

Fundo Constitucional do Norte como mediador do desenvolvimento regional: o caso da mesorregião de Belém do Pará

The North Constitutional Fund as a mediator for regional development: a case study of the region of Belém do Pará



Resumo

Este artigo visa discutir a contribuição do Fundo Constitucional do Norte (FNO) ao desenvolvimento da mesorregião de Belém do Pará. Idealmente, o desenvolvimento de uma região deve gerar prosperidade às localidades do entorno, visando reduzir desigualdades sociais. Para tanto, é necessário o concurso de diferentes atores, com diferentes extensões de força. Há que se combinar o crescimento socioeconômico das localidades ao uso ecorresponsável dos recursos, bem como incluir a valorização do acervo natural e cultural que caracterizam a identidade da região. Este artigo foi desenvolvido a partir de uma pesquisa de caráter descritivo e os dados foram obtidos mediante pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados do estudo indicam que, embora tenha sido uma fonte recorrente de financiamento das atividades econômicas regionais, o FNO, após 20 anos de sua implantação, não gerou patamares superiores de desenvolvimento regional. No que tange ao uso sustentável dos recursos naturais, mesmo após duas décadas de debate, observa-se que em uma das duas microrregiões estudadas, a sustentabilidade ambiental manteve-se ruim. Na região de maior volume de empréstimos, o desenvolvimento sustentável alcançou apenas o nível médio. Podemos verificar que não será em uma geração que o progresso econômico e social será alcançado na região, o que é compreensível face às disparidades históricas do desenvolvimento regional brasileiro e desigualdades sociais.

Palavras-chave: Fundo Constitucional do Norte. Desenvolvimento Regional. Desenvolvimento Sustentável.

Abstract

This article aims to discuss the contribution of the North Constitutional Fund (NCF) to the regional development of the area of Belém do Pará. Ideally, the economic development of a region must generate progress to its surrounding cities, aiming to reduce social inequalities. To accomplish this, it is necessary to associate different actors with different strength extensions, combining socioeconomic growth to the sustainable usage of natural resources, as well as value the natural and cultural assets that characterize the identity of the region. This article was developed based on a descriptive research, using documentary and bibliographic data collection techniques. The results pointed out that, despite the fact that the NCF has been the main source for funding economic activities in the region, twenty years after its implementation, its resources have not been sufficient to generate higher levels of regional development. In relation to the sustainable usage of natural resources, even after two decades of debate, in one of the two micro regions studied environmental sustainability remained at a low level of development. In the region of higher loan volume, sustainable development has reached only an average level. Therefore, it is possible to conclude that in the Northern region, particularly the region researched for this study, the aimed economic and social progress will not be reached during the period of one generation due to the historical Brazilian regional development disparities and social inequalities.

Keywords: North Constitutional Fund. Regional Development. Sustainable Development.

¹ Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional na Universidade de Taubaté (UNITAU-SP). E-mail: jnbbarros@gmail.com.

² Pós-Doutora em Gestão da Inovação Tecnológica e Economia da Inovação (ITA, São José dos Campos). Professora-pesquisadora no Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. E-mail: isa.santos.sjc@gmail.com.

³ Doutora em Ciências Sociais (PUC-SP). Coordenadora e Pesquisadora no Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul E-mail: raquelspereira@uscs.edu.br.

Introdução

Desde o Congresso Mundial sobre o Meio Ambiente, ocorrido no Rio de Janeiro em 1992, a região Amazônica tem canalizado a atenção da mídia global pela sua biodiversidade, única no mundo, bem como pelas riquezas minerais conhecidas e, mais recentemente, pela debatida influência da Floresta Amazônica no equilíbrio climático do Planeta.

Em meio ao debate sobre a sustentabilidade planetária, teorias convergem para a preservação de biosferas relevantes ao clima para o desenvolvimento sustentável, economia solidária e do trabalho cooperativo, zoneamento territorial, desenvolvimento local e reservas ambientais. Em suma, os debates alinham-se em torno da necessidade de preservação do espaço socioambiental. Contraditoriamente, as políticas de desenvolvimento criadas para a Amazônia são, quase sempre, planejadas a partir do objetivo econômico, não refletindo, necessariamente, os aspectos conclamados sobre a relação entre o desenvolvimento social sustentado, com preservação das características do meio ambiente.

O fator econômico tem sido determinante. Em função dele, as ações de desenvolvimento locais são planejadas na expectativa de que os reflexos sociais, como o progresso social, sejam decorrências naturais inexoráveis. Embora o processo de industrialização seja um mecanismo eficiente de geração de riquezas, ele é, ao mesmo tempo, um meio eficaz de exaustão de recursos naturais e de degradação ambiental, tanto mais frágeis sejam os controles sobre as atividades e, nem sempre, o processo é inclusivo ou democrático.

As disparidades regionais são cada vez mais evidentes no Brasil, na medida em que são objetos de discussão e pesquisa, são justificadas pela ausência de planejamento por parte dos estados ou regiões e de políticas de incentivo ou fomento ao empreendedor a partir de suas especificidades e potencialidades produtivas. Os fundos de fomentos, como os gerenciados em países da Europa, são recursos de suma importância para incentivar o crescimento econômico com foco no desenvolvimento local, especialmente em regiões periféricas, em razão da ausência ou insuficiência

de recursos próprios do pequeno e médio empreendedor.

Essa leitura da situação estabelece o questionamento que este artigo ambiciona debater: os Fundos Constitucionais, criados no Brasil, como o Fundo Constitucional do Norte (FNO), contribuem para minimizar os gargalos do desenvolvimento local? A resposta a essa questão exige análise dos recursos concedidos *vis-à-vis* aos resultados obtidos pela atividade empreendedora local, beneficiada pelo acesso aos recursos financeiros do FNO, expressos nos dados socioeconômicos das localidades.

O objetivo deste artigo é discutir a contribuição do Fundo Constitucional do Norte como mediador do desenvolvimento regional, tomando por referência a análise dos recursos concedidos, ao longo de 20 anos de operação do Fundo, na mesorregião de Belém do Pará.

1 Revisão da Literatura

O referencial teórico apresentado reflete a síntese dos autores pesquisados que, embora não se tenha pretendido exaurir as opções de debate, oferece uma perspectiva contemporânea sobre a questão do desenvolvimento local e regional, bem como a triangulação desses dois níveis de desenvolvimento com a questão da sustentabilidade socioambiental, entendida, neste texto, como uma forma de se buscar o desenvolvimento sustentável, envolvendo as dimensões econômica, social e ambiental propostas por Elkington (2001).

1.1 Desenvolvimento Local

Sen (2000) evidencia o desenvolvimento como um ganho de cidadania à medida que haja crescimento econômico, permitindo ao indivíduo experimentar, e exercer, um conjunto de liberdades substantivas e instrumentais, o qual o autor categoriza e explica como: 1) liberdades políticas;

2) facilidades econômicas; 3) oportunidades sociais; 4) garantias de transparência; e 5) segurança protetora. A existência desse conjunto de liberdades propicia um aumento da autonomia e capacidade de escolha dos indivíduos.

Segundo Sen (2000), o desenvolvimento é gerador de liberdade humana e não pode ser identificado meramente a partir dos dados quantitativos acerca dos aspectos econômicos. Para o autor, o desenvolvimento requer remoção das

principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2000, p. 18).

Sen (2000) evidencia a íntima relação entre desenvolvimento e liberdade, observando que a pobreza e a carência de oportunidades econômicas se dão, também, pela falta de planejamento local, que gera dependência em relação aos outros espaços produtivos, impossibilitando a melhoria de qualidade de vida pela geração de emprego e renda.

Para Santos (2005), a complexidade territorial e urbana do Brasil aprofunda as diferenças entre suas regiões, o que contribui para que ocorra um desenvolvimento desigual, com oportunidades desiguais de crescimento.

Sen (2000) e Santos (2005) comungam que o desenvolvimento, pelo qual passam tanto

A complexidade territorial e urbana do Brasil aprofunda as diferenças entre suas regiões, o que contribui para que ocorra um desenvolvimento desigual, com oportunidades desiguais de crescimento.

O desenvolvimento local vai muito além de questões econômicas, ele precisa estar associado ao bem-estar da sociedade, com sua realidade e possibilidade de um futuro melhor.

o espaço urbano quanto o rural, não pode negligenciar as necessidades sociais locais com a supremacia dos aspectos econômicos. O desenvolvimento local vai muito além de questões econômicas, ele precisa estar associado ao bem-estar da sociedade, com sua realidade e possibilidade de um futuro melhor; o que para Santos (2005, p. 130) “é formado pelo conjunto de oportunidades e vontades”, complementando que “alcançar intelectualmente o futuro não é questão estatística, nem simples arranjo de dados empíricos, mas questão de método.” O Plano de Desenvolvimento Local oferece o método.

Dowbor (2008) destaca a necessidade de uma Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local, que deve ser inovadora e capaz de induzir o desenvolvimento nacional a partir do território, devendo ser assumida pela União, pelos Estados e Municípios, sem viés centralizador, dispensando grandes orçamentos e estruturas burocráticas.

No desenvolvimento local planejado, a mudança se efetiva no decorrer do tempo e na razão direta do envolvimento dos atores locais e regionais. E esse processo não pode ser pensado fora das necessidades locais e dos atores sociais, privilegiando apenas o interesse econômico. Ele deve inserir a dimensão social presente na localidade e promover a interação entre economia e sociedade que, gradualmente, estabeleça o progresso social almejado. Contudo, a lógica que envolve os estudos sobre desenvolvimento

planejado, no que diz respeito à região amazônica, carece de um grande número de particularizações e esclarecimentos.

Ab'Saber (1989, p. 5) considera que qualquer estudo sobre a Amazônia exige o entendimento amplo e integrado do “complexo natural da região, incluindo o conhecimento da natureza dos seus contrastes internos. Envolve uma metodologia ecodesenvolvimentista para as questões básicas de utilização dos espaços físicos e ecológicos”, o que inclui o debate sobre a preservação dos espaços e recursos naturais.

Segundo Ab'Saber (1989), é preciso conhecer a região amazônica para então descrevê-la, bem como o seu curso provável de desenvolvimento. Ainda para o autor (1989, p. 5), para compreender a região, ao nível propositivo, deve ser feito um “cruzamento dos conhecimentos sobre os fatos fisiográficos e ecológicos com os fatos da conjuntura econômica, demográfica e social da região”. Um pouco mais além desse conjunto de informações, é necessário avaliar “o papel que as cidades e a rede urbana preexistente podem desempenhar nos processos de desenvolvimento incentivado”.

Para o pequeno e médio empreendedor do setor primário da economia, é importante a adoção de uma política de desenvolvimento que oportunize o seu acesso aos diversos mecanismos de apoio, a exemplo do que ocorre com as empresas de grande porte, inclusive os grandes produtores rurais. Esses, segundo Dowbor (2008), conseguem apoio financeiro não somente para atividade principal, a de produção, mas também a abertura de mercados no exterior, fomento para a renovação da tecnologia utilizada. Para os pequenos produtores, “existem iniciativas pontuais, mas nada que possa se comparar, nada que possa ser qualificado, efetivamente, como uma verdadeira política nacional de apoio ao desenvolvimento local” (DOWBOR, 2008, p. 7).

Pensar o desenvolvimento local é criar condições para que as organizações empresariais, de qualquer porte, possam fortalecer e competir no mercado e, assim, contribuir para o crescimento

social. Todavia, os mecanismos de apoio citados estão, principalmente, disponíveis às grandes organizações. Portanto, um efeito desencadeado do apoio concedido às grandes empresas, deveria privilegiar o estabelecimento de parcerias, com pequenos e médios empreendedores locais, criando um efeito de espiral do desenvolvimento. A parceria entre as organizações e os atores locais contribui para o crescimento da atividade produtiva e da economia local, haja vista o desenvolvimento de uma região ser possível a partir da adoção de uma política participativa de desenvolvimento local planejada.

De acordo com Dowbor (2008), os entraves ao desenvolvimento local no País apontam para a solução dos seguintes problemas: financiamento e comercialização; tecnologia; desenvolvimento institucional; informação; comunicação; educação e capacitação; trabalho, emprego e renda; e sustentabilidade ambiental. Além desses, os efeitos derivados dos fomentos poderiam ser melhor avaliados se houvesse uma base de dados consistente sobre a aplicação dos recursos. Ao longo deste artigo, será possível constatar que a precária, e difusa, oferta de dados é, em si, um grande obstáculo à avaliação dos benefícios dos fundos de fomento.

O desenvolvimento corresponde às ações centradas na oferta de serviços e na garantia de direitos humanos básicos para as pessoas, na distribuição democrática dos benefícios do progresso técnico, científico, econômico e financeiro, cuja participação ativa das pessoas é um elemento essencial para a construção do progresso social. O desenvolvimento resulta da governabilidade democrática e participativa (VIDAL, 2007).

Pensar em desenvolvimento regional significa lidar com a diversidade territorial, estabelecer estratégias de desenvolvimento dos atores que produzem essa diversidade. Assim, o desenvolvimento regional demandaria, *a priori*, a formação de lideranças comunitárias locais, com capacidade para compreender e discutir os principais aspectos da temática do desenvolvimento sustentável (ARRAIS, 2007). O desenvolvimento fomenta novas forças produtivas e a instauração de novas relações de produção, promovendo um processo sustentável de

Um projeto de desenvolvimento é intrinsecamente um projeto pela paz, uma vez que o desenvolvimento se estabelece sobre os vários níveis da sociedade, visando reduzir os contrastes locais entre pobreza absoluta e riqueza absoluta.

crescimento econômico que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento aos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados dessa produção (SINGER, 2004). O desenvolvimento local não pode ser mais uma ação do Estado sobre uma dada região sem que haja o engajamento dos diversos atores da sociedade. Muito menos é concebível a adoção de modelos que privilegiem apenas o crescimento econômico e a acumulação de riquezas, de modo concentrado (FURTADO, 2008).

Um projeto de desenvolvimento é intrinsecamente um projeto pela paz, uma vez que o desenvolvimento se estabelece sobre os vários níveis da sociedade, visando reduzir os contrastes locais entre pobreza absoluta e riqueza absoluta. O que abriga, especialmente nas periferias, um esforço de estabelecer relações produtivas pautadas pelo respeito à cidadania e ao desenvolvimento pleno dos indivíduos e da sociedade local.

O desenvolvimento local resulta dos investimentos feitos tanto pelos agentes públicos quanto pelos agentes privados, sendo que esses últimos desempenham um papel efetivo na distribuição das riquezas geradas pelo trabalho. Esse efeito gerador de riquezas pode ser observado em diversos países, nos quais foram adotadas políticas de desenvolvimento local, pautadas por intensos investimentos na produção industrial.

O caso chinês é emblemático. Orientado para o crescimento econômico, baseado na formação de indústrias, o governo chinês criou a Zona Econômica Especial (ZEE), responsável pela difusão de tecnologia e capacitação organizacional, o que conferiu ao país capacidade para desenvolvimento tecnológico local. Posteriormente, em razão da formação das bases para crescente autonomia tecnológica, a ZEE foi transformada em Zona de Desenvolvimento Tecnológico (ETDZ), que estimulou a entrada de investimentos estrangeiros e promoveu o crescimento industrial. O território chinês dividiu-se em três grandes regiões: a costeira, que acolheria o modelo industrial; a central, responsável pela produção agrícola e energética; e a oeste, responsável pela produção pecuária e de mineração. Em todas elas, buscou-se fomentar a capacidade de produção (CEDEPLAR, 2010).

A utilização dos espaços geográficos para fins economicamente planejados, sua ocupação e exploração, além da criação de infraestrutura para o escoamento da produção, são fatores importantes para que o desenvolvimento regional ocorra. A integração regional favorece e cria oportunidades de abertura de novos mercados. Além disso, a reorganização econômica mundial tem exigido dos Estados a adoção de medidas políticas que estimulem o desenvolvimento regional, com a indução das localidades de entorno à formação

A utilização dos espaços geográficos para fins economicamente planejados, sua ocupação e exploração, além da criação de infraestrutura para o escoamento da produção, são fatores importantes para que o desenvolvimento regional ocorra.

de competências complementares, formando o ciclo virtuoso do progresso, expandindo-se sobre o nível da atividade econômica local e regional.

O desenvolvimento regional deve apropriar-se dos aspectos valiosos da configuração geopolítica nacional. Pré-condições do desenvolvimento, como instalação de infraestrutura viária, portuária, de comunicação, oferta de energia, devem ser providas como parte de um processo de desenvolvimento integrado, visando o escoamento da produção industrial e acesso ao comércio e aos serviços, públicos e privados, oferecidos na região.

Observa-se que as políticas de desenvolvimento regional, pautadas na atividade industrial, quando acompanhadas de iniciativas educacionais, sobretudo com a oferta de mão de obra tecnicamente qualificada, são indutoras de crescimento econômico e, por consequência, de progresso técnico e, ao longo do tempo, tecnológico.

Nas relações cooperativas, *i.e.*, quando há coordenação entre o Governo, as Instituições de Ensino Superior (IES) e as empresas locais, o progresso alcançado tem o conhecimento técnico e tecnológico na sua base. Essa forma de aliança tem se revelado um forte indutor de desenvolvimento nas localidades, muitas das quais lograram atingir reconhecimento como um polo econômico relevante ao setor desenvolvido. Tem-se como certo que o mesmo tipo de parceria é um recurso positivo também na atividade primária.

Pesquisa apresentada por Santos et al. (2009) descreveu a formação do aglomerado econômico em torno do Instituto Nacional de Telecomunicações (Inatel), em Santa Rita do Sapucaí, sul de Minas, cujas origens remontam a instalação da Escola Técnica de Eletrônica Francisco Moreira da Costa, em 1959. Desde seu início, a escola ofereceu mão de obra qualificada para o setor de serviços e para o empreendedorismo local. Vários técnicos formados abriram o seu pequeno negócio e prosperaram em um ambiente cooperativo, criando as bases dos Sistemas Locais de Produção compreendidos, principalmente, pela indústria de bens e serviços na área de Telecomunicações e Tecnologia da Informação, o que trouxe reconhecimento à região designada como o Vale da Eletrônica.

Outro estudo, conduzido por Santos e Amato Neto (2009), revelou a inversão do perfil da sociedade — de rural para urbana — gradualmente ocorrida na cidade São José dos Campos, a partir da instalação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica, nos anos 1950, por decorrência da instalação das primeiras empresas de base tecnológica da região.

Naturalmente, é importante relativizar os exemplos citados em razão de fatores geográficos. No caso de Santa Rita do Sapucaí, a distância dos centros econômicos foi um fator de propulsão da atividade no setor técnico e tecnológico para a gradual mudança do perfil econômico da cidade. Ao contrário de São José dos Campos, que a proximidade com os centros econômicos já estabelecidos nos arredores da capital paulista permitiu à cidade apropriar-se do transbordamento industrial, sendo essa proximidade um fator de atratividade para a chegada das indústrias.

Contudo, é fato que o apoio governamental, associado à instalação de escolas ou centros de formação de mão de obra qualificada e a existência de atividades industriais, em um processo coordenado, conduz a algum tipo de crescimento e gera, ao longo do tempo, desenvolvimento socioeconômico. Das experiências mundiais recentes, infere-se que o desenvolvimento regional é uma função derivada da ação coordenada entre diferentes agentes que visam estabelecer progresso socioeconômico, orientado para uso intensivo das competências regionais.

1.2 Modelo Brasileiro de Desenvolvimento Local e Regional

A intensa competição entre países é um aspecto relevante nos modelos de desenvolvimento estudados. Em comum com a China, Espanha, França e Estados Unidos, o Brasil apresenta grande diversidade regional, embora essa diversidade esteja sujeita a polarizações críticas na geração e distribuição de renda resultantes da concentração da atividade econômica pautada pelo modelo industrial, e pela desconsideração das potencialidades regionais periféricas de desenvolvimento com cres-

cimento econômico e social, em outros setores econômicos de produção limpa.

O governo brasileiro criou na Constituição Federal de 1988 os Fundos Constitucionais do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), com o objetivo de possibilitar o desenvolvimento regional. Os recursos desses Fundos Constitucionais são oriundos de 0,6% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, e do imposto sobre produtos industrializados. Eles são destinados ao financiamento de atividades econômicas, de modo a proporcionar o crescimento econômico com desenvolvimento.

De modo análogo aos programas de desenvolvimento regional dos países supracitados, o Fundo Constitucional do Norte (FNO), objeto desta pesquisa, destina-se ao desenvolvimento do Norte do País, com a ampliação das atividades econômicas, geração de emprego e renda, inserção de novos produtos e melhoria de qualidade de vida da população.

O modelo de desenvolvimento regional no Brasil foi fortemente apoiado em políticas de investimento em ações de caráter assistencialista. Com isso, ao longo das décadas, essa abordagem tem reforçado as desigualdades regionais, econômicas e sociais (IANNI, 2004), ao mesmo tempo em que contribui para a concentração de riqueza e crescimento industrial nas áreas de interesse político, não necessariamente econômico ou social.

De acordo com Bandeira (2004), o modelo de desenvolvimento regional até então adotado começou a sofrer desgaste em função dos resultados insatisfatórios. Alternativas vêm sendo geradas no campo das políticas regionais, no sentido de promover a competitividade por meio da mobilização do potencial endógeno das áreas menos desenvolvidas.

O Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, do Ministério da Integração, por exemplo, propõe um modelo de desenvolvimento pautado nos atores locais. Assim, o modelo de desenvolvimento regional, ao considerar as bases sociais, possibilita

estabelecer um Plano de Desenvolvimento Local que efetivamente promova o seu crescimento com a valorização de suas peculiaridades e do modo de vida e ao espaço regional (DINIZ; LEMOS, 2005). As condições locais devem ser determinantes para o planejamento regional e precisam ser consideradas, de modo que os objetivos estabelecidos nas localidades sejam alcançados. Uma vez alcançados esses objetivos, a capacidade local de empreender deve ser geradora de novos conhecimentos, o que, na soma do esforço das localidades envolvidas, tornará a região mais produtiva, inovadora, com condições de ser competitiva interna e externamente sem, contudo, colocar em risco os recursos e o ambiente natural de cada uma.

1.3 Sustentabilidade

Há uma estreita relação entre o desenvolvimento regional e a sustentabilidade ambiental, tornando-se necessário que as discussões sejam permeadas por ambos os temas em razão do alto custo social envolvido quando as ações relacionadas ao desenvolvimento regional são desconectadas de suas consequências sobre o ambiente natural.

Almeida (2007, p. 129) explica que “a verdadeira sustentabilidade é subversiva. Subverte a ordem estabelecida ao sacudir conceitos arraigados, redefinir hierarquias e trazer para frente do palco temas e personagens antes relegados aos bastidores.” O autor ainda acrescenta que a “liberalização do comércio e as privatizações do setor de infraestrutura nas últimas décadas do século XX transferiram uma gigantesca parcela do poder político, econômico e estratégico do Estado para as empresas”, quase que estabelecendo uma nova forma de governança em um “mundo de poder tripolar” regido pelo governo, empresas e sociedade civil organizada.

Um movimento inverso articula-se por meio das empresas e do Estado, especialmente nas regiões mais pobres do mundo, em liberar a exploração de suas riquezas regionais em favor de

grandes grupos empresariais, sem adequada ênfase ao desenvolvimento das sociedades locais, o que contribui para o acirramento das diferenças regionais. Uma ação socialmente inclusiva é imprescindível para a recuperação das potencialidades regionais que, em geral, são exploradas até o quase esgotamento de suas riquezas. Trata-se de uma equação difícil de ser resolvida.

Sachs (1993, p. 35) afirma que o “crescimento quantitativo ilimitado da produção material não pode ser sustentado para sempre dada a finitude da espaçonave Terra”. Portanto, se efetivamente desejarmos evitar o “inevitável esgotamento do ‘capital natural’, tanto como fonte de recursos como sumidouro de resíduos, o processamento de energia e de materiais deverá ser reduzido”.

Uma combinação de esforços acompanhada de um projeto de futuro, que insira a sociedade local na sua elaboração, poderá resultar em ações de desenvolvimento e crescimento econômico-social que respeitem a transparência dos resultados, mantendo um plano de intervenção ambiental acionável sempre que a sustentabilidade ambiental esteja em risco.

Casaroto Filho e Pires (2001, p. 20) avaliam que a economia mundial aponta para três grandes vetores: “a globalização, [...] a regionalização, [...] e a descentralização, pois cada região necessita de flexibilidade para arranjar seus fatores e tornar-se competitiva”.

A integração dos mercados globais tem contribuído para uma nova delimitação dos territórios. A capacidade produtiva e a especialização regional, combinada com uma política de descentralização, gerariam conhecimento especializado e, em grau compatível com a sua especialização, as capacidades regionais geradoras de vantagens competitivas sustentáveis.

Casaroto Filho e Pires (2001) citam o caso da região de Emilia Romagna, na Itália, como modelo de desenvolvimento regional. Nesse caso, as pequenas empresas da região associaram-se para beneficiar-se da escala da marca regional, da produção e de tecnologia, da escala da logística e da vocação da região para serem competitivas e lograr sucesso. Ainda que comparações nem

sempre sejam perfeitamente alinháveis, o fato é que a região italiana de Emilia Romagna oferece aos países na linha do desenvolvimento uma perspectiva de que é possível atingir o desenvolvimento de uma região de modo integrado. E, com isso, oferecer à sociedade um efetivo aumento na geração de empregos e na renda, melhoria na qualidade de vida e sustentabilidade das localidades envolvidas.

Um dos maiores desafios dos países da América Latina é lidar com a intensa desigualdade social e deterioração do meio ambiente, que concentra parte substancial da renda em dez das famílias mais ricas. No Brasil, a situação parece ser mais crítica, pois a renda *per capita* dos 10% mais ricos é, pelo menos, 32 vezes mais elevada do que a renda de 40% dos mais pobres. A menor diferença de renda entre classes latino-americanas estão no Uruguai e na Costa Rica, países nos quais, no mesmo grupo de análise, a diferença é de, respectivamente, 8,8 e 12,6 vezes a renda dos 40% mais pobres (DOWBOR, 2007).

A partir das questões levantadas, infere-se que o caso brasileiro requer uma atenção especial. O Brasil ainda apresenta uma forte concentração de renda em poder de uma pequena parcela da população, caracterizando desigualdades sociais com efeitos, também, na degradação ambiental, uma vez que essa riqueza resulta da exploração dos bens naturais. Esse é o caso bastante peculiar da região amazônica e de todo o norte do País.

1.4 A Região Amazônica

A região norte do Brasil compreende uma área de quase 3,87 milhões de quilômetros quadrados, com 8,3% da população brasileira — ou em torno de 15,9 milhões de habitantes —, e apresenta densidade demográfica de 3,77 habitantes/km² (IBGE, 2010). Essa região é formada pelos estados do Pará, Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins, e, historicamente, passou por várias políticas de indução do crescimento, mas que nem sempre promoveram o desenvolvimento.

De acordo com os estudos de Buarque, Lopes e Rosa (1995), até o final da década de 1960, o comportamento econômico e espacial da região Norte acompanhou as diferentes flutuações do ciclo da borracha, principal fator da dinamização e atração populacional.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a região experimentou o último estágio da expansão cíclica do látex e da borracha, voltada fundamentalmente para a exportação aos países aliados. O ciclo da borracha se esgotou definitivamente ao final da Guerra, depois de reanimação decorrente do conflito pelo controle estratégico da produção mundial do látex. A economia regional sofreu uma prolongada estagnação e relativo isolamento econômico, em consequência da reorganização do mercado internacional do látex, marcada pela concorrência dos países asiáticos e pela mudança tecnológica tida com o desenvolvimento de substitutos da borracha natural. Apesar da expansão geral da demanda, decorrente do desenvolvimento da indústria automobilística mundial, a Amazônia não teve condições tecnológicas e locacionais para acompanhar a concorrência.

As diferentes frentes de ocupação econômica e humana da região Norte tinham duas motivações: a) interesse geopolítico de controle e domínio nacional das extensas fronteiras e das riquezas regionais; e b) atratividade e potencial econômico dos recursos naturais. Essas seriam as justificativas para o governo brasileiro empreender a ocupação do território amazônico, com interesse especial na proteção, e exploração nacional, dos recursos naturais.

Em relação à ocupação e à exploração da região amazônica nas décadas de 1950 a 1980, Buarque, Lopes e Rosa (1995) afirmam que a intervenção pública estruturada e abrangente na região amazônica se iniciou, efetivamente, no final do primeiro governo de Vargas. A região ganhou um corpo institucional e formal após a Segunda Guerra Mundial, com a Constituição de 1945, que definiu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), correspondente a 3% das

rendas tributárias da União, estados e municípios, para ser investidos na região.

Com a Constituição Brasileira de 1953, foi criada a SPVEA, órgão de desenvolvimento regional anterior à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Contudo, os instrumentos e políticas instaladas pela SPVEA foram modestos para a dimensão do espaço amazônico e os mecanismos constitucionais não funcionaram conforme o previsto. A construção das rodovias Belém-Brasília e Acre-Brasília propiciou um enlace da região, contornando a hileia Amazônia oriental com o centro da economia brasileira. A combinação das teses geopolíticas com a proposta desenvolvimentista dos militares conferiu à Amazônia destaque muito especial: a ocupação do território nacional e o aproveitamento das grandes riquezas concentradas nas vastas extensões do espaço regional amazônico.

Na virada da década de 1960 foram criados os instrumentos de implantação da Zona Franca de Manaus e ampliados, para a região, os mecanismos e incentivos fiscais e financeiros já existentes no Nordeste. Surgiu, então, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), da redefinição do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), e foi criado o Banco da Amazônia S.A. (Basa), ambos baseados na experiência do Nordeste brasileiro, e que passaram a gerenciar os incentivos fiscais e financeiros, mais tarde, inseridos no Fundo de Investimento da Amazônia (Finam).

No início da década de 1970, foi criado o Programa de Integração Nacional (PIN), do qual derivou o primeiro programa de crédito formalmente conduzido pelo governo, o Programa de Redistribuição de Terras e Agroindústria do Norte (Proterra). Esse programa tinha o objetivo de facilitar a compra da terra e, assim, melhorar as condições de trabalho rural e incentivar a agroindústria na Amazônia e no Nordeste, tornando possível redimensionar a estratégia de desenvolvimento regional, como meio de correção da pobreza. Contudo, os resultados obtidos não foram expressivos (MAHAR, 1978).

Entre 1975 e 1987, o governo criou o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), investindo em infraestrutura básica para 15 polos de crescimento e para a integração do Norte às demais regiões do Brasil, com a abertura de rodovias. No entanto, mais uma vez, os resultados alcançados foram frustrados, em razão dos conflitos agrários e ambientais que ainda marcam a região.

A partir de 1980, a região recebeu novos investimentos para grandes projetos, especialmente na área da mineração, como o Programa Grande Carajás (PGC), que demandou a construção de obras de infraestrutura para sua implantação, o que causou sérios problemas de ordem social e ambiental.

Buarque, Lopes e Rosa (1995) consideram que o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Polamazônia criaram as bases para redefinição do espaço regional. Em grande medida, a integração fragmentada da região Norte resultou dos investimentos realizados, diferenciando a ocupação regional, criando os grandes eixos de crescimento. De acordo com Varela (2001), os investimentos diretos realizados pelo governo e os induzidos pela iniciativa privada possibilitaram crescimento horizontal da economia regional. Esse crescimento não foi acompanhado de um desenvolvimento com oferta de emprego, renda e equidade social, tampouco possibilitou a região a tornar-se competitiva com relação às demais. Permaneceram, assim, as disparidades existentes.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 instituiria os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Centro-Oeste (FCO) e Nordeste (FNE) para fomento das micro, pequenas, médias e grandes empresas que empreendam atividades nos setores mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infraestrutura, comercial e de serviços, nos estados da região Norte: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

O FNO oferece crédito a taxas de juros que variam, em função do porte do mutuário, de

8,75% a 14% ao ano, para as operações relativas aos setores industrial, agroindustrial, turístico, de infraestrutura, comercial e de serviços. Essas taxas de juros são reduzidas em 15%, como um bônus de adimplência, para pagamentos até a data do respectivo vencimento. O prazo dos empréstimos é de até 12 anos, incluindo três anos de carência. Trata-se, portanto, de uma importante fonte de fomento, gerida pelo Banco da Amazônia S.A.

A associação entre os financiamentos contratados e os indicadores socioeconômicos poderá oferecer indícios acerca do progresso social e econômico nas localidades investigadas.

1.5 Modelos de Desenvolvimento Local

A ideia da criação de indicadores de sustentabilidade surgiu no evento denominado Eco 92. A proposta era definir padrões sustentáveis de desenvolvimento e indicadores que permitissem analisar as várias dimensões da sustentabilidade, ou seja, ambiental, econômica, social, ética e cultural (CAMPOS; RIBEIRO; SOUZA, 2008).

O QUADRO 1 apresenta uma síntese dos modelos de análise de sustentabilidade.

QUADRO 1 — Síntese dos modelos de sustentabilidade

| Índice / Dimensões / Indicadores | Dificuldades / Limitações | Aplicação |
|--|---|---|
| Pegada Ecológica Utiliza vários tipos de espaços (áreas construídas, agrícola, pastagens, oceanos, florestas) e de consumo, como energia, habitação, bens e serviços, alimentação, transporte. | Os dados utilizados nem sempre estão disponíveis em bancos de dados, especialmente em estudos de localidades. | Estudos do impacto do homem sobre o meio ambiente. Tem sido usado em teste de simulação de Pegada Humana. |
| Índice de Sustentabilidade Ambiental — ESI Congrega quatro componentes; 21 indicadores e 76 variáveis. | Difícil de aplicar. Exige enorme quantidade de dados primários para que sejam obtidas as variáveis e os indicadores. | É um índice robusto e laborioso de calcular. Difícil interpretação. |
| Indicadores de Desempenho Energético — EMPis Para ser calculado leva em os aspectos considerados na produção: energia, matéria, dinheiro e informação. | Utiliza o critério de energia e um fator de conversão chamado de transformidade. Demanda muitos cálculos e os dados nem sempre são disponíveis. | Em estudos sobre uso de energia e impactos ambientais, para produção agrícola. Considerado de difícil interpretação. |
| Índice de Desenvolvimento Sustentável — ISD Usa as dimensões social, econômica e ecológica, calculadas por seis índices globais. | Pouco conhecido, limita-se a três dimensões, embora considere indicadores como IDH. | Atende ao planejamento de políticas públicas. Tido como de difícil análise. |
| Dashboard Usa quatro dimensões (econômica, social, ambiental e institucional) e 57 indicadores. | Embora global, possui limitações de uso em localidades que não possuem Banco de Dados Socioeconômicos. | Políticas públicas e planos de responsabilidade socioambiental. Permite a análise completa das dimensões e indicadores, inclusive os tratados pelo IDH. |
| Índice de Desenvolvimento Humano — IDH Analisa três aspectos: educação, renda e longevidade. | Os dados são disponíveis junto aos órgãos de pesquisa, porém, em longos intervalos de tempo. | Em estudos de planejamento de políticas públicas e privadas. Uso global. Fácil aplicação e análise. |

FONTE: Adaptado de WWF (2010); Dias (2002); Campos (2008); Zgurovsky (2007); Siche et al. (2007) Benetti (2006); Fukuda-Parr et al. (2000, apud SCARPIN, 2006); Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship (2005)

Pelas características descritas de cada índice e ferramentas de análise mais utilizadas e facilidade de acesso, a análise dos resultados será complementada pelo uso do índice *Dashboard*, disponível na rede mundial de computadores como sistema livre, pelos motivos expostos no tópico a seguir.

2 Metodologia

O método de pesquisa aplicado a este trabalho segue a lógica empírico-indutiva, uma vez que, por meio do levantamento particular, cujo objeto de estudo são os financiamentos

contratados do FNO, detalhadamente apurados e, neste caso, concedidos no período de 1989 a 2008, logra-se obter conclusões amplas sobre o fenômeno estudado que, aqui, refere-se ao desenvolvimento regional.

Dada a natureza do objeto e do fenômeno estudado, optou-se pelo tipo de pesquisa descritiva, uma vez que este tipo de pesquisa permite relacionar as características específicas de uma determinada população ou fenômeno, e estabelecer as relações entre as variáveis que compõem o objeto de estudo.

Assim, buscou-se delinear os recortes de análise por porte de empresas e atividade

econômica dos empreendimentos que contrataram financiamentos do FNO, associando os indicadores socioeconômicos dos municípios, estabelecendo uma avaliação longitudinal, pelo período estudado — de 1989 a 2008 —, o que permitiu descrever os efeitos do Fundo Constitucional do Norte no desenvolvimento social e econômico da mesorregião estudada.

2.1 Problema de Pesquisa

Este estudo foi dirigido para obter resposta ao seguinte problema de pesquisa: os fundos constitucionais criados no Brasil, como o FNO, contribuem para minimizar os gargalos do desenvolvimento local?

Para responder ao problema de pesquisa, foram analisados diversos relatórios de domínio público acerca do FNO disponíveis no Banco da Amazônia; e dados do Ministério da Integração Nacional; do IBGE; da Conferência Nacional dos Municípios (CNM); do IPEA e da Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças (Sepof) do Estado do Pará.

2.2 Tratamento dos Dados

Os dados foram analisados sob a ótica histórico-documental, à luz dos fatos históricos. Não houve interferência dos pesquisadores, uma vez que o objetivo era o de analisar um fenômeno (RICHARDSON, 2008; GODOI; BANDEIRA-DE-MELO; SILVA, 2010).

Os dados obtidos dos municípios estudados foram agrupados nas respectivas microrregiões que compõem a mesorregião de Belém, no Pará. Assim dispostos, no fito de tornarem-se informações inteligíveis, os dados foram tratados com base em fórmulas de cálculos simples, para obtenção dos valores relativos aos montantes contratados anualmente, e para o cálculo das variações de índices socioeconômicos, em cada município e

cada região — municípios que compõem a região de Belém e de Castanhal, possibilitando a análise do resultado da mesorregião, de acordo com o período estudado.

A análise do Índice de Sustentabilidade na região foi baseada no Painel *Dashboard*, pois atende as recomendações da ONU e do IBGE, e permite avaliar as dimensões ambiental, social, econômica e institucional. Foram utilizados 30 indicadores, em razão da limitação de dados existentes dos municípios que constituem a mesorregião de Belém. Estudos anteriores, de outras regiões, como de Benetti (2006) que utilizou 28 indicadores, e de Campos (2008) que usou 31, validam esse intervalo de indicadores como aceitável.

Foi pesquisada a evolução na contratação do FNO por programas oferecidos e porte de tomadores, considerando os pequenos, médios e grandes empreendedores que receberam fomento no período entre 1989 e 2008.

3 Resultados Obtidos

A mesorregião objeto de estudo está caracterizada pelos dados apresentados na TAB. 1, que apresenta os municípios e seus respectivos indicadores socioeconômicos.

TABELA 1 – Área, população e IDH dos municípios da mesorregião de Belém

| Índice de Desenvolvimento Humano - IDH | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|---------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|
| | Área | | Crescimento Populacional | | | | Educação | | Longevidade | | Renda | | Municipal | |
| | (Km2) | 1980 | 1991 | 2000 | 2005 | 2007 | 1991 (a) | 2000 (b) | 1991 (a) | 2000 (b) | 1991 (a) | 2000 (b) | 1991 (a) | 2000 (b) |
| Ananindeua var % b/a | 185 | 65.878 | 88.151 | 393.569 | 482.171 | 484.278 | 0,871 5% | 0,913 | 0,683 15% | 0,767 | 0,645 0% | 0,647 | 0,733 7% | 0,782 |
| Barcarena | 1310 | 20.015 | 45.946 | 63.268 | 74.120 | 84.566 | 0,771 13% | 0,870 | 0,709 13% | 0,800 | 0,606 5% | 0,635 | 0,695 11% | 0,768 |
| Belem | 1065 | 933.280 | 1.244.689 | 1.280.641 | 1.405.871 | 1.408.847 | 0,883 5% | 0,928 | 0,710 7% | 0,758 | 0,708 3% | 0,732 | 0,767 5% | 0,806 |
| Marituba | 103 | 0 | 0 | 74.429 | 97.254 | 93.416 | 0,791 11% | 0,880 | 0,612 11% | 0,679 | 0,544 7% | 0,581 | 0,649 10% | 0,713 |
| S. Barbara | 278 | 0 | 0 | 11.378 | 13.018 | 13.730 | 0,761 11% | 0,847 | 0,604 10% | 0,664 | 0,491 11% | 0,546 | 0,619 11% | 0,686 |
| Benevides | 188 | 22.315 | 68.465 | 35.546 | 44.216 | 43.272 | 0,782 12% | 0,875 | 0,575 15% | 0,664 | 0,501 19% | 0,595 | 0,619 15% | 0,711 |
| Bujará | 1005 | 25.992 | 14.117 | 21.032 | 25.364 | 22.485 | 0,615 24% | 0,761 | 0,673 9% | 0,732 | 0,508 -5% | 0,483 | 0,599 10% | 0,659 |
| Castanhal | 1029 | 65.246 | 102.071 | 134.496 | 154.811 | 152.144 | 0,768 11% | 0,854 | 0,652 17% | 0,761 | 0,596 4% | 0,622 | 0,673 11% | 0,746 |
| Sta. Izabel | 718 | 24.044 | 33.329 | 43.227 | 50.543 | 51.762 | 0,750 14% | 0,855 | 0,652 12% | 0,732 | 0,569 1% | 0,576 | 0,657 10% | 0,721 |
| Sto. Antonio | 538 | 11.460 | 17.128 | 19.835 | 21.531 | 24.814 | 0,684 21% | 0,831 | 0,600 22% | 0,732 | 0,496 4% | 0,518 | 0,593 17% | 0,694 |
| Inhangapi | 471 | 7.333 | 6.668 | 7.681 | 8.316 | 9.592 | 0,629 20% | 0,757 | 0,696 5% | 0,732 | 0,490 11% | 0,546 | 0,605 12% | 0,678 |

FONTE: IBGE (2010); CNM (2010)

Na TAB. 1, é possível examinar que a população da mesorregião de Belém, de 1991 a 2007, cresceu 47,41% em relação ao ano de 1991, em que se observa a implantação e uso inicial dos recursos do FNO, no ano de 2007. Em particular, no período de 2000 a 2007, o crescimento populacional verificado foi de 14,57%, evidenciando a atratividade da região sobre outras localidades do estado.

Outro dado que suporta a afirmação do aumento de atratividade e justifica o crescimento populacional da mesorregião é o aumento das receitas do município, em grande parte resultantes da geração de valor adicionado. A TAB. 2 mostra essa variação.

TABELA 2 – Receitas geradas nos municípios da mesorregião

| | Receitas do Município | | | Varição |
|--------------------------|-----------------------|-----------------|-------------------|--------------|
| | 2000 (a) | 2005 | 2007 (b) | b/a |
| Ananindeua Var. % b/a | R\$ 74.694.898 | R\$ 141.515.827 | R\$ 211.623.695 | 2,83 |
| Barcarena | R\$ 28.463.014 | R\$ 102.216.724 | R\$ 131.086.826 | 4,61 |
| Belem | R\$ 461.259.970. | R\$ 884.651.373 | R\$ 1.218.800.122 | 2,64 |
| Marituba | R\$ 8.870.978 | nh | R\$ 67.599.369 | 7,62 |
| S. Barbara | R\$ 4.152.008 | R\$ 5.103.583 | nh | Indisponível |
| Benevides | R\$ 7.636.778 | R\$ 17.630.845 | nh | Indisponível |
| Bujarú | R\$ 5.327.990 | R\$ 14.275.960 | R\$ 19.673.421 | 3,69 |
| Castanhal | R\$ 25.905.373 | nh | R\$ 108.314.473 | 4,18 |
| Sta. Izabel | R\$ 12.184.801 | R\$ 22.676.835 | R\$32.315.204 | 2,65 |
| Sto. Antonio | R\$ 7.897.373 | R\$ 14.077.843 | nh | Indisponível |
| Inhangapi | R\$ 2.559.294 | nh | R\$ 6.428.369 | 2,51 |

FONTE: IBGE (2010); CNM (2010)

No período entre 1989 e 2008, a aplicação de recursos do FNO, na mesorregião de Belém, representou um montante de R\$ 1.423.631.253,00, distribuídos em 12.644 contratos de crédito, nas atividades associadas à agricultura e pecuária e indústria. Desse total de operações realizadas e do montante investido pelo FNO na mesorregião em questão, 11.324 operações foram destinadas ao setor da agricultura e pecuária, correspondendo 13,46% dos recursos do FNO.

Para a indústria, foram destinados 86,54% dos recursos, ou seja, torno de R\$ 1.232 bilhões, em 1.320 operações. O valor médio das operações de financiamento para o setor agropecuário foi de R\$ 16.921,65 contra R\$ 933.341,28 da indústria. A TAB. 3 apresenta os valores concedidos por porte das empresas tomadoras de recursos:

TABELA 3 – Distribuição dos recursos do FNO, entre 1989 e 2008, por porte de empresa

| Financiamentos concedidos pelo FNO nas atividades agricultura e indústria (1989 - 2008) na Mesoregião de Belém | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|------------------|---------|
| Municípios | Cooperativa | PRONAF | Mini e Micro | Pequeno | Médio | Grande | Total | % Total |
| Ananindeua | R\$ 0 | R\$ 1.500 | R\$ 6.587.345 | R\$ 169.764.278 | R\$44.597.973 | R\$93.036.477 | R\$ 313.987.573 | 22,06% |
| Barcarena | R\$ 0 | R\$ 142.177 | R\$ 2.916.314 | R\$ 4.584.753 | R\$ 3.589.153 | R\$ 105.258.243 | R\$ 116.490.640 | 8,18% |
| Belém | R\$ 2.149.000 | R\$ 106.500 | R\$ 44.436.318 | R\$ 74.223.016 | R\$156.333.863 | R\$ 498.579.295 | R\$ 775.827.992 | 54,50 |
| Marituba | R\$ 0 | R\$ 39.500 | R\$ 364.055 | R\$ 790.330 | R\$15.662.540 | R\$ 14.852.791 | R\$31.709.216 | 2,23% |
| Sta. Bárbara | R\$ 364.936 | R\$ 322.500 | R\$ 143.322 | R\$ 420.713 | R\$2.985.900 | R\$ 2.186.886 | R\$6.424.257 | 0,45% |
| Benevides | R\$ 479.270 | R\$ 28.500 | R\$ 1.662.102 | R\$ 2.632.874 | R\$ 4.015.342 | R\$ 14.931.202 | R\$23.749.290 | 1,67% |
| Bujarú | R\$ 0 | R\$ 0 | R\$ 1.833.112 | R\$ 459.107 | R\$ 824.297 | R\$ 85.800 | R\$3.202.316 | 0,22% |
| Castanhal | R\$ 3.513.541 | R\$ 22.750 | R\$ 20.374.921 | R\$ 10.143.823 | R\$28.604.794 | R\$ 38.767.673 | R\$ 101.427.227 | 7,12% |
| Sta Izabel | R\$ 0 | R\$ 593.660 | R\$ 5.292.728 | R\$ 5.636.809 | R\$ 7.016.461 | R\$ 9.390.714 | R\$27.930.372 | 1,96% |
| Sto. Antonio | R\$ 0 | R\$ 16.500 | R\$ 5.560.250 | R\$ 5.255.834 | R\$ 1.829.624 | R\$ 200.003 | R\$ 12.862.211 | 0,90% |
| Inhangapi | R\$ 0 | R\$ 25.500 | R\$ 4.643.083 | R\$ 1.286.792 | R\$ 2.139.059 | R\$ 1.925.725 | R\$10.020.159 | 0,70% |
| Total | R\$ 6.506.747 | R\$ 1.298.812 | R\$ 93.813.550 | R\$ 275.198.329 | R\$267.599.006 | R\$ 779.214.809 | R\$1.423.631.253 | 100% |
| % Total | 0,46% | 0,09% | 6,59% | 19,33% | 18,80% | 54,73% | 100% | |

FONTE: BASA (2009)

A análise das operações e valores evidencia uma forte concentração dos volumes de empréstimos concedidos na cidade de Belém (54,50% do total), para as atividades industriais de grande porte, com 54,73% dos recursos financiados. Seria de se esperar que houvesse uma correlação entre o aumento do emprego formal na mesoregião e essa concentração de recursos.

A região Norte ainda é fortemente orientada para a atividade agropecuária de pequeno porte, fortemente baseada na unidade familiar como recurso produtivo. Contudo, à medida que se observa a empresa de grande porte como grande tomadora de recursos, em volume de financiamento, seria de esperar, mencionando novamente, que a maior concentração de novos empregos ou mesmo de variação da taxa de emprego se desse na indústria de grande porte. A TAB. 4 apresenta o balanço de empregos gerados.

TABELA 4 – Empregos formais gerados na mesorregião de Belém, de 1989 a 2008

| Ano / Setor | Agropecuário | Indústria | Serviços | Subtotal | % |
|-------------|--------------|-----------|----------|----------|------|
| 1989 | 2.964 | 61.061 | 40.593 | 106.607 | 4,47 |
| 1990 | 3.002 | 55.149 | 36.292 | 96.433 | 4,04 |
| 1991 | 3.695 | 49.449 | 34.793 | 89.928 | 3,77 |
| 1992 | 2.739 | 45.100 | 33.978 | 83.809 | 3,51 |
| 1993 | 3.742 | 44.449 | 37.591 | 87.775 | 3,68 |
| 1994 | 6.525 | 43.998 | 37.787 | 90.304 | 3,79 |
| 1995 | 6.105 | 40.167 | 41.945 | 90.212 | 3,78 |
| 1996 | 6.943 | 40.042 | 45.129 | 94.110 | 3,95 |
| 1997 | 5.600 | 69.156 | 46.916 | 123.669 | 5,18 |
| 1998 | 4.520 | 42.433 | 50.281 | 99.232 | 4,16 |
| 1999 | 5.117 | 42.917 | 53.393 | 103.426 | 4,34 |
| 2000 | 4.702 | 46.760 | 57.368 | 110.830 | 4,65 |
| 2001 | 5.338 | 50.972 | 61.603 | 119.914 | 5,03 |
| 2002 | 4.966 | 50.738 | 68.634 | 126.340 | 5,3 |
| 2003 | 4.877 | 50.217 | 76.095 | 133.192 | 5,58 |
| 2004 | 5.486 | 58.018 | 86.313 | 151.821 | 6,36 |
| 2005 | 5.485 | 59.916 | 94.567 | 161.973 | 6,79 |
| 2006 | 6.456 | 65.262 | 101.792 | 175.516 | 7,36 |
| 2007 | 7.376 | 69.454 | 69.454 | 148.291 | 6,22 |
| 2008 | 7.125 | 70.059 | 112.680 | 191.872 | 8,04 |

FONTE: IBGE (2009)

O quantitativo de empregos formais criados na mesorregião nos setores da agropecuária, indústria e serviços refletem os investimentos nos municípios que compõem essa mesorregião.

No detalhamento, por município, observou-se que aqueles que mais recursos receberam do Fundo foram os que mais geraram empregos formais. O que pode ser considerado inexato enquanto valor absoluto, porém, destaca-se em termos relativos, pois a indústria tende a gerar maior número de registros em Carteira do Trabalho do que os setores

de serviços e o agropecuário. De qualquer forma é relevante, pois as atividades agropecuárias e industriais contribuem para, gradualmente, remodelar o tradicional perfil da região emblematicamente cunhado extração mineral, que há muito marca a região como sendo essencialmente exportadora de *commodities* primárias.

Outra expectativa com relação ao aumento da atividade econômica, independentemente do setor seria uns aumentos nos indicadores do desenvolvimento econômico-social apontado — PIB *per*

capita e IDH — em relação aos demais municípios da mesorregião. Contudo, os investimentos do FNO foram aplicados em períodos alternados de maior e menor valor, fator que pode ter sido consequência de diversos fatores como: maior rigidez orçamentária, inadimplência, plano de investimentos com prioridades em outras áreas do estado ou região e a crise econômica mundial.

Os resultados apontaram para o crescimento do PIB *per capita* e IDH dos municípios das duas

microrregiões, com destaque para os municípios que mais recursos investidos obtiveram: Ananindeua, Barcarena, Belém, Marituba e Castanhal. Porém, os dados não permitem afirmar que esse desenvolvimento garante sustentabilidade.

O QUADRO 2 apresenta a avaliação do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS), elaborada segundo a técnica e indicadores previstos no *Dashboard*, para as duas microrregiões que perfazem o estudo de campo.

QUADRO 2 — Apuração do IDS das microrregiões inseridas na mesorregião de Belém

| Microrregião | Dimensão | Pontuação | Classificação | Coloração |
|--------------|---------------|-----------|---------------|-----------|
| Belém | Natureza | 446 | Médio | |
| | Econômica | 457 | Médio | |
| | Social | 519 | Médio | |
| | Institucional | 519 | Médio | |
| | IDS | 468 | Médio | |
| Castanhal | Natureza | 395 | Ruim | |
| | Econômica | 487 | Médio | |
| | Social | 500,6 | Médio | |
| | Institucional | 485 | Médio | |
| | IDS | 452 | Médio | |

FONTE: Os autores

Considerações Finais

O presente trabalho procurou contribuir para o debate do Fundo Constitucional do Norte (FNO) como mediador do desenvolvimento da mesorregião de Belém, no Pará, região Norte do País.

A pesquisa verificou que o planejamento e os investimentos das atividades agropecuárias e agroindústrias na mesorregião de Belém deveriam ocorrer simultaneamente em ambas as microrregiões: Belém e Castanhal.

As operações e investimentos feitos pelo FNO apresentam oportunidades de melhoria no sentido de potencializar a vocação dos municípios para a produção especializada com estímulo à inovação e verticalização da produção.

Observou-se a necessidade de o FNO focar melhor suas ações de modo que atendam o objetivo a que ele foi criado, priorizando os municípios e segmentos cujo processo de produção induza o crescimento com desenvolvimento econômico e social da localidade de maneira sustentável, com maior crescimento do PIB *per capita* e IDH.

A análise de sustentabilidade na mesorregião de Belém pelo método *Dashboard* possibilitou constatar que ele é viável para a mensuração da sustentabilidade local.

Os resultados da pesquisa comparados às teorias de Sen (2000), de Elkington (2001) e de Dowbor (2008) confirmam que o planejamento das políticas públicas ou privadas, a exemplo da aplicação de recursos públicos, deve contemplar a análise de sustentabilidade local para garantir

uma melhor aplicação dos recursos e um desenvolvimento mais justo que leve à liberdade.

O IDS Médio da mesorregião deve ser um alerta para os gestores públicos e a sociedade civil organizada: torna-se necessário planejar ações mais eficazes de controle e análise frequentes de mobilização social em defesa de uma ruptura com velhas práticas do uso da terra, visando o surgimento de novas formas de garantir a sobrevivência sustentável.

A ausência de um Banco de Dados Socioeconômicos dos municípios da mesorregião foi um fator de grande limitação da análise e, futuramente, impactará na dificuldade de analisar os efeitos das melhorias que, por ventura, possam ser promovidas.

Conclui-se que, em 20 anos de existência, os investimentos do FNO contribuíram com o crescimento dos municípios da mesorregião de Belém, mas não maximizaram esse crescimento em virtude da concentração dos recursos em alguns municípios, setor e porte, gerando um desenvolvimento desigual na região.

Sugere-se que o Basa, por meio do FNO, priorize investimentos nos empreendimentos

de minimicro e pequeno porte, bem como de cooperativas, planeje e invista simultaneamente nos setores da agropecuária e agroindústria, com estímulo à verticalização da produção, geração de empregos, trabalho e renda, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social sustentável.

Uma limitação deste estudo refere-se à dificuldade de coletar informações que estão distribuídas em diferentes agentes institucionais. A falta de um método de monitoramento sistemático da evolução desdobrada dos investimentos é, talvez, a causa da dificuldade mencionada.

Novas pesquisas podem ser feitas a partir desta, especialmente aquelas que combinem a pesquisa documental e a pesquisa de campo, mediante a condução de entrevistas, que possa mensurar a percepção dos sujeitos quanto ao nível de progresso atingido, pois a liberdade substantiva perpassa a análise subjetiva, especialmente em regiões periféricas.

Recomenda-se que, no futuro, sejam conduzidas análises comparativas entre regiões, para que se possa avaliar se há, ou não, similaridade com resultados decorrentes do acesso de fundos constitucionais em outras regiões do País.

- Recebido em: 06/02/2012
- Aprovado em: 02/05/2012

Referências

- AB'SABER, Aziz. Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: questões de escala e método. **Estudos Avançados**, São Paulo: USP, v. 3, n. 5, p. 4-20, jan./abr. 1989. [online].
- ALMEIDA, Fernando. **Os Desafios da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. O território goiano: uma abordagem quase contemporânea do desenvolvimento regional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém,PA. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.
- BANCO DA AMAZÔNIA – BASA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte. FNO. **Relatório do exercício**: 1989. Belém, 2009.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. **As Mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional**: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais. 2004. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas>>. Acesso em: 15 dez. 2010.
- BENETTI, Luciana. **Avaliação do Índice de desenvolvimento sustentável (IDS) do Município de Lages/ SC através do método do painel de sustentabilidade**. 2006. 215p. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Engenharia Ambiental, Florianópolis, 2006.
- BUARQUE, Sérgio C.; LOPES, Antero D.; ROSA, Tereza C. Integração fragmentada e crescimento da fronteira norte. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.) **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: UNESP, 1995.
- CAMPOS, Cláudia A. **Estruturação do indicador de sustentabilidade Dashboard aplicado à produção familiar de frutas orgânicas no município de Itapuranga-GO**. 2008 Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-Graduação em Agronegócio, Goiânia, 2008.
- _____; RIBEIRO, F. L.; SOUZA, C. B. Indicador de sustentabilidade Dashboard: análise da sustentabilidade da produção familiar de frutas no município de Itapuranga-GO. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco – AC. **Anais...** Rio Branco, 2008.
- CASAROTO FILHO, Nelson; PIRES, Luis Henrique. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**. São Paulo: Atlas, 2001.
- CEDEPLAR. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais. **Principais experiências mundiais de planejamento regional e urbano**: lições para o Brasil. Síntese das Interpretações. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/ExperienciasMundiaisintese2ALTERADO.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. CNM. **Perfil municipal**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/perfil/br.perfil.asp>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

DIAS, Genebaldo F. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana**. São Paulo: Gaia, 2002.

DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

DOWBOR, Ladislau. **Inovação social e sustentabilidade**. 2007. Disponível em: <http://www.teia.fe.usp.br/biblioteca_virtual/dowbor_inovacaosocial.doc>. Acesso em: 28 nov. 2009.

_____. **Política nacional de apoio ao desenvolvimento local**. 2008. Disponível em: <<http://dowbor.org/09dlfinalnovaedica63p.doc>>. Acesso em: 28 nov. 2009.

ELKINGTON, John. **Canibais com garfo e faca**. São Paulo: Makron Books, 2001.

ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY INDEX. ESI - **Benchmarking national environmental stewardship**: New Haven: Yale University, 2005

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GODOI, Christiane K; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

IANNI, Octavio. **A Ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidades/painel.php?codmun>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Sala de Imprensa. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso em: 28 dez. 2011.

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

ORTEGA, E. **Engenharia ecológica: conceitos básicos e importância do trabalho de H. T. Odum**. Disponível em: <<http://www.fea.unicamp.br/docentes/ortega/livro/C01-EngEcol.pd>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

RICHARDSON, Robert J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XX**. São Paulo: Studio Nobel:Fundap, 1993.

SCARPIN, Jorge E. **Estudos dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do Estado do Paraná**: Instrumento de controladoria para tomada de decisões na gestão governamental. Tese (doutorado). Departamento de Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **A Urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, Isabel C.; AMATO NETO, João. A formação do polo aeronáutico na cidade de São José dos Campos e seus reflexos na localidade. In: SOUZA, Cidoval Moraes de; e Maria Cristina P. Innocentini Hayashi. (Orgs.). **Ciência, tecnologia e Sociedade**: enfoques teóricos e aplicados. São Carlos: Pedro e João Editores, 2009. p. 185-222.

SANTOS, Isabel C. et. al. **Influências da especialização tecnológica local sobre o empreendedorismo e o desenvolvimento regional**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 29., 2009, Salvador, BA. Anais... Salvador: ABEPRO, 2009.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICHE, Raul et al. **Índices versus indicadores**: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. Revista Ambiente e Sociedade. Campinas, v. 10, n. 2, p. 137-148. jul./dez. 2007.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento solidário**: significado e estratégia. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2004.

_____. **É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres?** Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2004.

VARELA, Benedito Luiz. **Análise da eficiência econômica do FNO sobre a agropecuária do Estado do Pará – 1989/1999**. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade da Amazônia. Departamento de Economia, 2001.

VIDAL, Joseph Pont. A governança urbana e o pacto global na Amazônia. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Belém, PA. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.

WORLD WILDLIFE FUND. WWF. **Pegada ecológica**. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/pegada_ecologica/o_que_compoe_a_pegada>. Acesso em: 27 dez. 2010.

ZGUROVSKY, M. **Sustainable development global simulation**: quality of life and security of the world population. Ukraine: Kyiv Polytekhnik, 2007.