

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

FONTES DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

NOTA TÉCNICA 33

Por: Aristides Monteiro

FONTES DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Aristides Monteiro Neto, IPEA

1. INTRODUÇÃO

O problema do financiamento do desenvolvimento constitui-se numa das questões fundamentais do planejamento governamental de uma nação. Torna-se ainda mais relevante quando desigualdades territoriais e pessoais em sentido amplo são muito pronunciadas, como é o caso brasileiro.

O histórico de criação de políticas, instrumentos e fundos públicos para reduzir disparidades regionais de desenvolvimento no país é longo e permeado de sucessos e fracassos. Contudo, quando se pensa retrospectivamente nas proposições e soluções paradigmáticas colocadas à disposição da sociedade brasileira desde fins dos anos 1950 por Celso Furtado e sua equipe de trabalho e os desenvolvimentos posteriores elaborados e implementados pela Constituição de 1988, vimos enormes avanços em experiências institucionais adequadas à realidade brasileira.

Em particular, a criação de fundos públicos para o desenvolvimento regional é capítulo de grande relevo para o financiamento de atividades produtivas ao garantir, simultaneamente, de maneira crescente parte da disponibilidade de crédito requerida para custeio e investimento empresarial.

Entendemos que uma investigação sobre fontes de financiamento público deveria considerar e discutir sua relação com a política pública a que se destina em termos de suas orientações programáticas além de problematizar as capacidades das instituições que as implementam. Para os propósitos desta nota técnica, entretanto, iremos nos debruçar mais detidamente na evolução dos recursos e certas modalidades de aplicações mais correntemente praticadas. O esforço se centra mais de perto no entendimento de sua dimensão quantitativa como instrumento do financiamento de parte do investimento produtivo em cada região beneficiada.

Este estudo apresenta evidências recentes e fatos estilizados sobre, seguramente, dois importantes instrumentos públicos de financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: os Fundos de Desenvolvimento (FDs) de base orçamentária das Regiões Amazônica (FDA), Nordeste (FDNE) e Centro-oeste (FDCO) e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO) de base tributária. Destina-se a contribuir com informações relevantes sobre a base de recursos, suas aplicações territoriais e setoriais.

Por fim, alguns alertas ou pontos sensíveis são indicados para a Equipe de Transição do novo governo eleito para o mandato 2023-2026. Especialmente, entendemos que está no *planejamento e coordenação da aplicação conjunta* das várias modalidades disponíveis de fontes de financiamento, entre elas os fundos regionais, o sucesso de sua execução. Criados em momentos diferentes e com objetivos específicos, ainda que gerenciados pelos mesmos agentes bancários, os dois fundos públicos analisados mostram ter pouca relação entre si no sentido da criação de sinergias entre projetos financiados.

2. INSTRUMENTOS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para qualquer nação ou região, o sucesso de uma dada política pública irá depender, de um lado, dos atributos internos (objetivos, instituições, recursos etc) desenhados e, de outro lado, da existência de um contexto mais geral propício para aquela política frutifique e irradie seus resultados.

No caso da política regional, a literatura vem cada vez mais apontando a relevância da *coordenação e articulação de políticas regionais explícitas com políticas gerais ou setoriais ou implícitas com impactos regionais* relevantes ainda que não diretamente perseguidos. Nas últimas duas décadas, por exemplo, no Brasil as políticas de educação e saúde básicas, por contarem com sistemas nacionais e universais de oferta de serviços a população, tiveram elevado impacto positivo sobre economias locais/municipais nas regiões mais pobres e menos desenvolvidas do país (Jaccoud, 2021).

Se entre políticas públicas de naturezas diferentes, sinergias e potencialidades podem ser exploradas, também os instrumentos dentro de uma mesma política deveriam ter seus planos de execução, garantidas as especificidades para os quais foram criados, orientados para a obtenção de multiplicadores convergentes de resultados em forma mais intensa possível.

Outra preocupação digna de ser mencionada sobre a atual PNDR e seus fundos de apoio ao empreendimento produtivo privado é da ausência de cobrança de contrapartidas de resultados ao beneficiário. No Brasil, nas políticas setoriais e regionais não existem de maneira explícita e obrigatória a necessidade de um tomador de recursos públicos gerar resultados relacionados com ganhos de competitividade internacional (exportações), aumento da produtividade média, comprovação de realização de investimentos em processos internos de inovação tecnológica ou outros. No máximo, certos indicadores de geração de empregos formais são sugeridos bem como a necessidade de retorno do empréstimo obtido (controle ou redução da inadimplência).

Na política regional da União Europeia (Barca, 2009; McCann, 2015), sucessivas avaliações realizadas sobre resultados incitaram alterações que se moveram para o estabelecimento de metas identificáveis e cobráveis em indicadores de inovação, de capacidade competitiva e de comprometimento do empreendimento com parcerias com instituições governamentais, universidades e centros de pesquisa para enraizar no território o esforço produtivo financiável.

É com esta perspectiva sistêmica sobre a implementação de políticas públicas territoriais, a qual considera a necessidade de coordenação prévia de estratégias e intenções na aplicação de recursos públicos, que são analisados alguns aspectos do desempenho recente dos Fundos regionais de Desenvolvimento (FDs) e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).

Criados em momentos diferentes, os fundos públicos regionais de nosso interesse tiveram como motivação fundacional, grosso modo, os objetivos de: i) garantir uma fonte estável de recursos para o financiamento de atividades produtivas nas regiões de interesse da política regional tradicionalmente caracterizadas pela insuficiência relativa de oferta de capital de investimento; e ii) atrelar recursos disponíveis para usos estratégicos visando alterações na composição setorial ou na alocação territorial dos mesmos.

Será observado, no desenvolvimento analítico a seguir, que o primeiro objetivo pode ser razoavelmente considerado como atingido, uma vez que, ao menos no caso dos FCFs, seu montante atual anual cresceu de menos de 0,5% dos produtos internos brutos regionais (PIBs) quando criados no final da década de 1980 para atingir o significativo percentual de 2% dos PIBs em 2020.

Contudo, o segundo grande objetivo, qual seja o de realizar aplicações orientadas por escolhas estratégicas, conforme evidências colhidas, mostra resultados mais incertos uma vez que para aplicações estratégicas os recursos têm sido reduzidos e sua disponibilidade mais instável ao longo do tempo.

3. FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÕES – FDA, FDNE E FDCO

Esta tipologia de fundo público foi criada como mecanismo de apoio ao investimento privado em regiões prioritárias da política regional. Seu objetivo é financiar investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas. Sua base de recursos é orçamentária e, adicionalmente, resultados de aplicações financeiras e receitas obtidas sobre as operações realizadas junto ao setor privado capitalizam o estoque inicial.

Cabem aos conselhos deliberativos (Condel) das superintendências regionais (Sudam, Sudene e Sudeco) o recebimento e aprovação de propostas de investimento privadas e aos bancos regionais (BNB, BASA e BB) realizar as operações financeiras autorizadas e celebrar contratos com as empresas titulares dos projetos.

A. Situação dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Nordeste (FDNE)

O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE foi criado pela Medida Provisória no 2156-5, de 24 de agosto de 2001. Segundo o Relatório de Gestão do FDNE 2021, a carteira do FDNE ao final de 2021 era composta por 55 operações contratadas, para um investimento total declarado de R\$ 29,2 bilhões, os quais contam com financiamento do FDNE na ordem de R\$ 11 bilhões. A maior parte dos financiamentos está destinada ao setor de Infraestrutura, principalmente nas atividades de transporte ferroviário e de geração de energia. O estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte respondem pela maior parte do valor contratado.

Os dados coletados para anos escolhidos de 2013, 2014, 2015 e 2019, 2020 e 2021 mostram que o FDNE teve baixa prioridade por parte dos governos recentes, pós-2019, como instrumento de mobilização de projetos estratégico de investimento na região. Tanto as disponibilidades financeiras totais (recursos empenhados), em média, foram maiores no passado (2013/2015) quanto os recursos anuais aprovados, entendidos estes últimos como variável *proxy* de novos projetos em cada ano, também, estiveram em patamar mais elevado que nos anos de 2019/2021.

Tabela 1: FDNE – Aplicação de Recursos em Anos Selecionados

	Disponibilidade Financeira* em 31.12	Recursos Aprovados** no Ano
2013	R\$ 5.565,2 milhões	R\$ 387,0 milhões
2014	R\$ 3.763,6 milhões	R\$ 684,6 milhões
2015	R\$ 4.983,8 milhões	R\$ 763,5 milhões
Média do Período	R\$ 4.770,8 milhões	R\$ 611,7 milhões
2019	R\$ 1.737,7 milhões	R\$ 57,0 milhões
2020	R\$ 4.147,7 milhões	R\$ 327,6 milhões
2021	R\$ 4.273,7 milhões	R\$ 592,3 milhões
Média do Período	R\$ 3.386,4 milhões	R\$ 325,6 milhões

Fonte: Relatórios de Gestão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE (RGF - Exercícios 2013, 2014, 2015, 2019, 2020 e 2021). Sudene. Recife, PE.

Nota: * Corresponde a recursos já empenhados em favor dos projetos apoiados e cujos desembolsos serão realizados em exercícios futuros.

** Correspondem aos Desembolsos Financeiros com: i) Projetos Aprovados com liberações em dia, e ii) Projetos em Aprovação no ano de referência.

- Pontos Sensíveis da Aplicação dos Recursos do FDNE:
 - Baixa taxa de aprovação de novos projetos associada à também reduzida disponibilidade geral de recursos;
 - Em termos quantitativos, os valores destinados a novos projetos – uma proxy de investimentos novos financiados – nos anos recentes (pós-2019) como proporção do PIB regional têm estado em torno do pouco expressivo percentual de 0,03% do mesmo;
 - Sobre o FIES:
 - Desde 2017, por meio da Medida Provisória no. 785, de 6 de julho de 2017, posteriormente convertida na Lei no 13.530, de 7 de dezembro de 2017, o FDNE passou a poder financiar estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos, no âmbito do programa P-FIES.
 - Contudo, o FDNE ainda não financiou nenhuma operação devido à inexistência de interesse dos agentes operadores em repassar os recursos do Fundo para tal objetivo.
 - Sobre a Ferrovia Transnordestina:
 - O projeto da Ferrovia Transnordestina está com as liberações de recursos suspensas desde o início de 2017 por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU). Os recursos a liberar para esta operação inclusive em restos a pagar de exercícios anteriores causam impacto na execução financeira do FDNE.

B. Situação dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)

Os dados coletados para a análise do FDA (tabela abaixo) mostram, a exemplo do que ocorre para o Nordeste, também a presença de baixa taxa de aprovação de novos projetos a partir de 2015. Nos anos de 2013 e 2014 foram aprovados projetos novos no montante de R\$ 615,1 milhões. A partir de então ocorreu uma parada nas aprovações. No subperíodo posterior, 2019/2021, não houve aprovação de novos projetos.

Deve ser lembrado que em 2012 houve alterações na assunção do risco do Fundo (para todas as regiões), o qual deixou de ser partilhado entre o próprio Fundo e o banco operador para ser devido exclusivamente ao agente operador. Esta alteração pode ter resultado na redução nos projetos aprovados nos anos subseqüentes – ainda mais em períodos de alta instabilidade econômica e recessão - e em concorrência mais elevada com outras fontes de financiamento das políticas regionais, como o FNO do Banco da Amazônia S.A.

Entretanto, como a disponibilidade total de recursos aumentou – a despeito da parada na aprovação de novos projetos – depreende-se que a SUDAM atuou no sentido de garantir a alocação dos recursos existentes para projetos aprovados em exercícios anteriores para os quais os recursos ainda não haviam sido transferidos ou haviam sido apenas parcialmente.

O panorama sedimentado para a atuação do FDA é de ausência de projetos novos a partir de 2015 até 2021. Em período caracterizado por recessão e baixo crescimento da economia brasileira, a atuação deste instrumento se colocou mais a favor da preservação de recursos para projetos anteriormente aprovados que para a aprovação de novos. Sua tímida e resguardada atuação, entretanto, passou a ser vista por órgãos de controle com ressalvas em face da baixa utilização de recursos disponíveis.

Tabela 2: FDA – Aplicação de Recursos em Anos Selecionados (Valores correntes)

	Disponibilidade Financeira* em 31.12	Recursos Aprovados** no Ano
2013	R\$ 2.467,7 milhões	R\$ 487,2 milhões
2014	R\$ 4.287,2 milhões	R\$ 127,9 milhões
2015	R\$ 617,3 milhões	---
Média do Período	R\$ 2.457,4 milhões	R\$ 205,0 milhões
2019	R\$ 2.006,0 milhões	---
2020	R\$ 2.791,8 milhões	---
2021	R\$ 3.393,7 milhões	R\$ 72,1 milhões
Média do Período	R\$ 2.730,5 milhões	R\$ 24,0 milhões

Fonte: Relatórios de Gestão do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA (RGF - Exercícios 2013, 2014, 2015, 2019, 2020 e 2021). Sudam. Belém, PA.

Nota: * Corresponde a recursos já empenhados em favor dos projetos apoiados e cujos desembolsos serão realizados em exercícios futuros.

** Correspondem aos Desembolsos Financeiros com: i) Projetos Aprovados com liberações em dia, e ii) Projetos em Aprovação no ano de referência.

- Pontos Sensíveis da Aplicação dos Recursos do FDA:
- Gestão do FDA por parte da SUDAM:

- Em 2018, documento de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) Relatório 201801533 (<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856767>), havia apontando a existência de falhas de governança no FDA, em função de baixa articulação e pouca atuação do CONDEL e da SUDAM na condução de ações no âmbito do FDA, que levem ao desenvolvimento da Região Amazônica;
- Foi apontado no documento que *“Entre os exercícios de 2015 a 2017, embora tenham sido aprovadas 21 consultas prévias, com previsão de investimentos no valor de R\$ 8.985.891.301,71, sendo R\$ 4.303.100.040,11 com recursos do FDA, nenhuma consulta resultou em projeto, pelos mais variados motivos, tais como pela não apresentação de documentação no prazo estabelecido pelo agente operador, pelo alto custo de oportunidade calculado em função da assunção integral do risco que teria que assumir ou porque não despertaram interesse da instituição financeira consultada pela empresa.”*
- Houve uma sugestão para que estas falhas fossem, com prioridade, avaliadas pela Sudam, em conjunto com os demais atores envolvidos, tais como Ministério da Integração Nacional (hoje Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR), agentes operadores e entidades representativas empresariais.

C. Situação dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)

Dentre os três fundos regionais este é o mais recente, tendo sido criado por Lei Complementar n.º 129, de 08.01.2009. Os dados obtidos confirmam para o FDCO comportamentos observados em demais Fundos de desenvolvimento nas demais regiões da política regional explícita. A atuação foi mais contida no período mais recente de 2019/2021 frente a 2013/2015, seja na média da disponibilidade financeira anual seja no nível e frequência com que projetos novos são aprovados.

O FDCO, segundo seus relatórios de gestão analisados, mostra que sua atuação tem se revestido mais de garantidor de recursos para projetos aprovados e empenhados em momentos passados a espera de que a disponibilidade financeira seja realizada.

Em 2021, o mapa de previsão de desembolsos de recursos indicou as seguintes empresas beneficiadas: Cia. Thermas do Rio Quente (turismo), Fibria Celulose S.A. (celulose de eucalipto), Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S.A., e NEXA Recursos Minerai S.A (minerais metálicos). Portanto, os setores econômicos financiados mostram esforço de diversificação produtiva para além da especialização regional de produção de grãos, indo desde o turismo, serviços de infraestrutura (pedágio de rodovias) até exploração de recursos minerai e de matéria-prima para celulose.

Tabela 3: FDCO – Aplicação de Recursos em Anos Selecionados (Valores correntes)

	Disponibilidade Financeira* em 31.12	Recursos Aprovados** no Ano
2013	R\$ 1.433,9 milhões	---
2014	R\$ 2.282,4 milhões	R\$ 249,5 milhões
2015	R\$ 2.360,3 milhões	---
Média do Período	R\$ 2.025,5 milhões	R\$ 83,2 milhões
2019	R\$ 883,8 milhões	R\$ 14,9 milhões
2020	R\$ 1.060,5 milhões	R\$ 5,3 milhões
2021	R\$ 1.179,9 milhões	R\$ 80,5 milhões
Média do Período	R\$ 1.041,4 milhões	R\$ 33,6 milhões

Fonte: Relatórios de Gestão do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO (RGF - Exercícios 2013, 2014, 2015, 2019, 2020 e 2021). Sudeco. Brasília, DF.

Nota: * Corresponde a recursos já empenhados em favor dos projetos apoiados e cujos desembolsos serão realizados em exercícios futuros.

** Correspondem aos Desembolsos Financeiros com: i) Projetos Aprovados com liberações em dia, e ii) Projetos em Aprovação no ano de referência.

D. Síntese Geral da Situação Observada dos Recursos do Fundos Regionais de Desenvolvimento (FDNE, FDA e FDCO)

- A atuação temporal quanto à aplicação de recursos tem sido muito irregular. A disponibilidade de recursos tem variado muito em períodos de tempo muito próximos; há anos em que ela é mais intensa, por sua vez, sucedidos por outros em que ela cai significativamente sem razão aparente;
- Um padrão observável nos dados arregimentados é o de ocorrência de baixa aprovação de projetos novos, com exceção do Nordeste, nas regiões. Sendo que depois de 2019 foram quase inexistentes na Amazônia e Centro-Oeste;
- Os valores aprovados em projetos novos, regra geral, foram mais baixos no período recente (2019/2021) que no anterior (2013/2015);
- Os Fundos de Desenvolvimento analisados tiveram atuação tímida durante o ciclo recessivo recente. Neste período suas disponibilidades financeiras foram reduzidas e sua capacidade de financiar novos investimentos praticamente zerou.

- Pontos sensíveis observados:
 - Órgãos de controle como a CGU têm acompanhado a atuação das superintendências na gestão dos Fundos. Sua posição em pareceres públicos mais frequente é que os recursos têm ficado ociosos e com baixa taxa de aplicação efetiva; os mecanismos de gestão interna das superintendências para avaliar e aprovar projetos tem se mostrado frágeis e pouco consistentes necessitando de melhorias e suporte;
 - A alteração realizada em 2012 na administração do risco financeiro da operação que passou a ser exclusivo do operador financeiro (o banco) pode ter contribuído para a redução na aprovação de novos projetos em todas as regiões. Este é tema a merecer avaliação por meio de estudo qualificado pois pode estar comprometendo a taxa de utilização de recursos;

- A atuação recente observada na gestão dos Fundos pode ser qualificada, do ponto de vista econômico-financeiro, como defensiva ou aversa ao risco. Na fase recessiva recente pós-2015, os três fundos optaram por engavetar projetos de empreendimentos apresentados pelo setor privado, num comportamento claramente pró-cíclico ou a favor da crise, quando para o bem de estratégias de desenvolvimento regional a atitude – garantidas as observâncias financeiras e legais – deveria ser a de dar suporte ao nível de investimento regional.

4. FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DAS REGIÕES – FNO, FNE E FCO

- *Panorama atual dos FCFs nas Regiões*

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) para o desenvolvimento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) criados pela Constituição Federal de 1988 (CF 1988) são atualmente os instrumentos basilares para o financiamento de ações da política regional brasileira.

São suportados constitucionalmente por 3% da arrecadação anual nacional do imposto de produtos industrializados (IPI) e do imposto de renda da pessoa física e jurídica (IRPF). Para região Nordeste são destinados 1,8% do total da arrecadação e para as regiões Norte e Centro-Oeste 0,6% para cada. Desde 1989, quando foram implementados, seus recursos crescem a cada ano e vêm permitindo a expansão do financiamento de atividades produtivas nas regiões para as quais se destinam.

Os recursos dos FCFs são geridos por bancos regionais credenciados – Banco do Nordeste para estados da Nordeste e municípios de atuação da Sudene em Minas Gerais e Espírito Santo; Banco da Amazônia com atuação nos estados da região Amazônica; e o Banco do Brasil que é o operador nos estados da região Centro-Oeste – e aplicados em empreendimentos produtivos privados.

São duas as formas de expansão da base original de recursos dos FCFs: a entrada anual prevista constitucionalmente de recursos de impostos e os ganhos obtidos pelos bancos dos empréstimos realizados.

Uma análise dos valores contratados pelos Bancos ao longo do período 2000-2020 mostra que os três fundos regionais somaram acumuladamente o expressivo montante total de valores contratados na ordem de R\$ 457,7 bilhões, sendo que para o NE foram R\$ 262,7 bilhões (57,4%), para Centro-Oeste R\$ 117,5 (25,7%) e para a região Norte R\$ 77,5 (16,9%) (Tabela 4).

Vistas as aplicações a cada quinquênio de atividade, os recursos são crescentes, configurando-se em sustentáculo para o financiamento do investimento regional. Do mesmo modo, como proporção dos Produtos Internos Brutos regionais (PIBs) eles representaram no agregado das três regiões, menos de 0,5% do PIB das três regiões em 2000; sua importância relativa aumentou nos anos subsequentes se estabelecendo no patamar de 1,54% dos PIBs regionais em 2010 e em 1,87% em 2020 (Tabela 5). Há diferenças regionais pronunciadas nesta proporção. No Nordeste ela já atingiu 2,4% do PIB regional em 2020, na região Norte o percentual chegou a 2,2% no mesmo ano, enquanto na economia do Centro-Oeste se estabeleceu próximo a 1% do seu PIB.

Dado o seu caráter cumulativo, espera-se que a importância dos FCFs nas economias regionais aumente ainda mais nas próximas décadas. Como resultado da consolidação deste esperado panorama da disponibilidade de recursos, será cada vez mais desejável que a política regional se dedique mais atentamente a desenhar e implementar estratégias de financiamento a setores e atividades produtivas com alto poder mudança sobre a estrutura produtiva estabelecida.

Tabela 4: Valores Contratados Acumulados dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs), em subperíodos escolhidos e para o período total de 2000-2020 (Em R\$ mil de 2018)

	(2000-2004)	(2005-2009)	(2010-2014)	(2015-2020)	(2000-2020)
FCO	13.717.830,6	20.940.563,5	38.586.029,8	44.287.319,1	117.531.743,0
FNE	9.814.292,8	47.068.905,0	83.270.581,1	122.504.360,3	262.658.139,2
FNO	8.338.148,8	11.964.201,0	24.744.816,5	32.447.249,8	77.494.416,1
Total	31.870.272,2	79.973.669,5	146.601.427,5	199.238.929,2	457.684.298,3

Fonte: Dados brutos: Para FCFs: BNB, BASA e Banco do Brasil; e para PIB: Contas Regionais/IBGE.

Tabela 5: Valores Contratados Acumulados dos FCFs como Proporção (%) dos PIBs Regionais, em anos escolhidos entre 2000 e 2020

	2000	2005	2010	2015	2020
FCO	0,37%	0,77%	1,20%	0,91%	0,95%
FNE	0,29%	1,01%	1,89%	1,25%	2,39%
FNO	0,81%	0,81%	1,18%	1,22%	2,19%
Total	0,40%	0,90%	1,54%	1,13%	1,87%

Fonte: Dados brutos: Para FCFs: BNB, BASA e Banco do Brasil; e para PIB: Contas Regionais/IBGE.

- ***Composição estadual dos FCFs no período 2010-2019***

Após quase sete décadas de políticas regionais ininterruptas desde fins dos anos 1950, as quais a despeito de suas orientações nacionais desconcentradoras resultaram em concentração de investimentos dentro das regiões alvo até, pelo menos, os anos 1990, o panorama recente da aplicação dos instrumentos dos FCFs indica mudança da trajetória pregressa e maior dispersão de recursos entre as economias estaduais nas regiões objeto preferencial das políticas (ver Tabela 6).

Nos estados da região Amazônica, por exemplo, não são mais as economias do Pará e do Amazonas que concentram a captação de recursos. Agora aparecem as economias dos estados de Rondônia e Tocantins como importantes destinações para recursos públicos e contribuem para um quadro regional de melhor distribuição. Em menor escala, os antigos territórios do Acre, Amapá e Roraima foram recebedores conjuntamente da parcela de 8,9% do total do período 2010-19.

O mesmo quadro de maior dispersão dos recursos do FCF aparece na região Nordeste. Ao lado dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, que detêm as maiores economias regionais e com o percentual conjunto de 53,4% da demanda do FNE, os estados do Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte aparecem como recebedores 27,4% do total (pouco mais de ¼ do total)

mostrando significativa capacidade de financiamento de projetos de investimento nesta última década.

Deve-se mencionar ainda que tem sido significativo o papel do FNE no financiamento de atividades em municípios da região Sudeste nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo em área de atenção da SUDENE, quando foram destinados 6,8% dos valores contratados na década (R\$ 13,6 bilhões).

Tabela 6: Valores Contratados por Unidade da Federação na área de atuação dos Fundos Constitucionais, para períodos selecionados de 2010-14, 2015-19 e 2010-2019

Região de Influência/UF	Valores Absolutos (R\$ bilhões)			Percentuais Regionais (%)		
	2010-14	2015-19	2010-19	2010-14	2015-19	2010-19
Regiões de Influência FNO	26,75	23,27	50,02	100,0	100,0	100,0
Rondônia	5,99	5,52	11,52	22,4%	23,7%	23,0%
Acre	1,68	1,00	2,68	6,3%	4,3%	5,4%
Amazonas	4,87	1,87	6,75	18,2%	8,1%	13,5%
Roraima	0,30	0,39	0,69	1,1%	1,7%	1,4%
Pará	8,60	8,13	16,73	32,2%	34,9%	33,4%
Amapá	0,75	0,32	1,07	2,8%	1,4%	2,1%
Tocantins	4,55	6,04	10,59	17,0%	26,0%	21,2%
Regiões de Influência FNE	90,31	110,21	200,52	100,0	100,0	100,0
Maranhão	9,44	11,58	21,02	10,5%	10,5%	10,5%
Piauí	7,35	10,13	17,48	8,1%	9,2%	8,7%
Ceará	13,24	14,56	27,81	14,7%	13,2%	13,9%
Rio Grande do Norte	6,02	10,40	16,42	6,7%	9,4%	8,2%
Paraíba	4,39	5,45	9,84	4,9%	4,9%	4,9%
Pernambuco	14,40	12,89	27,30	15,9%	11,7%	13,6%
Alagoas	3,93	3,52	7,45	4,4%	3,2%	3,7%
Sergipe	4,48	3,25	7,74	5,0%	3,0%	3,9%
Bahia	21,65	30,22	51,88	24,0%	27,4%	25,9%
Minas Gerais**	4,19	6,86	11,05	4,6%	6,2%	5,5%
Espírito Santo**	1,20	1,34	2,54	1,3%	1,2%	1,3%
Regiões de Influência FCO	41,29	39,04	80,34	100,0	100,0	100,0
Mato Grosso do Sul	9,98	9,30	19,28	24,2%	23,8%	24,0%
Mato Grosso	12,83	12,72	25,55	31,1%	32,6%	31,8%
Goiás	15,22	15,58	30,80	36,8%	39,9%	38,3%
Distrito Federal	3,27	1,43	4,70	7,9%	3,7%	5,9%
Total FNO + FNE + FCO	158,35	172,52	330,88	---	---	---

Fonte: Dados Brutos: FCFs: Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil.

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

Na região Centro-Oeste, por sua vez, o FCO apresentou destinação bem equitativa com todos os estados recebendo pelo menos cerca de 20% do total dos recursos. Nesta região, o FCO tem se destinado majoritariamente ao setor agropecuário para viabilizar a demanda da fronteira de *commodities* de soja e milho bem como para o complexo de carnes em expansão. A situação do Distrito Federal, com baixa captação de recursos, é diferenciada por ser a sede da capital federal, ter uma pequena área geográfica e seu PIB girar basicamente em torno de serviços urbanos.

Portanto, contrariamente ao que tem sido discutido na literatura sobre avaliação da política regional brasileira e mesmo em pareceres de órgãos avaliadores da política, como o caso do TCU, a aplicação dos recursos dos FCFs tem se encaminhado para maior dispersão regional

com mais e mais economias estaduais sendo beneficiadas nas regiões de atuação do referido instrumento.

Problemas que podem ser levantados quanto à forma de aplicação dos FCFs estão mais relacionados à destinação setorial observada. Pode-se afirmar que nesta dimensão do problema estão as maiores preocupações sobre o melhor uso de recursos escassos de uma política pública de desenvolvimento. Na Tabela 7 a seguir são apresentados os valores contratados por modalidade regional dos FCFs no período 2000-2020 segundo quatro (4) setores econômicos identificados pelos bancos gestores: agropecuária, indústria, comércio e serviços e infraestrutura.

A situação geral dos FCFs mostra concentração de aplicação de recursos na agropecuária com 47,6% do total em duas décadas. Em segundo lugar estão as atividades de serviços e comércio com 23,1%, seguido pela indústria com 17,0% e pela infraestrutura com 12,3%. Este perfil das contratações tem se consolidado na contramão dos objetivos explícitos da atual política regional (PNDR) entre os quais o de promover a diversificação e complexificação produtiva das economias regionais.

Regionalmente, o setor agropecuário é maior demandador no Centro-Oeste (63,8% do FCO) e Norte (53,5% do FNO) que no Nordeste (38,9% do FNE). Sem dúvida, as oportunidades de negócios lucrativos abertas pela expansão da demanda mundial de commodities agropecuárias para as quais o Brasil se apresenta capaz de fornecer, tem impulsionado a produção agrícola em soja, milho e algodão nos estados do Centro-Oeste, na região de expansão de cerrados nordestinos (MATOPIBA)¹ e mesmo em Rondônia e no sul-sudeste do Pará, com produção de carnes para exportação.

Segundo Monteiro Neto, Macedo e Silva (2022), entre as trinta principais microrregiões nordestinas tomadoras de crédito do FNE no período 2000-2019 estão seis na área denominada de Matopiba nas quais o financiamento destina-se quase inteiramente para agropecuária, são elas: Barreiras (BA) com R\$ 12,2 bilhões, Alto Paranaíba Piauiense (PI) com R\$ 4,3 bilhões, Imperatriz (MA) com R\$ 4,2 bilhões, Gerais de Balsas (MA) com R\$ 4,0 bilhões, Alto Médio Canindé (PI) com 3,7 bilhões e Alto Médio Gurguéia com R\$ 2,6 milhões. No total foram R\$ 31 bilhões destinados somente para estas microrregiões produtoras de *commodities* agrícolas no Nordeste nas décadas recentes.

Geralmente o financiamento de atividades agropecuárias se destina à agropecuária empresarial rural e à agricultura familiar. A primeira modalidade tem sido a grande demandadora de recursos para fazer frente a sua posição crescente no comércio mundial, entretanto, a agricultura familiar tem sido negligenciada no contexto recente.

Por meio do Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF), os FCFs têm sido instados a contribuir para o fortalecimento das atividades e da renda dos pequenos agricultores além de promover a segurança alimentar nacional. Contudo, para esta última modalidade, os valores alocados e o número de operações realizadas têm se mostrado ainda pequenos frente ao conjunto dos recursos dos FCFs.

Na região Norte os dados para 2019, 2020 e 2021 são, respectivamente, de R\$ 309,5 milhões (8.339 operações), R\$ 283,4 milhões (6.865 operações) e R\$ 512,6 milhões (13.336 operações).

¹ A região do Matopiba abrange 337 municípios, abarcando todo o estado do Tocantins, mais o oeste baiano e o sul do Maranhão e do Piauí, em uma área de 73.173.485 hectares, que cobre 51% da área total dos quatro estados. Região caracterizada por um processo de expansão do agronegócio nas últimas décadas, em particular para a produção de commodities, tais como: algodão, cana-de-açúcar, milho e soja.

No Nordeste, a agricultura familiar recebeu em 2019 e 2020 os montantes de, respectivamente, R\$ 3,1 bilhões (516,1 mil operações) e R\$ 4,1 bilhões (580,0 mil operações).

Por fim, na região Centro-Oeste, a agricultura se apresentou da seguinte maneira: em 2019 e 2020 as contratações foram, respectivamente, de R\$ 440,0 milhões (8,0 mil operações) e R\$ 35,7 milhões (1,8 mil operações).

Quanto à presença dos FCFs no esforço de industrialização (inclusive agroindústria) ou apoio ao parque industrial existente, este tem sido negligenciado como estratégia de diversificação produtiva e aumento do valor agregado da base produtiva regional (inclusive das atividades agropecuárias em regiões que se especializam nelas). Este comportamento tem se mostrado mais forte na região Centro-Oeste, que demandou para a indústria apenas 12,1% dos recursos aprovados do FCO no período, mas mostra limites de uso também nas demais regiões NO e NE onde os patamares de demanda de recursos não ultrapassam os 20% do total.

No setor de infraestrutura saiu na frente a região Nordeste que aplicou 19,0% (R\$ 52,0 bilhões) do total do FNE para construção de parques de geração de energias renováveis (eólica e solar) em diversos estados contribuindo para a renovação da matriz energética regional e nacional. As demais regiões não apresentaram usos significativos de recursos para expansão da investimentos em infraestrutura.

Tabela 7: Valores Contratados por Setor de Atividade na área de atuação dos Fundos Constitucionais, no período de 2000-2020 (R\$ milhões acumulados)

FCFs	Agropecuária	Indústria	Infraestrutura	Comércio e Serviços	Não especificado	Total Geral
FNO	40.845,87	14.709,66	494,52	20.265,62	28,60	76.344,28
FNE	106.525,08	50.571,22	52.074,02	64.388,78	-	273.559,10
FCO	74.956,49	14.267,37	4.792,47	23.463,96	-	117.480,28
Total Geral	222.327,44	79.548,24	57.361,01	108.118,37	28,60	467.383,66
Percentuais (%)						
FNO	53,5%	19,3%	0,6%	26,5%	0,04%	100,0%
FNE	38,9%	18,5%	19,0%	23,5%	---	100,0%
FCO	63,8%	12,1%	4,1%	20,0%	---	100,0%
Total Geral	47,6%	17,0%	12,3%	23,1%	0,01%	100,0%

Fonte: Dados brutos: FCFs: BNB, BASA e Banco do Brasil.

5. APONTAMENTOS GERAIS SOBRE FUNDOS PÚBLICOS DA POLÍTICA REGIONAL (FDA, FDNE, FDCO, FNO, FNE E FCO)

- Os Fundos regionais de desenvolvimento (FDs) que dependem de recursos orçamentários da União (OGU), como são os casos dos FDA, FDNE e FDCO, têm tido uma atuação muito irregular em termos da aplicação de recursos e da aprovação de novos projetos;
- Nos anos recentes de 2019/21, a regra mais geral observada foi a de não aprovação de projetos novos por parte das superintendências gestoras. Eventualmente, quando houve alguma seleção e aprovação, os recursos destinados se mostraram pouco significativos;
- Parece claro que em momentos de crise fiscal e orçamentária do governo federal, a atuação deste tipo de Fundo fica sensivelmente comprometida. Sua contribuição ao financiamento de empreendimentos considerados estratégicos em cada região se enfraquece e no mais das vezes não ocorre;

- Por outro lado, no contexto atual da política regional explícita brasileira, a disponibilidade de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) constitui-se na maior fonte para financiamento do desenvolvimento. Por que são fundos com caráter cumulativo decorrente das entradas anuais da base de impostos correspondente, passados já pouco de 30 anos de sua implementação o patrimônio acumulado se tornou muito expressivo;
- Somente nos anos recentes de 2000-2020, o montante total de contratações das três modalidades regionais destes Fundos (FNO, FNE e FCO) chegou a R\$ 457 bilhões. Somente em 2020, o total contratado nas três regiões chegou a R\$ 37,2 bilhões, sendo R\$ 19,2 bilhões no Nordeste, R\$ 10,5 bilhões na Amazônia e R\$ 7,5 bilhões na região Centro-Oeste;
- As orientações mais gerais da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) quanto a maior desconcentração territorial dos recursos, maior aplicação em municípios e microrregiões de baixa renda e/ou atrasadas, e maior aplicação para pequenos e médios produtores vem sendo seguidas com resultados já bastante favoráveis conforme mostram os diversos relatórios gerenciais de avaliação dos resultados dos FCFs produzidos pelo Bancos operadores e mesmo pelo MDR;
- De maneira geral, os dois tipos de tipos (os FDs e os FCFs) – assim como vários outros criados em políticas setoriais brasileiras – não têm em sua estrutura de funcionamento mecanismos de atingimento de resultados. Ao empresariado (ou produtor) tomador do recurso não é cobrado, como contrapartida, a obtenção de certos níveis de produtividade, ou a incorporação de tecnologias ou ainda qualquer nível de esforço exportador;
- A política regional na União Europeia depois de longo aprendizado passou a se encaminhar para a cobrança de contrapartidas de esforço de competitividade para os projetos que apoia. A **política regional brasileira certamente deveria adotar a cobrança de contrapartidas** de resultados desejados.

▪ ***Pontos Sensíveis da Implementação dos Fundos:***

- A destinação setorial dos recursos dos FCFs está se configurando excessivamente concentrada no financiamento de atividades da Agropecuária regional. No total do período 2000-2020, as contratações para este setor envolveram a parcela de 47,6% do montante dos fundos públicos;
- No conjunto da agropecuária, a agricultura familiar tem sido recorrentemente negligenciada, a despeito de esforços realizados. Os valores canalizados para a pequena produção agrícola familiar são relativamente baixos frente ao total dos FCFs em cada ano;
- O valor médio das contratações (valor contratado/número de operações) do PRONAF no ano de 2020 em cada região foram respectivamente de: R\$ 20,5 mil no Centro-Oeste, R\$ 38,4 mil na Amazônia e R\$ 70,6 mil no Nordeste;
- Em vários momentos da última década foram observadas propostas legislativas (projeto de Lei na Câmara de Deputados) para alteração dos usos e destinações dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs). Estudo realizado para o IPEA pelos pesquisadores Lopes e Macedo (2022) mostrou como grupos de interesse político-econômicos, com mais frequência das regiões Centro-Oeste e Norte, estão demandando maior disponibilidade de recursos para atividades agropecuárias em regiões onde a agropecuária tem se tornado a atividade predominante;

- A PNDR precisa estar atenta a estes movimentos políticos – de resto, legítimos – os quais, entretanto jogam contra objetivos previstos de diversificação e complexificação das estruturas produtivas regionais;
- Melhorar a eficácia e efetividade dos Fundos disponíveis para as política regionais – sejam os FDA, FDNE e FDCO, sejam os FNO, FNE e FCO – requer realizar amplas reformulações no sistema nacional de gestão e governança da PNDR. Em particular, as três Superintendências regionais continuam a apresentar substanciais déficits de planejamento e capacidade executora ao lado de parcos orçamentos para realizar suas operações a contento.
- Desde 2019, os planos regionais de desenvolvimento (PRDNE, PRDA e PRDCO) arduamente elaborados em parceria de governos estaduais em cada região foram enviados para discussão e aprovação na Câmara dos Deputados. Até o momento não houve qualquer movimentação político-institucional para sua aprovação. Esta é uma situação que deslegitima a ação das respectivas superintendências bem como a da própria PNDR.

Referências bibliográficas:

- BARCA, Fabrizio. *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. European Commission. Brussels, Belgium: 2009. Disponível em: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en.
- JACCOUD, Luciana. *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. (Org.). Brasília: Ipea, 2021.
- LOPES, Guilherme e Fernando C. de Macedo. *Propostas de mudanças sobre os fundos constitucionais de financiamento e a desconfiguração progressiva dos instrumentos da política regional brasileira*. Texto para Discussão do Ipea. (no prelo) Brasília, DF. 2022.
- MCCANN, Philip. *The Regional and Urban Policy of the European Union – Cohesion, results-orientation and smart specialization*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2015.
- MONTEIRO NETO, A., Fernando C. de Macedo e Raphael de O. Silva. *O BNB e o Desenvolvimento do Nordeste Brasileiro: reflexões sobre sua atuação recente, prospecções de atuações futuras*. In: Banco do Nordeste do Brasil – 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional. Airton Saboya Valente, Maria Odete Alves e Camila Ribeiro Cardoso dos Santos, organizadores. Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza, CE. 2022.
- Relatório de Gestão do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA (RGF - Exercícios 2013, 2014, 2015, 2019, 2020 e 2021). Sudam. Belém, PA.
- Relatórios de Gestão do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO (RGF - Exercícios 2013, 2014, 2015, 2019, 2020 e 2021). Sudeco. Brasília, DF.
- Relatórios de Gestão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE (RGF - Exercícios 2013, 2014, 2015, 2019, 2020 e 2021). Sudene. Recife, PE.