

Recebimento: 28/05/2021

Aceite: 12/07/2021

PROPOSTAS RECENTES DE MUDANÇAS NOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO: EM CURSO A DESFIGURAÇÃO PROGRESSIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)¹

RECENT PROPOSALS FOR CHANGES IN BRAZIL'S CONSTITUTIONAL FUNDING FUNDS: THE ONGOING DISFIGUREMENT OF THE NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT POLICY (PNDR)

Guilherme Lopes²

Fernando César de Macedo³

Aristides Monteiro Neto⁴

Resumo

O artigo tem como objetivo investigar propostas legislativas de alteração nos principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): os fundos constitucionais de financiamento. A disputa por seus recursos suscita os diferentes interesses de entes federativos e das elites regionais por sua apropriação. Através da revisão bibliográfica e análise documentos do Congresso Nacional que tratam das Propostas de Lei e Propostas de Emenda Constitucional, observamos que estão em voga mudanças substanciais no ordenamento normativo, financeiro e administrativo dos fundos. Tais alterações estão desassociadas dos princípios que deveriam nortear o combate aos desequilíbrios regionais, portanto, desvinculadas da PNDR.

Palavras-Chave: Fundo Constitucional de Financiamento. Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Políticas regionais.

¹ The present work is an adapted version of the study presented at the V Seminar on Regional Development, State and Society (V Seminário de Desenvolvimento Regional), 2021, Taubaté.

² Doutorando em Desenvolvimento Econômico no Instituto de Economia da UNICAMP (IE/UNICAMP) e pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (CEDE). Membro do Grupo de Estudos das Transformações Econômicas e Territoriais (Getete). Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional- PNPDI/IPEA. Campinas – SP, Brasil. E-mail: guilherme.cla.lopes@gmail.com.

³ Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp) e pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (CEDE). Coordenador do Grupo de Estudos das Transformações Econômicas e Territoriais (Getete). Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional- PNPDI/IPEA. Campinas – SP, Brasil. E-mail: Fernando.cezar.macedo@gmail.com.

⁴ Doutor em Economia Aplicada (Unicamp). Pesquisador Sênior do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, DF, Brasil. E-mail: aristides.monteiro@ipea.gov.br.

Abstract

This article aims to investigate legislative change proposals in the Regional Constitutional Funds that finance the National Policy for Regional Development (PNDR) in Brazil. Regional elites and federation entities dispute over the appropriation of the funds increasing resources. A review of the literature concerned with the funds functioning and effectiveness, and an analysis of parliamentary sessions and National Congress documents that addressed the process of draft laws and Proposed Constitutional Amendments showed that substantial changes in the normative, financial, administrative and managerial order are in progress. These changes misrepresent the fight against regional imbalances and, therefore, the PNDR principles.

Keywords: Constitutional Financing Fund. National Regional Development Plan (PNDR). Regional Policies.

Introdução

Desde a promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF) passaram a seguir as diretrizes da política regional brasileira, sendo importante instrumento para sua realização. Entretanto, estão em voga no Congresso Nacional algumas propostas de alterações financeiras, administrativas e normativas sobre os FCF, de modo que este artigo tem por objetivo analisar tais propostas. A hipótese principal é de que as proposições em tramitação via Projetos de Lei (PL) e/ou Propostas de Emenda Constitucional (PEC) estão desassociadas dos princípios que deveriam nortear o combate aos desequilíbrios regionais, portanto, desvinculadas da PNDR. Junto com essa hipótese, percebemos outros dois movimentos relacionados ao espírito das propostas em tramitação no Congresso Nacional: 1) o reforço à tendência histórica de esvaziamento da política regional brasileira; 2) a tendência a manter a lógica de atuação dos instrumentos de financiamento regional mais guiada pelos interesses particularistas e espacialmente concentradores do mercado e menos preocupada em viabilizar vetores de desenvolvimento regional. Concluímos, então, que as propostas de mudanças, via PLs e as PEC, se orientaram por demandas localizadas, vinculadas aos interesses setoriais (e não regionais), as quais mantêm os FCFs como meros financiadores do processo de acumulação corrente, sem necessariamente vincular-se aos objetivos estratégicos da PNDR, alinhados e subordinados aos requerimentos de curto prazo da economia de mercado.

Metodologicamente, o trabalho segue dois caminhos interligados. Primeiro, foram realizadas pesquisas qualitativas, por meio da revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos, relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e relatórios oficiais do Governo que realizam monitoramento sobre o funcionamento e efetividade dos fundos. Segundo, analisou-se as sessões do Congresso que tratam da tramitação das PLs e PECs sobre as mudanças nos fundos. Procurou-se captar a percepção dos atores envolvidos no tema e os interesses que se encontram por trás das disputas destes fundos públicos e averiguar para onde se direcionou ou pretende se direcionar os recursos deles.

Além dessa introdução, o presente artigo conta com outras quatro seções: a primeira busca tratar do progressivo e relativo esvaziamento da “questão regional”; a segunda seção tem como foco de interesse a relação entre os FCF e a PNDR, ao qual se constata o distanciamento gradual dos fundos com os objetivos guia da política regional brasileira; na terceira seção, verificamos as mudanças em pauta sobre os FCF, via PLs e PECs, com intuito de aproximar os fundos aos interesses do ciclo de acumulação em detrimento dos objetivos traçados pela PNDR; e, por fim, apresentamos as conclusões na quarta seção.

A Questão regional nas Constituições Federais e a desvalorização histórica do tema

Há vasta e qualificada literatura no Brasil dedicada à investigação do papel dos fundos públicos no financiamento de políticas públicas, especialmente daquelas relacionadas com a temática social, como visto em Salvador (2010, 2012) e Behring (2010). São trabalhos que procuram compreender esse importante vetor de financiamento de políticas governamentais, seu crescimento

e sua relação com o processo de valorização do capital, através do sistema tributário e do orçamento público. O Estado, ao garantir as condições gerais de reprodução da sociedade, através — mas não apenas — dos fundos públicos, traz para dentro de seu orçamento interesses contraditórios de diversos grupos sociais. Afinal, tanto o orçamento quanto os fundos públicos que neles se inserem são disputados por diferentes frações do capital e categorias de trabalhadores com interesses no mais das vezes não convergentes. A distribuição e uso desses recursos reflete o estágio das lutas sociais e do poder de barganha de cada classe (com seus múltiplos interesses) nas conjunturas específicas e define diferentes projetos de país.

Aqui interessa um dos aspectos dessa disputa: a concepção e operacionalização da política regional brasileira e, dentro dessa, o papel dos FCFs. Estes, um dos principais financiadores das ações explícitas para combate das desigualdades regionais.

A Constituição Federal – CF de 1934 foi a primeira a determinar em seu texto a obrigatoriedade de recursos destinados à ação sobre uma região específica, para a qual a União deveria reservar 4% de sua receita total para aplicação no Nordeste, sendo $\frac{3}{4}$ partes dela para obras e $\frac{1}{4}$ para assistências aos atingidos pelas intempéries. O artigo 177 daquela CF consolidava (e ampliava) o ato legislativo de 1919 de Epitácio Pessoa que destinou 2% da receita da União para obras de irrigação no Nordeste (BONAVIDES, 1971). Era claramente uma interpretação hidráulica ou hídrica do problema da região, tratado como questão natural e não como problema social e econômico decorrente da formação regional (FURTADO, 1958; GTDN, 1959). Posteriormente, a Lei nº 175 de 7 de janeiro de 1936 definiu os parâmetros dos planos de intervenção estatal. Nela, é perceptível a interpretação de que a seca era o grande problema regional e a ação federal não apenas a combateria como, com esse esforço, reforçaria a posição da região como área agrícola em um momento em que a industrialização ganhava força como aspiração nacional.

A CF de 1946, por sua vez, veio ampliar ainda mais a ação estatal sobre o território por meio do artigo 199 que estabelecia a execução do plano de valorização econômica da Amazônia no qual a União deveria aplicar durante, pelo menos, vinte anos consecutivos⁵ quantia não inferior a 3% da sua renda tributária na área amazônica, a mesma quantia que deveria ser direcionada para o Nordeste, conforme o artigo 198. Além dessa quantia garantida constitucionalmente, o artigo 29 das Disposições Transitórias, numa clara inspiração da experiência no Vale do Tennessee nos EUA, segundo aponta Bonavides (1971), garantiu recurso adicional ao Nordeste, ao qual o Governo Federal ficava obrigado, durante vinte anos, a aplicar pelo menos 1% de sua renda tributária para a área do rio São Francisco e seus afluentes. Com esse dispositivo, a região Nordeste mantinha o montante de recursos previstos em 1934, porém reforçava seu papel na divisão territorial do trabalho no país – como produtor agrícola – o qual só seria parcialmente rompido com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, que passou a se orientar pela busca de sua diversificação produtiva. No total, eram destinados 7% da receita tributária do país para a intervenção regional.

A CF de 1988 recolocou a obrigatoriedade de recursos para a atuação federal sobre as regiões, depois de seu desaparecimento na CF de 1967. Agora a CF destinava 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e dos impostos sobre produtos industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A [Lei nº 7.827](#) de 1989 regulamentou a utilização desses recursos com a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento-FCF- do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que, além de contarem com estes tributos, contavam também com outras fontes de receitas que são crescentes ao longo do tempo⁶. Os FCF têm por objetivo contribuir para a redução das desigualdades regionais por meio do suprimento de crédito por parte de instituições financeiras federais de caráter regional credenciadas, as quais executam programas de financiamento aos setores produtivos das respectivas regiões-alvo⁷. Assim, atuam não mais com bases na solução

⁵ A Emenda Constitucional nº 21 de 30 de novembro de 1966 modificou esse prazo temporário para uma permanente transferência de recursos federais para a Amazônia.

⁶ Os fundos também têm os retornos das aplicações realizadas como fonte de recursos, atuando em um processo de retroalimentação. Essas fontes, além dos repasses do tesouro são, segundo Macedo e Coelho (pag 2, 2015): “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”

⁷ Por força de lei, os recursos são distribuídos da seguinte maneira: o FNE capta 1,8% dos 3% do IPI e IR totais do país que compõem os fundos, ou seja, a esta região cabem 60% do que é constitucionalmente destinado aos FCF. Do volume total de recursos do FNE, há previsão constitucional de aplicação de metade (0,9%) direcionada exclusivamente ao Semiárido

hidráulica (Nordeste) ou na valorização econômica (Amazônia), mas na perspectiva de ampliar a base econômica das “regiões atrasadas” e atrair para elas capital produtivo. Incorporava-se, por isso, todo o Centro-Oeste às áreas elegíveis para recebimento de recursos, o que antes estava restrito apenas a sua parte setentrional amazônica.

Podemos observar que, entre as distintas Constituições Federais, houve significativa queda relativa de recursos para a política regional. Na **Tabela 1**, a preços de dezembro de 2019, corrigidos pelo IPCA, podemos fazer uma série de exercícios que demonstram a diminuição relativa dos recursos para a política regional.

Tabela 1: Arrecadação Federal de Tributos Total e de IPI e IR - (em R\$ milhões)

Ano	- IR	-IPI	(C) - B/A (%)	(D)-Receita tributária (total)	(E)-(A+B)/D (%)	(F) -3% de IR+IPI	(G) - 4% de Rec. Tribu. Tot.	(H) -7% de Rec. Tribu. Tot.
1995	135.251	63.727	47,1	341.059	58,34	5.969	13.642	23.874
2000	182.829	60.713	33,2	443.221	54,95	7.306	17.729	31.025
2005	265.981	56.476	21,2	641.100	50,3	9.674	25.644	44.877
2010	355.515	68.207	19,2	868.364	48,8	12.712	34.735	60.785
2015	398.455	60.895	15,3	897.979	51,15	13.781	35.919	62.859
2019	442.879	57.940	13,1	961.276	52,1	15.025	38.451	67.289
Variação	227%	-9,10%		181,9%		151,7%	181,9%	181,9%
Total	7.445.449	1.520.951		17.265.284		64.467	166.611	290.710

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Economia. Elaboração própria a partir de Macedo (2014).

Nota: Preços de dezembro 2019. Valores corrigidos pelo IPCA.

Em 2019, por exemplo, caso fossem vinculados 4% da receita tributária à política regional, como foi na CF/1934 (coluna G), isso significaria que entre 1995 e 2019, R\$ 166,611 bilhões seriam destinados para a área. Em vez disso, foi arrecado a partir de 3% do IPI e do IR, como consta na CF/88, cerca de R\$ 64,467 bilhões (coluna F), o que representa uma diferença de R\$ 101,653 bilhões, ou um valor 2,5 vezes menor. E, caso fosse mantida a previsão legal de 7% para a área regional conforme a CF 1946 (Coluna H), o montante de recursos seria 4,5 vezes maior (R\$ 290,710 bilhões) do que foi destinado ao FNO, FNE e FCO em 2019.

Ademais, na coluna E, em que se soma o IR (coluna A) com o IPI (coluna B) e os divide pela receita tributária total (coluna D), temos um indicador percentual do peso do IPI e do IR na receita tributária. Como se vê, houve gradativa redução, partindo de 58,3% em 1995 para 52,1% em 2019. Isto é, os impostos atrelados ao financiamento da política regional estão perdendo peso relativo, fragilizando também os repasses para os fundos. Entretanto, se formos observar repasse nos valores dos FCFs (coluna F), houve aumento de 151,4% (ponta a ponta), mas ainda assim em ritmo inferior ao da arrecadação tributária total (coluna D) que cresceu 181,9% no período.

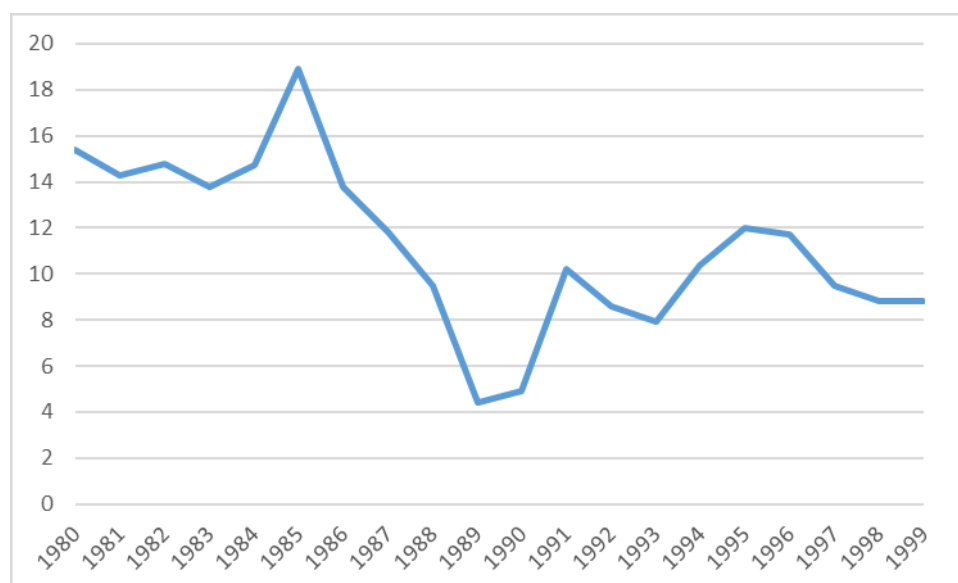
Outros três motivos reforçam a ideia de desvalorização da questão regional ao longo do tempo na agenda pública do país. O primeiro é o esvaziamento progressivo das superintendências de desenvolvimento regional relacionado às suas capacidades orçamentárias, financeiras e gerenciais apesar de elas continuarem financiando os investimentos produtivos nas regiões elegíveis, mas sem o prestígio, as atribuições ou recursos que tiveram até os anos 1980.

O segundo motivo é a decrescente presença de gastos para o enfrentamento dos desequilíbrios regionais na execução orçamentária do governo federal. Para uma série de 1980 a 1999, na qual é possível comparar a informações da Secretária do Tesouro Nacional - STN, é perceptível a queda nos gastos com desenvolvimento regional ao longo do período, como se observa no **Gráfico 1**. Além disso, a portaria 42 de 1999 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

brasileiro. O FNO e o FCO recebem cada qual 0,6%, perfazendo a parcela de 1,2%, ou seja, 40% da arrecadação de impostos que financiam os referidos fundos.

retirou definitivamente desenvolvimento regional do status de função orçamentária (PORTUGAL; SILVA, 2020).

Gráfico 1: Participação (em %) da função Desenvolvimento Regional no orçamento da União (despesa liquidada)



Fonte: STN, Ministério da Economia. Elaboração própria.

O terceiro é a tendência de priorizar, desde a reforma tributária de 1966, as políticas setoriais *vis-à-vis* às regionais. Com essa reforma, generalizou-se os incentivos setoriais que reduziram a força a política regional, pois eles poderiam ser usados em qualquer região do país, sem qualquer compromisso com a equidade territorial. As questionáveis políticas mais recentes de desoneração tributária, minuciosamente analisadas por Goularti (2020), também contribuíram para isso, pois reduziram a base de arrecadação do IPI e do IR que compõe o *funding* dos FCFs, o que refreia sua capacidade de alavancagem das economias regionais beneficiárias.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) e a Política Regional Brasileira

Um ponto crucial do debate é que, além da fragilização relativa, os FCF vêm sendo distanciados dos objetivos guia da PNDR.

A extinção, no início dos anos 2000, das Superintendências de Desenvolvimento Regional representou o auge do enfraquecimento da atuação federal na questão regional brasileira. Contudo, no período subsequente, sob nova orientação governamental, a política regional voltou a vigorar institucionalmente em 2007 com o Decreto nº 6.047, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)⁸.

Apesar de ser um marco, a primeira versão do PNDR não engrenou como política de planejamento, o que para Rocha e Alves (2014) deve ser atribuído principalmente à falta de maturidade política do plano. Assim, poucos anos após sua implementação legal, a PNDR passou por uma revisão em 2012. Essa segunda versão da política foi oficializada somente pelo Decreto-Lei nº 9.810, de 30 de maio de 2019.

Entretanto, mesmo após essa nova versão, a PNDR não chegou a ser efetivada de fato, mas não por falta de elementos “técnicos-teóricos”, mas por concorrer com outras políticas e programas que ganharam maior relevância política, como aponta Monteiro Neto (2015). Assim, a PNDR não chegou a atingir o status de política pública essencial, e está longe de alcançar relevância e primazia na condução do desenvolvimento regional brasileiro. O fato é que a realidade regional brasileira sofreu modificações que pouco têm a ver com as ações derivadas da política regional em si.

⁸ Nesse limbo houve programas do governo orientados para a questão regional, como as agências de regulação (vide ADENE e ANA) cujo foco era a regulação e fiscalização do setor privado com vistas aos mecanismos de valorização do mercado, sem preocupar-se necessariamente com a formulação de políticas ligadas ao desenvolvimento regional, como mostra Carvalho (2001).

Diversos estudos e autores da área como Monteiro Neto (2015); Coelho (2017); Macedo; Porto (2018); Brandão (2020), entre outros, apontam para os motivos que resultaram em baixa efetividade da política sobre a dinâmica regional brasileira. Entre os motivos mais citados está a ausência de constituição de novo fundo específico para a PNDR, ainda que a política conte como braço financeiro os FCFs, os quais passaram a seguir os princípios norteadores da PNDR, sendo declarado regimentalmente como um “instrumento explícito” da política regional. A diferença conceitual entre os dois fundos é crucial. A ideia de um fundo nacional específico para a política regional – que não veio a se concretizar – implicaria em recursos orçamentários federais direcionados para o financiamento de ações e programas federais em caráter de cooperação e coordenação com entes subnacionais. Ocorre que os FCFs, em seu formato atual de natureza financeira e não orçamentária, não podem ser utilizados por governos subnacionais, de modo que se configuram apenas como recursos emprestáveis a empresas e, desse modo, se tornam limitantes da consecução de vários dos objetivos da PNDR. São meros financiadores de empreendimentos privados sem orientação de: busca de aumento do Valor Adicionado Bruto local, de aumento de multiplicadores intersetoriais e sem busca de ganhos sistêmicos de produtividade e competitividade, insuficientes para promover mudança estrutural nas regiões (e microrregiões) onde atuam.

Além disso, existem outros problemas relacionados à efetividade dos FCFs. As instituições financeiras regionais gestoras e executoras dos recursos dos fundos, ao atuar sob orientação e legislação bancária-financeira do Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), tendem a operar os recursos com uma lógica exclusiva de garantia de retornos financeiros. Desse modo, têm optado financiar aqueles investimentos privados que se orientam pela localização privilegiada em áreas de maior porte, com melhores externalidades e competitividade e maior dinamismo econômico e tamanho do mercado, sobretudo no entorno das grandes capitais e dos enclaves exportadores (MACEDO; PIRES; SAMPAIO, 2017).

Auditorias⁹ realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) detectam também elementos de ordem administrativa, gerencial, normativa e de fiscalização e financeira sobre a atuação dos fundos. Assim, a despeito dos FCFs preencherem parcela da lacuna referente ao crédito, sua atuação, de modo geral, é de baixa efetividade, com efeitos localizados, de pequena magnitude e concentradores¹⁰, além de que não vêm seguindo plenamente seus objetivos como instrumento da política regional.

Atividade econômica regional, modelo exportador e as mudanças em jogo nos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Os FCFs apesar das citadas deficiências, são um instrumento importante para a política de desenvolvimento regional, pois financiam a atividade econômica das regiões-alvo, na medida em que contam com alguma disponibilidade de recursos, facilitam a tomada de empréstimos, estimulam o setor produtivo e impulsionam os efeitos multiplicadores do investimento, ampliando, assim, o horizonte temporal das decisões de gasto e ajustando as expectativas dos agentes. Por isso, os FCF se tornaram importante peça na “engrenagem” das alternativas de financiamento dos sistemas econômicos regionais. Dada esta relevância, têm sido formuladas diversas propostas de mudanças sobre os fundos a fim de aumentar a abrangência de seus empréstimos e recursos para uma gama maior de segmentos, setores e atividades econômicas.

Há de se destacar a economia política por trás da destinação dos recursos dos FCF, tanto das mudanças já institucionalizadas como das propostas em voga. Isto é, é preciso não só apresentar as alterações em si, como também apontar seus atores, os grupos de interesse e a (re)orientação implícita nas propostas, o que nos leva a pensar o papel do Estado brasileiro no atual contexto do padrão de acumulação de capital caracterizado por um enfraquecimento da indústria no Brasil e pelo dinamismo das atividades ligadas à produção e exportação de commodities e à exploração de

9 Para o FNE as auditorias realizadas pelo TCU são os TC 027.660/2018-4, TC-021.629/2017-0 e TC-023.407/2018-2; Para o FNO, TC 023.099/2018-6 e TC 015.567/2018-4; e para o FCO o TC-023.270/2018-7.

¹⁰ Vale a ponderação de que, apesar do esvaziamento dos FCFs enquanto instrumento da política regional e sua baixa eficácia, Macedo; Porto (2020) mostraram que as regiões estagnadas e de baixo nível de renda vêm, desde 2005, tendo aumento no volume de recursos dos fundos. Neste sentido, a PNDR tem tido efeito positivo quanto à aplicação de sua tipologia.

recursos naturais¹¹. A disputa pelos recursos oriundos dos fundos atrai a heterogênea classe política que procura direcioná-los para várias frentes, finalidades e interesses difusos.

Até o momento da redação deste texto foram verificadas 118 mudanças — entre revogações, alterações, complementos etc. — na lei nº 7.827/1989 que instituiu os fundos. As alterações já instituídas são agregadas em 15 leis, leis complementares, medidas provisórias e revogações que modificam a estrutura de governança, a abrangência territorial e o ordenamento normativo, financeiro, gerencial e administrativo dos FCF.

Essas leis, muito sinteticamente, podem ser agrupadas segundo objetivos-chaves: i) alteração na metodologia financeira¹²; ii) expansão da abrangência territorial¹³; iii) novas rubricas de gasto e concessão de dívidas¹⁴; iv) mudanças de governança e de ordem organizacional, normativa e gerencial¹⁵. Várias dessas leis são válidas tanto em um como em outro objetivo, mas para dar maior clareza à análise, decidimos alocá-las em somente um destes grupos. Uma das alterações mais significativas foram a lei nº 13.682/2018, que modifica a cobrança na taxa de juros a longo prazo (TJLP) controlada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), para a taxa de longo prazo (TLP) sujeitas às variações de mercado e às taxas cobradas pelos bancos comerciais, impondo aos fundos uma lógica de funcionamento pró-mercado, e a lei nº 13.530/2017, em que se instituiu, no Fundo de Financiamento Estudantil (Novo Fies), uma linha de crédito com recursos dos FCFs. A referida lei teve função relevante nesta trajetória institucional de enfraquecimento dos FCFs porque, a partir dela, abriu-se espaço para o financiamento de outros fundos setoriais pelos próprios FCFs, o que amplia o escopo e a abrangência dos objetivos atribuídos a eles, sem que tenham, necessariamente, vinculação com a questão regional.

Além dessas mudanças consolidadas, constatamos por meio dos portais institucionais da Câmara e Senado Federal que somente entre janeiro de 2019 a agosto de 2020 se verificam 31 projetos — Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP), Projeto de Emenda à Constituição (PEC), entre outros — ainda em tramitação nas Casas Legislativas que visam alterações legais sobre os fundos.

Pela impossibilidade de adentrar nas particularidades de todos esses projetos, também decidimos por agrupá-los de acordo com as finalidades predominantes em cada um. Vejamos a **figura 1**, que ilustra melhor as categorias e ramificações em que são alocadas essas propostas de mudanças nos fundos. Nessa figura, decidimos por considerar apenas os PLs e PLPs, deixando as PECs que versam sobre mudanças nos fundos para uma análise mais específica.

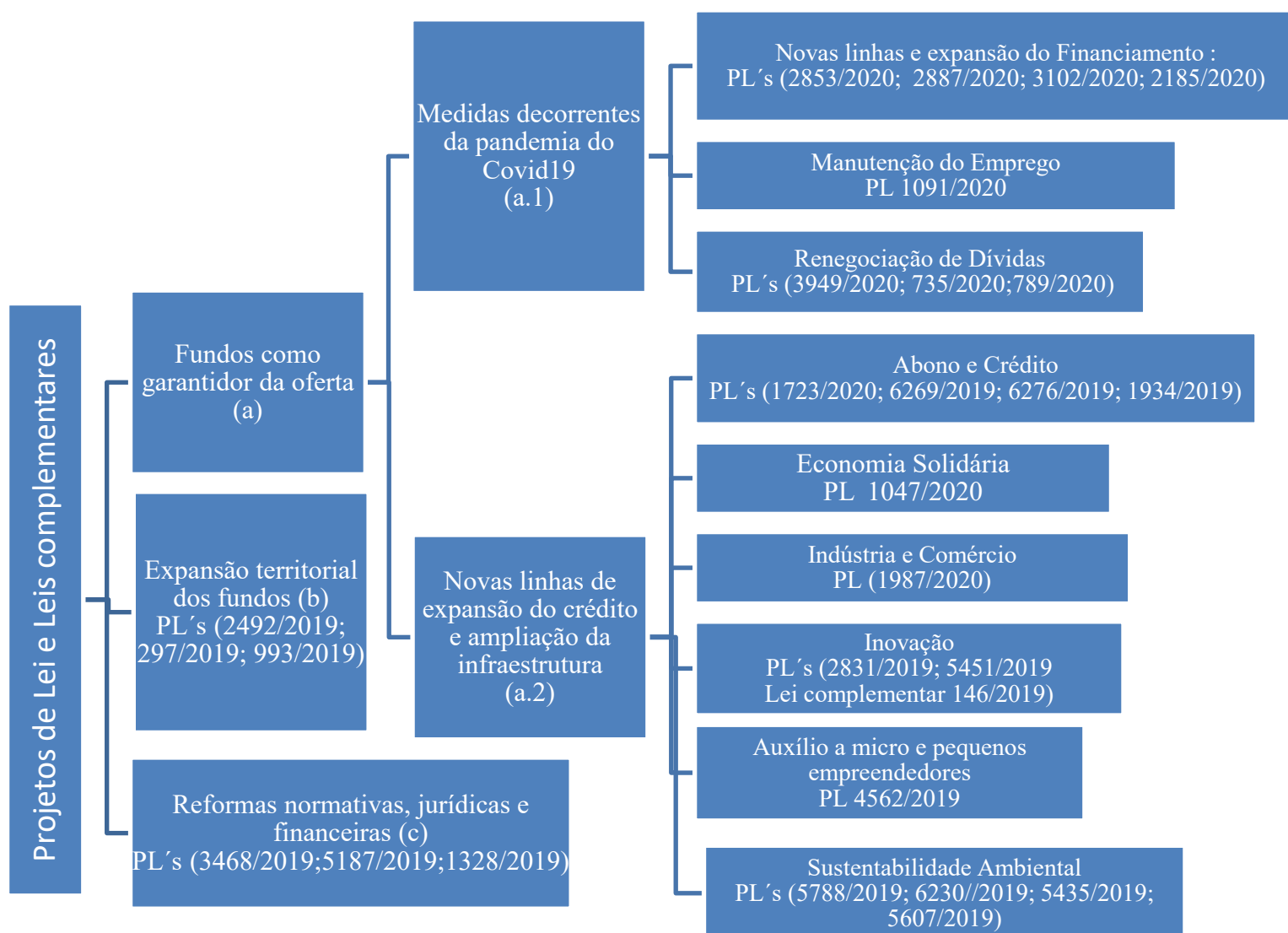
¹¹ Autores como Jaime Osório (2012) chamam a este modelo latino-americano de produção e inserção externa de Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva; Sampaio Jr, por sua vez, o chama de “reversão neocolonial” (2012); e Macedo (2010) e Cano (2014) o denominam de “especialização regressiva”.

¹² Leis nº 9.126/1995; nº12.793/2013; nº13.682/2018; nº 13.986/2020 e medida provisória 2.193-3/2001.

¹³ Lei nº 9.808/1999;

¹⁴ Leis nº 10.260/2001; nº 10.177/2001; nº11.775/2008; nº11.945/2009; nº13.530/2017 e Lei complementar nº 125/2007.

¹⁵ Leis nº11.524/2007 e nº 12.716/2012 e Lei Complementar nº129/2009.

Figura 1: PLs e PLPs sobre os FCFs por “finalidade chave”.

Fonte: Congresso Nacional (2020); Senado Federal (202). Elaboração própria.

Os Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar em tramitação, a despeito de serem ainda propostas, nos indicam os caminhos e rumos em que está se direcionando — ou pretende se direcionar — a agenda governamental e a alocação dos recursos públicos no que se refere ao desenvolvimento regional.

Organizamos os PLs e PLPs em três eixos temáticos de acordo com a finalidade de suas propostas. As propostas do eixo “a” dizem respeito à atuação sobre os agregados macroeconômicos, algo, diga-se de passagem, que não está fora dos objetivos intrínsecos dos FCFs, cuja atuação como ofertante de crédito resulta por estimular determinantes de gasto, consumo, investimento e produção da economia, elevando não só a demanda agregada do sistema econômico, como também promovendo a geração de emprego e renda. O eixo “b” agrega as propostas de expansão da abrangência territorial dos fundos, incorporando novos municípios às áreas de atuação dos FCF. Já o eixo “c” agrupa os PLs que versam sobre reformas na governança e no ordenamento normativo, administrativo e gerencial dos fundos.

O eixo “a”, denominado como “os fundos como garantidores da demanda e da oferta”, divide-se em dois. O “a.1” ramifica-se em quatro classes que visam alterações no regimento dos fundos justificadas ou oriundas pela pandemia do SARS-CoV-2. Essas medidas podem ter, ou não, caráter temporário. O “a.2” associa-se com novas linhas da expansão do crédito e ampliação da infraestrutura. As duas subdivisões congregam medidas em nível macro e microeconômico de estímulos ao circuito do consumo ou, ao menos, de manutenção da demanda, e também sobre a estrutura de oferta ao incluírem o setor de infraestrutura no rol dos empréstimos dos FCFs.

Apresentados os PLs e PLPs por grandes eixos temáticos, com as PECs faremos um caminho diferente, procurando destrinchar brevemente cada uma.

Primeiro analisamos a PEC 99/2019, de autoria do Deputado Federal [Juarez Costa \(MDB-MT\)](#), que tramita no Congresso Nacional e visa permitir o uso de, no máximo, 30% do valor de cada um dos fundos em suas respectivas macrorregiões para financiamento de obras públicas, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região. A justificativa, de acordo com a redação da proposta, é superar, por meio do aporte dos fundos, as dificuldades que a crise econômica e fiscal brasileira impõe à realização de investimentos em obras públicas. Ou seja, uma justificativa de curto prazo — embora a crise esteja prolongada — a definir uma ação que deveria ser de longo prazo. As obras públicas postuladas pela referida PEC são no sentido de modernizar, ampliar e reforçar a infraestrutura (especialmente ferrovias e rodovias) de suporte aos “corredores de exportação”, que viabilizariam o transporte de grandes quantidades de recursos naturais, *commodities* e matérias-primas do interior brasileiro aos [portos](#) do país. Não são mencionadas quaisquer preocupações com os outros “tipos” de infraestrutura, como a social, energética, urbana, sanitária, de telecomunicações etc., o que revela sua máxima responsabilidade em prol dos interesses do agronegócio, corroborando com o processo em voga de reprimarização de nossas exportações e inserção passiva da economia brasileira na divisão internacional do trabalho.

Já as outras duas PECs estão em tramitação no Senado Federal. Uma delas é a 167/2019, sob a liderança do Senador Jayme Campos (DEM/MT), mas de autoria de um grupo heterogêneo de Senadores, de nomes ligados desde o PSL até o PT. Ou seja, a PEC congrega agendas políticas opostas, mas que coadunam com uma nova aplicação dos recursos dos fundos.

A proposta visa a aplicação temporária de parte dos recursos em programas de financiamento à infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A justificativa pauta-se tanto pela falta de recursos dos entes subnacionais para investimentos com essa finalidade, como pela necessidade de ampliação da infraestrutura para maior viabilidade comercial brasileira. Salientamos que essa PEC amplia o leque de ações e oferta de crédito para além da infraestrutura de transporte, comunicação e logística e inclui, também, a infraestrutura relativa à mobilidade urbana, a oferta de recursos hídricos, a prevenção de desastres naturais e o saneamento. Entretanto, não deixa claro quanto seria destinado a cada e acaba por ser uma proposta vaga, que tanto pode ser focalizada no apoio ao setor extrativista e agropecuário, como direcionada para necessidades sociais urbanas, a depender da correlação de forças políticas com maior poder de aglutinação em determinada conjuntura.

A outra PEC que tramita no Senado é a PEC 119/2019, liderada pela Senadora [Kátia Abreu \(PDT/TO\)](#), mas conta também com um amplo grupo de autores ligados a partidos de orientação política/ideológica bastante díspares. Seus dois objetivos principais são: i) alterar por 15 anos a destinação dos recursos dos fundos, passando um terço destes para “projetos estruturantes”; ii) autoriza determinadas instituições financeiras, como cooperativas de crédito, Caixa Econômica Federal e agências estaduais de fomento, a ofertar empréstimos com recursos dos FCF, o que, se aprovado, nas regiões Nordeste e Norte, reduziria o papel dos bancos públicos de desenvolvimento regional e, no Centro-Oeste, transferiria parte dos recursos operacionalizados pelo Banco do Brasil para outras instituições.

A justificativa para a permissão de outras instituições financeiras operacionalizarem os FCFs reside tanto na infundada ideia de aumento do estímulo à concorrência entre esses agentes — o que poderia reduzir o valor médio do contrato —, como na capilaridade territorial dessas outras instituições financeiras, atingindo os demandantes “na ponta” — aqueles residentes nas cidades de menor hierarquia urbana —, tornando os recursos mais acessíveis. Ocorre que essas pretensas novas instituições, no entanto, não têm tradição no tratamento da questão regional, o que reforça a percepção do esvaziamento da temática analisada na seção 2 deste texto. Já a motivação para destinação obrigatória de 1/3 dos recursos para investimentos em obras estruturantes pauta-se na percepção da existência de “sobra de caixa” dos fundos nos últimos anos. Essa folga financeira se explica, segundo a redação da PEC, por: i) queda da demanda por financiamento do setor privado, o que está atrelado aos gargalos da infraestrutura que obstaculizam a competitividade e a potencialidade do setor privado e ii) orientação prioritária dos investimentos da União para a área da educação e sua diminuição para a infraestrutura, o que explicaria o direcionamento de crédito dos fundos para essa última finalidade.

Tem havido contestação a esta PEC, principalmente por parte de organizações sindicais dos bancos de desenvolvimento regional, vide o estudo técnico pela Associação dos Empregados do

Banco da Amazônia (AEBA, 2019) que explica os impactos e os problemas da PEC, e o texto disponível no site da entidade da Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil (AFBNB, 2019) que também tece críticas à PEC. As críticas se voltaram para a ideia de que o manejo do crédito por instituições financeiras alheias às questões regionais levaria, naturalmente, a maior dispersão dos recursos, bem como afastaria os FCFs dos princípios norteadores da PNDR. A PEC resultaria então em mais ineficiência, uma vez que bancos ou entidades privadas trabalhariam com metas e objetivos de obtenção de lucros privados sem orientação com as premissas do desenvolvimento regional.

Examinadas as PECs e PLs e PLPs, observamos que tais propostas apontam e estimulam a reorientação do papel Estado na questão regional na direção do reforço da trajetória instalada de desindustrialização¹⁶ e especialização regressiva da estrutura produtiva nacional. A redefinição em curso pauta-se pela crescente orientação para que os fundos públicos se voltem prioritariamente ao setor de infraestrutura logística e de transportes e pelo esforço da inserção comercial e produtiva brasileira no sistema internacional como mero produtor de *commodities* agrominerais. O Estado, então, é orientado a suprir — financeira e produtivamente — as demandas dos setores, classes e territórios de interesse vinculados às atividades exportadoras¹⁷.

A maneira subordinada como as regiões e as suas estruturas produtivas têm se articulado à lógica de operação das multinacionais com interesses no país tem reorientado a demanda pelos FCFs, que não só financiam essa vinculação danosa a uma via de desenvolvimento nacional pela consolidação do mercado interno robusto e articulado regionalmente, como promovem a redefinição das funções, formas, processos e estruturas dos espaços regionais, modificando-os e adaptando-os de acordo com necessidades logísticas e de comunicação dos *global players*, os quais resultam em seu oposto, isto é, na fragmentação do mercado interno. Ademais, cresceu a pressão para alocação dos recursos dos FCFs em projetos de infraestrutura como forma de compensar a queda nos financiamentos do BNDES, como demonstram Macedo e Silva (2019) no estudo sobre o papel do FNE para a área do semiárido.

Em suma, as mudanças propostas para a destinação e operacionalização dos FCFs em nenhum momento citam maior vinculação ou monitoramento da ação deles aos princípios norteadores da PNDR. Elas pouco se preocupam com o fortalecimento técnico e produtivo das economias regionais. Na verdade, as mudanças propostas estão indo na direção oposta, cada vez mais vinculadas à lógica de acumulação neoliberal ao aprofundar a especialização produtiva e a articulação local-global, de modo que as regiões passam a ser coordenadas e articuladas por interesses globais díspares, se tornando mais sujeitas às variações dos ciclos de preços e câmbio das *commodities* na presença de ampliação de vazamentos de renda para o exterior e diminuição do potencial interno de arrecadação de tributos, tudo isso concorrendo para a nociva presença de mais fragmentação regional.

Conclusão

A expansão das receitas dos FCFs nas últimas duas décadas veio acompanhada por maior preocupação com a alocação de seus recursos. De um lado, grupos produtores regionais interessados em realizar alterações nos usos dos recursos disponíveis, tendendo a produzir dispersão alocativa e distanciamento dos objetivos da PNDR. De outro lado, instâncias governamentais e públicas, representadas ora pelos relatórios de auditoria do TCU quanto por avaliações internas conduzidas pelos Ministérios da Fazenda (atualmente da Economia) e do Desenvolvimento Regional, com objetivo de otimizar o uso dos recursos e atender as pressões do TCU para que os fundos atendam os princípios para os quais foram criados e estejam em consonância com a PNDR, o que normalmente não acontece.

O interesse pelos FCFs ocorre também no Congresso Nacional, como foi apresentado neste texto nas avaliações de um conjunto de propostas dos deputados e senadores para alterar a legislação dos fundos. Vimos que as motivações para isso são variadas, mas refletem, em parte, disputas federativas pelo uso de uma fonte segura e estável de recursos — garantida constitucionalmente — que não sofre problema do contingenciamento agravado pela crise econômica que se arrasta desde

¹⁶ Sobre o processo de desindustrialização no Brasil ver Cano (2014); Sampaio (2015); Morceiro (2019).

¹⁷ Não seria demasiado lembrar que setores produtores de *commodities* agrícolas têm contado, em diferentes governos e por décadas sucessivas, com amplos recursos públicos para a política agrícola nacional, bem como com medidas de isenções e/ou facilidades tributárias para suas exportações.

2015. Esta crise, por sua vez, potencializada pela pandemia do SARS-CoV-2 em 2020, amplia a disputa federativa em torno dos fundos públicos. Logo apareceram propostas para uso dos recursos dos FCFs com objetivos dos mais díspares, desde o financiamento da política de educação superior privada via o FIES, passando pela cobertura parcial do Fundo de Educação Básica - FUNDEB ou até para auxiliar financeiramente os estados em situação de insolvência, como pode ser visto em Otta (2020).

Os demandantes no setor empresarial também possuem amplo interesse pelos FCFs, os quais podem complementar (ou mesmo substituir) outras fontes de recursos, principalmente pela redução da presença e aportes dos BNDES ao sistema produtivo e a governos subnacionais. Não por acaso, os investimentos em infraestrutura cresceram na carteira de aplicações dos FCFs e no entorno destes se sustentam as principais propostas de mudanças em tramitação no Congresso Nacional, especialmente para financiar projetos de suporte à exportação de *commodities*.

Os fundos públicos, em especial os FCFs, assim, são um importante elemento que move a acumulação e o excedente econômico. E a depender da correlação de forças políticas, podem também garantir a manutenção das elites regionais à ordem internacional financiando-as. O acesso e controle dessa parcela do orçamento público, portanto, é assunto de primeira ordem para grupos econômicos e políticos de interesse distintos.

Em face do papel prevalecente na gestão dos fundos hoje – pautado mais por critérios curto-prazistas de mercado e menos por orientações estratégicas da política regional – bem como das propostas de alteração em discussão, o que observamos a partir dessa disputa em torno do orçamento dos FCF é que o pêndulo está tendendo preferencialmente ao suporte da lógica produtiva determinada internacionalmente — que, dentro do país, abarca também as frações do capital nacional que participam deste processo — de direcionamento dos recursos públicos para a promoção da abertura de novas frentes de expansão do capital e uma integração econômica melhor articulada com o mercado externo via investimentos para a infraestrutura de transporte, comunicação e logística. Assim, promove-se o desenvolvimento de forças fragmentadoras regionais.

Por fim, apontamos que os FCFs correm sério risco de serem desfigurados e perderem capacidade de contribuir para a consolidação de trajetórias de desenvolvimento regional com foco em aumento do valor agregado da estrutura produtiva e da complexificação técnica e em diversificação. As propostas legislativas de alteração de objetivos e finalidades levam à aplicação setorial e territorial crescentemente dispersa e descoordenada, contribuindo, ao contrário do que se espera, para a redução do seu efeito transformador sobre as economias regionais.

Agradecimentos: Os autores agradecem o apoio e suporte do DIRUR/IPEA para elaboração do trabalho. O texto produzido é resultado do projeto nº 059/2019 do PNPDI/IPEA. A elaboração do presente trabalho é de inteira responsabilidade dos autores e não expressam a opinião da instituição.

Referências

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. Rio de Janeiro, *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

ASSOCIAÇÃO DOS EMPREGADOS DO BANCO DA AMAZÔNIA (AEBA). Impactos da Proposta de Emenda Constitucional PEC 119/2019- *Estudo Técnico* (conteúdo online). Belém (PA), 10 set. 2019 Disponível em: <http://www.aeba.org.br/2019/09/10/impactos-da-proposta-de-emenda-constitucional-pec-1192119-estudo-tecnico/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO NORDESTE (AFBNB). *Consulta Pública ao Senado: A AFBNB diz não à PEC 119/19*. Fortaleza (CE), 20 set. 2019. Disponível em: <http://www.afbnb.com.br/consulta-publica-do-senado-afbnb-diz-nao-a-pec-119-2019/>. Acesso em 21 fev. 2021

BEHERING, E. R. Crise do capital, fundos públicos e valor. In: BOSCHETTI, I. et.al. (org). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Editora Cortez, p. 13-34, 2010.

BONAVIDES, P. O Planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões: a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, v. 8, n. 31, p. 53-78, jul./set. 1971.

BRANDÃO, C. A. [Dinâmica e Transformações Territoriais Recentes: O Papel da PNDR e das Políticas Públicas Não Regionais Com Impacto Territorial](#). In: *Desenvolvimento Regional no Brasil- Políticas, Estratégias e Perspectivas*, vol 2. MONTEIRO NETO, A. (org). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea , p.151-189, 2020.

CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*. v. 9, n. 15, p. 139-174, jul./dez., 2014.

CARVALHO, F. F. Da esperança a crise: a experiência das políticas regionais no Nordeste. 164p. *Dissertação (mestrado)* - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2001.

[COELHO, V. L. P.](#) A política regional do governo Lula (2003-2010). In: *Desenvolvimento Regional no Brasil- Políticas, Estratégias e Perspectivas*. MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (orgs). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, p.65-95, 2017.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 17ª ed. São Paulo: Editora Nacional (1980 [1958]).

GOULARTI, J. *Política fiscal de desoneração tributária no Brasil*. Florianópolis: Editora Insular/Editora da Unesc, 2020.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE– GTDN. *Uma política para o desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República, 1959.

MACEDO, F. C. de. Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008).302p. (*Tese de Livre-docência*). Campinas: IE/Unicamp, 2010.

_____. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. Blumenau, *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. 1, p. 19-47, 2014.

MACEDO, F. C. de; COELHO, V. L. P. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional e os Fundos Constitucionais de Financiamento. Santa Cruz do Sul, *REDES*, v. 20, p. 464-486, 2015.

[MACEDO, F. C.; PIRES, M. J. S; SAMPAIO, D. P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da PNDR. *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, v. 43, p. 257-277, 2017.](#)

[MACEDO, F. C.](#); PORTO, L. R.. Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil? *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 14, p. 605-631, 2018.

_____. [Proposta de Atualização das Tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional \(PNDR: Nota metodológica e Mapas de Referência](#). In: *Desenvolvimento Regional no Brasil- Políticas, Estratégias e Perspectivas*, vol 2. MONTEIRO NETO, A. (org). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea , p.246-304,2020.

MACEDO, F. C.; SILVA, J. R. O Semiárido nordestino e o FNE. In: *Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional*, IX, 2019, Santa Cruz do Sul. Anais eletrônicos [...]. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2019. Disponível em:

<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/19211/1192612472>. Acesso em: 21 out. 2020.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatórios de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento*. Brasília: MF. 2018.

MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). Rio de Janeiro, *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

MORCEIRO, P. C. A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise de sua evolução estrutural, comercial e tecnológica. 216p. *Tese (Doutorado em Economia)* — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP. 2018.

OSÓRIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: OSÓRIO, J. et. al. (Orgs.). *Padrão de reprodução do capital*. SP: Boitempo, 2012, p. 103-133.

OTTA, L. A., N. Uso de fundos é rejeitado por secretários da Fazenda. *Valor Econômico* (conteúdo on line), Brasília, 11 set. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/09/11/uso-de-fundos-e-rejeitada-por-secretarios-de-fazenda.ghtml>. Acesso: 15 out. 2020.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. *História das Políticas Regionais no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2020.

SALVADOR, E. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2010. 430p.

SALVADOR, E.; BOSCHETTI, I; BEHIRING, E; GRANEMAN, S. (orgs). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

SAMPAIO, P. S. A. Metástase da Crise e Aprofundamento da Reversão Neocolonial. *Crítica e Sociedade: Revista de Cultura Política*, v. 1, p. 85, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República Exercício 2018*. Brasília/DF, 2019.

___Acórdão 1271/2018. *Relatório Audit-BNB*. Processo 021.629/2017-0

___Acórdão 786/2020. *Relatório FCO*. Processo FCO.TC 023.407/2018-2

___Acórdão 1857/2019. *Relatório FNE*. Processo TC 027.660/2018-4.

___Acórdão 1263.2019. *Relatório FNO*. Processo TC 015.567/2018-4

___Acórdão 897.2019. *Relatório FNO*. Processo. FNO TC [023.099/2018-6](#)

___Acórdão 688.2019. *Relatório FCO*. Processo FCO- TC 023.270/2018-7.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.