



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas -

FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

JOÃO GUILHERME ROSADO MAIA ARAÚJO

Instrumentos de Política de Desenvolvimento Regional:

Uma análise do Fundo Constitucional de Financiamento do
Nordeste

Brasília – DF

2023

JOÃO GUILHERME ROSADO MAIA ARAÚJO

Instrumentos de Política de Desenvolvimento Regional:
Uma análise do Fundo Constitucional de Financiamento do
Nordeste

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Professor Dr. Franco de Matos

Brasília – DF

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Autorizo a reprodução ou a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ri Rosado Maia Araújo, João Guilherme
Instrumentos de Política de Desenvolvimento Regional:
Uma análise do Fundo Constitucional de Financiamento do
Nordeste / João Guilherme Rosado Maia Araújo; orientador
Franco de Matos. -- Brasília, 2023.
58 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2023.

1. Desenvolvimento Regional. 2. Desigualdades Regionais.
3. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. 4.
Nordeste. 5. Políticas Públicas Espaciais. I. de Matos,
Franco, orient. II. Título.

JOÃO GUILHERME ROSADO MAIA ARAÚJO

Instrumentos de Política de Desenvolvimento Regional:
Uma análise do Fundo Constitucional de Financiamento do
Nordeste

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão de Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do discente João Guilherme Rosado Maia Araújo.

Doutor Franco de Matos

Professor-Orientador

Doutora Simone de Araújo Góes Assis

Professor-Examinador

Brasília, 25 de julho de 2023

Ao meu pai (*in memoriam*), por sempre estar comigo,
À minha mãe, pelos ensinamentos,
À minha esposa, pela compreensão e incentivos,
Ao meu filho, pelas risadas e horas mais gostosas!

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai (*in memoriam*), Neuton, por ajudar a descobrir o mundo juntos.

À minha mãe, Marta, por ter me mostrado os mais lindos sonhos.

Ao meu amor, Danielle, por vir comigo para o que der e vier.

Ao meu filho, Breno, por me mostrar que o novo sempre vem.

À minha família, por me dar recordações das terras onde passei.

À Terezinha e família, por me acolher quando falei estou indo para Brasília.

A todos os professores, em especial o orientador Franco, por ensinar que tudo é apenas um tijolo no muro.

Aos amigos do passado, por saber que nada vai conseguir mudar o que ficou.

Aos amigos do presente, por serem os presentes que a vida trouxe para mim.

Ao povo nordestino, por mostrar que é preciso ter força, é preciso ter raça, e que possui a estranha mania de ter fé na vida.

*Em 1950, mais de dois milhões de nordestinos
Viviam fora dos seus estados natais
10% da população do Ceará emigrou
13% do Piauí, 15% da Bahia, 17% de Alagoas*

Maria Bethânia – Carcará

RESUMO

A desigualdade regional é um dos principais problemas do Brasil, sendo inclusive inserido na Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil justamente a redução das desigualdades regionais. A principal região afetada pelos desníveis socioeconômicos entre as regiões do país é a nordestina, tendo em vista diversos fatores sociais, políticos, econômicos e históricos. Nesta maneira, diversas foram as propostas realizadas por estudiosos para contribuir com o desenvolvimento da região Nordeste, tal qual as defendidas por Celso Furtado, como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste. Já no período pós-Ditadura Militar, foi criado pelo legislador um instrumento para contribuir para o desenvolvimento nordestino: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Assim, este trabalho busca realizar uma análise a respeito do FNE com base nas suas estruturas constitucionais, na sua regulamentação pela Lei 7827/1989 e nos seus resultados. Observou-se, destarte, que foram atraídos novos investimentos com base no FNE, mas é necessário ainda um aprimoramento desta ferramenta de políticas públicas para que seja possível reduzir ainda mais as desigualdades regionais do país.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Desigualdades Regionais. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Nordeste. Políticas Públicas Espaciais.

ABSTRACT

Regional inequality is one of Brazil's fundamental issues, even being inserted in the Federal Constitution of 1988 as one of the fundamental goals of the Federative Republic of Brazil to diminish regional inequalities. The main region affected by socio-economic disparity in the country is the northeastern, considering several social, political, economic, and historical factors. In this way, there were a number of proposals made by scholars to contribute to the development of the Northeast, like those defended by Celso Furtado, like the Superintendence for the Development of the Northeast. In the period post Military Dictatorship, the legislator created an instrument to contribute to the northeastern development: the Constitutional Fund for Financing of the Northeast (FNE). Thus, this work seeks to make an analysis regarding FNE according to its constitutional structures, its regulation by Law 7827/1989, and its results. Therefore, it was than observed that new investments were attracted based on FNE, but it is still necessary to improve this public policy tool so that it is possible to further reduce the country's regional inequalities.

Key words: Regional Development. Regional Inequality. Constitutional Fund for Financing of the Northeast. Northeast. Spatial Public Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-DI	Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna
MATOPIBA	Maranhão, Tocantins, Piauí, Bahia
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PE	Pernambuco
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Propostas de Regionalização do Espaço Brasileiro.....	p. 24
Figura 2 – Evolução das Divisões Geográficas do Espaço Brasileiro.....	p. 25
Figura 3 – Área do Polígono da Seca.....	p. 37
Figura 4 – Regiões Geográficas Intermediárias na Área de Atuação da SUDENE.....	p. 40
Figura 5 – Delimitação do Semiárido.....	p. 41
Figura 6 – Área do MATOPIBA.....	p. 47
Figura 7 – Área do Vale do São Francisco.....	p. 48
Figura 8 – Bacia Leiteira Paraíba-Pernambuco.....	p. 48
Figura 9 – Financiamento total do FNE por microrregião.....	p. 49
Figura 10 – Financiamento do FNE Agropecuária por microrregião.....	p. 49
Figura 11 – Financiamento do FNE Indústria por microrregião.....	p. 49
Figura 12 – Financiamento do FNE Infraestrutura por microrregião.....	p. 50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção de Pobres em 2021 por Unidade da Federação.....p. 16

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Crescimento Nominal e Concentração da Produção Industrial.....	p. 28
Tabela 2 – População e Renda das Principais Regiões do Brasil em 1956....	p. 31
Tabela 3 – Índices Demográficos do Brasil – 1950.....	p. 32
Tabela 4 – Nordeste: População dos estados em 1950.....	p. 32
Tabela 5 – Brasil e Nordeste: ocupação de pessoas de 10 anos de idade ou mais, segundo ramos de atividades em 1950.....	p. 33
Tabela 6 – Brasil e Nordeste: Distribuição do Valor de Transformação Industrial.....	p. 33
Tabela 7 – Participação do Nordeste na Indústria de Transformação do Brasil segundo grupos de indústria em 1939, 1949 e 1959.....	p. 34
Tabela 8 – Questão Regional nas Constituições da República.....	p. 36
Tabela 9 – Valores contratados pelo FNE por Estado e por período de tempo.....	p. 45
Tabela 10 – Contratações pelo FNE por Setor.....	p. 46
Tabela 11 – Participação Relativa (%) em cada Estado.....	p. 46
Tabela 12 – Valores contratados do FNE por grupo de municípios.....	p. 50
Tabela 13 – Participação relativa (%) em cada grupo de municípios.....	p. 50

Sumário

1. Introdução.....	15
2. Abordagem Metodológica para análise do FNE	17
3. Conceitos e Ideias apresentadas para o entendimento do FNE	19
a. Políticas Públicas Espaciais	19
b. Espaço, Território, Região e Território usado	20
c. Desigualdades Regionais	22
d. Nordeste	23
4. Construção socioeconômica e histórica do Nordeste	27
5. Análise do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.....	34
a. Surgimento do FNE na Constituição Federal de 1988	34
b. Regulamentação do FNE pela Lei 7827/1989	38
c. FNE: Instrumento da política de desenvolvimento regional.....	44
6. Considerações Finais: Desafios e oportunidades do FNE	52
7. Referências Bibliográficas	54

1. Introdução

Este trabalho busca ter como tema central o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e a respectiva estrutura, evolução histórica e resultados obtidos. Escolher o FNE deriva do fato de que o Nordeste é a região com índices sociais mais alarmantes, além da possibilidade de desenvolver os estudos de maneira mais abrangente e detalhada.

Percebe-se que houve um aprofundamento das desigualdades regionais desde a década de 30 do século passado a partir de políticas econômicas voltadas, principalmente, para São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Assim, parece ser necessário perceber como o Estado brasileiro atuou para reverter a condição de atraso socioeconômico por meio dos ensinamentos de Celso Furtado, inclusive com a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Superintendência para o desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Com foco nas políticas públicas desenvolvimentistas de Furtado, o Brasil, ao longo dos anos 50 e até a implementação da Ditadura Militar com o Golpe de 1964, procurou estabelecer o desenvolvimento a nação como elemento transformador da sociedade. Após a redemocratização, quis o constituinte de 1988 que as reduções das desigualdades regionais fossem um objetivo da Constituição, resultando, destarte, na criação do FNE no âmbito da referida Carta Magna com regulamentação realizada pela promulgação da Lei 7.827 de 27 de setembro de 1989.

Com esta breve evolução histórica, que resultou na criação do FNE, a pergunta que serviu como norte para este trabalho foi **“Como está estruturado e é operacionalizado o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste enquanto uma política pública espacial prevista constitucionalmente a partir da regulamentação da Lei 7879/1989 e respectivos resultados?”**, com o objetivo de se analisar o FNE, a partir de um objeto de políticas públicas para a redução das desigualdades regionais.

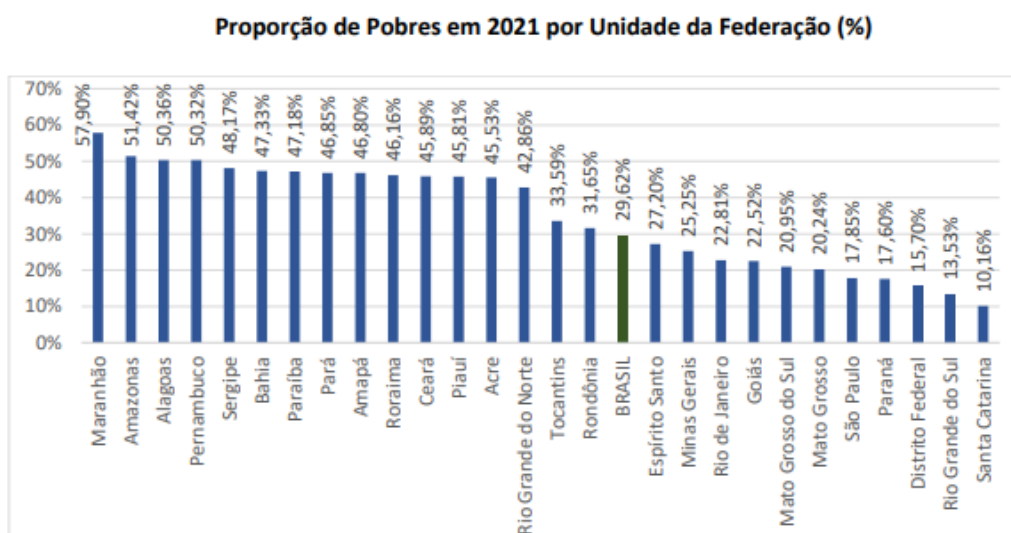
Mais especificamente esta monografia busca analisar como ocorreu a evolução do FNE como um instrumento para atingir um dos objetivos constitucionais, além de perceber como está estruturado o FNE a partir da promulgação da Lei 7827/1989 e quais foram alguns dos resultados obtidos em

relação ao que foi investido no Nordeste tendo o FNE como elemento indutor dos recursos dispendidos.

Parece ser razoável perceber que esta pesquisa se justifica com base em um contexto de desmonte das políticas públicas promovido por governos neoliberais e uma escassez de recursos públicos, além de que o FNE representa uma oportunidade para a redução das desigualdades regionais. Inclusive, nota-se que há uma grande concentração dos pobres do Brasil na Região Nordeste:

Mais da metade dos miseráveis do País moravam na região Nordeste, 53,2%. Outros 25,5% moravam no Sudeste; 13,0% eram da região Norte; 5%, do Sul; e 3,3% do Centro-Oeste. Quanto à população vivendo em situação de pobreza, 44,8% estavam no Nordeste; 29,5%, no Sudeste; 13,3%, no Norte; 6,9%, no Sul; e 5,5%, no Centro-Oeste. A região Nordeste tinha quase metade de seus habitantes (48,7%) em situação de pobreza. No Norte, 44,9% dos moradores eram pobres. Entre as Unidades da Federação, o Maranhão tinha 57,5% da sua população abaixo da linha de pobreza. O Estado também tinha a maior proporção de habitantes em situação de miséria, com 21,1% da população local vivendo na extrema pobreza (UOL, 2022).

Representando um desafio para as políticas públicas federativas, o Nordeste brasileiro possui alguns dos mais baixos índices socioeconômicos, com parcela significativa da população vivendo em condições precárias:



Fonte: Neri (2022)

Na esteira de políticas regionais, destaca-se o Banco do Nordeste do Brasil, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste e o FNE, sendo necessário, destarte, entender o FNE como um instrumento para a execução dos objetivos do BNB e da SUDENE enquanto agentes indutores para a persecução dos objetivos constitucionais, com destaque para a redução das desigualdades regionais. Assim, esta pesquisa visa contribuir para um encadeamento lógico a respeito do FNE e sua respectiva reestruturação e evolução histórica sob a égide da Carta Magna de 1988.

Para tal, ocorreu uma estruturação da seguinte forma: na segunda parte, aborda-se como foi feito este trabalho a partir da abordagem metodológica da revisão bibliográfica; na terceira parte, apresenta-se o referencial teórico, com base para esclarecer ao leitor os conceitos aqui utilizados com conhecimentos das políticas públicas, da geografia, da história, da economia e da sociologia para perceber a ideia de políticas públicas espaciais, de espaço, de território, de região, de território usado, de desigualdade regional e de Nordeste; na quarta parte, realizou-se um breve estudo histórico e econômico das condições que levaram o Nordeste a ser a região com piores índices sociais da federação, além da apresentação de alguns dados econômicos regionais; na quinta parte, operacionalizou-se a pesquisa proposta, a partir de pesquisa bibliográfica e análise documental, possibilitando o desenvolvimento de dados para se justificar o funcionamento e dados do FNE, expondo, então, resultados da pesquisa; por fim, na sexta parte, são apresentadas as considerações finais e possíveis propostas de intervenção.

Espera-se que, ao final, o leitor possa identificar a relevância de políticas públicas regionais com vistas a redução das desigualdades, a partir do entendimento do FNE enquanto um instrumento que merece ser aprimorado, mas que não pode ser descartado enquanto uma ferramenta do desenvolvimento socioeconômico do país.

2. Abordagem Metodológica para análise do FNE

A pesquisa buscou retratar como funciona o FNE e a respectiva evolução histórica, utilizando-se da ideia de que é uma política pública direcionada para a

redução da desigualdade regional no país, em especial com relação ao Nordeste brasileiro. Ainda que previsto na carta magna de 1988, é preciso ressaltar que o FNE é fruto de uma série de fatores como a criação da SUDENE e do BNB como parte de uma série de esforços federais para o desenvolvimento nordestino.

Para tal, foi realizada uma revisão da literatura, por meio de publicações a respeito, como forma de se tentar perceber o FNE como um instrumento de política pública para a redução das desigualdades regionais. Para a localização das obras, foi necessária uma busca por artigos acadêmicos em plataformas do país, em especial de universidades federais do Nordeste brasileiro.

De posse de uma referência bibliográfica robusta, também foram utilizados, então, livros que tratam a respeito da evolução econômica nordestina e também razões do atraso socioeconômico desta região. Ora, para se entender a razão de existir o FNE, foi necessário compreender, ainda que brevemente, as raízes históricas das desigualdades regionais no país com base nos ensinamentos de Celso Furtado. Com isso, foram analisadas criticamente obras com o intuito de estudar o FNE como uma política pública prevista constitucionalmente, com suas características e evolução histórica a partir de um entendimento histórico do subdesenvolvimento nordestino.

Para dados socioeconômicos apresentados neste trabalho, foram utilizadas plataformas do governo federal e, subsidiariamente, estudos realizados e publicados em revistas acadêmicas. O estudo de caso, inclusive, foi abordado a partir de pesquisa documental, que proporcionou entender o funcionamento do FNE.

Em suma, a pesquisa bibliográfica foi desenvolvida para se definir conceitos do referencial teórico e construção do saber sobre o desenvolvimento regional e o FNE. Por outro lado, a pesquisa documental foi obtida a partir de estudos de universidades federais e do governo federal, além de notícias jornalísticas de veículos com credibilidade nacional e internacional.

3. Conceitos e Ideias apresentadas para o entendimento do FNE

Observando o FNE como uma política pública construída a partir da Constituição de 1988, relacionando-se com diversos campos do conhecimento, é necessário trazer para este estudo conceitos estruturais a partir de uma abordagem transdisciplinar com vistas a fornecer melhores fundamentos para se compreender o Nordeste e o FNE como elementos essenciais para as reduções das desigualdades regionais.

a. Políticas Públicas Espaciais

Para se definir o que são as políticas públicas espaciais, é preciso antes entender o que são as políticas públicas em um sentido mais amplo. Há uma diversidade de conceitos, que são, por vezes, confusos, imprecisos e divergentes, trazendo, frequentemente, à tona a discussão de quais seriam as finalidades das políticas públicas, os atores envolvidos e o caráter das decisões tomadas.

Neste estudo, entretanto, será adotado o conceito de que as políticas públicas devem ter caráter:

- institucional: é elaborada ou decidida por autoridade formal;
- decisório: é formada por um conjunto de decisões e uma resposta a problemas ou necessidades;
- comportamental: ligado ao fazer ou não fazer; à ação ou à omissão; e
- causal: gera efeito no sistema sociopolítico.

A partir deste entendimento, alinha-se ao conceito de Saravia (2006):

é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29)

As políticas públicas espaciais são tratadas, então, como as políticas que possuem vinculação com o conhecimento geográfico, mais especificamente com

o espaço geográfico, podendo ser, inclusive, por meio de ideias como território, região, cidade e campo. Ou seja, o espaço aparece como fundamento de uma política. Ora, parece que há um debate inerente no campo geográfico sobre o conceito de território, região e espaço, que serão adiante esclarecidos, mas, de toda forma, percebe-se que se busca analisar a inserção de espaço e território no debate das políticas públicas. Para tanto, Steinberger (2013) explica:

a relação políticas públicas e território é norteada pelas ideias de que: o território possui um sentido geográfico que o torna necessariamente social, não somente material, e ativo, já que está em constante interação com a sociedade e o Estado; o território não é uma propriedade do Estado e sim de todos os agentes e atores sociais que o compõem, logo a prerrogativa de produzir políticas não é exclusiva do Estado e; as políticas públicas necessariamente concretizam-se no território. (Steinberger, 2013, p. 45)

De toda maneira, o tema de políticas públicas espaciais pode se delimitar a partir de diversos assuntos, dentre eles, urbana, ambiental, territorial, rural e, no caso em questão, regional.

b. Espaço, Território, Região e Território usado

Para ser possível entender a questão das políticas públicas espaciais e, principalmente, a regional, é necessário usar conceitos da Geografia para compreender o que será entendido como espaço, território, região e território usado neste trabalho, tendo em vista o caráter transdisciplinar das políticas públicas.

Para tanto, será utilizado o conhecimento do geógrafo Milton Santos com vistas a perceber como a identidade regional é capaz de trazer o peso do passado e das tradições. Entretanto, antes de se ater ao conceito de região, entender o que é espaço e território revelar-se-á fundamental, apesar de ser uma tarefa árdua.

Espaço, para Santos (1978), pode ser definida da seguinte maneira:

O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais, (...) o espaço evolui pelo movimento da sociedade total. (SANTOS, 1978, p. 171)

Parece que o espaço é, então, uma instância da sociedade, uma estrutura subordinada-subordinante, ou seja, precisa ser visto como um conjunto de relações, sendo resultado de uma condição de processos sociais a partir de uma construção realizada pelo homem. Por outro lado, Santos (1978) percebe “que a utilização do território pelo povo cria o espaço”, ou seja, parece que o território precede o espaço, que tende a ser mais amplo e complexo. Em suma, o território é um dado fixo, sendo delimitado. Enfim, território é uma área.

Já o conceito de território usado, encarado como uma totalidade da formação socioespacial, para Santos e Silveira (2001), pode ser compreendido da seguinte forma:

O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, para as quais estamos utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluído a legislação civil, fiscal e financeira, que juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico. (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 21)

Ora, o conceito de região, que deve ser o mais importante dos conceitos miltonianos neste estudo, perpassa uma ideia típica de Santos (1997), pois:

em primeiro lugar, o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumentando a diferenciação dos lugares; em segundo lugar, já que o espaço se torna mundial, o ecúmeno se redefine, com a extensão de todo ele do fenômeno de região. As regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que reconhecemos como um espaço de conveniência mesmo que a chamemos por outro nome. (SANTOS, 1997, p. 196)

Parece que a região é um resultado de possibilidades nela presentes, a partir da presença do capital e pelas relações políticas, sociais e culturais. Região seria, então, compreender o que surge da relação existente entre os conteúdos de um determinado espaço e as formas. É uma interação entre o espaço e as formas.

c. Desigualdades Regionais

O conceito de desigualdade regional por muitas vezes perpassa pelas diferenças de PIB per capita, mas apesar deste não passar de um índice econômico, parece ser uma importante ferramenta para tentar definir o que é uma desigualdade regional. Também podem ser utilizados o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou estatísticas socioeconômicas como formas de se comparar regiões e definir o que é uma desigualdade regional, ou seja, mensurar desigualdade regional necessita de uma abordagem de indicadores sociais, econômicos e de aferição de bem-estar social.

Não menos importante, todavia, é entender que a desigualdade regional pode ser resultado de uma acumulação histórica de processos que resultaram na atual situação, conforme demonstrado no trecho introdutório deste trabalho. Também não parece ser possível desconsiderar que, de acordo com Silva (2019),:

o exame das desigualdades regionais necessariamente parte de uma leitura espacial, pautando-se não apenas na descrição da distribuição de fenômenos sobre o espaço geográfico, mas também na explicação casual de tais fatos, buscando ponderar quais elementos geográficos são determinantes nos respectivos processos. Conquanto o aspecto socioeconômico possa ser analisado à parte, visto que as desigualdades regionais têm um caráter multidimensional, ele tende a ser abarcado nas análises sobre a questão regional. (SILVA, 2019, p. 67-68)

Será adotado aqui a seguinte definição de desigualdade regional conforme também explicitada por Silva (2019) a qual abarcam:

- i) As desigualdades sociais, que incluem tanto a distribuição interpessoal de renda e de riqueza como a distribuição espacial de serviços básicos e de infraestrutura social;
- ii) As desigualdades decorrentes da distribuição espacial dos setores produtivos, geralmente associada a desníveis na infraestrutura produtiva e à especializações e concentrações espaciais da produção, além das influências de distintas taxas de lucro entre setores e ramos produtivos; e
- iii) As desigualdades de poder político, de capacidade administrativa e de recursos financeiros verificáveis entre as unidades político-administrativas que compõem o arcabouço do Estado brasileiro, inclusive num mesmo nível da federação. (SILVA, 2019, p. 73)

Em outras palavras, parece que desigualdade regional pode ser entendida como diversidade de formação histórica, social e climática, cuja permanência se dá por razões de desigualdades sociais, de distribuição espacial dos setores produtivos e de desigualdades políticas. Ou seja, uma associação de caráter político, econômico, social, histórico, cultural e geográfico, configurando uma situação estrutural de desigualdade regional.

d. Nordeste

As divisões regionais pelas quais passaram o Brasil demonstram que o conceito de Nordeste é, na verdade, relativamente recente, sendo utilizado apenas a partir do início do século XX. Até então, existia uma divisão mais forte entre Sul e Norte. Para tentar entender o Nordeste, parece importante a definição de Albuquerque Júnior (2011):

O Nordeste não é um fato inerte na natureza. Não está dado desde sempre. Os recortes geográficos, as regiões são fatos humanos, são pedaços de história, magma de enfrentamentos que se cristalizaram, são ilusórios ancoradouros da lava da luta social que um dia veio à tona e escorreu sobre este território. O Nordeste é uma espacialidade fundada historicamente, originada por uma tradição de pensamento, uma imagística e textos que lhe deram realidade e presença. (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2011, p. 79)

Até chegar à ideia de Nordeste, o processo foi longo e formado historicamente, sendo bastante fragmentado ao longo do tempo. Apenas no início do século XX surge a ideia de uma região chamada Nordeste a partir do que ensina Silveira (2007):

E esta “constituição” do Nordeste nas primeiras décadas do século XX ocorreu mediante uma “costura” de discursos e imagens, influenciada pelas circunstâncias históricas e econômicas do país. E dentre estas, um fato terá importância essencial: a decadência da economia agrária nordestina, mais fortemente a açucareira. (SILVEIRA, 2007, p. 67)

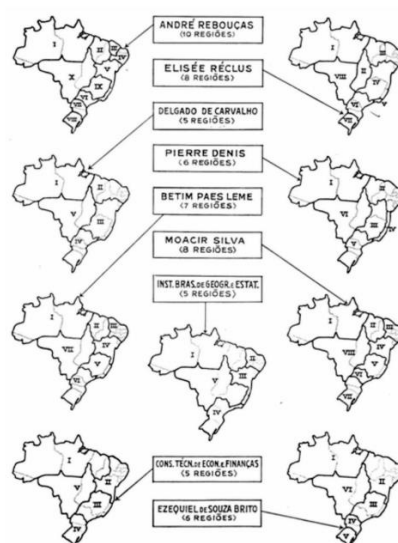
Com a decadência do então maior produto de exportação da economia nordestina, o Brasil passa a se concentrar economicamente no que viria ser chamado de Sudeste. Há ainda a ideia que, de acordo com Albuquerque Júnior (2011),:

O Nordeste nasce da construção de uma totalidade político-cultural como reação à sensação de perda de espaços econômicos e políticos por parte dos produtores tradicionais de açúcar e algodão, dos comerciantes e intelectuais a eles ligados. Lança-se mão de topos, de símbolos, de tipos, de fatos para construir um todo que reagisse à ameaça de dissolução, numa totalidade maior, agora não dominada por eles: a nação. (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2011, p. 67)

Além disso, as grandes secas do final do século XIX e início do século XX, como as de 1877-1879 e de 1915, sendo esta retratada por Rachel de Queiroz, na obra O quinze, aprofundaram a situação socioeconômica da região. Foi aquela seca que de fato fez com o que houvesse o desenvolvimento de um sentimento de Nordeste, com as províncias do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, reunindo-se no Recife, para fazer frente à concentração de benefícios nas províncias ao sul da Bahia e a exclusão das províncias nortistas do Congresso Agrícola de 1878, conforme explicitado por Silveira (2007). Inclusive, foi na capital pernambucana que se deu a fundação do Centro Regionalista do Nordeste.

Com este quadro, parece natural que fossem propostas novas tentativas de regionalização do país ao longo do século XX. Muitas foram as tentativas com bases em diversos critérios, como botânico, econômico ou climático até o surgimento da primeira elaborada em 1941 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Propostas de Regionalização do Espaço Brasileiro

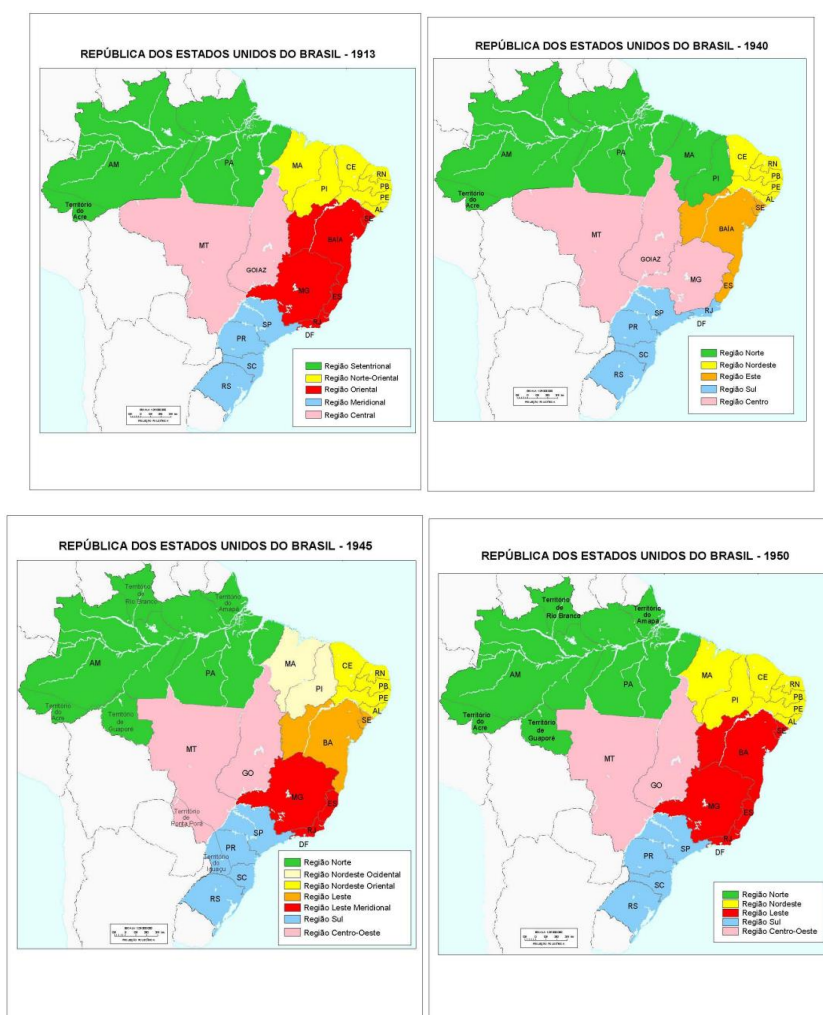


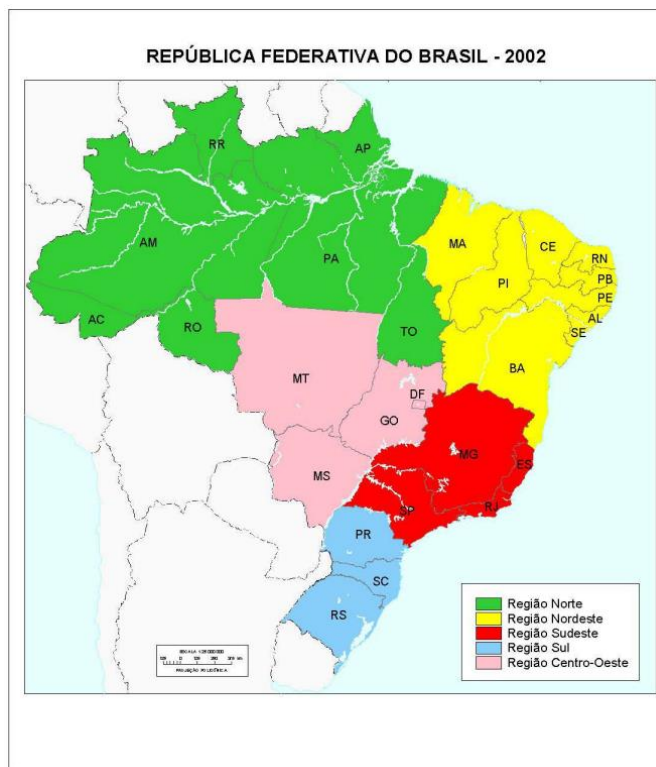
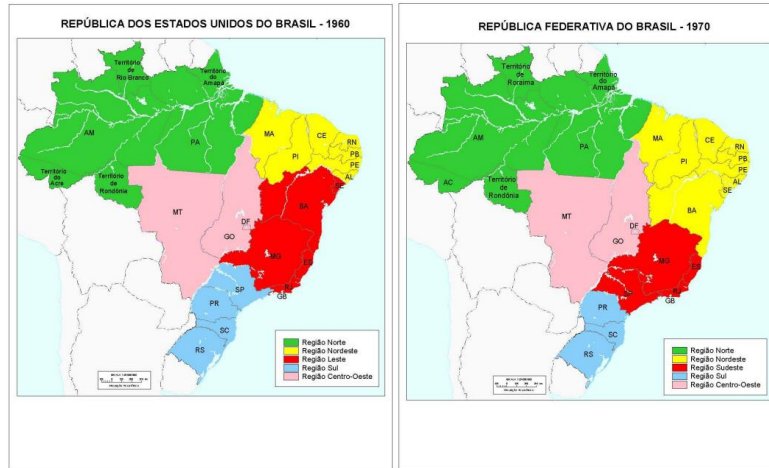
Fonte: Matos (2019)

Ora, é sabido que o Nordeste é uma região composta por diversas características internas variadas entre si. Com base na Literatura em músicas brasileira, pode-se perceber, a priori, a região cacaueira e o recôncavo baiano de Jorge Amado, os engenhos de açúcar de José Lins do Rêgo, o sertão de Ariano Suassuna e Graciliano Ramos, o Maranhão de Ferreira Gullar, e o mangue de Chico Science.

Sem esquecer a construção da definição de Nordeste aqui trazida e os conceitos geográficos de Milton Santos, por falta de espaço para melhor explicar as divisões geográficas, são demonstrados os mapas das divisões realizadas por Lima (2002), com foco na atual como elemento de estudo da atuação do FNE, até como forma de demonstrar que a ideia de Nordeste é um processo contínua de construção de conhecimento:

Evolução das Divisões Geográficas do Espaço Brasileiro (1913-2002)





Fonte: Lima (2002)

4. Construção socioeconômica e histórica do Nordeste

O processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro nunca ocorreu de maneira equânime. Ao se remeter aos primórdios da colonização brasileira, é possível observar um maior dinamismo econômico na região que hoje é conhecida como Nordeste, mas foi mesmo a partir de meados do século XIX, quando o centro econômico não estava mais nas províncias mais ao norte do Brasil, que começaram a se desenhar os primeiros fundamentos para o início da desigualdade regional no país.

De toda forma, não é possível falar em desigualdade regional, pois, de acordo com Marques (2020), “antes do fim do processo de comercialização metrópole-colônia brasileiro e da expansão do café como novo ciclo econômico”. Ainda neste sentido, são levantados quatro fatores que podem explicar o porquê da concentração regional por Marques (2020):

1. Fatores políticos – monopolização por Minas Gerais e São Paulo da concentração de políticas públicas;
2. Fatores ambientais – secas locais, baixa qualidade da terra e proximidade geográfica com os litorais
3. Fatores históricos-estruturais – forte migração para os centros de atividade econômica mais ativos, manutenção da mão-de-obra escravocrata; e
4. Fator econômico – reflexo dos demais fatores

Com o declínio da economia nordestina, que sempre absorveu grande parte da mão-de-obra local, o Nordeste passa a “exportar” sua mão de obra, conforme explica Guimarães Neto (1989), principalmente com as grandes secas de 1875-1877 e 1915. Também é explicado por Furtado (1997) duas possíveis causas essenciais responsáveis pelo baixo nível de renda no Nordeste:

escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital (...) a verdadeira causa do atraso da economia nordestina, em face da do Centro-Sul do Brasil, está na pobreza relativa do seu suporte físico. (FURTADO, 1997, p. 391)

O final do século XIX e início do século XX marca o que se convencionou chamar o início da integração regional no Brasil, corroborando com os ensinamentos de Furtado. Além disso, Santos (2014) explica que o surgimento de um mercado consumidor no Centro-Sul do país com a acumulação de capital realizada a partir das divisas geradas pelo período de ouro da cultura cafeeira colaborou para a industrialização, principalmente, em São Paulo:

Somente com a expansão da economia cafeeira a partir de 1830, no Vale do Ribeira, que atividades de açúcar e de algodão no Nordeste brasileiro, por exemplo terão parte de sua produção destinada também ao mercado interno (Rio de Janeiro e São Paulo) em maior intensidade. A partir de meados do século XIX, paulatinamente, com a acelerada expansão cafeeira e o surto de industrialização que esta economia propiciará no estado de São Paulo, passa-se a verificar a gênese das desigualdades regionais, pois esta região mais dinâmica passou a demandar mais e mais produtos primários das demais regiões brasileiras como suprimento de sua crescente atividade industrial, tendendo a determinar, desde então, as suas trajetórias de crescimento. (MONTEIRO NETO, 2005, p. 78)

A partir deste momento, a indústria de São Paulo passou a crescer mais e a acumular mais capital, iniciando de maneira mais prática a desigualdade regional brasileira.

Crescimento Nominal e Concentração da Produção Industrial (a)

Regiões	Concentrações (%)			Crescimento (índice)			Velocidade relativa do Crescimento de São Paulo(b)		
				(1907 a 100)		(1919=100)	Crescimento de São Paulo(b)		
	1907	1919	1939	1907	1919	1939	1919/1907	1939/1919	1939/1907
São Paulo	15,9	31,5	45,4	854	6020	704	1,00	1,00	1,00
Guanabara	30,2	20,8	17,0	298	1185	398	2,87	1,77	5,08
Rio de Janeiro	7,6	7,4	5,0	423	1396	330	2,02	2,18	4,31
Minas Gerais	4,4	5,6	6,5	543	3080	567	1,57	1,24	1,95
Rio G. do Sul	13,5	11,1	9,8	354	1541	435	2,41	1,62	3,91
Demais	28,4	23,6	16,3	359	1208	337	2,38	2,09	4,98
Brasil	100,0	100,0	100,0	432	2110	469	1,98	1,44	2,85

Fonte: Santos (2014)

Neste estudo, será utilizado uma evolução territorial do trabalho no Brasil a partir de uma divisão temporal proposta por Moreira (2014):

- a) 1880 – 1920: marcada inicialmente pelo fim do período escravocrata, observa-se a existência dos modelos de indústria de beneficiamento e de indústria doméstica, mas ambas concentradas para o modelo

agroexportador. Além disso, há um início de uma divisão interna do trabalho;

- b) 1920 – 1950: começo de uma cisão regional a partir de uma concentração mais forte de indústrias em São Paulo, principalmente.
- c) 1950 – 1970: fase de aprofundamento das diferenças regionais, com indústrias de base, de bens intermediários, de ampliação de infraestrutura, de bens de capital e de bens de consumo duráveis concentradas no Sul e no Sudeste, destacando-se São Paulo, que passa a determinar as lógicas nas relações entre campo-cidade, entre setores e, claro, entre regiões; e
- d) 1970 – 2000: com a concentração de poder socioeconômico atingindo níveis insustentáveis, com o governo federal passando a se atentar para a questão das desigualdades regionais, ainda que de maneira incipiente, em especial com os Planos Nacionais de Desenvolvimento durante o governo militar e, posteriormente, com os Fundos Constitucionais de Financiamento.

Esta concentração que começa a se desenvolver de forma mais aprofundada nos anos 30 do século passado também é observada por diversos outros estudiosos das mais variadas áreas de conhecimento. Por exemplo, Santos e Silveira (2008) também realizam estudos neste sentido na Geografia e concluem:

A partir da década de 1930, encontra-se no Sul uma indústria importante. São Paulo tornou-se uma grande metrópole industrial, onde estavam presentes todos os tipos de fabricação. (...) O Estado de São Paulo começa a atrair imigrantes de todo o país, mas sobretudo do Nordeste. Somente na década de 1930 é que o número de imigrantes brasileiros para o Estado de São Paulo ultrapassa o de estrangeiros. (...) É um momento de consolidação da hegemonia paulista, com um aumento acelerado de investimentos. (...) Em 1954, São Paulo concentrava 35,4% dos investimentos, enquanto em 1958 a proporção era de 62,2%. (...) Forte e constante drenagem que o sistema bancário e financeiro, situado sobretudo nas áreas metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo, fazia de zonas pobres e subdesenvolvidas em benefício dessas mesmas áreas metropolitanas. O novo discurso político-econômico do Nordeste no fim dos anos 50 era baseado nessas perdas e resultou na criação da Sudene. (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 184)

É possível retirar duas conclusões destes ensinamentos: a primeira diz respeito à formação da região que o autor chama de Centro-Sul e concentra esses investimentos, e hoje corresponde ao Sul e boa parte do Centro-Oeste e, claro, do Sudoeste; já a segunda chama a atenção a partir dos ensinamentos do economista Celso Furtado e da política cepalina.

Após o início da concentração de investimentos em São Paulo, principalmente, e do aprofundamento das desigualdades regionais, Celso Furtado buscou estabelecer uma base de conciliação entre a teoria desenvolvimentista e as reformas estruturantes. Foi substituído, ainda que em parte, o discurso da seca enquanto causa do atraso do Nordeste por uma ideia de que a estrutura fundiária, a formação histórica-política e a organização econômica seriam de fato os responsáveis pela condição nordestina.

Furtado (1997) explica que há no Nordeste:

1) Uma proporção menor da população ativa no total da população: 31,1 contra 33,9%; 2) Uma proporção muito maior da população ativa ocupada na agricultura: 71,7 contra 51,1%; 3) Uma quantidade muito menor de terra por homem ocupado em trabalhos agrícolas: 1,3 contra 2,4 hectares; 4) Uma quantidade bem inferior de capital investido na agricultura [...]; em 1950, para cada hectare de terra cultivada no Nordeste havia 6.300 cruzeiros de capital imobilizado, contra 27.300 no Centro-Sul; 5) Um grau muito menor de capitalização nas indústrias, o que se pode aferir pelo fato de que, em 1950, a cada operário nordestino correspondia 1,55C.V. instalado nas indústrias, contra 2,34 no Centro-Sul (...)

comparada com a do Centro-Sul, a renda per capita do Nordeste era inferior a um terço. Esta diferença era mais chocante que a existente entre o nível de renda per capita do Centro-Sul e a de países altamente industrializados, como a Alemanha Ocidental. (FURTADO, 1997, p. 15-16)

Destarte, Furtado a partir de “Uma Política de Desenvolvimento do Nordeste” explora a ideia de que o componente natural e a visão assistencialista para o Nordeste precisam dar espaço para alterar a lógica de centralidade-periferia que marcava a relação do ‘Centro-Sul’ e do Nordeste. Ora, Furtado (1997) continua explicitando a questão econômica e chega à seguinte conclusão:

As estimativas de renda, referentes a 1948 e 1956 [...] indicam [...] que a participação do Nordeste se reduziu [...] de 15,5% para 13,4% da renda total do país. Nessa conformidade, a renda per capita do nordestino que, em 1948 alcançava 37,3% da do habitante do Centro-Sul, descera a 32% em 1956; tendo em conta que 1958 foi um ano de

seca, pode-se dar por certo que, no momento presente (começo de 1959), não alcançara sequer 30% da do seu compatriota da região Centro-Sul.

(...)

Duas conclusões se impõem. A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso: capacidade de importação. Pagando com divisas parte substancial do que adquire no Centro-Sul, o Nordeste vem contribuindo para dar maior flexibilidade à oferta nessa região. A segunda conclusão é que o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro Sul, que a inversa; em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra. De resto, como as exportações do Centro-Sul para o Nordeste se compõem principalmente de manufaturas, pesando nas exportações nordestinas muito mais as matérias-primas, cabe concluir que a discrepância a favor do Centro-Sul ainda é maior se se mede o intercâmbio em termos da massa de emprego criada nas duas regiões. FURTADO, 1997, p. 21)

Neste sentido, propôs o economista paraibano que seria necessário conceder ao Estado órgãos com papel centralizador de políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste. Surgem, então, o Banco de Desenvolvimento do Nordeste (BNB) em 1952 e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959. Foram ainda propostas por Furtado, no plano de ação da obra “Operação Nordeste”, duas diretrizes principais sintetizadas por Silva (2017):

- i) Aumento dos investimentos industriais visando criar na região um centro autônomo de expansão manufatureira, segundo suas peculiaridades e demandas locais/regionais; e
- ii) Reorganização da economia na zona semiárida a fim de elevar sua produtividade e torna-la mais resistente aos impactos das secas, com especial atenção a alterações na estrutura agrária, diversificação produtiva e redução do excedente demográfico.

Todas estas propostas de Furtado e outros intelectuais decorrem de dados econômicos e sociais que demonstram o atraso pelo qual passava o Nordeste brasileiro:

REGIÃO	População (Mil hab.)	RENDA TOTAL		RENDA-PER CAPITA	
		(Bilhões de Cr\$)	(Milhões de US\$)	(Cr\$)	(US\$)
Norte.....	3 958	25,0	440,9	6 316	111
Nordeste.....	18 714	102,2	1 802,5	5 461	96
Centro-Sul.....	37 135	636,9	11 232,8	17 161	303
BRASIL.....	60 080	764,1	13 476,2	12 718	224

Fonte: Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (1959)

Vale ressaltar que o BNB é importante detentor de dados a respeito da situação econômica e social do Nordeste desde os anos 50 e a partir daí é possível demonstrar alguns dados locais e em comparação com o Brasil:

Indicadores demográficos do Brasil - 1950

Variáveis	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
População total (1.000)	51.942	2.048	17.973	22.548	7.841	1.532
População urbana (1.000)	18.783	607	4.745	10.721	2.313	397
População rural (1.000)	33.161	1.441	13.228	11.828	5.528	1.136
Taxa de crescimento anual - total	2,3	3,4	2,2	2,1	3,2	2,0
Densidade demográfica	6,1	0,5	11,6	24,4	13,6	0,9
Taxa de fecundidade (nr. filhos)	6,2	8,0	7,5	5,5	5,7	6,9
Mortalidade infantil (em 1.000)	134,0	145,5	175,0	122,0	109,0	119,0
Expectativa de vida (anos)	45,5	44,6	38,9	49,0	52,8	51,1

Fonte: Feitosa e Melo, 2022

Nordeste: população dos estados em 1950

Estado	População urbana	População rural	Total	Participação da população rural (%)
Maranhão	274.288	1.308.960	1.585.198	82,6
Piauí	170.584	875.112	1.047.646	83,5
Ceará	679.604	2.015.846	2.697.400	74,7
Rio Grande do Norte	253.765	714.156	969.871	73,6
Paraíba	456.716	1.256.543	1.715.209	73,3
Pernambuco	1.167.981	2.227.785	3.397.716	65,6
Alagoas	286.379	806.758	1.095.087	73,7
Sergipe	204.984	439.377	646.311	68,0
Bahia	1.250.507	3.584.068	4.836.525	74,1
Nordeste	4.744.808	13.228.605	17.973.413	73,6

Fonte: Feitosa e Melo, 2022

Brasil e Nordeste: ocupação de pessoas de 10 anos de idade ou mais, segundo ramos de atividades em 1950

Ramos de atividade	Nordeste		Brasil, exceto Nordeste	
	Pessoas de 10 anos ou mais de idade	%	Pessoas de 10 anos ou mais de idade	%
Total	12.392.546	100,0	24.165.444	100,0
Agricultura, pecuária, silvicultura	4.028.057	32,5	5.858.858	24,2
Indústrias extrativas	128.418	1,0	354.598	1,5
Indústrias de transformação	422.676	3,4	1.808.522	7,5
Comércio de mercadorias	248.191	2,0	710.230	2,9
Comércio de imóveis etc.	11.937	0,1	103.557	0,4
Prestação de serviços	422.742	3,4	1.250.037	5,2
Transporte, comunicações e armazenagem	134.653	1,1	562.389	2,3
Profissões liberais	10.473	0,1	68.385	0,3
Atividades sociais	81.853	0,7	352.462	1,5
Administração pública etc.	54.813	0,4	205.954	0,9
Defesa nacional e segurança pública	41.271	0,3	210.606	0,9
Atividades domésticas não remuneradas etc.	5.656.447	45,6	10.807.584	44,7
Atividades mal definidas	13.587	0,1	33.087	0,1
Condições inativas	1.156.018	9,3	1.820.579	7,5

Fonte: Feitosa e Melo, 2022

Brasil e Nordeste: distribuição do Valor da Transformação Industrial (VTI) da indústria de transformação segundo ramos industriais selecionados em 1949 - Distribuição %

Ramos de atividade	Nordeste	Brasil menos Nordeste	Participação do Nordeste no Brasil
Total da indústria de transformação	100,0	100,0	9,3
Produtos alimentares	37,7	18,8	17,2
Têxtil	36,3	12,8	22,6
Alimentos + têxteis	74,1	31,5	39,8
Vestuário e calçados	1,8	4,7	3,8
Química e farmacêutica	5,5	9,7	5,5
Metalúrgica (*)	1,7	10,6	1,7
Minerais não metálicos	5,2	7,5	6,6

Fonte: Feitosa e Melo, 2022

**Participação do Nordeste na indústria de transformação do Brasil,
segundo grupos de indústrias em 1939, 1949 e 1959 (%)**

Grupos de indústrias	Participação do Nordeste no VTI do Brasil		
	1939	1949	1959
Grupo 1 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não duráveis	14,4	12,8	10,2
Grupo 2 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo intermediários	4,2	4,0	5,6
Grupo 3 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo duráveis e de capital	0,7	0,6	0,6
Total da indústria de transformação	10,9	9,1	6,9

Fonte: Feitosa e Melo, 2022

Em 1950, o Nordeste enfrentava desafios e tinha sonhos que vão ao encontro do desejo de ser uma região próspera e justa para seus habitantes, com vistas a reduzir as desigualdades regionais que assombravam toda uma região. Diversos foram os instrumentos para tal. Aqui será possível deter-se, ainda que de maneira incipiente, sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, perfazendo uma revisão bibliográfica dos seus primórdios até resultados que possam ser observados ao final de 30 anos de vigência do FNE.

5. Análise do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

Nesta parte, objetiva-se, enfim, analisar o FNE a partir de três perspectivas suficientes, mas não exaustivas, para se responder os objetivos geral e específicos. Em um primeiro momento, será necessário compreender a criação dos Fundos Constitucionais a partir da Constituição Federal de 1988; num segundo momento, realizar-se-á uma análise da Lei 7.827/1989 que regulamentou os Fundos Constitucionais de Financiamento e; por fim, serão demonstrados alguns resultados da implementação do FNE.

a. Surgimento do FNE na Constituição Federal de 1988

Os anos 1980 foram fortemente marcados por um período de recessão econômica e por forte inflação, conforme explica Giambiagi et al (2011):

A bem dizer, nos anos que compreendem o final dos anos 1970 até o final dos anos 1980, o Brasil foi submetido a choques de diversas ordens, que levaram o país a uma situação de severa restrição externa, com implicações diretas sobre o crescimento da economia. (GIAMBIAGI et al, 2011, p. 135)

Ferreira (2013) ensina que é, também, um período em que as políticas de desenvolvimento regional no Brasil ficaram em um segundo plano. Criado em 1988 pela Constituição Federal para ser um instrumento voltado para o desenvolvimento econômico regional, o FNE tem, então, um caráter mais perene, com bases institucionalizadas constitucionalmente, diminuindo os riscos de ser interrompido a partir de políticas de governo refratárias às políticas de desenvolvimento regional.

Há uma obrigatoriedade por parte do governo federal, de que haja investimentos nas regiões com menores índices de desenvolvimento. Macedo (2014) ensina que existe um caráter mais estrutural na Constituição Federal de 1988 no combate às desigualdades regionais e não só apenas no combate às secas e na ocupação da Amazônia. Com a criação do FNE e todo o arcabouço legal e econômico por trás, houve uma recuperação dos investimentos regionais, alinhando-se a uma estrutura de formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional em contraposição ao que previa as constituições de 1937 e 1967 e retorna o tema:

que aparecia nos textos das de 1934 e 1946, ainda que numa perspectiva fortemente atrelada à visão mais tradicional que reforçava os interesses secularmente conservadores ligados à solução hidráulica no Nordeste (Constituições de 1934 e 1946) e de natureza genérica, mas com forte viés geopolítico (MACEDO, 2014, p. 27)

Questão Regional nas Constituições da República

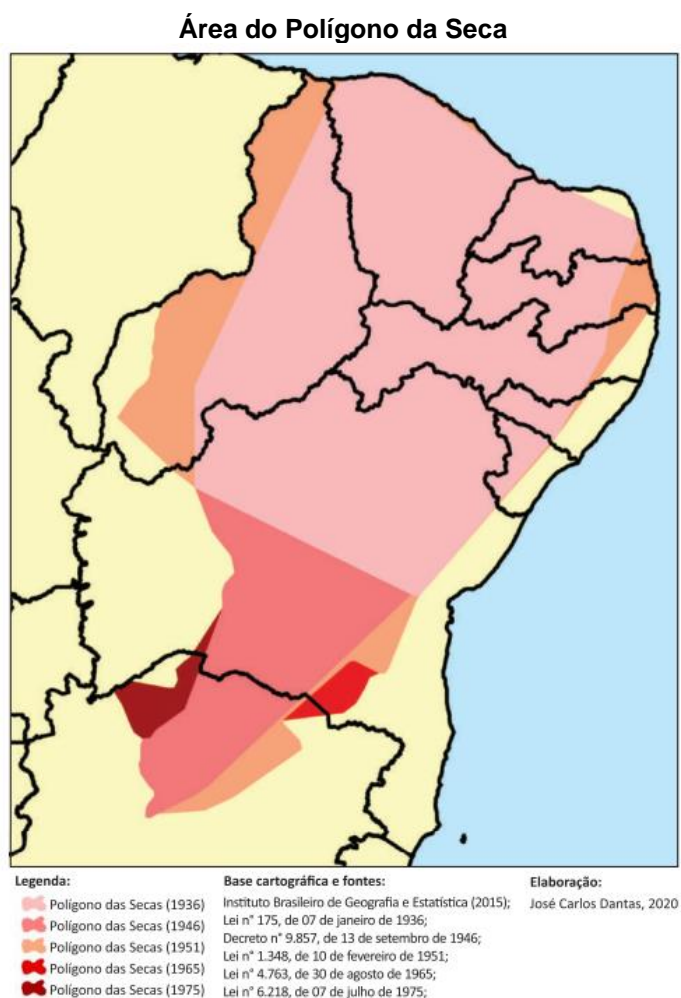
Constituição Federal	Artigo(s)	Questão regional	Ação regional	Recursos previstos
1891	-	Ausente	Ausente	Ausente
1934	177	Solução hidráulica	Defesa contra os efeitos da seca	4% da receita tributária da União para financiamento de um plano sistemático e permanente de defesa e assistência contra as secas
1937	-	Ausente	Ausente	Ausente
1946	198; 199	Solução hidráulica e valorização e ocupação da Amazônia	Defesa contra os efeitos da seca e valorização e ocupação da Amazônia	3% por cento da renda tributária da União para aplicação no Nordeste e mesmo valor para aplicação na Amazônia
1967	-	Ausente	Ausente	Ausente
1988	155	Integração econômica e expansão produtiva das regiões “atrasadas”	Ampliar a base econômica das regiões “atrasadas”, atraindo para elas capital produtivo	3% do total arrecadado do IR e do IPI para aplicação no setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Fonte: Macedo (2014)

Por este quadro é de fácil percepção entender que as questões regionais eram vistas até a Constituição de 1988 como apenas tendo a seca como causa preponderante das dificuldades do Nordeste, ou seja, havia uma naturalização do problema, que era encarado apenas como uma consequência de uma situação climática local e, conforme informa Furtado (1959):

O combate aos efeitos das secas tem consistido, até o presente, de medidas de curto prazo – principalmente de caráter assistencial – e de longo prazo, concentrando-se estas últimas na construção de uma rede de açudes (...). Sendo a seca uma crise da produção determinada por fatores físicos, as medidas de curto prazo não podem, evidentemente, atacar a raiz do problema (FURTADO, 1959, p. 389)

Apesar do caráter mais estruturante da política de desenvolvimento regional com a criação dos Fundos Constitucionais, é preciso constatar que houve uma redução nos valores previstos a serem aplicados constitucionalmente. Na Constituição de 1934, por exemplo, era previsto que o investimento seria de 4%, e na de 1946, 3%, mas havia a exigência também de investimento no mesmo montante por parte dos estados e municípios (apenas na CF de 1934) que estivessem incluídos no Polígono da Seca, que foi criado pela Lei 175 de 1936 e sofreu alterações, conforme mapa abaixo:



Fonte: Aquino e (2022)

Constituição de 1934:

Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

(...)

§ 3º - Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva. (BRASIL, 1934)

Constituição de 1946

Art 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

(...)

§ 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações. (BRASIL, 1946)

b. Regulamentação do FNE pela Lei 7827/1989

Com vistas a regulamentar o previsto no artigo 159, I, “c” da Constituição Federal de 1988, o deputado Federal Firmo de Castro, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro no Ceará encaminhou¹ o Projeto de Lei 1710/1989 para apreciação da Câmara dos Deputados. O congressista José Luiz Maia do PSD do Piauí pronunciou as seguintes palavras em defesa do referido Projeto de Lei:

A criação destes Fundos foi uma maneira encontrada pelos Constituintes de 1988 de resgatar um pouco a dívida da sociedade brasileira para com o Nordeste e as outras áreas mais pobres do País. Evidentemente não vai resolver nossos problemas. Mas é inequivocamente o início do reconhecimento de que eles existem. Trata-se, na realidade, de uma tentativa de reparar os erros passados e, quem sabe, até de esquecer a hipocrisia que nos fazem lembrados somente nos momentos de emergência e nas horas de maior aflição²

Aprovada pela Câmara dos Deputados em 26 de abril de 1989, o Projeto de Lei seguiu para apreciação do Senado Federal, onde foi renomeada como

¹ PL 1710/1989 – Projeto de Lei. Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=195303>. Acesso em 18 de jun. de 2023.

² BRASIL. Requerimento. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Brasília, DF, ano XLIV, n. 45, p. 106, , 27 de abril de 1989. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27ABR1989.pdf#page=106>.>. Acesso em 18 de jun. de 2023

Projeto de Lei da Câmara nº 9³, de 1989, e que restou aprovada em 30 de junho de 1989, retornando à Câmara dos Deputados para aprovação do substitutivo da Câmara Alta e promulgada em 27 de setembro de 1989 por Antônio Paes de Andrade, presidente da Câmara dos Deputados e Presidente da República em exercício.

O FNE possui, tanto constitucionalmente, quanto em norma regulamentadora, como fonte principal, os recursos provenientes do Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, conforme preceitua a Lei 7827/1989:

Art. 6º Constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

Parágrafo único. Nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição:

I - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;

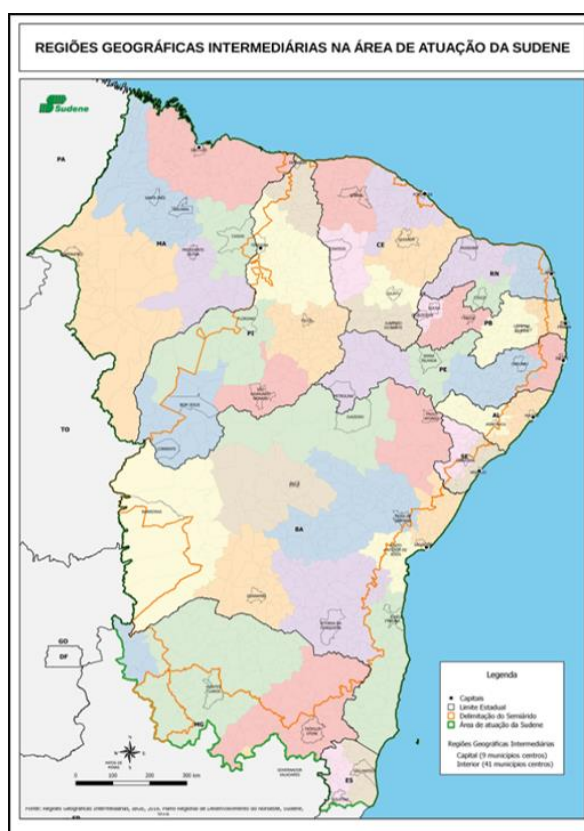
II - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e

III - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste. (BRASIL, 1989)

³ Projeto de Lei da Câmara nº 9, de 1989. Senado Federal. 2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/en/web/atividade/materias/-/materia/19230>>. Acesso em 18 de jun. de 2023.

Percebe-se que há uma disparidade de recursos a serem direcionados para o FNE e para os demais Fundos Constitucionais de Financiamento. A explicação desta condição perpassa porque o Nordeste possui condições climáticas e socioeconômicas mais sensíveis, garantindo-se pelo legislador infraconstitucional esta diferença entre o direcionamento dos recursos.

Esta previsão garante que haja uma certa estabilidade, pois não há sujeições diretas a variações de ordem político econômica governamentais. A referida lei prevê ainda que o FNE deve aplicar metade dos recursos para as atividades econômicas do semiárido e possui como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste, cuja abrangência legal abarca os 9 estados da região, de acordo com a divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e parte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo que estão inclusos na área de atuação da SUDENE, conforme mapa abaixo⁴:



Fonte: SUDENE

⁴ <http://antigo.sudene.gov.br/images/arquivos/planejamento/PRDNE/imagens/regioesintermediarias-Sudene.png>

É ainda previsto legalmente que o FNE deve destinar os créditos de maneira diferenciada para setores estratégicos da economia regional e, no valor de 50% dos recursos, ainda para a região do semiárido⁵:



Fonte: SUDENE

De toda forma, a área em que é delimitada como semiárido sofre atualizações constantes. Por exemplo, somente entre os anos de 2005 e 2021 o número de municípios saiu de 1133 para 1427, além da população abrangida que saltou de 24 milhões de pessoas para quase 32 milhões, conforme explicitado por Aquino e Silva (2022).

Quis ainda o legislador na Lei 7.827 que a aplicação de restante dos recursos deve estar alinhada com os Planos Regionais de Desenvolvimento e o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, com base nas seguintes diretrizes da referida lei:

⁵ <http://antigo.sudene.gov.br/images/arquivos/semiario/arquivos/mapa-semiarido-1262municipios-Sudene.pdf>

I - concessão de financiamento aos setores produtivos das regiões beneficiadas;

II - ação integrada com instituições federais sediadas nas regiões;

III - tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas;

IV - preservação do meio ambiente;

V - adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos;

VI - conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes;

VII - orçamentação anual das aplicações dos recursos;

VIII - uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, com limitação das responsabilidades de crédito por cliente ou grupo econômico, de forma a atender a um universo maior de beneficiários e assegurar racionalidade, eficiência, eficácia e retorno às aplicações;

IX - apoio à criação de novos centros, atividades e pólos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda;

X - proibição de aplicação de recursos a fundo perdido.

XI - programação anual das receitas e despesas com nível de detalhamento que dê transparência à gestão dos Fundos e favoreça a participação das lideranças regionais com assento no conselho deliberativo das superintendências regionais de desenvolvimento;

XII - ampla divulgação das exigências de garantia e de outros requisitos para a concessão de financiamento;

XIII - concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. (BRASIL, 1989)

Os recursos do FNE são liberados ao Ministério da Integração Nacional pela Secretaria do Tesouro Nacional, cabendo a este mesmo ministério repassar os valores em favor das instituições federais de caráter regional, a qual, no caso em tela, é o Banco do Nordeste do Brasil. Ao BNB, instituição fundada em 1952, coube inicialmente ser um órgão de auxílio ao combate à seca, obtendo,

gradativamente, função de auxiliar a indústria, a infraestrutura e a agricultura nordestinas, a partir da oferta de crédito⁶, a qual foi ampliada a partir da constituição do FNE.

Dentre as propostas que são recebidas pelo BNB há prioridades estabelecidas legalmente, como as direcionadas para as atividades produtivas de mini e pequenos produtores rurais, além de micro e pequenas empresas, de empresas que utilizam intensivamente matérias primas e mão-de-obra locais e das que produzam alimentos básicos para consumo da população e dos projetos de irrigação, quando são dos referidos produtores e respectivas associações e cooperativas, conforme a Lei 7827/1989:

Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos:

(...)

III - tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas; (BRASIL, 1989)

É função precípua do FNE, de fato, colaborar com o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, sendo considerado, inclusive, como um dos pilares do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), sendo importante considerar, a partir dos estudos de Gonçalves e Esteves (2020) que:

A criação dos Fundos Constitucionais no Brasil segue a lógica do modelo cooperativo e solidário do Pacto Federativo instituído na Constituição Federal de 1988, que (...) objetiva igualar as condições de vida da população e reduzir as desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional. (...) e podem contribuir para a redução das desigualdades regionais ao reduzir a assimetria de crédito, seja i) financiando o agente privado que não dispõe de riqueza inicial como garantia, mas que dela necessita para romper tal círculo vicioso (...); ou mesmo ii) destinando crédito para regiões e/ou agentes privados que não disponham de grande quantidade de ativos para serem fornecidos em garantia. (GONÇALVES e ESTEVES, 2020, p. 6)

⁶ HISTÓRIA. BNB, Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/institucional/historia#:~:text=O%20BNB%20orienta%2Dse%20pela,competitividade%20das%20empresas%20da%20Regi%C3%A3o..> Acesso em 17 de jun. de 2023

Além disto, está previsto constitucionalmente o repasse dos Impostos de Renda e dos Impostos sobre Produtos Industrializados para este fim, o que contribuiu para a descentralização fiscal no país a partir, inclusive, da criação do Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Parece, também, que é uma política pública preconizada pela concessão de financiamentos ao setor produtivo local com condições de juros especiais principalmente para setores e áreas específicas, conforme Abreu (1990):

As taxas de juros para setores prioritários (agricultura e exportação, por exemplo), e especialmente no caso dos empréstimos concedidos por instituições oficiais (notadamente o BNDE e o Banco do Nordeste), foram sempre fixadas em termos nominais durante todo o período, frequentemente abaixo da taxa de inflação. (ABREU, 1990, p. 147)

A lei 7.827 estipulou ainda que cabe ao BNB a elaboração de Relatórios de Impactos e Resultados do FNE, nos quais devem ser apresentados quais foram as atividades desenvolvidas durante o respectivo exercício, além de resultados e impactos alcançados e do desempenho financeiro no que concerne à aplicação de recursos.

c. FNE: Instrumento da política de desenvolvimento regional

É justamente a partir destes relatórios que serão obtidos dados a respeito dos investimentos realizados a partir do FNE. De início, torna-se importante perceber o quanto foi investido desde 1995 até o ano de 2019 em cada um dos estados da região Nordeste e de Minas Gerais e do Espírito Santo, tendo em vista os valores contratados pelo FNE:

Valores contratados pelo FNE por Estado e por período de tempo

Estado	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	1995-2019
Maranhão	1.419,71	949,75	8.359,70	9.438,57	11.577,63	31.745,35
Piauí	1.662,48	1.032,10	3.017,46	7.345,48	10.131,91	23.189,44
Ceará	2.625,15	2.341,81	8.607,27	13.241,42	14.564,15	41.379,80
Rio Grande do Norte	1.044,73	858,20	4.224,81	6.024,12	10.400,29	22.552,15
Paraíba	1.165,84	768,56	3.373,00	4.394,02	5.449,36	15.150,78
Pernambuco	2.103,32	1.399,85	7.754,94	14.404,85	12.895,39	38.558,35
Alagoas	1.158,14	732,25	2.777,62	3.934,17	3.517,60	12.119,79
Sergipe	937,96	731,37	2.807,94	4.484,57	3.251,57	12.213,41
Bahia	4.015,87	3.947,38	15.315,46	21.653,39	30.221,78	75.153,89
Minas Gerais ⁽⁷⁾	1.176,15	495,37	2.538,23	4.188,03	6.859,19	15.256,97
Espírito Santo ⁽⁷⁾	13,14	295,60	817,20	1.203,49	1.338,95	3.668,38
Total geral	17.322,49	13.552,24	59.593,63	90.312,11	110.207,82	290.988,29

Antes de se realizar uma análise a respeito destes dados, importante constatar que os dados se encontram atualizados pelo IGP-DI. Ora, percebe-se que houve um acréscimo em relação a todos os períodos desde o segundo quadro recorte temporal, aumentando quase 84% no valor contratado entre 2005-2009 e 2015-2019, e foi registrada uma ampliação de impressionantes 713% entre 2000-2004 e 2015-2019.

Se por um lado o valor investido ampliou consideravelmente, é importante constatar que aproximadamente 53% dos recursos do FNE foram direcionados para projetos nas três maiores economias do Nordeste brasileiro de acordo com o IBGE (2023): Bahia, Pernambuco e Ceará. Necessário destacar, ainda, que os estados de Minas Gerais e Espírito Santo receberam, em conjunto, investimentos maiores que Sergipe, Alagoas e Paraíba individualmente, o que demonstra que o FNE não é um instituto inteiramente ligado para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, mas também voltado para a área de atuação da SUDENE a partir da constatação de que regiões de Minas Gerais e do Espírito Santo estão interligados ao semiárido e ao Nordeste e não podem ser vistos isoladamente.

Ora, Monteiro Neto et al (2022) ensinam que há um entendimento que, antes da Constituição Federal de 1988, havia um investimento mais direcionado a tentativas de industrialização do Nordeste:

o esforço estratégico foi realizado na atração de empreendimentos industriais para os estados da Região. Os mecanismos de incentivos fiscais e financeiros à disposição da política regional visavam à atração de plantas produtivas que permitissem a decolagem de um processo de industrialização necessário para realizar a convergência da renda per capita regional com a nacional. A destinação setorial dos recursos disponíveis pela política pública em cada momento se mostra, desse modo, crucial para o objetivo de diversificação e mudança qualitativa da estrutura produtiva.

Já a partir de 1995, sob a égide do FNE, ocorreu um destaque para a agropecuária e para os serviços:

Contratações pelo FNE por Setor

Estado	Agropecuária	Indústria	Infraestrutura	Comércio e serviços	Total
Maranhão	18.353,86	2.963,63	3.811,86	6.616,00	31.745,35
Piauí	13.558,46	1.298,27	3.937,49	4.395,21	23.189,44
Ceará	11.217,57	11.091,10	7.548,34	11.522,79	41.379,80
Rio Grande do Norte	5.220,39	3.445,24	8.100,03	5.786,49	22.552,15
Paraíba	5.415,95	3.364,80	2.327,02	4.043,01	15.150,78
Pernambuco	10.961,86	11.791,30	6.921,92	8.883,26	38.558,35
Alagoas	5.597,33	3.055,37	526,52	2.940,57	12.119,79
Sergipe	5.553,35	3.094,14	197,57	3.368,35	12.213,41
Bahia	33.908,02	10.942,58	16.439,09	13.864,21	75.153,89
Minas Gerais ⁽¹⁾	9.326,64	1.442,65	2.165,20	2.215,77	15.150,26
Espírito Santo ⁽²⁾	1.736,10	1.080,18	98,97	753,12	3.668,38
Total por setor	120.849,53	53.569,26	52.074,02	64.388,78	290.881,58

Participação relativa (%) em cada Estado					
Maranhão	57,8	9,3	12,0	20,8	100,0
Piauí	58,5	5,6	17,0	19,0	100,0
Ceará	27,1	26,8	18,2	27,8	100,0
Rio Grande do Norte	23,1	15,3	35,9	25,7	100,0
Paraíba	35,7	22,2	15,4	26,7	100,0
Pernambuco	28,4	30,6	18,0	23,0	100,0
Alagoas	46,2	25,2	4,3	24,3	100,0
Sergipe	45,5	25,3	1,6	27,6	100,0
Bahia	45,1	14,6	21,9	18,4	100,0
Minas Gerais ⁽¹⁾	61,6	9,5	14,3	14,6	100,0
Espírito Santo ⁽²⁾	47,3	29,4	2,7	20,5	100,0
Total por setor	41,5	18,4	17,9	22,1	100,0

Fonte: Monteiro Neto et al (2022)

41% dos investimentos entre 1995 e 2001 foram para projetos direcionados para o setor agropecuário, enquanto apenas 18,4% e 17,9% foram para indústria e infraestrutura, respectivamente. Apenas em Pernambuco, foram realizados mais investimentos em indústria do que em agropecuária, já em infraestrutura destaca-se o Rio Grande do Norte. É de importante constatação esta configuração dos investimentos a partir do que explana Monteiro Neto (2022) et al, pois:

as atividades industriais como automóveis, petróleo e gás natural, metalurgia, máquinas e materiais elétricos, adubos e fertilizantes são aquelas de maior coeficiente multiplicador da economia regional (...) Entre as atividades de menor reverberação intersetorial estão as de serviços e comércio que, entretanto, têm sido merecedoras de aprovação de crédito em volumes superiores ao da indústria. Se a atual distribuição setorial dos recursos é fruto de decisões que visam à diversificação produtiva relativamente equânime, poder-se-ia

perguntar se as conexões entre agropecuária e indústria, ou entre comércio-serviços e indústria, ou, ainda, entre indústria e infraestrutura, estão sendo consideradas e fortalecidas. (MONTEIRO NETO, 2022, p. 19)

Entretanto, não é de se estranhar que haja uma maior demanda de projetos agropecuários, devido a regiões de vocação agropecuária como a área conhecida como MATOPIBA⁷, o Vale do São Francisco e bacia leiteira na Paraíba e em Pernambuco:

Área do MATOPIBA



Fonte: EMBRAPA (2023)

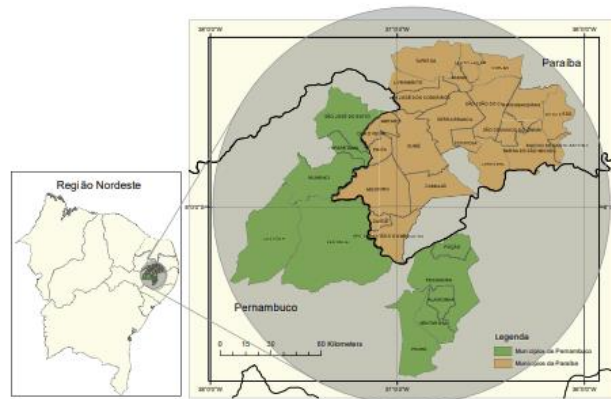
Área do Vale do São Francisco



⁷ Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Fonte: Carvalho (2017)

Bacia Leiteira Paraíba-Pernambuco

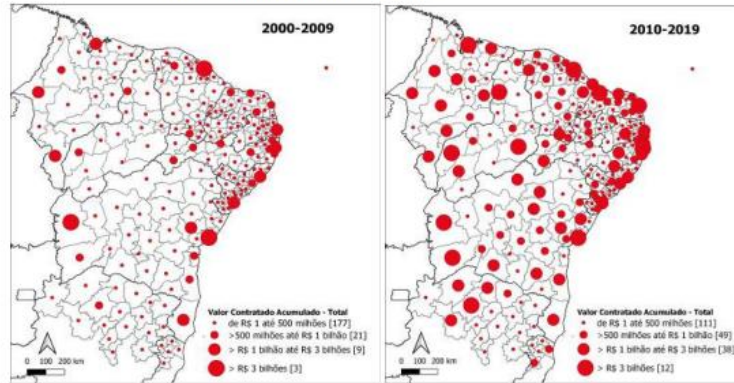


Fonte: Perdigão et al (2022)

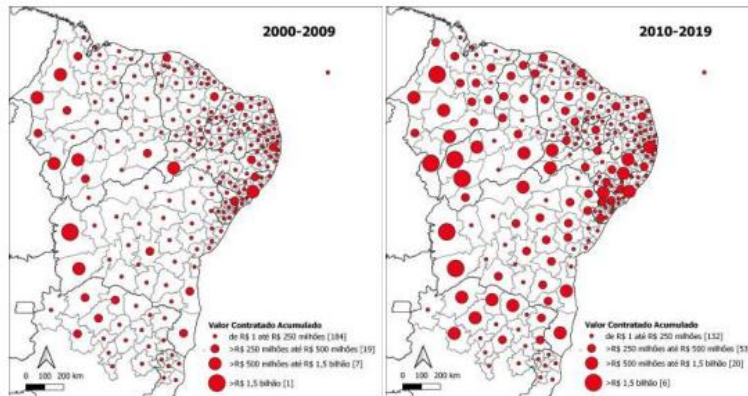
Do ponto de vista geográfico, há também uma notória concentração a respeito de onde são os projetos que receberam os investimentos no período 2000-2009, destacando-se as regiões litorâneas, mais especificamente nas capitais, e no MATOPIBA, cujo destaque é a expansão da fronteira agrícola. Acontece que nos períodos subsequentes, ocorreu uma melhor distribuição dos recursos, abrangendo toda a área litorânea, não só as capitais, o agreste e o sertão, em especial o Cariri, o Vale do São Francisco, Agreste pernambucano e sertões potiguar, paraibano e baiano.

Enquanto os recursos direcionados para a agropecuária estão mais espalhados pelo Nordeste, os créditos destinados para a indústria continuam predominando no litoral entre Fortaleza e Salvador, destacando-se o trecho SUAPE-Recife-Goiana. Já em infraestrutura, nos anos 2000, houve preponderância em Pernambuco, Bahia e Ceará, mudando o quadro nos anos 2010 com o investimento expandindo-se para Paraíba, Piauí e Maranhão, além dos litorais cearense e potiguar.

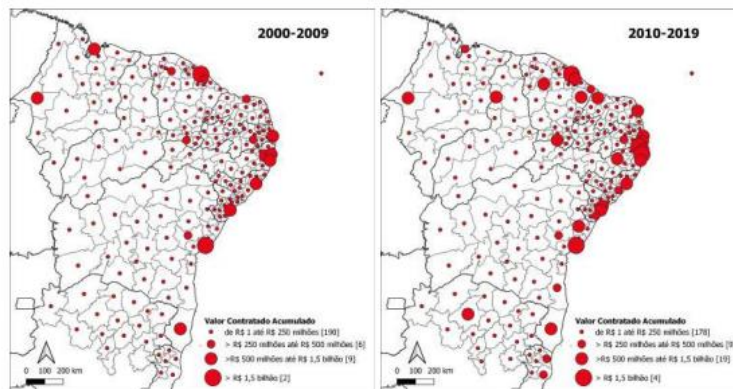
Financiamento total do FNE por microrregião na área de atuação do BNB, 2000-2009 e 2010-2019



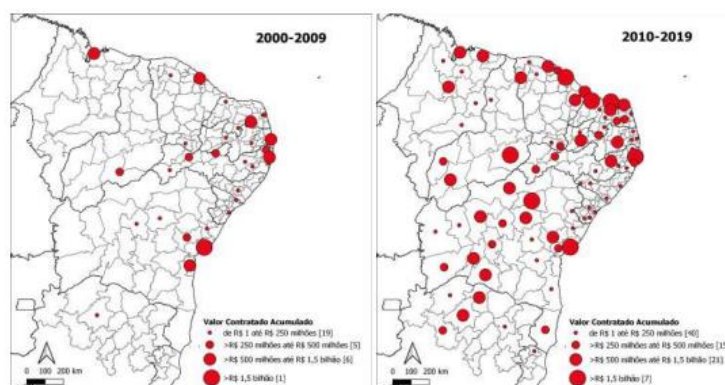
Financiamento do FNE Agropecuária por microrregião na área de atuação do BNB, 2000-2009 e 2010-2019



Financiamento do FNE Indústria por microrregião na área de atuação do BNB, 2000-2009 e 2010-2019



Financiamento do FNE Infraestrutura por microrregião na área de atuação do BNB, 2000-2009 e 2010-2019



Fonte: Monteiro Neto et al (2022)

Apesar de se observar espacialmente uma concentração nos recursos direcionados, constata-se, por outro lado, que há uma variação no que concerne o que foi captado entre municípios grandes, médios e pequenos, numa linha que vai ao encontro de redução das desigualdades intra-regionais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional:

Valores contratados do FNE^(*), segundo grupos de municípios por tamanho de população em subperíodos selecionados^(**)

Tamanho do município	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	Total geral
Até 20 mil hab.	6.783,84	3.762,95	13.211,89	20.174,98	30.010,06	73.943,71
20 mil até 50 mil hab.	5.514,98	2.948,60	13.755,47	21.373,53	25.234,33	68.826,91
50 mil até 100 mil hab.	2.525,83	1.441,99	8.317,02	14.953,43	17.973,65	45.211,92
100 mil até 500 mil hab.	1.653,20	2.843,72	10.689,75	15.961,88	17.376,84	48.525,39
500 mil até 1 milhão hab.	454,33	869,56	7.460,43	7.444,67	6.801,02	23.030,00
Mais de 1 milhão hab.	390,31	1.685,42	6.052,37	10.403,63	12.811,92	31.343,65
Total Geral	17.322,49	13.552,24	59.486,93	90.312,11	110.207,82	290.881,58
Participação relativa (%) em cada grupo de municípios						
Até 20 mil hab.	39,2	27,8	22,2	22,3	27,2	25,4%
20 mil até 50 mil hab.	31,8	21,8	23,1	23,7	22,9	23,7%
50 mil até 100 mil hab.	14,6	10,6	14,0	16,6	16,3%	15,5%
100 mil até 500 mil hab.	9,5	21,0	18,0	17,7	15,8%	16,7%
500 mil até 1 milhão hab.	2,6	6,4	12,5	8,2	6,2%	7,9%
Mais de 1 milhão hab.	2,3	12,4	10,2	11,5	11,6	10,8
Total geral	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Monteiro Neto et al (2022)

Pela análise dos dados, percebe-se que houve um maior investimento em cidades com menor porte a partir dos recursos do FNE, conforme Monteiro Neto et al (2022), “contribuindo para a melhorias e consolidação de atividades econômicas em territórios de baixo produto por habitante e com carências sociais mais evidentes”. Um outro aspecto que merece ser abordado é em relação ao financiamento de atividades da indústria e infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destacando-se os investimentos em Pecém (CE) e no Porto de Suape (PE) e em energia renovável, a partir da linha de crédito FNE-Infraestrutura.

Objetivou-se nesta parte analisar alguns dados de investimentos realizados sob a égide do FNE, quando foi possível constatar um ambiente no mundo de recursos direcionados ao Nordeste, atingindo os maiores níveis da Nova República, ainda que enfrentando duas crises econômicas em 2008 e em 2016. Percebe-se, destarte, que houve uma trajetória crescente e ainda mais estrutural nos investimentos realizados no Brasil a partir dos anos 2000, superando os grandes centros econômicos da região.

6. Considerações Finais: Desafios e oportunidades do FNE

O FNE, como parte do instrumento de políticas públicas para o país, em especial por ser importante ferramenta para a consecução do objetivo constitucional da redução das desigualdades regionais, é alvo de diversas análises a respeito da efetividade da utilização dos respectivos recursos. Além de demonstrar brevemente para onde estão sendo direcionados os investimentos, procurou-se, neste trabalho, entender, ainda que de maneira incipiente, a partir de revisão bibliográfica, como se deu a evolução da questão regional na história das constituições federais da República Brasileira e como está abordada a questão dos Fundos Constitucionais na Constituição Cidadã.

Em ato contínuo, abordou-se a regulamentação do FNE a partir da promulgação da Lei 7827/1989, baseando-se, principalmente, nos aspectos tributários, área de abrangência e forma de aplicação dos recursos. Ora, percebe-se, nesta esteira, que há uma atuação estatal no sentido de suprir espaços vazios de infraestrutura e de indústria, ainda que boa parte dos investimentos sejam direcionados para a agricultura.

As diversidades regionais precisam ser consideradas na aplicação dos recursos, com vistas a propiciar melhores condições de vida para as populações locais. As condições intrarregionais também devem ser observadas a partir das diferentes condições climáticas, ambientais, sociais e econômicas de cada recanto do Nordeste brasileiro.

Parece que cabe ao Estado, ainda que haja vozes dissidentes, investir em regiões atrasadas do ponto de vista socioeconômico, fomentando a modernização e empreendimentos locais, reduzindo mazelas locais, como o êxodo rural e a fome. São muitas demandas que não foram combatidas ao longo dos anos no Nordeste brasileiro por falta de investimento, e o FNE foi criado para interromper este ciclo vicioso que conduziu à miséria toda uma região. Percebe-se, também, que a política pública dos fundos constitucionais, na verdade, retira do Estado o poder direto de decidir onde vão ser realizados os investimentos, e passa para o meio privado e para a sociedade a decisão sobre o que e onde investir, ainda que os projetos apresentados para a captação dos recursos junto ao FNE passem pelo crivo do BNB.

Pretendeu-se, neste breve estudo, condensar em um único local, a partir de uma revisão bibliográfica, como funciona o FNE e para onde estão direcionados os recursos, para servir como instrumento de aplicação de possíveis políticas públicas com base em dados difusos em diversos trabalhos acadêmicos e institucionais. O estudo foi realizado com o intuito de se observar a agenda institucional do Estado como um instrumento para mitigar as disparidades regionais, além de buscar uma avaliação transdisciplinar desta política pública, utilizando-se conhecimentos da História, da Geografia, da Ciência Política e da Economia.

Coordenar as informações sobre uma política pública parece ser condição necessária para o bom funcionamento da função precípua do Estado de administrar uma máquina disponível para a melhorias de índices socioeconômicos no país como um todo e, principalmente, nas regiões mais desamparadas historicamente como o Nordeste brasileiro. Ora, parece que o caminho ainda é árduo, mas os resultados existem, como demonstra Matos (2019):

Em linhas gerais, entende-se que houve significativos avanços na Região, com destacada melhoria na qualidade de vida do povo nordestino, e sem prejuízo dos avanços econômicos também registrados e amplamente estudados. Há que se ressaltar, contudo, que esta melhora não fez com que o Nordeste se destacasse como uma Região tão próspera quanto aquelas mais abastadas, nem tampouco que estreitasse o gap existente. (MATOS, 2019, p. 108)

7. Referências Bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva (org.), **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889/1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 11-30.

ALBUQUERQUE Jr., Durval Muniz de. **A Invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo: Cortez. 2011.

AQUINO, Joacir Rufino de; SILVA, Roberto Marinho Alves da. O semiárido rural e a atuação do BNB: trajetória, panorama recente e desafios. In: Aiton Saboya Vakente Júnior; Maria Odete Alves; Camila Ribeiro Cardoso dos Santos. (Org.). **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. 1ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022, v. 1, p. 64-103.

BRASIL. Constituição (1934). Lex: **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 10 de junho de 2023

BRASIL. Constituição (1946). Lex: **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 10 de junho de 2023

BRASIL. **Lei 7.8727/1989**. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm

BRASIL teve recorde da população abaixo da linha da pobreza em 2021. **UOL**, Rio de Janeiro. 02 de dez. de 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/12/02/brasil-teve-recorde-da-populacao-abaixo-da-linha-de-pobreza-em-2021-diz-ibge.htm>. Acesso em 20 de junho de 2023.

CARVALHO, Ferdinando Oliveira. **Efeito do consumo de vinhos do Vale do São Francisco na saúde humana**. 17 de out. de 2017. Apresentação de Power Point. Disponível em:

<<https://www.embrapa.br/documents/1355300/29390084/IP+Vale+do+S%C3%A3o+Francisco++Vinho+na+sa%C3%BAde++Ferdinando+Carvalho+17-10-17+FINAL.pdf/ee65500a-1f86-a6bb-1b55-791e1b1244df>>. Acesso em: 17 de jun. de 2022

FEITOSA, CID ; MELO, R. O. L. . Nordeste 1952-2022: acertos com o passado e desafios para o presente e para o futuro. In: Aiton Saboya Vakente Júnior; Maria odete Alves; Camila Ribeiro cardoso dos Santos. (Org.). **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. 1ed.Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022, v. 1, p. 15-63.

FEITOSA, CID ; MELO, R. O. L. . Nordeste 1952-2022: acertos com o passado e desafios para o presente e para o futuro. In: Aiton Saboya Vakente Júnior; Maria odete Alves; Camila Ribeiro cardoso dos Santos. (Org.). **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. 1ed.Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022, v. 1, p. 15-63.

FERREIRA, Ester William. **Fundos Constitucionais e o Financiamento do Desenvolvimento via bancos públicos**: uma análise da distribuição de recursos do FNE. 2013. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

FURTADO, Celso. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros. 1959.

_____. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**: grupo de trabalho para o desenvolvimento do Nordeste. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 387-432, out./dez. 1997

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André., CASTRO, Lavínia Barros de. e HERMANN, Jennifer (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

GONÇALVES, Marcos Falcão; ESTEVES, Luiz Alberto. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): 30 Anos Contribuindo para o Desenvolvimento Regional**. BNB CONJUNTURA ECONÔMICA, v. Especial, p. 1-8, 2020.

GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma**

política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959. 97 p.

Howlett, Michael. (2014). **From the “old” to the “new” policy design:** Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187–207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>.

LIMA, Maria Helena Palmer (Org). **Divisão Territorial Brasileira.** Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Geociências. Departamento de Geografia. Departamento de Estruturas Territoriais, 2002. p. 12 e 29. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/doc/divisaoterritorialbrasileira_ibge.pdf>.

Macedo, Fernando Cezar de. **Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988.** In *Anais do 2º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade* (p. 12). Campina Grande: EDUEPB, 2014

MARQUES, João Carlos Souza. **Fundo constitucional de financiamento do nordeste e desenvolvimento:** uma análise do impacto das operações de crédito no crescimento econômico do Maranhão de 2002 até 2017. 2020.178 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

MATOS, Fábio de Oliveira. **A regionalização brasileira na primeira metade do século XX.** *Revista Sociedade & Natureza*. Uberlândia, MG, v. 31, p. 1-23., 2019.

MATOS, Getúlio Alves de Souza. **Panorama socioeconômico do nordeste:** evolução e perspectivas. *BNB Conjuntura Econômica*, v. Ed.Esp, p. 91-110, 2019. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/etene/conjuntura-economica/revista-bnb>>. Acesso em: 06 jun. 2023.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento Regional em Crise:** Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90. Unicamp, Instituto de Economia. Tese de Doutorado, 2005, p. 78.

MONTEIRO NETO, ARISTIDES; Macedo, Fernando Cezar de ; Silva, Raphael .

O BNB e o Desenvolvimento do Nordeste brasileiro: reflexões sobre sua atuação recente, prospecções de atuações futuras. In: Airton Saboya Valente Jr; Maria Odete Alves; Camila Ribeiro Cardoso dos Santos. (Org.). **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. 1ed. Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil, 2022, v. 1, p. 240-284

MOREIRA, Ruy. **A formação espacial brasileira: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014, 2ª ed

NERI, M. C. **Mapa da Nova Pobreza**. *FGV Social*, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/videos/mapa-da-nova-pobreza-marcelo-neri-fgv-social>

O que é PIB. **IBGE**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 10 de jun de 2023

PERDIGAO, N. R. O. F. ; OLIVEIRA, Leandro Silva ; XAVIER, L. H. ; SOUSA, M. F. ; ARAUJO, T. G. P. ; EGITO, A. S. ; SILVA, M. M. C. ; NASCIMENTO, E. C. S. . **Diagnóstico da Bacia Leiteira Caprina localizada entre os estados da Paraíba e Pernambuco**. Sobral: Embrapa Caprinos e Ovinos, 2022

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: Território e Sociedade no início do século 21**. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SANTOS, Wesley. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e o Desenvolvimento Regional: o caso dos estados da Bahia e Pernambuco (1989-2010)**. 2014. 185 f. Dissertação. (Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia) – Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas**, Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006

SILVA, Simone Affonso da. **A questão regional brasileira no âmbito das políticas públicas federais**. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/T.8.2019.tde-12122019-185117.

SILVA, Simone Affonso da. Interpretações sobre a origem das desigualdades regionais e da questão regional brasileira. In: **XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina: Geografía viva desde el corazón de América Latina**, 2017, La Paz. XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina - Geografía viva desde el corazón de América Latina?, 2017.

Silveira, Roberto Azoubel da Mota. **A reinvenção do Nordeste nas crônicas d'O Carapuceiro**. 2007. Tese (Doutorado em Letras), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

STEINBERGER, M.. Território. **Estado e políticas públicas espaciais**. 1ª. ed. Brasília: Ler Editora, 2013. v. 1. 328p