram para mudanças socioeconômicas e espaciais nestas áreas. Dadas estas considerações, surge a problemática relativa à contribuição do FNE para a redução das disparidades intrarregionais no Nordeste brasileiro.

Assim, o **objetivo geral** deste trabalho é o de “analisar se o FNE contribuiu para a redução das desigualdades intrarregionais no Nordeste brasileiro”. Como **objetivos específicos**, espera-se: i) identificar o volume de crédito direcionado para as diferentes subáreas da Região Nordeste, segundo planejado na

¹ Para conhecer melhor a criação e história da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste ver

SUDENE (2014).

Programação do FNE; ii) comparar as alterações socioeconômicas ocorridas no semiárido nordestino com o restante da Região; e iii) avaliar a contribuição do FNE para redução das disparidades nos distintos espaços geográficos da Região Nordeste, em destaque o semiárido.

Metodologia:

Como metodologia de trabalho, buscou-se realizar, além de revisão bibliográfica acerca de políticas públicas regionais, uma pesquisa documental sobre a Programação do FNE, bem como análise de dados socioeconômicos e sobre financiamento para a Região Nordeste.

Resultados e Discussão:

Harvey (2011) afirma que o sistema de crédito e as instituições que se especializam na concentração e distribuição do dinheiro tornam-se mais e mais significativas ao longo do tempo. Configurações inadequadas ou alguma crise do sistema de crédito cria bloqueios potenciais para maior acumulação do capital. Harvey constata, ainda, que a construção do espaço está intimamente ligada ao modo de produção econômico de uma sociedade. O fluxo de capitais e pessoas (por conta da mobilidade de capitais) moldam os espaços que vão sendo construídos ao longo da história humana. Por conta desta movimentação, surge um desenvolvimento geográfico desigual, tão infinitamente variado quanto volátil, podendo desencadear em crises econômicas.

Para a superação das crises, Harvey (2011) afirma que o capital deverá estar sempre procurando novas fronteiras geográficas para sua expansão, destruindo todos os limites ou barreiras possíveis para esta expansão. Outro ponto para ampliação do capital, é que a produção de mercadorias implica uma concentração geográfica do dinheiro, meios de produção e força de trabalho, o que acarreta uma distribuição desigual da riqueza no espaço. Apesar da sua crítica ao modelo de intervenção estatal que fortaleceu as características de dominância de grupos econômicos tradicionais e de novas empresas na dinâmica produtiva regional, Bursztyń (2008) não desconsiderou a importância do crédito para as transformações observadas nos novos espaços econômicos do Nordeste. Reforçando esta ideia, tem-se o pensamento de Schumpeter (1997) sobre o papel do crédito, como fenômeno fundamental para o desenvolvimento econômico.

Para a Região Nordeste do Brasil não é diferente, com o movimento do capital apresentando inserções desiguais nesta região, intensificando disparidades intrarregionais.

Andrade (2004) assevera que para o Nordeste, delimitá-lo como uma região homogênea é tarefa difícil, pelas suas distintas áreas fisiográficas e evolução na ocupação humana.

Conforme mencionado por Barros (2011) como fatores inibidores do desenvolvimento no Nordeste, observa-se mais recentemente que alguns destes sofreram variações positivas significativas, como a melhoria no acesso aos recursos naturais (irrigação, por exemplo), melhoria na infraestrutura (principalmente energia e transporte) e melhoria no capital humano (indicadores educacionais mais elevados), o que tem melhorado o nível de renda da população nordestina.

Mais para o interior do Nordeste, em áreas antes de pouca interferência humana, com baixas densidades demográfica e econômica, o que se observa é uma reestruturação na dinâmica espacial, com a abertura de fronteiras agrícolas, tanto no semiárido com a implantação de perímetros irrigados (predomínio da fruticultura), extrativismo mineral e atividades de indústria e comércio, quanto nos cerrados, com o cultivo de grãos, florestas plantadas e algodão herbáceo, nos Estados do Maranhão, Bahia e Piauí (BNB, 2006), contrabalançando, segundo Bursztyń (2008) algumas áreas que ainda marcam os traços tradicionais das configurações regionais. O uso intensivo de tecnologia e capital e a produção destinada majoritariamente para o mercado externo são as características atuais marcantes dessas atividades. O aumento do fluxo de pessoas em direção a essas áreas para atender a necessidade de mão de obra, bem como a implantação de empreendimentos prestadores de serviços subordinados a essas atividades, engendra uma nova conformação espacial com a ampliação de centros urbanos regionais, baseados nas cidades de médio porte e com uma economia mais dinâmica. O papel do Nordeste da divisão territorial do trabalho torna-se mais complexo, mais ainda perdurando sua relação de dependência com o Centro-Sul do País, e o seu semiárido estando ainda em uma situação coadjuvante na economia regional.

Apesar da população do Nordeste ter evoluído no mesmo sentido entre o semiárido e fora do semiárido (Gráfico 1), observa-se que o semiárido vem perdendo representatividade em termos percentuais, ou seja, a população regional tem se concentrado cada vez mais fora do semiárido, o que denota que políticas para fixação da população neste espaço geográfico não têm sido eficientes.

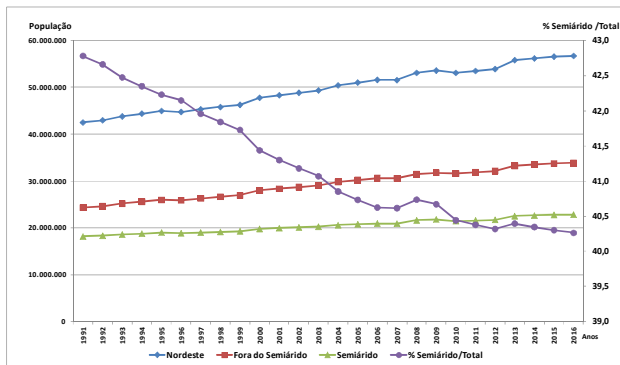


Gráfico 1. Evolução da População no Nordeste, de 1991 a 2016.

Fonte: IBGE, 2016.

O mesmo se observa para o volume de contratações realizadas por intermédio do BNB (Gráfico 2). Apesar de o semiárido ter recebido a partir de 2003 um volume de recursos financeiros bem superior aos anos anteriores, os municípios fora do semiárido receberam maiores volumes de recursos proporcionalmente ao semiárido ao longo dos anos, o que pode denotar intensificação nas disparidades entre essas duas áreas distintas do Nordeste.

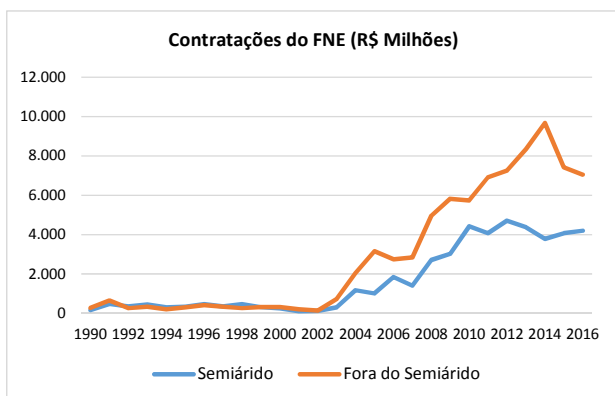


Gráfico 2. Contratações do FNE por Intermédio do BNB, de 1990 a 2016, em R\$ Milhões.

Fonte: BNB, 2017.

Notas: (1) Considerada a Unidade Federativa da localização do empreendimento; (2) Exercícios de 89 a 90 - valores atualizados pelo BTN até 31/12/90 e, em seguida, pelo IGP-DI, até 31/12/95; (3) Exercício de 91 - valores atualizados pelo US\$ (comercial venda) até 31/12/91 e, em seguida, pelo IGP-DI, até 31/12/95; (4) Exercícios de 92/95 – valores atualizados pelo IGP-DI, até 31/12/95; (5) Exercícios de 1996-2014, valores correntes.

Igual comportamento é observado quando comparamos a arrecadação de impostos, a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB *per capita* entre o semiárido e a área fora do semiárido, havendo sempre maior concentração neste segundo espaço (Gráficos 3, 4 e 5).

Araripe (2004) reforça a ideia da necessidade de se destacar além das configurações econômicas, também as dimensões políticas e social e, principalmente, a dialética de atuação das classes como construtoras da realidade social quando se pretende discutir a complexidade e as múltiplas determinações de

desenvolvimento do Nordeste (do Brasil). Desta forma, o crédito por si só não tem condições de transformar a economia regional, no intuito de reduzir as disparidades observadas dentro da Região. É necessário, antes disto, analisar como a sociedade regional se organiza e como se relaciona neste jogo de interesses.

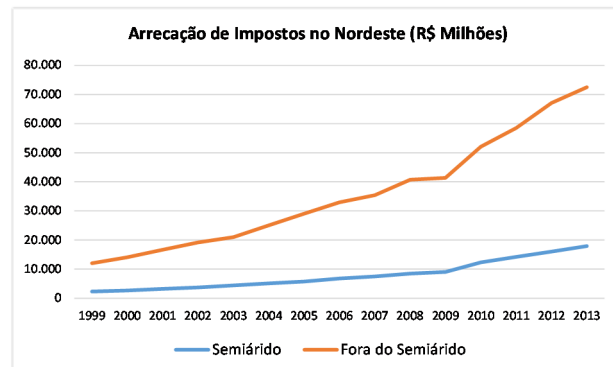


Gráfico 3. Evolução da Arrecadação de Impostos no Nordeste, de 1999 a 2013, em R\$ Milhões.

Fonte: IBGE, 2016.

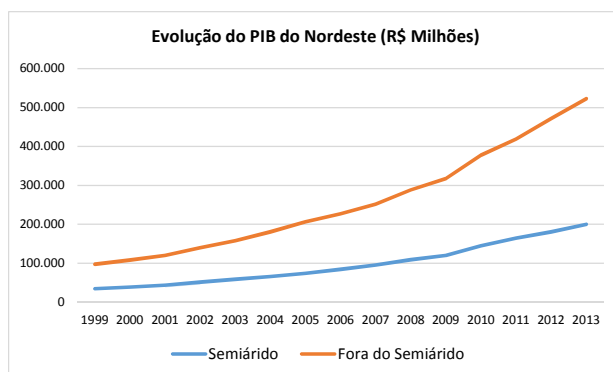


Gráfico 4. Evolução do Produto Interno Bruto (PIB) do Nordeste, de 1999 a 2013, em R\$ Milhões.

Fonte: IBGE, 2016.

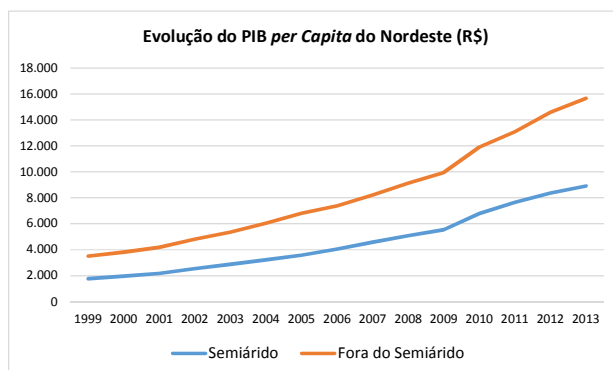


Gráfico 4. Evolução do PIB *per Capita* do Nordeste, de 1999 a 2013, em R\$.

Fonte: IBGE, 2016.

Camagni (2005) afirma que as políticas territoriais no contexto de economias globais devem ir além das questões meramente econômicas ou fiscais. Para o autor, as novas políticas territoriais devem estar voltadas para a construção coletiva de uma estratégia de

desenvolvimento que não se oriente apenas pelo aporte financeiro e fiscal às atividades locais. As políticas devem ser orientadas, respeitando o passado e, em conjunto com o capital privado, financiar infraestrutura e bens públicos, se orientando mais pelo contexto global, social, cultural e produtivo que simplesmente um projeto de inversão.

Conclusões:

Percebe-se que o FNE, por intermédio de sua Programação, objetiva priorizar atividades e setores produtivos voltados para minimizar os problemas sociais regionais, conforme indica em seu texto: “agricultura familiar, mini e pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas. Estes segmentos, tradicionalmente, são os que mais geram empregos e ocupações para a população local” (BNB, 2016, p. 6). Outra preocupação é o recorte territorial, com prioridade o financiamento de atividades produtivas no semiárido brasileiro, área com menor dinamismo econômico regional. A principal preocupação, portanto, da política de financiamento por intermédio do FNE é reduzir as disparidades intrarregionais, buscando interligar áreas menos dinâmicas economicamente, como o semiárido, com aquelas que apresentam já uma economia mais robusta e competitiva, buscando também reduzir o hiato socioeconômico entre o Nordeste e outras regiões do Brasil. Percebe-se, assim, que embora tenha a preocupação social, a política voltada para a Região Nordeste (e área de atuação da SUDENE) através do FNE ainda não contempla transformações estruturais, reproduzindo em muitas situações características que perduram ao longo da história da Região e que não possuem efeito transformador de fato para a população regional. Mesmo possuindo em suas diretrizes e prioridades setoriais apoiar setores exportadores regionais e instalação de uma base produtiva que contemple setores inovativos ou atividades “portadoras de futuro”, sua atuação nestes segmentos ainda se mostra insipiente, muitas vezes como reflexo da própria estrutura produtiva regional, pois as maiores demandas por crédito concentram-se ainda em atividades tradicionais da Região, como a pequena produção agropecuária, com pouca difusão extrarregional e incapaz de mudanças estruturais.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Manuel Correa de. **A Questão do Território no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

ARARIPE, Francisco de Assis Moura. A ques-

tão regional no Brasil, o Nordeste e o papel das universidades para o desenvolvimento econômico e social. In: Araripe, F. A. M.; Borges, F. C. M.; Benedicto, J. L. L. **Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: EdiUECE, 2004.

ASA BRASIL. **Semiárido**. Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=105>. Acesso em: 14 Out. 2014.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Política Produtiva para o Nordeste – uma proposta**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

_____. **Programação Regional FNE 2016**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2016.

_____. **Contratações do FNE**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2017.

BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades Regionais no Brasil: natureza, causas, origens e solução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BRASIL. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989**. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o FNO, o FNE e o FCO e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 Out. 2014.

BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos Donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. 3.Ed. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 2008.

CAMAGNI, Roberto. **Economía Urbana**. Barcelona: Antoni Bosch Editor, 2005.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011. (Tradução: João Alexandre Peschanski).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 Out. 2016.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria Do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Contribuição da SUDENE ao Desenvolvimento do Brasil**. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/sudene>>. Acesso em: 15 Out. 2014.