

Lopes, Guilherme; de Macedo, Fernando Cezar

Working Paper

Propostas de mudanças sobre os fundos constitucionais de financiamento e a desconfiguração progressiva dos instrumentos da política regional brasileira

Texto para Discussão, No. 2841

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lopes, Guilherme; de Macedo, Fernando Cezar (2023) : Propostas de mudanças sobre os fundos constitucionais de financiamento e a desconfiguração progressiva dos instrumentos da política regional brasileira, Texto para Discussão, No. 2841, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2841>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284897>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2841

**PROPOSTAS DE MUDANÇAS SOBRE
OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS
DE FINANCIAMENTO E A
DESCONFIGURAÇÃO PROGRESSIVA
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA
REGIONAL BRASILEIRA**

**GUILHERME LOPES
FERNANDO CEZAR DE MACEDO**



**PROPOSTAS DE MUDANÇAS SOBRE
OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS
DE FINANCIAMENTO E A
DESCONFIGURAÇÃO PROGRESSIVA
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA
REGIONAL BRASILEIRA**

**GUILHERME LOPES¹
FERNANDO CEZAR DE MACEDO²**

1. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e professor auxiliar da Universidade Federal de Alagoas (Ufal)/*campus* do Sertão. Unidade de Santana do Ipanema. *E-mail*: <guilherme.cla.lopes@gmail.com>.

2. Pesquisador visitante do PNPD na Dirur/Ipea e professor livre-docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). *E-mail*: <fernando.cezar.macedo@gmail.com>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta (substituta)

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)

SÉRGIO VINÍCIUS MARQUES DO VAL CÔRTEZ

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia (substituto)**

BERNARDO ABREU DE MEDEIROS

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (substituto)**

FRANCISCO EDUARDO DE LUNA ALMEIDA SANTOS

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais (substituto)**

BOLÍVAR PÊGO FILHO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura (substituto)**

EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)

ANA LUIZA MACHADO DE CODES

Diretor de Estudos Internacionais (substituto)

FERNANDO JOSÉ DA SILVA PAIVA RIBEIRO

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: P16; R50; R58.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2841>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DOS FUNDOS PÚBLICOS.....	7
3 ESPECIFICANDO O DEBATE: OS FCFS	11
4 FINANCIAMENTO DA “QUESTÃO REGIONAL” E A ATUAL PNDR	16
5 ECONOMIA POLÍTICA DAS PROPOSTAS DE MUDANÇAS SOBRE OS FCFS.....	22
6 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	38
APÊNDICES	46

SINOPSE

Neste texto para discussão, são analisadas alterações já consolidadas e propostas ainda em tramitação no Congresso Nacional relativas aos fundos constitucionais de financiamento (FCFs). A questão à qual procuramos dar maior ênfase é a acirrada disputa pelos recursos dos fundos, pois acreditamos que se trata de importantes instrumentos para a base de acumulação do capital, o que desperta diferentes interesses de entes federativos e dos grupos econômicos regionais diretamente beneficiados pela apropriação do excedente econômico. Por meio de revisão bibliográfica e análise das propostas de alterações institucionais em voga, observamos que estão em curso mudanças substanciais no ordenamento normativo, financeiro e administrativo dos fundos. Ao final da pesquisa, concluímos que essas modificações estão desassociadas dos princípios que deveriam nortear o combate aos desequilíbrios regionais, sendo, portanto, desvinculadas dos objetivos dos fundos e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que em tese deve guiar a ação destes.

Palavras-chave: fundo constitucional de financiamento; políticas regionais.

ABSTRACT

The present work aims to analyze consolidated changes and still pending change proposals to the Constitutional Financing Funds in the Federal Congress. The issue at stake that we seek to emphasize is the close dispute over funds' resources, as we believe that they are important instruments for the accumulation base and, therefore, draw different interests of federative entities and regional economic groups directly benefited by the appropriation of the economic surplus. Through a bibliographic review and analysis of the current proposals for institutional changes, we observed that substantial changes are underway in the normative, financial and administrative ordinance of the funds. Finally, we concluded that these changes are disconnected from the principles that should guide the fight against regional imbalances, therefore, disconnected from the objectives of the funds and the National Policy for Regional Development (PNDR), which, in theory, should guide their action.

Keywords: Constitutional Financing Fund; regional policies.

1 INTRODUÇÃO

Os fundos públicos têm papel estratégico no capitalismo contemporâneo, tanto para a acumulação do capital como para a reprodução da força de trabalho. Seus recursos são disputados politicamente no orçamento público. Conhecer os grupos de interesse, as classes e as frações que procuram se apropriar do excedente econômico retido pelos fundos é tarefa essencial no exercício da economia política subjacente à destinação deles, tema ao qual este trabalho se dedicará, com foco nos fundos constitucionais de financiamento (FCFs).

Por serem importantes e seguras fontes de recursos creditícios, ainda mais em ambiente de ajuste fiscal e crise econômica, os FCFs vêm sendo instigados nos últimos anos a abarcar ações, funções, objetivos e prioridades que não estão contemplados em seus objetivos básicos, nem alinhados com as diretrizes da política regional, para as quais estão designados. Alguns estudos acadêmicos, bem como relatórios de avaliação do Ministério da Economia (ME), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Tribunal de Contas da União (TCU), apontam que eles passam por problemas de ordem administrativa, gerencial, financeira e burocrática, o que acarreta diminuição de sua efetividade no combate às desigualdades inter e intrarregionais.

O objetivo deste texto é dar um passo além dessas rotinas de avaliações e analisar alterações já consolidadas e propostas ainda em tramitação no Congresso Nacional, via projetos de lei (PLs), projetos de lei complementar (PLPs) e propostas de emenda à Constituição (PECs) que promovem mudanças no ordenamento normativo, financeiro, jurídico, administrativo e gerencial dos FCFs. O trabalho aponta também para setores econômicos, territórios e grupos de interesse beneficiados por tais propostas.

O texto assume a importância dos fundos no combate às desigualdades territoriais e para a atividade econômica brasileira, principalmente no que tange ao setor privado das regiões definidas constitucionalmente como prioritárias para a política regional (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), não obstante a insuficiência desses recursos para dirimir nossa histórica iniquidade regional. A hipótese deste trabalho é que as proposições em tramitação no Parlamento estão desassociadas dos princípios que deveriam nortear o combate aos desequilíbrios espaciais no país e acirram a desvinculação dos fundos quanto a seus próprios objetivos e aos princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O trabalho segue dois caminhos metodológicos interligados. Primeiro, foi realizada uma revisão bibliográfica – por meio da consulta a estudos acadêmicos, relatórios de auditoria do TCU e relatórios oficiais do governo – sobre o alicerçamento normativo dos fundos públicos no Brasil, em especial dos FCFs. Segundo, analisaram-se as mudanças vigentes acerca dos fundos e as seções do Congresso Nacional que tratam da tramitação de PLs e PECs relativos a novas alterações. Procurou-se captar a percepção dos

atores envolvidos com o tema e identificar os grupos de interesse que disputam estes fundos públicos, além de averiguar para onde se direcionaram ou se pretende direcionar os recursos dos FCFs.

Concluiu-se que as alterações concretas e as propostas de mudanças se orientaram por demandas localizadas e de utilização do FCFs como garantidores e financiadores do processo de acumulação, desviados de seus objetivos estratégicos e da vinculação normativa com o PNDR; em alguns casos, guiadas por interesses de curto prazo.

O texto conta com cinco seções, incluindo-se esta introdução, e dois apêndices. A segunda seção trata da evolução histórica e da montagem dos fundos públicos no Brasil, e aponta avanços normativos e diferenças entre os seus diferentes tipos. A terceira adentra nas especificidades dos FCFs, objeto da pesquisa, com o intuito de demonstrar o peso financeiro, o objetivo e o raio de atuação deles. A quarta seção aborda o tema a respeito do financiamento da “questão regional” e da atual PNDR. A quinta seção apresenta as mudanças sobre o ordenamento jurídico, financeiro, administrativo, gerencial e normativo dos FCFs, referindo tanto as propostas que estão em tramitação no Congresso Nacional como alterações já em andamento e vigentes. Por fim, na sexta e última seção, apresenta-se a conclusão da pesquisa.

Quanto aos apêndices, o primeiro deles (apêndice A) diz respeito ao conjunto de dezessete leis já vigentes que alteraram algumas das regras provenientes da Lei nº 7.827/1989, que instituiu e regulamentou os FCFs. São apresentados a data de modificação, o objetivo das leis e comentários a respeito das mudanças. Por seu turno, no apêndice B, são apresentados os 48 PLs que versam sobre alterações nos FCFs e ainda estavam em tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, até pelo menos novembro de 2021. Indicam-se o autor – ou a autora – da proposta, a data de apresentação, a data da última modificação legislativa, o atual estágio de tramitação e o objetivo, tecendo-se comentários sobre cada um dos PLs e PLPs.

2 A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DOS FUNDOS PÚBLICOS

Segundo Bassi (2019), a criação dos fundos públicos remete aos primórdios da ocupação portuguesa no Brasil, mas somente em 1934 é que eles ganham ossatura legal, quando aparecem pela primeira vez como parte da Constituição Federal (CF) daquele ano, com a ideia de vincular recursos da receita para gastos específicos. Na ocasião, os recursos vinculados eram destinados aos gastos com a educação e foram classificados como *fundos especiais*.

Costa (2017) relata que, ao longo dos anos, os fundos foram amplamente utilizados, expandidos e disseminados entre os três entes da Federação (União, estados e municípios), principalmente

a partir da Lei nº 4.320/1964, em que os fundos especiais foram regulamentados. O autor afirma que o fundo especial operava como um intermediário financeiro entre a demanda de gasto do setor público para alguma finalidade específica e o recurso vinculado. Para Bassi (2019), o fundo especial tanto procurava garantir maior eficiência da gestão pública, como ser um garantidor do gasto público, no contexto de um ambiente econômico inerentemente calcado pela incerteza.

Entretanto, a definição legal e financeira dos fundos na lei supracitada era ainda muito vaga e generalizante. Bassi (2019) lembra que o Decreto-Lei nº 200/1967 procurou desdobrar a questão normativa, ao acrescentar a expressão *natureza contábil* ao tratar dos fundos especiais; porém, o decreto ainda não os fundamentava normativamente. Somente anos depois é que o Decreto nº 93.872/1986 tentou consolidar e regulamentar a questão *fundos*, ao segmentá-los. Tal decreto, conforme aponta Costa (2017), procurou especificar e normatizar sua atuação, separando o tipo especial em duas categorias: de natureza contábil e de natureza financeira.

Há um sem-número de especificidades entre os dois fundos especiais de naturezas diversas, cujas principais diferenças, a título do que aqui nos interessa, podem ser sintetizadas assim, segundo Reis (2004), Costa (2012; 2017) e Bassi (2019): os fundos especiais contábeis são aqueles que executam despesas de um programa de governo, realizando despesas no orçamento público, movimentando recursos na Conta Única do Tesouro Nacional (CTU), sendo somente uma extensão desta. Esse tipo de fundo tem sua movimentação financeira (a transferência dos saldos ou o acúmulo do *superavit*) atrelada aos créditos adicionais dependentes de autorização legislativa. Por sua vez, os fundos especiais de natureza financeira são rotativos ou de financiamento – isto é, se assemelham aos que fazem empréstimos ou financiamentos; seus desembolsos retornam à carteira de empréstimo pelo pagamento dos juros – que podem ser subsidiados – e do principal, movimentando recursos para além da CTU, em outras contas-correntes bancárias. Ou seja, diversamente daqueles de natureza contábil, não são uma extensão da CTU. Há também uma outra categoria, os mistos, que tanto executam despesas como concedem financiamentos.

Apesar desse avanço normativo, a CF/1988 esboçou uma tentativa de extinção dos fundos, atrelando a existência destes à ratificação, no prazo de dois anos, pelo Congresso Nacional. A Lei nº 8.713/1991 prorrogou sua vida útil até o ano subsequente à publicação de uma lei complementar (LC) que os regulamentasse, o que não ocorreu até o momento, de modo que eles vêm funcionando legal e “temporariamente” com base na citada norma de 1964, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal – STF (Bassi, 2019).

Os avanços e os enxertos legais e constitucionais não conseguiram solucionar uma questão aparentemente simples acerca do caráter público ou privado dos fundos especiais. A questão permaneceu em aberto até o momento em que, segundo Costa (2012), foi estabelecido um

TEXTO para DISCUSSÃO

normativo balizador sobre a diferenciação jurídica dos fundos públicos e privados pela Resolução nº 2, de 23 de dezembro de 2013, da Comissão Nacional de Classificações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Concla/IBGE).

Fica claro, pela referida resolução, que todos os fundos especiais são públicos e todos os públicos são especiais. A denominação *especiais* indica somente ações ou políticas relevantes no âmbito da administração direta, sem constituir necessariamente algo excepcional ou extraordinário (Reis, 2004).

As características e especificidades dos fundos especiais variam de acordo com a sua classificação (contábil, misto ou financeiro). A figura 1 facilita a compreensão do leitor acerca do padrão normativo, do ordenamento e das características dos fundos. Salientamos que se fez uma síntese rudimentar sobre sua classificação, até porque não existe um consenso na literatura acerca disso, e nem se buscou, neste estudo, preencher essa lacuna, mas apenas situar o leitor sobre o que são os fundos públicos especiais e suas características; mais especificamente, os FCFs, como veremos posteriormente.

FIGURA 1

Classificação, ordenamento e características dos fundos



Fontes: Bassi (2019) e Costa (2012).

Elaboração dos autores.

Há uma quantidade enorme de fundos – se considerados os três entes da Federação (União, estados e municípios), são mais de trezentos em operação no Brasil. O quadro 1 traz uma síntese acerca dos fundos federais comportados em cada uma das classificações dos fundos públicos especiais.

QUADRO 1**Fundos federais, de acordo com sua classificação**

Fundos especiais contábeis	Fundo de Imprensa Nacional (FIN)
	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)
	Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento
	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
	Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)
	Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)
	Fundo Nacional Antidrogas (Funad)
	Fundo Nacional de Saúde (FNS)
	Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)
	Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)
	Fundo do Ministério da Defesa
	Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (FAHFA)
	Fundo do Serviço Militar
	Fundo Aeronáutico
	Fundo do Exército
	Fundo Naval
	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)
	Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (Funset)
	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)	
Fundo Nacional do Idoso (FNI)	
Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)	
Fundos mistos	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)
	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)
	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel)
	Fundo da Marinha Mercante (FMM)
	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
	Fundo Nacional de Cultura (FNC)
	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC)
Fundos de financiamento	Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra)
	Fundo Geral de Turismo (Fungetur)
	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)
	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)
	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)
	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)
	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)
	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)

Fonte: Bassi (2019).

Elaboração dos autores.

É possível perceber que a maior parte dos fundos especiais é classificada como contábil; esses fundos são seguidos pelos de financiamento e pelos mistos. Todos são destinados a uma vasta gama de objetivos, atividades e setores diferentes.

Vale a ressalva feita por Bassi (2019) de que, com a Lei nº 13.530/2017, que regulamentou o Novo Fundo de Financiamento Estudantil (Novo Fies), este passou a ser financiado por meio dos FCFs do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, bem como por intermédio dos fundos de desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, com o que, além de se ampliarem o escopo e a abrangência dos objetivos atribuídos aos FCFs e aos fundos de desenvolvimento, se abriu também uma brecha legal, ao se permitir que um fundo (Novo Fies) fosse financiado por outros.

Assim, conforme a autora, o Novo Fies adquiriu caráter ambíguo, pois, apesar de estar atrelado a esses fundos financeiros, devendo os empréstimos retornar à carteira, uma fração dos desembolsos do Novo Fies permanece atuando fora da sistemática legal que rege os fundos financeiros. Ao mesmo tempo, também não atua conforme uma extensão da CTU, sem se comportar como uma unidade orçamentária propriamente, fora da administração direta do orçamento público. Ademais, enquadrá-lo como *fundo misto* não corresponde às características dessa classificação. Assim, diante deste impasse entre a classificação como *de financiamento*, *misto* ou *contábil*, a autora sugere que o Novo Fies não seja classificado entre essas posições por ora, até que essa ambiguidade legal e normativa tenha uma resolução mais bem definida.

Realizado esse primeiro passo, de destrinchar o emaranhado normativo dos fundos públicos especiais de natureza financeira em que se enquadram os FCFs, na seção 3, analisam-se os fundos de financiamento. Em especial, os fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que têm por premissa combater os desequilíbrios regionais.

3 ESPECIFICANDO O DEBATE: OS FCFs

A CF/1988, em seu art. 159, inciso I, alínea "c", destinou 3% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Em 1989, a Lei nº 7.827/1989 instituiu e regulamentou a utilização desses recursos pela criação do FNE, do FCO e do FNO, que fazem parte dos fundos especiais de natureza financeira, operacionalizados por estabelecimento oficial de crédito e que movimentam recursos fora da CTU, através de outras contas-correntes bancárias. O objetivo dos FCFs é contribuir para a

redução das desigualdades regionais, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional que promovem os programas de financiamento aos setores produtivos, de acordo com normas, especificidades e prioridades setoriais, espaciais e econômicas das respectivas regiões-alvo. As instituições financeiras que gerem e executam os recursos são o Banco do Nordeste (BNB), que administra o FNE; o Banco da Amazônia (Basa), responsável pelo FNO; e o Banco do Brasil (BB), que administra o FCO.

Os FCFs atuam não mais com base na solução hidráulica (Nordeste) ou na valorização econômica (Amazônia), mas na perspectiva de ampliar a estrutura 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.

Cada FCF é administrado de maneira distinta e autônoma. Cabe ao atual MDR, aos conselhos deliberativos das superintendências de desenvolvimento regional (Condels) e aos bancos administradores – BAs (BNB, Basa e BB) a administração de cada um deles. Essas entidades têm atribuições específicas, contidas na lei que regulamenta os fundos.

Ao MDR, entre suas atribuições, cabe estabelecer diretrizes, normas e orientações gerais para operacionalização e aplicação dos recursos dos FCFs em programas de financiamento, de forma a compatibilizá-las com as orientações de política macroeconômica, das políticas setoriais e da PNDR, além de supervisionar, coordenar e controlar a aplicação dos recursos e avaliar o desempenho desses fundos. Aos Condels, cabe aprovar, anualmente, os programas de financiamento de cada fundo para o exercício seguinte, tendo por base as diretrizes e as orientações gerais traçadas pelo MDR. Aos BAs, cabe definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas, entre outras, as diretrizes constantes das programações de financiamento aprovadas pelos conselhos deliberativos de cada fundo.

No regimento, os programas de financiamentos promovidos pelos FCFs para a redução das desigualdades regionais devem visar ao aproveitamento das potencialidades regionais e locais que resultem em promoção da economia, com geração de emprego e renda, melhorias técnicas e gerenciais e agregação de valor à produção regional e local. Entre as atividades e setores beneficiados prioritariamente, estão os micro e pequenos empreendedores rurais e empresariais; atividades que sejam intensivas em matérias-primas e mão de obra locais; atividades que produzam alimentos básicos para consumo da população; associações e cooperativas de produção ligadas aos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infraestrutura, comercial e de serviços; além de tratamento preferencial para pessoas físicas do setor rural.

TEXTO para DISCUSSÃO

Por força de lei, dos 3,0% totais do IPI e do IR que capitalizam anualmente os FCFs, o FNE fica com 1,8%, e, desses recursos, a metade deve ser direcionada exclusivamente ao semiárido; o FNO recebe 0,6% dos recursos; e o FCO, outros 0,6%, repassados pelo Tesouro Nacional (TN) aos fundos.

Esses percentuais significam que, para o exercício de 2021, segundo a programação regional de cada fundo (Basa, 2021; BNB, 2021; Condel/Sudeco e BB, 2021), a estimativa do FNE é receber um total de R\$ 7,8 bilhões repassados pelo TN, que, somados com outras fontes de recursos e subtraídos da saída/aplicação de outras rubricas, geram disponibilidade de R\$ 24,1 bilhões. Para o FNO, o repasse é de R\$ 2,7 bilhões, mas, quando somado com o saldo das entradas e deduzido das saídas, tem-se um total de R\$ 7,5 bilhões de recursos disponíveis para 2021. Por seu turno, para o FCO, em 2021, a entrada de recursos também é de R\$ 2,7 bilhões, conforme a distribuição em lei, mas a disponibilidade total é de R\$ 5,7 bilhões.

Essa diferença na disponibilidade total entre o FNO e o FCO, apesar de eles receberem o mesmo percentual provindo da Secretária do Tesouro Nacional (STN), se explica por especificidades nos valores de entradas e saídas das rubricas de cada um. Ou seja, além da entrada de recursos via STN, outras fontes de arrecadação geram variações patrimoniais divergentes para cada fundo, como o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial, as disponibilidades dos exercícios anteriores, as contribuições, as doações, os financiamentos e os recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, e as dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei, conforme lembram Macedo e Coêlho (2015).

Os fundos contam, portanto, com outras fontes expressivas de receitas para além dos repasses do STN, o que garante uma relativa proteção contra as influências conjunturais de contingenciamento do gasto público em tempos de instabilidade macroeconômica (Macedo, Pires e Sampaio, 2017). Nesse sentido, Portugal *et al.* (2016), ao observarem a capacidade orçamentária dos fundos, constataram que ela cresceu ainda mais em períodos de crise econômica. De modo que lhes atribuem um papel de *estabilizador macroeconômico*, em caráter anticíclico, pois, mesmo quando o crédito se torna mais escasso e caro no mercado em decorrência de crise, os FCFs mantêm a oferta e uma taxa de captação relativamente barata, o que contribui para amortecer a queda das atividades econômicas.

Um exemplo dessa ação anticíclica dos FCFs pode ser visto na tabela 1: segundo os dados fornecidos pela Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro ou Creditício, pertencente à Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, um dos instrumentos de benefícios creditício e financeiro para mitigar os efeitos negativos na economia brasileira pela pandemia global do SARS-CoV-2 foi o uso do crédito especial dos FCFs, enquanto durasse o estado de calamidade pública, a fim de se expandir a liquidez e estimular os determinantes da demanda nacional.

TABELA 1**Benefícios financeiros e creditícios destinados ao enfrentamento da covid-19**

Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto (R\$ 1 milhão)
Tarifa Social de Energia Elétrica	Financeiro	MP ¹ nº 950/2020	1º/4 a 30/6/2020	900
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)	Creditício	MP nº 944/2020	3/4 a 31/10/2020	267,8
Crédito especial c/FCF	Creditício	Resolução CMN ² nº 4.798/2020	Até quando durar o estado de calamidade pública ³	–
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac)	Creditício	Lei nº 14.042/2020	Contratação até 31/12/2020	29,06
Fungetur	Creditício	MP nº 963/2020 e Lei nº 14.051/2020	Sem prazo	161,67
Total				1.358,53

Fonte: TCU (2020b).

Notas: ¹ Medida Provisória.

² Conselho Monetário Nacional.

³ O estado de calamidade pública estava limitado a 31 de dezembro de 2020.

As MPs nºs 1.016 e 1.017 (Brasil, 2020c; 2020d), ambas de 17 de dezembro de 2020, são outro exemplo concreto da importância dos fundos para estímulo da atividade econômica e sua recuperação no período pandêmico. Elas se fundiram na Lei nº 14.166, de 10 de junho de 2021. No geral, a lei visa ao estímulo da economia, por meio da concessão de créditos oriundos dos fundos. Entre outras deliberações, permite que os devedores dos FCFs renegociem suas dívidas com até 70% de desconto; autoriza a substituição de encargos de dívidas contratadas até 2018; prorroga o vencimento das parcelas em até 120 meses que especificam operações rurais e não rurais; e, especificamente, autoriza a liquidação ou a repactuação de operações de crédito rural destinadas à atividade cacaujeira.

Além dessa função anticíclica implícita, a relevância financeira dos FCFs é atestada também pelo *relatório* e pelo *parecer prévio sobre as contas prestadas pelo presidente da República*, elaborados pelo TCU, para o exercício de 2020. Os dados da tabela 2 nos dão uma dimensão do volume financeiro atrelado aos FCFs, principalmente se vistos de modo comparativo em relação aos outros fundos públicos que captam recursos da STN. Para o exercício de 2020, foram beneficiados 32 fundos ou programas com recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao incremento do desenvolvimento regional e social, bem como para suporte a diversos setores da economia. No ano, foi disponibilizado um total de R\$ 25.961.744 em benefícios financeiros e

TEXTO para DISCUSSÃO

creditícios. Entre estes, os FCFs foram os que mais receberam benefícios, com R\$ 9.593.149, ou 37,0% do total de recursos, conforme visualizado na tabela 2.

TABELA 2

Dez principais fundos e programas beneficiados – Brasil (2020)

Fundos/programas	Benefícios (R\$ 1 milhão)	Total (%)	Segmento
FCFs (FNE, FNO e FCO)	9.593.149	37,0	Produtivo
Subvenção a consumidores de energia elétrica da subclasse baixa renda	4.194.433	16,2	Social
Fies	3.159.567	12,2	Social
Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)	2.623.363	10,1	Social
Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)	2.547.886	9,8	Social
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	2.274.663	8,8	Agropecuário
Demais	1.568.683	6,0	–

Fontes: TCU (2021a; 2021b).

Elaboração: Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do Ministério da Economia (Secap/ME).

Outro dado da importância dos FCFs para o setor privado das regiões para onde são direcionados pode ser visto pela tabela 3, elaborada com base no relatório do TCU para o exercício de 2017, último ano com esse tipo de estudo. Ainda que as informações estejam defasadas, é um esforço de síntese para demonstrar a magnitude de cada um dos três fundos constitucionais, a partir de alguns indicadores-chaves.

TABELA 3

Síntese dos FCFs (2017)

Indicadores	FNO	FNE	FCO
Valor repassado pelo Tesouro Nacional em 2017 (R\$ 1 bilhão)	2,3	7,0	2,3
Valor emprestado em 2017 (R\$ 1 bilhão)	2,9	15,3	7,9
Empréstimos sobre total de crédito disponível ao setor produtivo (%)	14,6	22,6	16,8
Taxa de inadimplência (%)	2,8	3,1	0,5
Patrimônio Líquido (PL)/produto interno bruto (PIB) (%)	7,6	8,3	7,0

Fonte: TCU (2018a).

Destaca-se, entre os indicadores, o elevado percentual do valor emprestado pelos fundos sobre o total de crédito disponível ao setor produtivo, o que indica a importância deles para a concessão do crédito ao setor produtivo privado e, conseqüentemente, à atividade econômica de cada região. Sobre ele (o indicador), temos que o FNE representa 22,6% da oferta de crédito disponível ao setor privado no Nordeste, sendo o fundo de maior peso relativo e absoluto entre os três, uma vez que emprestou a cifra de R\$ 15,3 bilhões em 2017, valor que equivale ao repasse fixo pelo TN estabelecido por lei, mais as outras receitas do fundo. O FCO é o segundo em termos de participação relativa e absoluta, com 16,8% de participação do crédito ofertado ao setor produtivo do Centro-Oeste, o que significa o montante emprestado de R\$ 7,9 bilhões. O FNO tem o menor peso, com participação de 14,6% do total de crédito disponível ao setor produtivo do Norte, ou R\$ 2,9 bilhões emprestados para a região. Em todas as macrorregiões, percebe-se que o volume emprestado total é maior que o valor repassado pelo TN.

A razão PL/PIB é outro índice de impacto dos fundos. Quanto maior for o indicador, maior será o seu peso financeiro para a respectiva economia regional. O maior percentual para o Nordeste (8,3%) é compatível com a maior necessidade de atuação do fundo para a dinamização da atividade econômica na região.

Por intermédio dos fundos, é possível impulsionar os efeitos multiplicadores do investimento e ampliar o horizonte temporal das decisões de gasto, ajustando-se as expectativas dos agentes. Os dados referidos anteriormente chamam atenção pela importância dos FCFs como peça na engrenagem das atividades econômicas regionais, na medida em que contam com amplo, estável e seguro volume de recursos, podendo estimular e financiar o setor produtivo das regiões periféricas com facilidades na tomada de crédito.

Vistas as funções e os objetivos atrelados aos FCFs, partimos, na próxima seção, para uma discussão sobre a questão regional brasileira e a vinculação desta com os FCFs.

4 FINANCIAMENTO DA “QUESTÃO REGIONAL” E A ATUAL PNDR

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.¹São trabalhos que procuram compreender esse importante vetor de financiamento de políticas governamentais, seu crescimento e sua relação com o processo de valorização do capital,

1. Ver, por exemplo, Salvador (2010), Salvador *et al.* (2012) e Behring (2010). Para a questão regional e os fundos públicos, ver o trabalho de Oliveira (1998).

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

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

A CF/1934 foi a primeira a determinar, em seu texto, a obrigatoriedade de recursos destinados à ação sobre uma região específica (a União deveria reservar 4% de sua receita total para aplicação no Nordeste, sendo três quartas partes para obras e um quarto para assistências aos atingidos pelas intempéries). O art. 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, 2006; GTDN, 1997). 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 também, com esse esforço, robusteceria a posição da região como área agrícola, em um momento em que a industrialização ganhava força como aspiração nacional.

A CF/1946, por sua vez, veio ampliar ainda mais a ação estatal sobre o território, por meio do art. 199, que estabelecia a execução de um plano de valorização econômica da Amazônia, segundo o qual a União deveria aplicar durante, pelo menos, vinte anos consecutivos² quantia não inferior a 3% da sua renda tributária na área amazônica, a mesma quantia que deveria ser direcionada para o Nordeste, conforme o art. 198. Além dessa quantia garantida constitucionalmente, o art. 29 das Disposições Transitórias, numa clara inspiração da experiência no Vale do Tennessee, nos Estados Unidos, segundo aponta Bonavides (1971), garantiu recurso adicional ao Nordeste, pois 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

2. A Emenda Constitucional (EC) nº 21, de 30 de novembro de 1966, modificou esse prazo temporário para uma permanente transferência de recursos federais para a Amazônia.

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 do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, que passou a se orientar pela busca da diversificação produtiva. No total, eram destinados 7% da receita tributária do país para a intervenção regional.

A CF/1988 recolocou a obrigatoriedade de recursos para a atuação federal sobre as regiões, depois de seu desaparecimento na CF/1967. Como vimos, a CF/1988 destinava 3% da arrecadação do IPI e do IR para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste, por meio, respectivamente, do FNE, do FNO e do FCO, regulamentados pela Lei nº 7.827/1989. Regulamentou-se a utilização desses recursos com a criação dos FCFs do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

Em suma, podemos observar que, entre as distintas constituições federais, houve significativa queda relativa de recursos para a política regional. Com base na tabela 4, podemos fazer uma série de exercícios que demonstram a diminuição relativa dos recursos para a política regional.

TABELA 4

Arrecadação federal de tributos total e de IPI e IR
(Em R\$ 1 milhão)

Ano	– IR	– IPI	(C) – B/A (%)	(D) – Receita tributária (total)	(E) – (A+B)/D (%)	(F) – 3% de IR+IPI	(G) – 4% de recursos 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 (%)	227,0	-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: Macedo (2014).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Preços de dezembro de 2019.

2. Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

TEXTO para DISCUSSÃO

Em 2019, por exemplo, caso fossem vinculados 4% da receita tributária à política regional, como foi estipulado na CF/1934 (coluna G), isso significaria que, entre 1995 e 2019, R\$ 166,611 bilhões teriam sido destinados para a área. Em vez disso, foram arrecadados, a partir de 3% do IPI e do IR, como consta na CF/1988, 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, ao FNE e ao FCO em 2019.

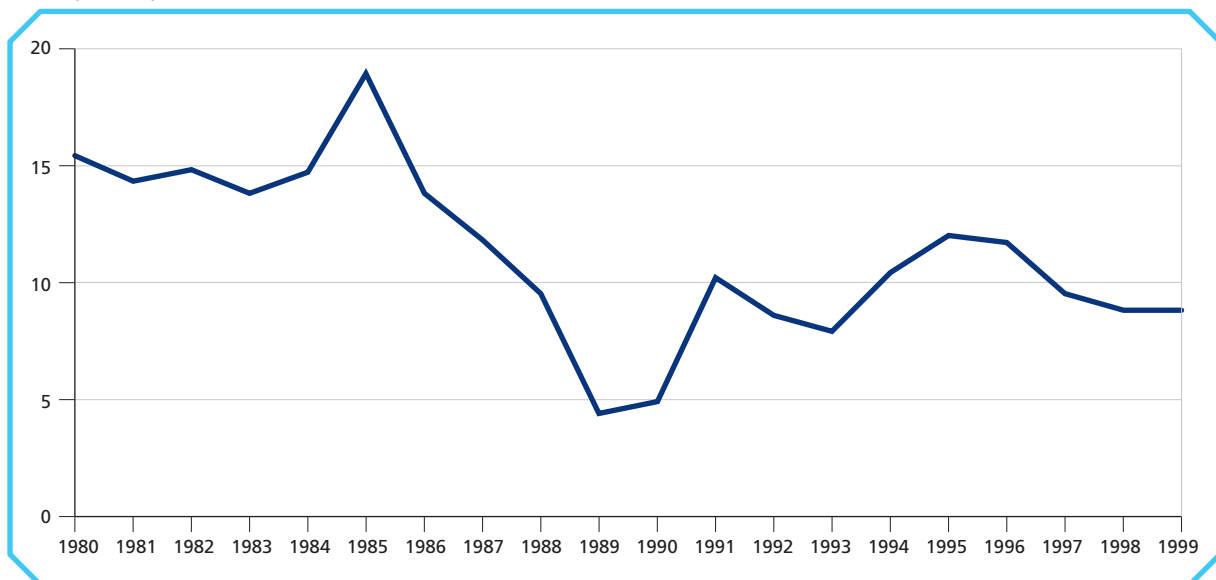
Ademais, na coluna E, em que se soma o IR (coluna A) com o IPI (coluna B) e se divide pela receita tributária total (coluna D), temos um indicador percentual do peso do IPI e do IR na receita tributária. Como se vê, houve gradativa redução, de 58,3%, em 1995, para 52,1%, em 2019. Isto é, os impostos atrelados ao financiamento da política regional estão perdendo peso relativo, fragilizando também os repasses para os fundos. Entretanto, se formos observar os repasses 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 os 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 STN, é perceptível a queda nos gastos com desenvolvimento regional ao longo do período, como se observa no gráfico 1. Além disso, a Portaria nº 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), retirou definitivamente o desenvolvimento regional do *status* de função orçamentária (Portugal e Silva, 2020).

GRÁFICO 1

Participação da função *desenvolvimento regional* no orçamento da União¹ (1980-1999)
(Em %)



Fonte: Brasil (2022).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Despesa liquidada.

O terceiro é a tendência a priorizar, desde a reforma tributária de 1966, as políticas setoriais *vis-à-vis* as regionais. Com essa reforma, generalizaram-se os incentivos setoriais, que reduziram a força da 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 financiamento dos FCFs, o que refreia sua capacidade de alavancagem das economias regionais beneficiárias.

Demonstramos até o momento, nesta quarta seção, que a questão regional brasileira vem se debilitando financeiramente ao longo das últimas constituições, com recursos declinantes diante dos problemas multidimensionais que envolvem a seara regional. Apesar de ser uma questão concreta, material e objetiva para o povo e os territórios, as desigualdades regionais não só persistem, como também ganham um caráter intrarregional e são “escanteadas” da agenda política nacional, conforme aponta Monteiro Neto (2015).

Diante de um financiamento decrescente para a política regional, os recursos dos FCFs são seguros, estáveis e crescentes, e ganham papel de protagonismo, na atual quadra histórica, para a realização dos programas de financiamento regional.

A extinção das superintendências de desenvolvimento regional, no início dos anos 2000, 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 PNDR.³

Apesar de ser um marco, a primeira versão do PNDR não se firmou como política de planejamento, o que, para Alves e Rocha Neto (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 – não por falta de elementos “técnicos-teóricos”, mas por concorrer com outras políticas e programas que ganharam maior relevância política (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.

Diversos estudos e autores da área apontam para os motivos que resultaram em baixa efetividade da política sobre a dinâmica regional brasileira.⁴ 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 aqueles fundos declarados 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 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

3. Nesse “limbo”, houve programas do governo orientados para a questão regional, como as agências de regulação (Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene e Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA), cujo foco era a regulação e a fiscalização do setor privado com vistas aos mecanismos de valorização do mercado, sem se preocupar necessariamente com a formulação de políticas ligadas ao desenvolvimento regional, como mostra Carvalho (2001).

4. Sobre os motivos que levaram à pouca efetividade da PNDR, ver: Alves e Rocha Neto (2014); Araújo (2013); Brandão (2020); Coêlho (2017); Monteiro Neto (2015); Macedo e Porto (2018); e Portugal (2018).

limitantes da consecução de vários dos objetivos da PNDR. Isto é, são meros financiadores de empreendimentos privados.

Além disso, existem outros problemas relacionados à efetividade dos FCFs. Auditorias⁵ realizadas pelo TCU detectam também obstáculos de ordem administrativa, gerencial, normativa e de fiscalização e financeira no que tange à atuação dos fundos. Assim, a despeito de os FCFs preencherem parcela da lacuna referente ao crédito, sua atuação, de modo geral, é de baixa efetividade, com efeitos localizados, de pequena magnitude e concentradores,⁶ além de que não vêm seguindo plenamente seus objetivos como instrumentos da política regional.

Portanto, temos uma situação em que, a despeito do financiamento decrescente destinado para a temática regional ao longo das últimas CFs, hoje os FCFs ocupam lugar de destaque para a operacionalização da política regional, que, por sua vez, também não ganha destaque na atual agenda política e econômica nacional. Esse papel secundário da PNDR, ao qual os FCFs estão atrelados, abre uma certa margem para a apropriação de seus recursos, de forma isolada em relação aos objetivos e princípios norteadores que fundamentam os FCFs e a PNDR. Assim, na próxima seção, discutimos e apresentamos as modificações já concretizadas sobre a ação dos fundos e as novas propostas de alterações dos FCFs, com vistas a avaliar se as mudanças legais e os novos PLs relacionados a eles seguem ou não a agenda de desenvolvimento regional.

5 ECONOMIA POLÍTICA DAS PROPOSTAS DE MUDANÇAS SOBRE OS FCFs

Esta quinta seção é dividida em duas subseções. Na primeira (5.1), apresentamos e discutimos as modificações recentemente realizadas pelo Legislativo nos FCFs, apontando as consequências sobre o funcionamento dos fundos e os interesses revelados a partir das alterações já consolidadas. Na segunda subseção (5.2), expomos as propostas de modificações legislativas ainda em tramitação no Congresso Nacional, até pelo menos novembro de 2021. Com essa separação analítica, buscamos uma melhor compreensão do leitor sobre as modificações concretas e aquelas que ainda estão em disputa.

5. Para o FNE, as auditorias realizadas pelo TCU são TCU (2018b; 2019a; 2020a); para o FNO, TCU (2019b; 2019c); e para o FCO, TCU (2019d).

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

5.1 As alterações normativas recentes sobre os FCFs

A disputa federativa pelos estáveis, seguros e volumosos recursos oriundos dos fundos, garantida constitucionalmente, atrai a heterogênea classe política, que procura direcioná-los para várias frentes, finalidades e interesses difusos, ainda mais em contexto de uma política econômica orientada por medidas de austeridade fiscal via contingenciamento do gasto público, pelo menos desde 2015, e de grave crise sanitária e econômica, em 2020.

Os FCFs inclusive foram um dos poucos⁷ que ficaram de fora da PEC nº 187, a “PEC dos Fundos”, que prevê a extinção de cerca de 248 fundos públicos, o que permite a desvinculação imediata de um volume financeiro de cerca de R\$ 219 bilhões, a serem utilizados para amortização da dívida pública da União. Eles ficaram de fora da proposta original⁸ da PEC nº 186/2019, a “PEC Emergencial”, que trata de medidas permanentes e emergenciais de controle de despesas e de reequilíbrio fiscal. Pela proposta, fundos públicos da União, de estados e de municípios criados até 31 de dezembro de 2016 seriam extintos, se não ratificados por lei complementar (LC) até o fim do segundo ano após a aprovação da PEC, o que se aplicaria a mais de 180 fundos governamentais que tinham destinação carimbada para determinadas áreas e grupos de interesse específicos.

A busca pela apropriação dos financiamentos dos fundos, por exemplo, gerou pressão dos governadores estaduais para que os estados e os municípios pudessem também ter acesso aos empréstimos deles (Corrêa, 2019). Em outro caso, conforme demonstrado na reportagem do jornal *Estadão* (Soares e Galhardo, 2020), diante da insatisfação com as medidas de socorro financeiro, em virtude da pandemia do SARS-CoV-2, e da necessidade de ampliação dos gastos públicos, os governadores do Centro-Oeste pressionaram o governo federal, reivindicando facilidades nas operações de crédito por meio dos FCFs.

7. Pela redação da referida PEC, ficam preservados os fundos públicos previstos nas constituições e leis orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo que, segundo Dias (2020), não são extintos pela PEC os seguintes fundos constitucionais federais: Fundo Partidário; FCDF; Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); FNE; FNO; FCO; FNAS; FAT; Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS); e FNS. Além destes, os fundos infraconstitucionais também foram preservados ao longo da discussão da PEC na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). São eles: o FNDCT e o Funcafé. Outros fundos preservados foram aqueles da área de segurança pública: FNPS, Funpen e Funad. Por fim, outros também mantidos foram aqueles de prestação de garantias e avais, como o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC) e o Fundo Garantia Safra (FGS).

8. A PEC nº 186/2019 foi inicialmente apresentada no dia 5 de novembro de 2019. No entanto, foi aprovada pela Câmara dos Deputados, transformada na EC nº 109, de 15 de março de 2021, com muitas alterações; entre elas, a retirada do texto que propunha a extinção dos mais de 180 fundos.

Ainda nessa linha, o portal de notícias do jornal supracitado divulgou, em abril de 2020, que o CMN aprovara uma linha de crédito para pessoas físicas e pessoas jurídicas, incluindo cooperativas que exercessem atividades não rurais, de até R\$ 6 bilhões, enquanto perdurasse o estado de calamidade pública (Rodrigues, 2020). A repartição do volume financeiro é de até R\$ 100 mil por cliente para capital de giro, o que engloba despesas de custeio, manutenção e formação de estoque, pagamento de funcionários, contribuições, bem como despesas com risco de não serem honradas por conta da paralisação das atividades durante a pandemia e de até R\$ 200 mil para investimentos. O governador Ibaneis Rocha, do Movimento Democrático Brasileiro do Distrito Federal (MDB/DF), por exemplo, para reativar a economia local, utilizou essas linhas de crédito para atender a empresas locais e profissionais autônomos a partir de recursos do FCO (Bitencourt e Jubé, 2020). Medida parecida, conforme divulgado pelo jornal *Valor Econômico* (Walendorff, 2021), é uma linha de crédito aprovada pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) para o uso de R\$ 180,5 milhões do FCO, via BB, para apoio na recuperação econômica de produtores rurais do Pantanal, afetados por estiagem e incêndios florestais em 2020.

Nesse mesmo sentido, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em maio de 2021, conforme divulgado pela confederação na mídia especializada (CNI..., 2021), elaborou uma série de sugestões emergenciais para a manutenção do emprego e a retomada sustentada da atividade econômica. Entre as propostas, a CNI destaca que a oferta de linhas de crédito para capital de giro com recursos dos FCFs é crucial para o crescimento sustentado da economia. Uma outra licença para auxílio na recuperação econômica por meio dos recursos financeiros dos FCFs, em especial do FCO, é a MP nº 987/2020 (Brasil, 2020a), transformada no Projeto Lei de Conversão (PLV) nº 40/2020, que não só prorroga a isenção tributária para montadoras de veículos até 2025, como também inclui a região do Centro-Oeste no rol das empresas beneficiárias. Pelo PLV, o uso dos recursos do FCO compensa as desonerações, uma vez que a prorrogação do regime do Centro-Oeste não está prevista no orçamento para 2021, de modo que será cobrado, de 2021 até 2025, o pagamento de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) das operações de crédito com recursos do FCO. Portanto, esse fundo será usado como contrapartida, ou lastro financeiro indireto de um benefício tributário (isenção para as montadoras) não previsto no orçamento do ano corrente, o que configura um certo malabarismo orçamentário para estimular a atividade econômica.

Em maio de 2019, o presidente da República Jair Bolsonaro anunciou um acréscimo de R\$ 4 bilhões para o FNE durante a sua primeira visita à região, conforme noticiado em *O Globo* (Maia, 2019), sem maiores explicações sobre a origem desse acréscimo, ou, mais claramente, de onde sairia esse aumento no montante disponível para o FNE. O anúncio pode ser interpretado como uma tentativa de angariar, por meio da liberação dos recursos dos fundos, o apoio de setores e regiões insatisfeitas. Nessa disputa pelos recursos, os fundos serviriam também como moeda de

troca em uma proposta do governo federal para compensar a perda de arrecadação dos estados, de acordo com a nova reforma tributária que funde os tributos do Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público-Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS-Cofins), do IPI, do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Isto é, a gestão dos FCFs passaria aos entes subnacionais (estados), como forma de minimizar a perda de arrecadação pela fusão dos impostos (Otta e Truffi, 2020).

No caso da região Norte, o FNO entra também como instrumento de financiamento do Plano de Recuperação Verde (PRV), do Consórcio Interestadual da Amazônia Legal, conforme o portal de notícias *O Globo* (Dino, 2021). Apareceram propostas também para uso dos recursos dos FCFs e dos fundos de desenvolvimento regional para cobertura e aumento do Fundo de Educação Básica – Fundeb (Fernandes, 2020; Mariz, 2020; Ventura, 2020), ou para auxiliar financeiramente os estados em situação de insolvência (Otta, 2020). O Fundeb entrou no rol de beneficiários dos recursos do FCFs com uma linha de crédito voltada para a concessão de bolsas a estudantes de universidades particulares pela Lei nº 13.530/2017, em que se instituiu o Novo Fies.

Outro aspecto importante em torno de toda essa disputa é a redução do aporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo volume de financiamento caiu desde 2015, o que ampliou o interesse do mercado pelos FCFs. Não por acaso, cresceu a pressão do mercado para alocação desses recursos em projetos de infraestrutura, como forma de compensar a queda nos financiamentos do BNDES. Surgiram, inclusive, propostas de absorção dos bancos regionais – BNB e Basa (Teixeira, 2017a; 2017b). Macedo e Silva apontam, em relação ao BNDES, ao BNB e ao FNE, que

a obrigatoriedade dos repasses da STN e a menor taxa de juros tornam a aplicação do Fundo menos oscilante do que outras fontes, embora ele esteja igualmente sujeito à conjuntura econômica. Uma comparação com a atuação do BNDES na região Nordeste indica que o aporte de financiamento deste é maior do que o do FNE. Embora este banco não seja um executor de uma política de desenvolvimento regional, sua atuação tem efeitos importantes sobre a economia da região. Entre 2004 e 2017, o BNDES aportou, a preços de janeiro de 2019, R\$ 287,2 bilhões no Nordeste, impulsionado desde 2008 pelas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No mesmo período, o BNB, através do FNE, desembolsou R\$ 131,7 bilhões. No entanto, o ajuste fiscal desde 2015 paralisou as grandes obras do PAC e outros investimentos de maior porte. Enquanto o BNDES, em 2016 e 2017, financiou R\$ 27 bilhões em investimentos na região Nordeste, o BNB desembolsou R\$ 27,2 bilhões. Ou seja,

o valor médio anual dos financiamentos do BNDES neste biênio de aguda crise (R\$ 13,5 bilhões) ficou 59,5% abaixo da média dos 12 anos anteriores (R\$ 22,7 bilhões), enquanto o valor médio do FNE, naqueles dois anos, foi de R\$ 13,7 bilhões ante R\$ 8,7 bilhões do período 2004-2015, sugerindo que a crise afetou mais as ações do BNDES do que as do BNB (Macedo e Silva, 2019, p. 15).

Esse processo de fragilização dos bancos de desenvolvimento regional se expressa também no BB, instituição financeira que executa o orçamento do FCO, cujo gerenciamento do patrimônio hoje é alvo de disputa com a Caixa Econômica Federal (Caixa). A volumosa e estável fonte de recursos provindos do FCO despertou o interesse da Caixa para avançar no crédito agrícola do banco, segundo apurou reportagem de *O Globo* (Doca e Corrêa, 2021).

A concorrência pela administração dos recursos se acentuou com a MP nº1.052, de 19 de maio de 2021 (Brasil, 2021a), e não só para o BB quanto ao FCO, mas também para todos os outros fundos e bancos administradores. A MP foi transformada na Lei nº 14.227/2021, que promove dezenove mudanças na Lei Originária nº7.827/1989, que regulamenta os FCFs, todas relacionadas à transferência da competência administrativa e financeira dos fundos. Isto é, visa a alterações sobre a estrutura de governança e apropriação do volume financeiro dos bancos administradores dos FCFs.

As medidas almejadas pela lei podem ser sintetizadas da seguinte forma: i) flexibilizar os encargos financeiros em função do porte do tomador, da finalidade do crédito, do setor de atividade e da localização do empreendimento; ii) atrelar integralmente os riscos da operação com o montante de recursos dos fundos às instituições financeiras beneficiárias; iii) estabelecer, via CMN, os valores fixos do *del credere* pago às instituições financeiras; iv) criar uma taxa de *performance* que poderá crescer em até 20% o montante a ser recebido pelos bancos administradores; v) direcionar a parcela de 0,01% do montante de recursos dos fundos para contratação, pelas superintendências de desenvolvimento regional, de pesquisas de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos fundos; e vi) garantir um repasse mínimo de 10% do FNO para as cooperativas de crédito.

Esse conjunto de medidas tem como consequências modificar as taxas de remuneração e encargos dos bancos administradores, fragilizar esses bancos, acirrar a disputa sobre o controle dos recursos e transferir para órgãos de pouca tradição, na seara regional, parcela da competência sobre os FCFs, alterando suas normas, a estrutura de governança e o arranjo financeiro. Portugal (2018) alerta que o CMN já decide sobre as taxas de juros ofertadas pelos fundos constitucionais, pelo menos desde a Lei nº13.682/2018, que promoveu uma mudança na captação de seus recursos. O risco agora é de maior sujeição dos FCFs e seus respectivos bancos administradores aos objetivos

do CMN, que se diferenciam daqueles da política de desenvolvimento regional; por exemplo, ao impor aos fundos uma lógica de funcionamento pró-mercado. Isso dificulta o acesso ao crédito mais barato, principalmente para aqueles tomadores de menor porte situados em localidades de parca atividade econômica, além de imprimir um maior ambiente de incerteza ao demandante na hora da captação. Isto é, os tradicionais órgãos vinculados à questão regional (as instituições financeiras de caráter regionais e as superintendências regionais de desenvolvimento) ficam cada vez mais esvaziados, com menor grau de manejo e poder de participação e planejamento sobre os FCFs.

De certo modo, hoje as instituições financeiras regionais gestoras e executoras dos recursos, ao atuarem sob orientação e legislação bancária-financeira do Ministério da Economia, tendem a operar os recursos com uma lógica de garantia de retornos financeiros. Assim, ganham espaço os 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 e Sampaio, 2017).

Mas, além desse esvaziamento normativo, a lei supracitada significa também volumosas e crescentes perdas nas receitas dos bancos administradores. Dados estimados pela Associação dos Empregados do Banco da Amazônia (Aeba), encontrados em seu *site*, afirmam que, em 2021, o banco perderia cerca de R\$ 145 milhões; o valor aumenta para R\$ 280 milhões em 2022, até chegar ao montante de R\$ 390 milhões por ano a partir de 2025 (Aeba, 2021).

Em estudo sobre as modificações legais na funcionalização dos FCFs, Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021) identificaram quase 160 mudanças por meio de dezessete leis complementares, medidas provisórias, inclusões e revogações sobre a Lei Original nº 7.827/1989. Essas alterações modificam a estrutura de governança, a abrangência territorial e o ordenamento normativo, financeiro, gerencial e administrativo dos FCFs. Os autores agrupam as leis pelo *objetivo-chave* de cada uma: i) alteração na metodologia financeira;⁹ ii) expansão da abrangência territorial;¹⁰ iii) novas rubricas de gasto e concessão de dívidas;¹¹ e iv) mudanças de governança e de ordem organizacional, normativa e gerencial.¹²

9. Leis nºs 9.126/1995, 12.793/2013, 13.682/2018 e 13.986/2020; MPs nºs 2.193-3/2001 e 14.227/2021.

10. Lei nº 9.808/1999.

11. Leis nºs 10.260/2001, 11.775/2008, 13.530/2017, 11.945/2009 e 14.166/2021.

12. Leis nºs 10.177/2001; 11.524/2007 e 12.716/2012; e LCs nºs 125/2007 e 129/2009.

As especificações, as datas em que entraram em vigor, os objetivos e nossos comentários dessas leis podem ser mais bem visualizados no quadro A.1 (apêndice A), ao final do texto, intitulado *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 fundos*.

Em suma, no conjunto das modificações legislativas já concretizadas sobre os FCFs – que podem ser analisadas individualmente no apêndice A –, observamos que atualmente essas normas não promovem o alinhamento dos instrumentos legais dos fundos com a agenda prioritária da PNDR e nem com os próprios objetivos originais da criação dos fundos, mas, ao contrário, as novas diretrizes concebem uma série de alterações que, na verdade, mais afastam do que aproximam suas ações de seus princípios norteadores. Ademais, acirram disputas sobre o controle dos recursos e das competências administrativas, gerenciais, financeiras e jurídicas dos FCFs, o que, consequentemente, acaba por esvaziar as instituições financeiras de caráter regional, as superintendências de desenvolvimento regional e o próprio PNDR.

Além dessas alterações já catalogadas, várias outras medidas foram recomendadas para alterar o uso dos recursos, a fim de se estimular o setor privado, a produção e a atividade econômica a partir dos créditos obtidos pelo três FCFs, ainda mais no atual momento de forte instabilidade e crises sanitária e econômica nacional e global. A próxima subseção tem o objetivo de analisar e apresentar o conjunto de propostas legais sobre alterações nos FCFs.

5.2 As propostas de mudança em tramitação sobre os FCFs

Pela demonstrada relevância dos FCFs, propostas de alterações institucionais em várias frentes e interesses difusos têm sido formuladas nas casas legislativas para captação dos recursos públicos – em especial dos FCFs –, acirrando a disputa por eles. Destacamos a economia política destas propostas, o que leva a pensar a agenda governamental no que se refere ao desenvolvimento regional, e o papel do Estado brasileiro no atual contexto do padrão de acumulação de capital, que se caracteriza por um enfraquecimento da indústria no Brasil e pelo dinamismo das atividades ligadas a produção e exportação de *commodities* e à exploração de recursos naturais.

Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021) apresentaram estudo acerca das disputas institucionais e da tendência de esvaziamento da questão regional sobre FCFs, ao analisarem os últimos PLs, PLPs e PECs que versam sobre alterações nos fundos. Procuramos então atualizar esse trabalho, com destaque para as propostas ainda em tramitação e aquelas já legisladas entre 2019 e novembro de 2021.

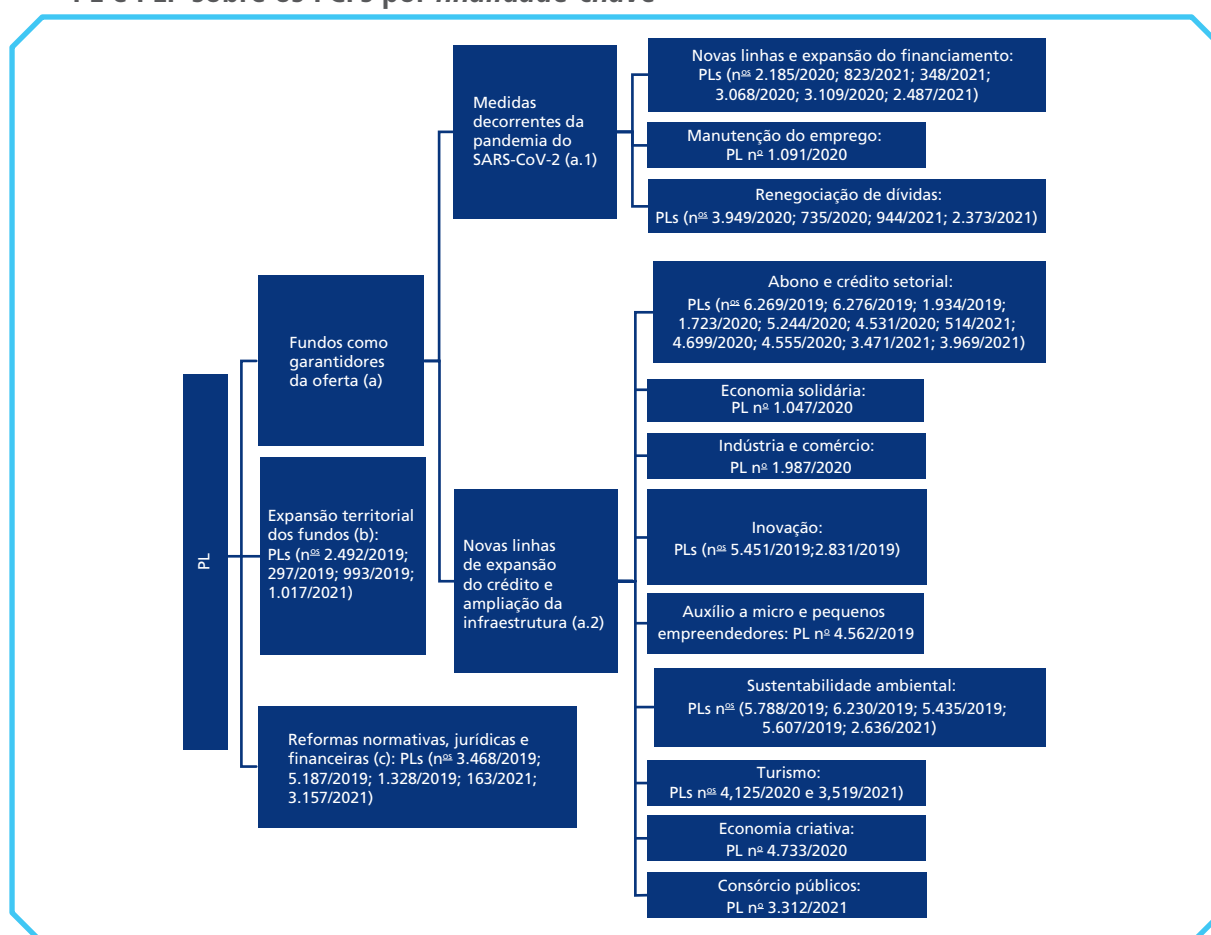
TEXTO para DISCUSSÃO

Verificou-se que, nesse período, existiam 48 propostas em tramitação no Congresso Nacional, elaboradas tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados. Na figura 2, agrupamos as propostas de acordo com suas finalidades predominantes, considerando apenas os PLs e os PLPs.

O quadro B.1 (apêndice B deste texto, *PLs que visam a alterações legais sobre os FCFs*) adentra nas especificidades de cada uma dessas propostas, com informações sobre a data de apresentação, o atual estágio de tramitação, o(a) autor(a) e os objetivos, bem como nossos comentários sobre os PLs. No corpo do texto, apresenta-se o agrupamento das propostas de acordo com suas finalidades predominantes.

FIGURA 2

PL e PLP sobre os FCFs por finalidade-chave



Fontes: Brasil (2021c) e Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021).

Elaboração dos autores.

As propostas foram divididas em três eixos. O eixo "a", denominado *fundos como garantidores da demanda e da oferta*, subdivide-se em dois. Ele congrega projetos que estimulam determinantes

de gasto, consumo e produção, atuando sobre os agregados macroeconômicos, além de um direcionamento setorial e temático específico para alocação dos recursos, como pode ser visto na figura 2 (fundos direcionados para o tema da sustentabilidade ambiental, para estímulo das inovações nas empresas etc.).

Uma das subdivisões desse primeiro eixo é o "a.1" (*medidas decorrentes da pandemia do SARS-CoV-2*), o qual se ramifica em três classes que visam a alterações no regimento dos fundos, justificadas pela pandemia ou dela oriundas. Medidas que podem ter, ou não, caráter temporário. As três classes são as novas linhas e a expansão do financiamento; a manutenção do emprego e a renegociação de dívidas, voltadas principalmente para a manutenção do poder de compra, com propostas de garantias do emprego, prazos dilatados para renegociação das dívidas, mudança na taxa de juros ofertadas e novas linhas de crédito para o financiamento pessoal e empresarial. Isto é, propostas derivadas da necessidade de ação do Estado direcionadas à oferta de crédito e a estabilização e promoção de indicadores macroeconômicos durante a pandemia.

Outra subdivisão é a "a.2", intitulada *novas linhas de expansão do crédito e ampliação da infraestrutura*. Faz-se um desmembramento em oito novas classes, voltadas à aplicação dos recursos em interesses específicos de diferentes setores produtivos ou áreas temáticas, a saber: i) abono e crédito; ii) economia solidária; iii) indústria e comércio; iv) inovação; v) auxílio a micro e pequenas empresas; vi) sustentabilidade ambiental; vii) economia solidária; e viii) turismo. O intuito dos projetos nessa subdivisão é expandir os setores econômicos, os grupos de interesse e as áreas temáticas beneficiadas.

As duas subdivisões do eixo "a" congregam medidas de estímulos ao circuito do consumo ou, ao menos, de manutenção da demanda em nível macro e microeconômico, e também propostas que abrangem o lado da oferta, ao incluírem o setor de infraestrutura no rol dos empréstimos dos FCFs.

O eixo "b", designado *expansão territorial dos fundos*, diz respeito às propostas de expansão da abrangência territorial, incorporando novos municípios às áreas de atuação dos FCFs. Os municípios que pleiteiam acesso têm interesses de não só alavancar o setor produtivo privado e promover a geração de emprego e renda, por preencher parcela da lacuna referente ao crédito, como também ter acesso ao volumoso montante financeiro dos fundos que serve de instrumento de acumulação do capital e controle do excedente econômico à disposição para setores e classes específicas predominantes nesses espaços.

Por seu turno, o eixo "c" (*reformas normativas, jurídicas e financeiras*) agrupa os PLs que procuram realizar reformas na governança e no ordenamento financeiro, normativo, jurídico, administrativo e gerencial dos fundos. A questão no entorno desse eixo é a procura por melhor efetividade

e maior organização administrativa, financeira e legal, procurando-se definir normas, procedimentos e condições operacionais dos FCFs. Entretanto, tais propostas não passam necessariamente por um alinhamento dos instrumentos legais dos fundos com a agenda prioritária de diretrizes espaciais e setoriais aos quais devem responder, mas, ao contrário, concebem uma série de alterações que trazem um verniz de regulamentação legislativa que mais distancia do que aproxima as ações dos fundos e seus princípios norteadores.

Além dos 48 PLs e PLPs que tramitam no Congresso Nacional ou já foram transformados em lei, sobre mudanças de toda ordem nos FCFs, há três PECs que também tratam de alterações sobre os FCFs. Na figura 2, são reunidos os citados PLs e PLPs por *finalidades-chave* ou *grandes áreas temáticas*. Porém, em relação às PECs, faz-se caminho diferente, procurando-se destrinchar brevemente cada uma, individualmente, e interpretando-se criticamente.

A PEC nº 99/2019, de autoria do deputado federal Juarez Costa (MDB-MT), que, até a elaboração deste texto, estava pronta para entrar na pauta de votações na CCJ da Câmara dos Deputados, destina no máximo 30% do valor de cada FCF para o financiamento de obras públicas em suas respectivas regiões-alvo. Para a região do semiárido, é garantida a metade dos recursos destinados ao Nordeste. A concessão do financiamento com recursos dos fundos seria destinada às pessoas jurídicas de direito público¹³ situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. De acordo com a proposta, os empréstimos posteriormente retornáveis para essa finalidade (obras públicas) seriam manuseados de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, por intermédio das instituições financeiras de caráter regional.

O projeto propõe aos fundos o papel de modernizar e renovar a infraestrutura de transporte, comunicação e logística, especificamente aquela de suporte aos “corredores de exportação” que viabilizam o transporte de grandes quantidades de recursos naturais, *commodities* e matérias-primas do interior brasileiro aos portos do país; notadamente, ferrovias e rodovias. Não são mencionados aportes para os outros “tipos” de infraestrutura, como a social, a energética, a urbana, a sanitária, a de telecomunicações etc.

Diante do impositivo contingenciamento fiscal, que cria barreiras para esses investimentos com longo prazo de maturação, intensivos em capital, de imobilização do aporte financeiro e compostos de ativos duráveis com elementos de indivisibilidade e irreversibilidade, a utilização dos recursos creditícios dos FCFs é vital para se realizarem tais aportes, conseguindo se sobrepor ao ajuste fiscal, garantindo também acesso privilegiado aos gastos públicos pelos grupos econômicos

13. União, estados, Distrito Federal (DF), territórios, municípios, autarquias e demais entidades de caráter público que a lei assim definir.

regionais diretamente voltados ao setor externo e que realizam uma direta ligação global-local sem a mediação da escala nacional (Brandão, 2020), de modo que as regiões passam a ser coordenadas e articuladas por interesses globais díspares, pouco concatenados com as demandas nacionais.

A PEC nº 167/2019, em tramitação no Senado Federal, pelo menos até dezembro de 2022, está pronta para a pauta na CCJ, sob a liderança do senador Jayme Campos, do partido Democratas do Mato Grosso (DEM/MT). Tem bastante semelhança com a PEC nº 99/2019, especialmente no que concerne ao fornecimento e à distribuição do crédito dos fundos voltados para a área de infraestrutura.

O intuito da PEC nº 167/2019 era direcionar, pelos cinco anos seguintes (de 2020 até 2024), ao menos 30% dos recursos dos programas de financiamento a programas de infraestrutura dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, “engessados” no que tange à realização de tais tipos de investimentos, em virtude das amarras fiscais aos quais são submetidos (a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o que justifica o direcionamento para a infraestrutura, segundo a redação da proposta. Uma notável diferença entre uma e outra proposta está nos detalhes. Enquanto a PEC nº 99/2019 destina até 30% dos recursos para investimentos em infraestrutura a partir de cada FCF, a PEC nº 167/2019 direciona no mínimo 30% para projetos de infraestrutura em cada região de atuação dos fundos. Uma distinção que pode gerar montantes financeiros bem variados para a infraestrutura.

Mais uma diferença contida na PEC nº 167/2019 é que essa proposta permite expandir os investimentos direcionados para a área de infraestrutura social e ampliação dos equipamentos urbanos (relativos à mobilidade urbana, à oferta de recursos hídricos e à prevenção de desastres naturais e saneamento) – ou seja, não é voltada exclusivamente para a infraestrutura de transporte, a comunicação e a logística, como no caso da PEC nº 99/2019, apesar de textualmente deixar clara a preocupação quanto a incrementar a viabilidade comercial dos espaços sub-regionais mediante maior oferta de crédito para esse tipo de infraestrutura.

A ressalva fica por conta de uma aparente omissão na distribuição dos recursos para cada área de interesse. Por exemplo, não foi especificado quanto cada “tipo” de infraestrutura receberá dos aportes públicos, nem as áreas privilegiadas nas macrorregiões. A proposta é vaga, e tanto pode ser focalizada no apoio ao setor extrativista e agropecuário via suporte dos investimentos para infraestrutura de comunicação, logística e transportes, notadamente naquelas porções da fronteira agrícola, como pode ser direcionada para necessidades sociais e urbanas das grandes metrópoles, a depender da correlação de forças políticas com maior poder de aglutinação em determinada conjuntura. A especificação da destinação setorial e espacial dos gastos auxiliaria nessa emaranhada PEC.

TEXTO para DISCUSSÃO

Uma outra alteração importante é a competência das respectivas superintendências de desenvolvimento (Sudene, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e Sudeco), que passam a definir se a administração dos recursos dos FCFs será realizada pelas instituições financeiras de caráter regional – no caso dos fundos, o BNB, o Basa e o BB –, conforme consta na Lei nº 7.827/1989, ou por meio de qualquer outra instituição financeira contratada por licitação. A justificativa da contratação dessas outras instituições financeiras seria o suposto maior poder de abrangência territorial na aplicação dos recursos, segundo consta no texto da PEC. Entretanto, acreditamos que a inclusão de quaisquer outras instituições financeiras no manejo do orçamento pode desvirtuar o gerenciamento e a execução dos recursos para finalidades alheias aos desígnios dos FCFs, por, entre outros motivos, encaminhar os recursos para instituições de pouca tradição e gerar acúmulo de trabalho na seara regional, tornando os fundos menos efetivos, além de enfraquecer os bancos administradores.

Por seu turno, a PEC nº 119/2019, liderada pela senadora Kátia Abreu, do Partido Democrático Trabalhista de Tocantins (PDT/TO), está em tramitação na CCJ, na qual se encontra sob a relatoria do senador Rogério Carvalho, do Partido dos Trabalhadores de Sergipe (PT/SE), para análise. A PEC busca uma nova aplicação dos recursos dos fundos. Ela propõe alterar por quinze anos a destinação desses recursos, passando um terço destes para *projetos estruturantes*, e autoriza instituições financeiras, como cooperativas de crédito, a Caixa Econômica Federal e agências estaduais de fomento a operar com recursos dos FCFs. O primeiro objetivo implicaria alteração na distribuição dos recursos, que ocorreria desta forma: em vez de 3% ao financiamento dos setores produtivos privados de âmbito regional, seriam destinados agora 2% para essa finalidade. O 1% restante seria alocado para aplicação em projetos de infraestrutura logística, de transporte ferroviário, rodoviário e hidroviário, bem como de geração e transmissão de energia elétrica.

A justificativa em relação à segregação de um terço dos recursos para investimentos em obras estruturantes pauta-se pela *sobra de caixa* dos fundos nos últimos anos. Essa folga financeira se deve, segundo a redação da PEC, a: i) queda da demanda por financiamento do setor privado, o que está atrelado, ainda de acordo com a PEC, aos gargalos da infraestrutura que obstaculizam a competitividade e a potencialidade do setor privado, constituindo-se, portanto, um ciclo de retroalimentação de declínio das atividades econômicas; e ii) investimentos da União orientados para a área da educação, o que alivia o direcionamento de crédito dos fundos para essa finalidade. O primeiro objetivo, portanto, estaria vinculado ao direcionamento de créditos reembolsáveis dos fundos para suprir as carências da infraestrutura de transportes, comunicação e logística nas regiões periféricas, a fim de se melhorar a viabilidade comercial e a inserção destas áreas no comércio internacional.

O segundo objetivo é voltado à autorização a outras instituições financeiras, não somente o BNB, o Basa e o BB, para ofertarem empréstimos a partir dos FCFs. A justificativa desse objetivo reside tanto no estímulo à concorrência entre esses agentes na concessão do crédito – o que poderia reduzir o valor médio dos contratos aos tomadores de empréstimos –, como na promoção de maior capilaridade territorial dessas outras instituições financeiras, de modo que os créditos dos fundos possam atingir aqueles residentes nas cidades de menor hierarquia urbana, os demandantes na “ponta” mais longínquos, tornando os recursos dos FCFs mais acessíveis, segundo a redação da PEC.

Esse objetivo, se alcançado, poderá esvaziar o tratamento da questão regional com utilização de financiamento público, uma vez que essas outras instituições não têm tradição no tocante às especificidades do desenvolvimento regional. A PEC poderá enfraquecer os bancos administradores, ao pulverizar os recursos dos fundos atrelados a eles, inviabilizando a gestão de metas previstas em instrumentos legais que asseguram a aplicação no atendimento às premissas do desenvolvimento regional. A PEC resultaria então em modificação da lógica de ação dos bancos ou das entidades privadas que porventura venham a gerenciar os recursos dos FCFs, que trabalhariam com metas e objetivos de obtenção de lucros privados, sem orientação das premissas do desenvolvimento regional.

Outra crítica elaborada pelas associações sindicais dos bancos administradores dos recursos dos FCFs (Aeba, 2019; AFBNB, 2019) diz respeito à diminuição da disponibilidade de crédito para os setores produtivos, o que pode implicar redução dos investimentos e do potencial de crescimento econômico das regiões. Além do que é questionado se o problema da infraestrutura estaria atrelado exclusivamente à falta de financiamento. Para as organizações sindicais, o problema principal estaria na ausência de uma agenda coordenada a fim de desenvolver as obras estruturantes, colocando em xeque a necessidade de se vincular um terço dos recursos dos FCFs para a finalidade.

Portanto, como balanço geral dessas propostas de mudanças institucionais, e pelas alterações já legisladas sobre os fundamentos financeiros, normativos, administrativos, jurídicos, gerenciais e político dos FCFs, observa-se que o controle e a apropriação de parcela dos FCFs são matéria de primeira ordem para grupos econômicos e políticos com interesses distintos. Isso pode resultar na atuação dos fundos por demandas localizadas e específicas, principalmente enquanto garantidores do processo de acumulação, desviado de uma vinculação com seus objetivos preliminares, ou melhor, respondendo aos anseios do Estado capitalista, alinhado e subordinado aos interesses do mercado. Assim, percebe-se que as propostas ou mudanças já estabelecidas não passam necessariamente por um alinhamento dos instrumentos legais com a agenda prioritária de diretrizes espaciais e setoriais aos quais devem responder. Ao contrário, concebem uma série de alterações que trazem o verniz de regulamentação legislativa, mas que mais se afastam do que se aproximam de seus princípios as ações dos fundos.

6 CONCLUSÃO

Como visto, em 2007 foi instituída a PNDR,¹⁴ sendo os FCFs os fundos de financiamento da política regional, seguindo os objetivos da PNDR. Entretanto, a orientação dos créditos providos dos FCFs muitas vezes não cumpre a arquitetura legal dos próprios fundos – isto é, não está em consonância com seus objetivos e suas diretrizes, e nem com os princípios da PNDR aos quais os fundos constitucionais deveriam atender. Isso porque muitas das fiscalizações, das diretrizes e da definição de normas, que deveriam guiar a aplicação dos recursos e serem empreendidas pelos órgãos responsáveis, os Condels e o MDR, foram esvaziadas ou direcionadas para atender a outras atribuições.

Portugal (2018) lembra que houve fatores institucionais e normativos que modificaram o *modus operandi* dos fundos, como a Lei nº 13.682/2018, que promoveu uma mudança na captação dos recursos, ao deixar de estar atrelado à taxa de juros de longo prazo (TJLP) controlada pelo CMN, para a taxa de longo prazo (TLP), sujeita às variações de mercado e às taxas cobradas pelos bancos comerciais, impondo aos fundos uma lógica de funcionamento pró-mercado. Outra mudança importante sobre a ação e o direcionamento dos fundos foi a Lei nº 13.530/2017, que instituiu o Novo Fies, pois, a partir dela, abriu-se espaço para o financiamento de outros fundos 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.

Ou seja, os FCFs passaram a ser regidos por uma lógica bancário-financeira na orientação do crédito, subvertendo o atendimento prioritário setorial e espacial que deveria guiar a aplicação dos recursos, canalizando os investimentos para áreas dinâmicas, sobretudo no entorno das grandes capitais e dos enclaves exportadores, com melhores garantias de retornos financeiros dos empréstimos. Essa atuação vai de encontro ao objetivo primordial delegado aos FCFs de contribuir para a redução das desigualdades regionais, uma vez que amplia principalmente as heterogeneidades interregionais, por retroalimentar o processo de centralização da hierarquia urbana, em vez de fomentar uma orientação territorial diversa baseada no fortalecimento de rede policêntrica de cidades, conforme os objetivos da PNDR.¹⁵

14. Após o lançamento inicial em 2007, a política regional passou por uma revisão em 2012. O Decreto-Lei nº 9.810, de 30 de maio de 2019, oficializou essa segunda versão da PNDR, que vigora atualmente.

15. O art 3º, sobre os objetivos da PNDR, inciso II, diz que “são os objetivos da PNDR: ii) consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do país, de forma a considerar as especificidades de cada região” (Brasil, 2019).

Esse distanciamento entre a ação objetiva e as normais legais decorre também de elementos de ordem administrativa, gerencial, normativa, de fiscalização e financeira, conforme detectado pelas auditorias do TCU citadas anteriormente. O relatório de avaliação dos FCFs organizado pelo até então Ministério da Fazenda (MF) cita algumas causas para esse problema da atuação dos fundos desassociada de seus objetivos, a saber: “governança inadequada; incentivos desalinhados; e monitoramento, avaliação e transparência insuficientes” (Brasil, 2018, p. 151).

Algumas ações de fiscalização, avaliações periódicas e novas práticas de ordem administrativa e gerencial são realizadas pelo TCU e outros órgãos responsáveis pelo planejamento e pela execução dos fundos, com o intuito de melhorar sua efetividade, como a Portaria Interministerial nº 7, publicada no *Diário Oficial da União* (DOU) em 20 de julho de 2020 (Brasil, 2020b), que impôs uma série de informações mínimas a serem inseridas nos relatórios de avaliação pelos bancos administradores, para adequado monitoramento, assim como o relatório do Conselho de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (CMAPP) de 2021, que encaminha recomendações e observações para melhores funcionamento, eficácia, transparência e governança.

Portugal (2018) faz uma importante pontuação sobre a ação do TCU em relação aos fundos, pois assevera que o órgão, além de exercer o papel de auditoria que lhe cabe, procurou assumir funções fora do seu escopo legal de atuação, como delegar as diretrizes da área regional por meio da seleção de ações públicas que passam ou não pelo seu crivo – o que, como ressaltado pelo autor, não é uma função do tribunal.

De todo modo, apesar das citadas deficiências concernentes à dissociação quanto aos seus objetivos e algumas distorções quanto ao seu direcionamento e à sua efetividade, os fundos são ainda um instrumento importante para a política de desenvolvimento regional, pois financiam a atividade produtiva das regiões-alvo. A questão central, portanto, encontra-se no plano da economia política dos fundos, ou melhor, na apropriação do excedente econômico garantido pelos FCFs, de modo que as alterações já consolidadas e as propostas analisadas de mudanças institucionais visam mais à garantia dos recursos como instrumento de acumulação do que a um alinhamento aos objetivos originais ou que estejam em consonância com as diretrizes da PNDR. Permanece ainda um conjunto de desafios a serem enfrentados no tocante à redução das desigualdades regionais, sobretudo quanto à maior vinculação efetiva dos fundos aos princípios da política regional.

De um lado, grupos produtores regionais (os demandantes do setor empresarial) inseridos no comércio global visam ao volume financeiro dos fundos, para complementar – ou mesmo substituir – suas fontes de recursos, principalmente pela redução da presença e aportes dos BNDES para o sistema produtivo e governos subnacionais. Interessam-se em realizar alterações nos usos dos recursos disponíveis, tendendo a produzir dispersão locativa e distanciamento dos objetivos dos

fundos. De outro lado, há instâncias governamentais e públicas – representadas ora pelos relatórios de auditoria do TCU, ora por avaliações internas conduzidas pelo atual Ministério da Economia e pelo MDR – interessadas na estrita atuação dos indicadores macroeconômicos pelos fundos, sem se considerar o caráter multidimensional e interescalar dessa ação, de modo que as avaliações devem considerar as especificidades territoriais em que atuam os FCFs, com configurações nos modelos que possam abranger a heterogeneidade espacial, considerando estratégias de desenvolvimento econômico que respondem e são adaptadas às condições locais e às suas potencialidades.

Os desafios de avaliação e de melhoria da ação dos fundos constitucionais, entretanto, não são contemplados pelas últimas modificações institucionais a eles direcionadas, que possuem motivações variadas e finalidades diversas, mas refletem, em parte, as disputas federativas pelo uso dos recursos dos FCFs, uma fonte estável que não sofre problemas decorrentes do ajuste fiscal e de contingenciamento pela crise econômica que se arrasta desde 2015, além de que os FCFs também não sofreram o risco de serem esvaziados pelas PECs n^{os} 186/2019 e 187/2019, que demandam a extinção da grande maioria dos fundos públicos.

Como balanço geral, tem-se que os fundos públicos – em especial, os FCFs – são um importante elemento que move a acumulação e o excedente econômico. Observa-se que, na disputa em torno do orçamento dos FCFs, o pêndulo está tendendo preferencialmente ao suporte da lógica produtiva determinada internacionalmente – que, no país, abarca também as frações do capital nacional participantes deste processo. Assim, as mudanças propostas para a destinação e a operacionalização dos FCFs estão menos motivadas por razões de fortalecimento das economias regionais, por meio de diversificação e complexificação de suas estruturas produtivas. Em verdade, as propostas estão indo na direção oposta aos objetivos dos fundos ou às diretrizes da PNDR.

Os fundos estão distanciados do escopo da política regional, cada vez mais sobrecarregados de novas funções e ações direcionados a grupos de interesse, atividades econômicas, setores produtivos e espaços sub-regionais que não contribuem para a redução das desigualdades regionais. Ocorre o inverso, sendo os FCFs orientados por critérios curto-prazistas de mercado, o que corresponde a um processo de aprofundamento da trajetória instalada de desindustrialização precoce ou negativa,¹⁶ da especialização produtiva regressiva e da articulação local-global, principalmente pela crescente destinação dos recursos voltados ao setor de infraestrutura logística e de transportes. 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,

16. Sobre o processo de desindustrialização no Brasil, ver Cano (2012; 2014), Sampaio (2015) e Morceiro (2018).

especialmente para financiar projetos de suporte à exportação de *commodities*. Desse modo, as regiões passam a ser coordenadas e articuladas por interesses globais díspares, associados à lógica de operação das multinacionais, que passam a subordinar e articular esses espaços e sua estrutura produtiva ao mercado internacional, associados aos grupos econômicos (nacionais e regionais) promotores de atividades exportadoras de baixo valor adicionado, inseridos comercialmente e produtivamente como produtores de *commodities* agrominerais no sistema internacional.

Por fim, conclui-se que, a despeito de os FCFs preencherem parcela da lacuna referente ao crédito e terem à disposição um montante financeiro significativo para as regiões, eles não vêm cumprindo integralmente sua agenda prioritária de diretrizes espaciais e setoriais. De modo que há preocupação de que os FCFs corram 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, na complexificação técnica e em diversificação. As propostas legislativas de alteração de objetivos e finalidades levam a uma aplicação setorial e territorial crescentemente dispersa e descoordenada, especialmente direcionada ao financiamento de projetos de suporte à exportação de *commodities*, contribuindo, ao contrário do que se espera, para a redução do seu efeito transformador sobre as economias regionais.

REFERÊNCIAS

AEBA – ASSOCIAÇÃO DOS EMPREGADOS DO BANCO DA AMAZÔNIA. **Impactos da Proposta de Emenda Constitucional PEC 119/2019**: estudo técnico. Belém: Aeba, 10 set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3t9GpkR>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Bancários de Cruzeiro do Sul fazem ato em alusão aos 79 anos do Banco da Amazônia e contra a Medida Provisória 1.052/2021. **Aeba (notícia)**, 12 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3WKDdtQ>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

AFBNB – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO NORDESTE. **Consulta Pública ao Senado: AFBNB diz não à PEC 119/19! AFBNB (notícia)**, 20 set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3hoYXv7>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

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. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 39-52.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **Programação financeira**: plano de aplicação de recursos financeiros – FNO 2021. Belém: Basa, mar. 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3r827svx>>.

BASSI, C. de M. **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2019. (Texto para Discussão, n. 2458).

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

BITENCOURT, R.; JUBÉ, A. Ibaneis reabre economia com casos em alta. **Valor Econômico**, 3 jul. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3NKzVT6>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BNB – BANCO DO NORDESTE. **Programação regional FNE 2021**. Fortaleza: BNB, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zUq0ED>>.

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. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 2, p. 151-186.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: MF; Sefel, dez. 2018.

_____. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 maio 2019.

_____. Medida Provisória nº 987, de 30 de junho de 2020. Altera a Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, que estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jun. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3FSyBf5>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. Portaria Interministerial nº 7, de 20 de julho de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento e do conjunto mínimo de informações que devem constar do relatório circunstanciado dos bancos administradores desses fundos, de que tratam os §§ 6º e 7º do art. 20 da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jul. 2020b.

_____. Medida Provisória nº 1.016, de 17 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a renegociação extraordinária no âmbito do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/3taRUZy>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

_____. Medida Provisória nº 1.017 de 17 de dezembro de 2020. Define as diretrizes para a quitação e para a renegociação das dívidas relativas às debêntures emitidas por empresas e subscritas pelos fundos de investimentos regionais e para o desinvestimento, a liquidação e a extinção dos fundos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/3UhTTa6>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

_____. Medida Provisória nº 1.052, de 19 de maio de 2021. Altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 maio 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3EbfIT8>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. Senado Federal. Sumário executivo de Medida Provisória: Medida Provisória nº 1.052, de 2021. Brasília: Senado Federal, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3FYIrMp>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Despesas da União - séries históricas**. Brasília: STN/ME, 2022. Disponível em: <<https://is.gd/7dgh8C>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 831-851, dez. 2012.

_____. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 9, n. 15, p. 139-174, jul./dez. 2014.

CARVALHO, F. F. **Da esperança à crise**: a experiência das políticas regionais no Nordeste. 2001. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

CNI propõe medidas para Brasil vencer a crise e voltar a crescer. **Valor Econômico**, 24 maio 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3UimwUS>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

COELHO, V. L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 65-95.

CONDEL/SUDECO – CONSELHO DELIBERATIVO DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE; BB – BANCO DO BRASIL. **Programação FCO 2021**. Brasília: Condel/Sudeco; Banco do Brasil, jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3EheiXo>>.

CORRÊA, M. Estados negociam com governo acesso a R\$ 9,5 bi de fundos regionais. **O Globo**, 22 maio 2019.

COSTA, L. da S. G. M. **Uma visão sistêmica dos fundos federais**. Brasília: Tesouro Nacional, 2012. (Textos para Discussão, n. 7).

_____. **Fundos Federais**: abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas. Brasília: Tesouro Nacional, 2017. (Textos para Discussão, n. 29).

DIAS, F. A. C. PEC 187/2019 (PEC dos Fundos): os Fundos Federais afetados e algumas questões para discussão. Brasília: Senado Federal, set. 2020. (Boletim Legislativo, n. 86).

DINO, F. Um pacto pela Amazônia. **O Globo**, 5 jun. 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3fLtNgl>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

DOCA, G.; CORRÊA, M. Caixa tenta quebrar monopólio do BB em fundo de R\$ 35,6 bilhões para avançar no crédito agrícola. **O Globo**, 1º jun. 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3UeKVdO>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

FERNANDES, A. Governo quer reforçar Fundeb com recursos dos fundos constitucionais. **Estadão**, 11 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3DOjnVA>>. Acesso em: 20 set. 2020.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 33 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GOULARTI, J. G. (Org.). **Política fiscal de desoneração tributária no Brasil**. Florianópolis: Insular; Ed. Unesc, 2020.

GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza**, v. 28, n. 4, p. 387-432, (Publicação de Documentos Técnicos e Científicos), 1997.

LOPES, G.; MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A. Propostas recentes de mudanças nos fundos constitucionais de financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 3, p. 411-423, 2021.

MACEDO, F. C. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos fundos constitucionais de financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-47, 2014.

MACEDO, F. C.; COELHO, V. L. P. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os fundos constitucionais de financiamento. **Redes**, v. 20, n. 3. p. 464-486, 2015.

MACEDO, F. C.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. 25 anos de fundos constitucionais de financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, v. 43, n. 129, p. 257-277, mayo 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, n. 2, p. 605-631, 2018.

_____. Proposta de atualização das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): nota metodológica e mapas de referência. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 2, p. 245-304.

MACEDO, F. C.; SILVA, J. R. O semiárido nordestino e o FNE. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 9., 2019, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Unisc, 2019. Disponível em: <<https://is.gd/TAVTpq>>. Acesso em: 21 out. 2020.

MAIA, G. Com Bolsonaro, ministro anuncia acréscimo de R\$ 4 bilhões para fundo do Nordeste. **O Globo**, 24 maio 2019. Disponível em: <<http://glo.bo/3UvSNY0>>. Acesso em: 20 out. 2020.

MARIZ, R. Fundeb: governo avalia usar recursos do Sistema S para educação básica. **O Globo**, 22 fev. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3Nljxmd>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). **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. 2018. 216 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

OLIVEIRA, F. A metamorfose do arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão do Nordeste. *In*: OLIVEIRA, F. (Org.). **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 79-120.

OTTA, L. A. Uso de fundos é rejeitada por secretários da Fazenda. **Valor Econômico**, Brasília, 11 set. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3Ujb9vl>>. Acesso em: 15 out. 2020.

OTTA, L. A.; TRUFFI, R. Guedes diz que Estados querem transformar crise da saúde em grande programa de transferência. **Valor Econômico**, 30 abr. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3FTL-qWo>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

PORTUGAL, R. O retorno dos que nunca foram: propostas para instituições de desenvolvimento regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 13, n. 23, p. 83-102, 2018.

PORTUGAL, R. *et al.* A política regional brasileira em (na) crise: análise dos instrumentos explícitos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 2, p. 27-48, 2016.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. (Org.). **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

REIS, H. da C. (Org.). **Contabilidade e gestão governamental: estudos especiais**. Rio de Janeiro: Ibam, 2004.

RODRIGUES, E. CNM aprova linha de crédito de R\$ 6 bi para micro e pequenas empresas com dinheiro de fundos constitucionais. **Estadão**, 6 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3TiQZ3N>>. Acesso em: 20 out. 2020.

SALVADOR, E. (Org.). **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. 430 p.

SALVADOR, E. *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SOARES, J; GALHARDO, R. Governadores do Centro-Oeste demonstram insatisfação com medidas de socorro aos estados. **Estadão**, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3NSF0Zx>>. Acesso em: 21 out. 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do presidente da República**: exercício de 2017. Brasília: TCU, 2018a.

_____. **Acórdão 1271/2018**: relatório de auditoria – BNB. Brasília: TCU, 2018b. (Processo TC, n. 021.629.2017-0).

_____. **Acórdão 1857/2019**: relatório de levantamento – BNB e FNE. Brasília: TCU, 2019a. (Processo TC, n. 027.660.2018-4).

_____. **Acórdão 1263/2019**: relatório de levantamento – Ministério da Economia. Brasília: TCU, 2019b. (Processo TC, n. 015.567.2018-4).

_____. **Acórdão 897/2019**: relatório de levantamento – Basa e FNO. Brasília: TCU, 2019c. (Processo TC, n. 023.099/2018-6).

_____. **Acórdão 688/2019**: relatório de levantamento – Banco do Brasil e FCO. Brasília: TCU, 2019d. (Processo TC, n. 023.270.2018-7).

_____. **Acórdão de relação 786/2020**: rRelatório de lLevantamento – Sudene. Brasília: TCU, 2020a. (Processo TC, n. 023.407/2018-2).

_____. **Acórdão de relação 1557/2020**: relatório de acompanhamento. Brasília: TCU, 2020b. (Processo TC, n. TC 016.873/2020-3).

_____. **Relatório**: TC 014.922/2021-5. Brasília: TCU, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3WLV5o8>>. Acesso em: 22 jul. 2021.

_____. **Parecer prévio sobre as contas prestadas pelo presidente da República referentes ao exercício de 2020**. Brasília: TCU, 2021b.

TEIXEIRA, N. BNDES: meia volta, volver? **Valor Econômico**, 18 jul. 2017a. Disponível em: <<http://glo.bo/3hsm33W>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. É crucial cortar outros subsídios. **Valor Econômico**, 6 set. 2017b. Disponível em: <<http://glo.bo/3DPop4g>>. Acesso em: 21 out. 2020.

VENTURA, M. Ministério da Economia resiste à proposta do próprio governo para o Fundeb. **O Globo**, 12 fev. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3tbGu7J>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

WALENDORFF, R. Linha de crédito de R\$ 180,5 milhões do FCO apoia produtores rurais do Pantanal. **Valor Econômico**, Brasília, 22 jan. 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3fPoX2c>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos regionais e incentivos fiscais**: caderno de informações gerenciais. Brasília: MI, mar. 2015.

_____. Senado Federal. **EMI nº 00009/2021 MDR ME**. Brasília: MDR; ME, 18 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DInlty>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MACEDO, F. C. **Inserção externa e território**: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). 2010. Tese (Livre-Docência) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010

NEDER, V. Levy quer reduzir papel do BNDES na infraestrutura. **Estadão**, 5 mar. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3DPRIsl>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

OSÓRIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. *In*: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Org.). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 103-133.

PACHECO, C. A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 113-140, 1996.

PEREIRA, R. BNB dá salto em financiamento para infraestrutura no Nordeste. **Estadão**, 22 jul. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3UfobdS>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

PUPO, F.; SIMÃO, E. CMN reduz juros em empréstimos com recursos e fundos de desenvolvimento. **Valor Econômico**, Brasília, 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://glo.bo/3WOddxp>>. Acesso em: 19 out. 2020.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Leis, leis complementares (LCs), medidas provisórias (MPs) e revogações que modificam a estrutura de governança, a abrangência territorial e o ordenamento normativo, financeiro, gerencial e administrativo dos fundos

Leis	Entrada em vigor	Objetivo	Comentário
I) Leis e normas que alteram a metodologia financeira			
Lei nº 9.126/1995	10/11/1995	Institui, sobre os empréstimos concedidos pelos fundos constitucionais de financiamento (FCFs), a taxa de juros de longo prazo (TJLP) como custo básico do financiamento.	A lei adota a TJLP como taxa a ser cobrada pelos empréstimos dos fundos; dito de outro modo, institui o encargo da concessão de crédito à TJLP controlada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), vinculando os fundos com os objetivos de determinada política monetária, sujeitos às variações de mercado e às taxas cobradas pelos bancos comerciais. Tal determinação pode inserir uma lógica de atuação bancário-financeira incoerente com os preceitos de atuação dos FCFs.
Lei nº 12.793/2013	2/4/2013	A remuneração dos bancos administradores (BAs) dos FCFs, para os serviços de análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos, ficará a cargo dos proponentes e será definida pelo CMN, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional (MI).	A lei propõe que os bancos administradores dos recursos dos FCFs (Banco do Brasil – BB, Banco da Amazônia – Basa e Banco do Nordeste – BNB) sejam remunerados pelos serviços de análise de viabilidade econômico-financeira a partir da proposta do Ministério da Integração Nacional, proposta essa arquitetada pelo CMN. Isto é, com a lei, há maior articulação em diferentes níveis do governo, com vistas a uma maior coordenação interdependente dos fundos, atrelando-os também a objetivos conjunturais de determinada orientação político-econômica governamental.
Lei nº 13.682/2018	19/6/2018	Modifica a metodologia de cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre as operações de crédito não rural com recursos dos FCFs do Norte (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO), do Nordeste (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE) e do Centro-Oeste (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO), e altera a sistemática de remuneração dos respectivos bancos administradores.	Em geral, a lei procura exercer uma prática transversal à ação dos fundos, pois os encargos financeiros e os bônus de adimplência são definidos pelo CMN, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional, observadas as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. Isto é, uma coordenação multivariada e transversal de vários órgãos do Estado, a fim de se estabelecer uma atuação bem articulada e padronizada, resguardando-se as devidas especificidades dos diferentes FCFs.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

Leis	Entrada em vigor	Objetivo	Comentário
Lei nº 13.986/2020	7/4/2020	No que tange aos FCFs, as cooperativas de crédito poderão operar recursos dos fundos, em especial do FCO.	Essa lei permite um número maior de agentes financeiros operarem com os recursos dos fundos; no caso, somente do FCO. Isso pode significar uma redução do papel dos bancos administradores. Além disso, a liberalização das cooperativas de crédito significa um aporte de R\$ 200 milhões, a serem operados por elas em 2020, segundo a programação do FCO. Essa liberalização para agentes financeiros do Centro-Oeste e esse volume de crédito reforça o peso que o Estado vem dando para a região, especialmente por ser ela o locus do centro de acumulação no novo padrão de reprodução do capital.
MP nº 2.193-3/2001	24/8/2001	Repassar os recursos dos FCFs para a operação dos bancos administradores, cabendo a estes o risco de suas execuções.	Essa medida provisória deu maior flexibilidades e autonomia para os bancos operadores dos recursos dos fundos destinarem seus empréstimos a partir de suas avaliações.
Lei nº 14.227/2021	20/10/2021	Alterar os critérios de definição dos encargos financeiros e de remuneração dos bancos que operam recursos dos FCFs.	A lei transfere parte da competência financeira dos bancos administradores para o CMN, o que pode significar a fragilização dos tradicionais bancos administradores no manejo e na distribuição dos recursos.
II) Leis de expansão da abrangência territorial			
Lei nº 9.808/1999	20/7/1999	Ampliar a abrangência territorial de atuação dos fundos; nesse caso específico, ao se incluir parte do estado de Minas Gerais e do Espírito Santo no rol de ação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o que acaba por incluir também essas áreas no raio de ação do FNE.	Ao expandir o raio de ação do FCF – em especial, o FNE –, a lei incorpora novos municípios às suas áreas de atuação, fortalecendo-o e buscando maior capilaridade dos recursos, assim como procurando garantir o objetivo de estimular os setores produtivos para redução das desigualdades regionais.
III) Leis sobre novas rubricas de gasto e concessão de dividas			
Lei nº 10.260/2001	12/7/2001	No tocante aos fundos, a lei atrela os recursos dos FCFs ao fomento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).	No que diz respeito aos fundos constitucionais a partir da criação dos Fies, a maior parte das alterações e das propostas contidas nessa lei já foi suplantada, incorporada ou substituída pela Lei nº 13.530/2017, de modo que a Lei nº 10.260/2001 tem hoje pouca relevância.

(Continua)

Leis	Entrada em vigor	Objetivo	Comentário
Lei nº 11.775/2008	17/9/2008	A lei expande o uso de recursos dos fundos para novas atividades e novos agentes, como os empreendimentos de infraestrutura econômica, inclusive os de iniciativa de empresas públicas.	Ao expandir a rubrica de gastos para o setor de infraestrutura, e, em específico, abrangendo também iniciativas de empresas públicas, a lei direciona os fundos para novas frentes e objetivos, o que pode significar o atendimento de uma nova correlação de forças a partir de um outro ciclo de acumulação. Nesse caso, a maior provisão é direcionada à infraestrutura logística, de transportes e de comunicação, montando-se uma maior e melhor ossatura comercial brasileira para viabilizar a orientação exportadora do país.
Lei nº 13.530/2017	07/12/2017	Criação do Fies, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos.	No tocante aos fundos constitucionais, a implementação do Fies foi importante, pois a vinculação dos FCFs ao Fies, por meio da concessão de bolsas a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica, abriu espaço para o financiamento de outros fundos pelos próprios FCFs, o que amplia o raio de ação, o escopo e a abrangência dos objetivos atribuídos a eles, sem que haja necessariamente vinculação com a questão regional.
Lei nº 11.945/2009	4/6/2009	A lei se refere à liquidação de dívidas contraídas junto às instituições financeiras licenciadas para gestão dos recursos dos FCFs.	A lei garante o retorno financeiro dos empréstimos dos fundos, assegurando para as instituições financeiras melhor viabilidade financeira e melhorias de governança.
Lei nº 14.166/2021	14/6/2021	Dispõe sobre a renegociação extraordinária de débitos no âmbito do FNO, do FNE e do FCO.	A lei visa ao estímulo da economia, por meio da concessão de crédito oriundos dos fundos. Entre outras deliberações, permite que os devedores dos FCFs renegociem suas dívidas com até 70% de desconto; autoriza a substituição de encargos de dívidas contraídas até 2018; prorroga o vencimento das parcelas em até 120 meses que especifica de operações rurais e não rurais; e, especificamente, autoriza a liquidação ou a repactuação de operações de crédito rural destinadas à atividade cacaueteira.
IV) Leis sobre mudanças de governança e de ordem organizacional, normativa e gerencial			
Lei nº 10.177/2001	12/1/2001	A lei dispõe sobre as operações com recursos dos FCFs, entre as quais estabelece as entidades administradoras dos fundos e suas principais atribuições específicas, contendo funções autônomas e interdependentes entre si.	Grande parte das alterações previstas por essa lei ou já foi revogada e alterada por outras leis, ou vetada. O que resta dela são alterações no regimento gerencial e financeiro dos fundos, sobre como atrelá-los ao Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste e a instituições financeiras de caráter regional.
LC nº 125/2007	3/1/2007	Definir as entidades administradoras dos fundos e suas atribuições específicas e autônomas entre si.	A lei foi importante em termos de melhoria na eficácia, maior transparência, melhor governança e um adequado monitoramento dos fundos. Para isso, ela procurou estabelecer as funções de cada entidade administradora, por meio de diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos FCFs.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

Leis	Entrada em vigor	Objetivo	Comentário
Lei nº 11.524/2007	27/9/2007	Atribui ao extinto Ministério da Integração Nacional as competências relativas aos conselhos deliberativos das superintendências de desenvolvimento (Condels) das regiões Norte e Nordeste, até que sejam instalados os mencionados conselhos.	A lei é um suporte gerencial e administrativo dos fundos enquanto conselhos deliberativos não sejam formados. Em outras palavras, a lei procura garantir que os fundos não fiquem administrativamente esvaziados, mantendo suas funções enquanto outros entes não estiverem funcionando plenamente. A lei procura dar-lhes maior segurança jurídica e gerencial.
Lei nº 12.716/2012	21/9/2012	Estabelece os responsáveis pelo funcionamento das ouvidorias dos fundos. Além disso, delimita os setores produtivos que entram no rol de beneficiários dos recursos dos fundos, cujas prioridades devem ser seguidas de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento de cada região à qual o fundo é atribuído.	Visando a maior padrão organizacional, a lei estabelece as ouvidorias e os responsáveis pelo funcionamento destas em cada um dos fundos. As ouvidorias têm por objetivo atender às sugestões e reclamações dos agentes econômicos quanto às rotinas e aos procedimentos empregados na aplicação dos recursos do respectivo FCF. Um outro ponto previsto nessa lei é a delimitação dos setores produtivos que podem solicitar empréstimos, de modo a alinhar os demandantes de recursos com o escopo dos fundos, segundo seus objetivos-base, procurando estabelecer um padrão normativo sobre quem pode ter acesso ao volume financeiro, assim garantindo maior eficácia e transparência.
LC nº 129/2009	8/1/2009	Criação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) seguindo algumas das responsabilidades a ela atribuídas pelos FCFs, no caso, o FCO. Conta também com uma programação anual das receitas e despesas com nível de detalhamento que dê transparência à gestão dos fundos e favoreça a participação das lideranças regionais com assento no conselho deliberativo das superintendências regionais de desenvolvimento.	Além de atrelar a Sudeco aos objetivos do FCO, a lei visa dar mais transparência à execução dos recursos dos fundos, sendo importante instrumento para melhoria da eficácia, adequado monitoramento e melhor robustez institucional e jurídica em sua governança.

Fontes: Brasil (2021a; 2021b).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. **EMI nº 00009/2021 MDR ME**. Brasília: MDR; ME, 18 maio 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dlnlty>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

_____. Senado Federal. Sumário executivo de medida provisória: Medida Provisória nº 1.052, de 2021. Brasília: Senado Federal, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3FYlrMp>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Projetos de lei (PLs) que visam a alterações legais sobre os FCFs

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I) Fundos como garantidores da demanda e da oferta (a)					
I.1) Medidas decorrentes da pandemia de covid-19 (a.1)					
I.1.1) Novas linhas e expansão dos financiamentos					
PL nº 2.185/2020	Vicentinho Júnior (PL/TO)	27/4/2020	29/10/2020 – Apensado ao PL nº 4.562/2020	Destina o percentual mínimo de 30% dos recursos oriundos dos FCFs para a manutenção e a recuperação dos microempreendedores (MEs) e dos microempreendedores individuais (MEIs), que tiverem suas atividades prejudicadas por decreto de estado de calamidade pública. Além disso, eles terão prioridade no processo de análise e liberação do crédito, com prazo máximo de dez dias úteis, para que as instituições financeiras responsáveis pelo repasse dos fundos constitucionais realizem todas as etapas de análise e liberação do crédito.	O projeto procura assegurar mecanismo de garantia da oferta de crédito para os MEs e os MEIs, uma vez que estes foram bastante impactados pela pandemia mundial da covid-19. Além disso, visa também destruir a burocracia existente na liberação de crédito. Em suma, criando e facilitando novas linhas de financiamento para o microempreendedor, o uso dos recursos procura se direcionar mais especificamente para alguns dos beneficiados mais impactados pela crise sanitária e econômica (MEs e MEIs). Dessa maneira, os fundos se colocam como importante instrumento financeiro para a ação das políticas públicas, procurando estimular determinantes de gasto, consumo e produção na economia.

(Continua)

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 823/2021	Pedro Uczai (PT/RS)	10/3/2021	29/6/2021 – Remessa ao Senado Federal por meio do Ofício nº 594/2021/SGM-P	Criação de medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil, para mitigar os impactos socioeconômicos da covid-19.	O projeto, elaborado pelos parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados, pensa medidas integradas e de caráter emergencial de suporte aos agricultores familiares. Entre as proposições, estão a transferência direta de recursos financeiros aos produtores rurais, a criação de novas linhas de crédito, a instituição de novos programas para capacitação técnica dos produtores e a aquisição de máquinas e equipamentos. Estabelece garantias da safra e promove a renegociação, a prorrogação e a suspensão de dívidas pretéritas desses agricultores. Assim, o PL se mostra vital para garantir uma base mínima de assistência socioeconômica à agricultura familiar, um dos grupos beneficiados e objeto de maior preocupação dos FCFs durante o estado de calamidade decretado em razão da pandemia da SARS-CoV-2.
PL nº 348/2021	Zé Silva (Solidariedade/MG)	9/2/2021	23/4/2021 – Aguardando designação de relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)	Institui linha especial de crédito rural destinada ao financiamento de operações de investimento junto a pequenos e médios produtores rurais.	O PL propõe instituir, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), uma linha especial de crédito rural destinada ao financiamento de operações de investimento dos pequenos e médios produtores. Os fundos assumirão o financiamento e os riscos das operações contratadas com seus recursos. O projeto se mostra compatível com as diretrizes às quais os fundos estão associados – isto é, aos princípios da PNDR que procuram direcionar e instrumentalizar os recursos dos FCFs para setores, grupos de interesse e espaços sub-regionais especificamente beneficiados. Em especial, o grupo de pequenos e médios produtores, atendido pelo PL, é mais vulnerável às oscilações de safra e necessita de um fluxo contínuo e estável do crédito para sua produção, dada a contenção do mercado de crédito privado para esses demandantes, sendo a ação dos FCFs vital para o desenvolvimento dessa atividade.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 3.068/2020	Sidney Leite (PSD/AM)	2/6/2020	7/4/2021 – Apensado ao PL nº 721/2020	Institui o Programa Emergencial de Apoio aos MEIs, no âmbito da emergência de saúde pública de importância internacional da covid-19.	Os recursos dos FCFs devem ser utilizados como fonte de financiamento do programa emergencial. No art. 3º, que diz respeito às diretrizes de atuação dos FCFs, a terceira diretriz é orientada “ao tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas”. Portanto, o projeto condiz com o raio de ação dos FCFs, que busca orientar preferencialmente suas ações para pequenas e microempresas.
PL nº 3.109/2020	Sidney Leite (PSD/AM)	3/6/2020	3/6/2020 – Aguardando despacho do presidente da Câmara dos Deputados	Institui o Programa Emergencial de Apoio aos MEIs, no âmbito da emergência de saúde pública de importância internacional da covid-19.	Importante observar que o PL nº 3.109/2020 é uma cópia integral do PL nº 3.068/2020, com as mesmas proposições e até a mesma redação para a justificativa do projeto. O PL nº 3.109/2020 foi apresentado apenas um dia depois (3/6/2020) do outro projeto. As motivações de cunho político, financeiro, setorial ou espacial, para a cópia integral dos projetos em prazo tão curto de tempo, fogem do escopo desta pesquisa.
PL nº 2.487/2021	Senador Jayme Campos (DEM/MT)	7/7/2021	9/8/2021 – Plenário do Senado Federal (Secretaria Legislativa do Senado Federal)	Instituir uma linha especial de crédito com recursos dos FCFs do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), destinada a atender a agricultores familiares e aos setores produtivos que espedifica, nos municípios com situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal.	O PL se destina especialmente aos pequenos e médios produtores rurais, pois, além de essa classe ter ficado de fora da linha especial de crédito instituída pelo CMN destinada a atender aos setores produtivos, industrial, comercial e de serviços dos municípios com situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, os agricultores de pequeno e médio porte são essenciais para o abastecimento interno de alimentos e para a produção agrícola futura. O PL está em concordância com as diretrizes a serem atendidas pelos FCFs e pela PNDR.

(Continua)

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I.I.II) Manutenção do emprego					
PL nº 1.091/2020	Máio Heringer (PDT/MG)	26/3/2020	25/5/2021 – Apensado ao PL nº 1.076/2020	Programa de manutenção dos empregos nas empresas impactadas pela emergência de saúde pública internacional relacionada ao covid-19. O nome do programa é Provid.	As empresas beneficiárias do Provid poderão utilizar os recursos oriundos dos FCFs, no intuito de manter a produção e estimular o consumo. A contrapartida para fazer jus aos benefícios do programa é a empresa não dispensar seus empregados sem justa causa. O projeto inclui os fundos como garantidores da demanda e da oferta, na medida em que procura proteger o emprego, e, assim, o consumo na economia. De certo modo, atribui-lhes um objetivo de que não são diretamente signatários, embora se reconheça a importância do projeto.
I.I.III) Renegociação de dívidas					
PL nº 3.949/2020	Senadora Simone Tebet (MDB/MS)	26/3/2020	29/4/2021 – Aguardando documentação complementar solicitada	Autoriza os agentes financeiros a renegociarem as dívidas no âmbito dos respectivos FCFs.	Permite suspensão dos pagamentos de agosto a novembro de 2020 nos empréstimos do FNO, do FNE e do FCO. Segundo o projeto, a abrupta queda nos negócios prejudicou fortemente a liquidez das empresas, de modo que o abono da dívida é crucial para mitigar os efeitos da crise. Assim, os recursos dos fundos são acionados como cruciais para a sobrevivência das empresas. Os fundos constitucionais são acionados no espectro microeconômico como amortizadores anticíclicos da crise e estimuladores dos circuitos de consumo.
PL nº 735/2020	Enio Verrri (PT/PR)	26/3/2020	25/8/2020 – Transformada na Lei nº 14.048, de 24/8/2020	Criação de medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil, para mitigar os impactos socioeconômicos da covid-19.	Os fundos dão suporte à lei, na medida em que assumem o risco das operações dessa nova linha de crédito aos agricultores familiares. Ademais, os custos decorrentes dos financiamentos serão assumidos também pelos FCFs. Portanto, os fundos, em nível macro e microeconômico, procuram atuar como garantidores da oferta, uma vez que assumem os riscos do financiamento à produção e os custos decorrentes da operação, mantendo a oferta de alimentos e a produção dos agricultores familiares, vitais ao abastecimento alimentar interno e, portanto, ao fluxo econômico.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 944/2021	José Airton Félix Cirilo (PT/CE)	17/3/2021	3/5/2021 – Aguardando designação de relator na CAPADR	Suspende os pagamentos das parcelas dos empréstimos dos agricultores familiares do Pronaf junto às instituições financeiras, até o final do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de covid-19 no país.	O BNB, o Basa e o BB, agências que operam recursos dos FCFs, ficam autorizados a suspender o pagamento das dívidas dos agricultores inscritos no Pronaf, mas somente aquelas operações vinculadas à atividade rural contratadas até dezembro de 2019. Uma das atribuições dos fundos, segundo seus objetivos, é atender às atividades rurais e, especialmente, estimular a produção familiar via linhas de crédito direcionadas. De modo que a suspensão do pagamento dos empréstimos dos agricultores familiares do Pronaf aponta para um auxílio financeiro para os produtores rurais, particularmente os mais vulneráveis, estando de acordo com as funções atribuídas aos fundos.
PL nº 2.373/2021	Sebastião Oliveira (Avante/ PE)	30/6/2021	7/7/2021 – Apensado ao PL nº 6.276/2019	Prorroga para 30/12/2021 o prazo de liquidação e renegociação das dívidas das operações de crédito rural referentes a uma ou mais operações do mesmo mutuário, contratadas até 31 de dezembro de 2011 com o BNB ou o Basa, com recursos oriundos, respectivamente, do FNE ou do FNO.	Justificado pela dificuldade financeira dos produtores rurais diante de seus compromissos junto às instituições financeiras, o PL julga necessário permitir a renegociação das dívidas do setor com o FNE e o FNO e prorrogar o prazo previsto para as negociações das operações de crédito para 30/12/2021. Com essa dilatação no prazo de pagamento, espera-se que os produtores tenham uma folga financeira para manter e/ou até aprimorar e expandir sua atividade produtiva. Desse modo, incentivando os produtores rurais, o PL segue com as diretrizes propostas pelos FCFs.
I.II) Novas linhas de expansão do crédito e ampliação da infraestrutura (a.2)					

(Continua)

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I.II.) Abono e crédito setorial					
PL nº 6.269/2019	Arthur Oliveira Maia (DEM/BA)	3/12/2019	10/12/2019 – Apensado ao PL nº 5.202/2019	Dispõe sobre a renegociação de dívidas das operações de crédito rural contratadas até 31/12/2011 com o BNB ou o Basa, com recursos oriundos, respectivamente, do FNE ou do FNO.	As operações de crédito rural contratadas, até dezembro de 2011, junto ao FNO e ao FNE ainda não liquidadas poderão passar por uma negociação. Isso se justifica, de acordo com projeto, pelos prolongados períodos de secas e estiagens que se abateram sobre as regiões desde meados de 2012 e tiveram duração até 2017. Como medida de estímulo às atividades econômicas das regiões mais pobres do país por meio da oferta de crédito do FNE e do FNO, o projeto procura dilatar os prazos, expandir o rol de setores beneficiados e aumentar sua capilaridade, em prol de maior liquidez na atividade econômica e na oferta constante de capital para manutenção da produção. Assim, os fundos são direcionados para cumprir o papel de garantidores da produção, atuando também como agentes anticíclicos.
PL nº 6.276/2019	Heitor Freire (PSL/CE)	4/12/2019	18/12/2019 – Apensado ao PL nº 5.202/2019	Concede rebate para liquidação de operações de crédito rural do Pronaf.	O projeto prevê um abono para operações de crédito rural do Pronaf. A proposta aponta para os fundos como suporte aos pequenos e microprodutores rurais, que constituem uma classe beneficiada e privilegiada para a atuação dos fundos.
PL nº 1.934/2019	Emidinho Madeira (PSB/MG)	2/4/2019	6/5/2019 – Apensado ao PL nº 9.279/2017	Autoriza a concessão de rebate para liquidação de operações de crédito rural em municípios que tenham tido reconhecimento pelo Poder Executivo federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública por seca ou estiagem, no período compreendido entre 1/1/2012 e 31/12/2016.	O PL concede um abono para os municípios que tenham passado por situação de emergência ou estado de calamidade pública por seca ou estiagem. Atrelado aos municípios que sofrem ciclicamente com problemas climáticos, o projeto vincula ainda mais os FCFs àquelas cidades de parco dinamismo econômico e social, o que é regimentalmente um dever do fundo. Assim, a proposta o elenca como instrumento de fomento e acesso ao crédito em áreas estagnadas, cumprindo uma agenda prioritária do PNDR, ao estimular o crédito e incentivar setores produtivos nas áreas de menor dinamismo econômico, especialmente no semiárido brasileiro.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 1.723/2020	Nivaldo Albuquerque (PTB/AL)	8/4/2020	29/12/2020 – Apensado ao PL nº 6.276/2019	Altera os prazos de renegociação de dívidas de crédito rural e inclui a suspensão temporária das penhoras judiciais sobre bens, para satisfação de execuções referentes aos créditos rurais.	O projeto autoriza a repactuação das dívidas das operações de crédito rural contratadas por agroindústrias até 31/12/2011. Esse abono na dívida seria autorizado somente para as operações que tomaram recursos exclusivamente do FNO e do FNE. A exclusividade referente à renegociação das dívidas a partir somente do FNO e do FNE diz respeito às particularidades da dinâmica regional, visto eles atenderem a regiões de maior vulnerabilidade econômica e social, as quais necessitam continuamente de estímulos para sua atividade econômica, como a ampliação da oferta de créditos ao setor privado, e investimentos públicos para modificação e fortalecimento estrutural das relações econômicas. Entretanto, o PL não diz respeito às modificações estruturais da economia, mas à repactuação das dívidas direcionadas a setores do agronegócio, o que reforça a tendência do “Estado capitalista”, atuando em prol da especialização regressiva da pauta produtiva brasileira e daqueles que já são privilegiados, acentuando as desigualdades socioeconômicas e a inflexão produtiva brasileira e regional.
PL nº 5.244/2020	Senador Jayme Campos (DEM/MT)	24/11/2020	24/11/2020 – Plenário do Senado Federal – encaminhado à publicação	Autoriza a criação de linha de crédito especial, com recursos do FCO, para pequenos agricultores familiares, empreendimentos familiares rurais, pequenos e médios produtores rurais e ribeirinhos, afetados pelas queimadas no Pantanal no ano de 2020, e dá outras providências.	Ao criar uma linha de crédito especial do FCO para os agricultores familiares e pequenos produtores rurais e ribeirinhos que tenham sido prejudicados pelas queimadas ocorridas no Pantanal ou por desastre natural, calamidade pública ou evento climático extremo, o FCO é direcionado para um subespaço regional específico, não comportado em suas diretrizes. Com isso, não queremos dizer que esta não seja uma demanda socialmente justa ou necessária, mas que se amplia o escopo de atuação dos FCOs pelo qual ele não é responsável. Isso pode abrir novas brechas para utilização dos seus recursos fora do seu raio de ação e, também, servir como jurisprudência para novos subespaços regionais, no que concerne à aplicação dos recursos dos FCFs.

(Continua)

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 4.531/2020	Nilto Tatto (PT/SP)	11/9/2020	21/12/2020 – Aguardando constituição de Comissão Temporária pela Mesa	Estabelece moratória para a supressão de vegetação nativa na Amazônia Legal.	Aos fundos, neste PL, cabe o financiamento com juro zero, além de carência estendida, para a produção de alimentos nos imóveis onde fica proibida a supressão de floresta ou outra forma de vegetação nativa, na Amazônia Legal. Isto é, os FCFs seriam utilizados como instrumento para evitar que a moratória resulte em redução de renda dos produtores. A proposição subjacente a isso é de que, com recursos dos fundos, a fim de se estimular a agricultura alimentar, não será necessária a realização de atividades ilegais nessa área protegida. Se considerarmos o art. 2º, inciso II, a quarta diretriz na lei basilar dos FCFs, consta que uma de suas atribuições é a preservação ambiental. Portanto, ao se dispor de uma linha de financiamento daqueles imóveis situados com vegetação nativa excedente à legalmente protegida, os FCFs são direcionados indiretamente para o cumprimento de uma de suas atribuições. Portanto, trata-se de um projeto que dialoga com as diretrizes e preza pelo direcionamento efetivo dos FCFs.
PL nº 514/2021	Mara Rocha (PSDB/AC)	22/2/2021	26/5/2021 – Aguardando parecer do relator na CAPADR	Dispõe sobre a suspensão de pagamento de financiamentos relacionados à atividade rural, em virtude das inundações nos municípios do estado do Acre.	No que diz respeito aos FCFs – em especial, ao FNO –, a lei pretende suspender por 36 meses o pagamento de financiamentos e empréstimos contratados no âmbito do crédito rural do FNO, para aqueles tomadores cuja propriedade rural se localize no estado do Acre. Além da crise sanitária, também provinda do surto de dengue no estado, e da crise econômica e social que afligia todo o país em 2021, o Acre passava por enchentes de seus rios, que desabrigaram centenas de famílias, também com danos à produção agrícola e à pecuária, além de dificuldades sobre a circulação comercial de bens e serviços. A despeito desse critério emergencial e social, a determinação da suspensão do pagamento dos empréstimos dos fundos carece de elaborações técnicas, financeiras e normativas. Por mais que tal suspensão seja uma demanda necessária, ela precisa ser melhor fundamentada, até para que os fundos não sejam utilizados para outras finalidades que não lhes cabem regimentalmente, dotando-lhes de novas funções pelas quais não são diretamente responsáveis, como uma possível maior alocação dos recursos direcionada somente ao setor agropecuário, o que é incongruente com vários dos objetivos dos FCFs. O que se coloca em debate, então, é a abrangência e os objetivos intrínsecos dos fundos.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 4.699/2020	Dagoberto Nogueira (PDT/MS)	23/9/2020	22/12/2020 – Apensado ao PL nº 4.555/2020	Dispõe sobre a repactuação dos juros contratados em operações de financiamentos relacionados à atividade pecuária, em virtude da seca e dos incêndios na região pantaneira dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.	Os juros cobrados pelo FCO para a contratação de crédito cuja propriedade produtora se localize na região pantaneira dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul não poderão exceder a taxa de juros anual máxima igual à taxa Selic, acrescida de 3% sobre o valor concedido. A justificativa para o projeto é que ele atende a um setor específico, o pecuarista, em uma área prioritária, a pantaneira. Entretanto, como não se coloca o porte do produtor a ser atendido, nem há maiores esclarecimentos sobre uma suposta preocupação ambiental – e sabendo-se que o setor pecuário extensivo é ele próprio uma das fontes de preocupação para com o meio ambiente original daquela área –, o projeto não dialoga com a diretrizes e objetivos a serem atendidos pelos FCFs. Portanto, encontra-se fora do seu escopo, sendo direcionado para fins de favorecimento setorial e de acumulação do capital.
PL nº 4.555/2020	Dagoberto Nogueira (PDT/MS)	14/9/2020	25/3/2021 – Aguardando parecer do relator na CAPADR	Dispõe sobre a suspensão de pagamento de financiamentos relacionados à atividade pecuária em virtude da seca e dos incêndios na região pantaneira dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.	O PL propõe a suspensão de pagamentos de financiamentos e empréstimos contratados no âmbito do programa de crédito rural do FCO, entre vários outros programas, durante os próximos 36 meses, para os tomadores de crédito cuja propriedade produtora se localize na região pantaneira dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Tal qual o PL nº 4699/2020, que foi apensado a este projeto em questão, o PL nº 4.555/2020 também define uma prioridade quanto ao porte dos produtores a serem atendidos e não desenvolve o porquê de o setor pecuarista ser favorecido quanto à preocupação ambiental, mas foca-se nas ocorrências naturais (seca e incêndios), para o atendimento prioritário ao setor. A propósito, há estudos indicando que as próprias secas e os incêndios são causados pela expansão fora das regulações da pecuária na região, de modo que auxílios creditícios e fiscais ao setor só iriam acarretar novas secas e queimadas, além de que a justificativa do projeto não atende a uma questão de preservação ambiental por si só, o que é uma diretriz dos fundos, mas a fins de acumulação setorial não prioritária, segundo as diretrizes dos FCFs.

(Continua)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 3.471/2021	Felix de Almeida Junior (PDT/BA)	6/10/2021	6/10/2021 – Aguardando despacho do presidente da Câmara dos Deputados	Oferta linhas de crédito e de financiamento a partir dos FCFs para a produção e industrialização diferenciada do cacau de qualidade, sobretudo para reestruturação produtiva e renovação de cacauais, por meio da utilização de mudas de plantas resistentes ou tolerantes ao fungo causador da vassoura-de-bruxa e da monilíase do cacau, em condições adequadas de taxas de juros e prazos de pagamento.	O PL propõe incluir, no rol de beneficiários dos FCFs, a Política Nacional de Incentivo à Produção de Cacau de Qualidade, a fim de captar recursos em condições adequadas de taxas de juros e prazos de pagamento, linhas favorecidas de crédito e de financiamento, e limites, juros e outros encargos diferenciados ou preferenciais para o setor cacauzeiro. O cacau é uma tradicional produção agrícola nordestina, especialmente no sul da Bahia, onde há emprego de técnicas sustentáveis de produção, alinhado também com incentivo ao cultivo familiar. De tal modo, a inclusão parece atender ao escopo de objetivos dos FCFs.
PL nº 3.469/2021	Felix de Almeida Junior (PDT/BA)	6/10/2021	6/10/2021 – Aguardando despacho do presidente da Câmara dos Deputados	Oferece linhas de crédito e de financiamento para a produção e a industrialização diferenciada do cacau de qualidade daqueles produtores capacitados para a produção de cacau de qualidade superior ou fino; organizados em associações, cooperativas ou arranjos produtivos locais que agreguem valor ao cacau produzido, inclusive por meio de certificações de qualidade, de origem e de produção orgânica, ou, ainda, por meio de selos sociais ou de comércio justo; e que detenham o Selo Verde Cacau Cabruca Bahia ou o Selo Verde Cacau Amazônia. Estes últimos agricultores serão considerados grupos prioritários nos planos regionais de desenvolvimento, para fins de acesso aos recursos dos FCFs.	O PL em questão muito se assemelha ao PL nº 3.471/2021. Como adição, ele inclui algumas especificações para os produtores que devem ter tratamento preferencial para obtenção dos créditos dos FCFs, como aqueles que detenham o Selo Verde Cacau Cabruca Bahia ou o Selo Verde Cacau Amazônia. Ademais, restringe as linhas de crédito dos FCFs para aqueles agricultores que tenham uma produção de cacau de qualidade superior ou fino e estejam organizados em associações. O PL coloca em perspectiva uma preocupação ambiental contemplada na linha de diretrizes dos fundos, o que corresponde a uma proposta necessária e alinhada para melhorias na aplicação dos recursos dos FCFs.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I.II.II) Economia solidária					
PL nº 1.047/2020	Senador Jaques Wagner (PT/BA)	10/3/2020	27/03/2020 – Plenário do Senado Federal (Secretaria de Atas e Diários)	Altera a legislação do FNO, do FNE e do FCO, a fim de se estabelecer tratamento diferenciado para empreendimentos de economia solidária.	O projeto justifica que, tendo em vista as carências financeiras dos empreendimentos da economia solidária, os fundos devem estabelecer um tratamento preferencial na oferta de crédito para tais estabelecimentos. O autor do PL acredita que empresas signatárias da <i>economia solidária</i> podem auxiliar na redução dos desequilíbrios regionais. A discussão sobre o projeto exige uma maior mediação acerca de críticas, projeções e limites da economia solidária para a dinamização do desenvolvimento econômico. Acredita-se que essa vinculação de projetos de economia solidária pode destoar do papel institucional que compete aos FCFs. A economia solidária não está no escopo de ação dos fundos, ou da PNDR. Ou seja, mais essa atribuição dos fundos estaria afastando dos seus objetivos e dos propósitos da PNDR, conferindo-lhes um outro modelo de funcionamento, prioridade e direcionamento, o que merece também uma discussão com maior aprofundamento teórico.
I.II.III) Indústria e comércio					
PL nº 1.987/2020	Fábio Ramalho (MDB/MG)	16/4/2020	29/10/2020 – Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; e Finanças e Tributação	Concessão de crédito e financiamento para os setores industrial e comercial.	Com o intuito de fortalecer os setores industrial e comercial, o projeto procura criar linhas de crédito e programas mais atrativos para que as empresas possam contratar novos financiamentos. As taxas de juros, prazos e demais condições estabelecidas para a concessão de crédito e financiamento deverão ser idênticas àquelas praticadas para o setor agrícola. Os financiamentos dessas novas linhas de crédito serão usados a partir dos recursos dos FCFs. O projeto parece fortalecer os fundos quanto ao seu objetivo regimental de redução da desigualdade regional por meio de programas de financiamento aos setores produtivos. Essa nova linha de crédito se mostra ainda mais necessária em períodos de recessão econômica, assumindo os fundos uma importante função de provedores de crédito e estímulo ao setor produtivo das regiões periféricas.

(Continua)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I.II.IV	Inovação			<p>Permite o financiamento em pesquisa, bem como o desenvolvimento e as inovações de produtos com recursos do FNO, do FNE e do FCO.</p>	<p>Segundo a justificativa do projeto, há uma lacuna na legislação que regulamenta os fundos, pois não há uma cláusula específica sobre o direcionamento dos recursos para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação de produtos, o que, por sua vez, retardaria o avanço dos processos produtivos nas regiões beneficiadas. Assim, ao atrelar os fundos aos processos e aos empreendimentos baseados na inovação, o projeto espera fortalecer e incentivar a produtividade e a economia nacional, notadamente nos setores alicerçados no conhecimento, na ciência, na tecnologia e na mão de obra mais qualificada, estimulando a complexidade produtiva, o desenvolvimento tecnológico nacional e o uso sustentável dos recursos naturais na produção. Entretanto, apesar de não estar presente na Lei nº 7.827/1989, que criou os FCFs, no art. 7º, inciso II, do Decreto nº 9.810/2019, que instituiu o PNDR, do qual os fundos são hoje signatários, ciência, tecnologia e inovação (CT&I) estão entre os eixos setoriais preferencialmente atendidos pela política regional. Portanto, diferentemente do que consta na redação do projeto, já existe um atendimento diferencial e preferencial para tal eixo. Outro ponto sensível é que o projeto parece se direcionar para um tipo específico de desenvolvimento científico. No texto-base do PL, consta o seguinte exemplo da importância da ciência e tecnologia: "investimento em pesquisa e produção de sementes de soja mais resistentes e adaptadas ao clima e tipo do solo amazônico". Ou seja, as inovações a que se refere são aquelas atreladas aos setores que operam de acordo com as vantagens comparativas brasileiras, ou as classes dirigentes agroexportadoras. Portanto, ao colocar como exemplo a produção de um novo tipo de produto agrícola não original ao solo e bioma amazônico (a soja), a proposta deixa nas entrelinhas seu interesse, não em buscar um pleno desenvolvimento científico e tecnológico, mas, sim, em fomentar a ampliação da fronteira agrícola de produção e evolução do desenvolvimento tecnológico do setor agropecuarista, sem uma real contrapartida; ao contrário, reforçando uma posição de desindustrialização e especialização regressiva da economia brasileira.</p>

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 2.831/2019	Senadora Leila Barros (PSB/DF)	14/5/2020	27/6/2019 – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	Cria medidas de estímulo a empresas de base tecnológica, constituídas há não mais de 60 meses (<i>startups</i>).	Este PL tem por objetivo favorecer o fortalecimento e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica, definidas como <i>startups</i> , em todo o território nacional. A justificativa do projeto é que tais empresas podem representar uma possibilidade de desenvolvimento por meio de um crescimento intensivo em conhecimento e tecnologia, impulsionando processos de inovação, pesquisa científica, mão de obra qualificada e produtividade. Os fundos seriam alocados como “capital anjo” dos novos empreendimentos; passariam a abranger uma nova diretriz em relação a seus beneficiários, incluindo-se as <i>startups</i> como empresas privilegiadas, expandindo suas prioridades, o que não necessariamente condiz com seu objetivo, visto que a preocupação regional no PL pouco é citada, ou mais bem estruturada. Além disso, as <i>startups</i> não constam no rol de diretrizes das respectivas leis que instituíram os FCFs ou o PNDR; portanto, trata-se de mais um desdobramento dos fundos para fora do seu escopo original.
PLP nº 146/2019	João Henrique Caldas (PSB/AL) entre outros	29/5/2019	01/06/2021 – Transformado na LC nº 182/2021	Estabelece incentivos aos investimentos e apresenta medidas de estímulo à criação das empresas classificadas como <i>startups</i> .	O projeto se pauta pela necessidade de estabelecer condições mais favoráveis à criação de <i>startups</i> no Brasil, uma vez que, segundo a proposta, tais empreendimentos estimulariam um círculo virtuoso de mais criatividade, inovação e competitividade na economia. Os fundos entram como principais fontes de recursos financeiros para investimentos nessas empresas. Tal indagação deve ser feita, dado que a proposta de lei complementar parece desconsiderar as heterogeneidades regionais no país, visto que não há um direcionamento específico para as áreas prioritárias de baixo dinamismo ou estagnadas. Coloca-se também uma nova diretriz no rol de empréstimos dos fundos, ao se incluírem as empresas classificadas como <i>startups</i> como beneficiárias, o que não consta no arcabouço da PNDR e nem dos FCFs.

(Continua)

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I.II.V) Auxílio a micro e pequenos empreendedores					
PL nº 4.562/2019	Júnior Mano (PL/CE)	20/8/2019	29/10/2020 – Aguardando parecer do relator na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra)	Propõe condições diferenciadas na concessão de empréstimos e financiamentos para microempreendedores nas regiões de abrangência da lei que regulamenta os fundos.	O projeto impõe a destinação de 20% do montante de recursos dos FCFs aos agentes econômicos referidos como MEIs e microempresas. O uso dos recursos se daria no sentido da concessão de empréstimos para aumento das oportunidades de emprego e renda, mediante a criação, a ampliação, a modernização, a transferência ou a reativação de pequenos negócios, formais e informais. De acordo com o PL, o suporte creditício aos MEIs poderia promover a capacitação e a qualificação gerencial de empreendedores e gestores de micro e pequenos negócios, além de, claro, melhorias das condições operacionais e produtivas, garantindo também o acesso à inovação tecnológica e, assim, ganhos de eficiência e competitividade no mercado. Portanto, os fundos atuariam como provedores creditícios ao sistema econômico, estimulando o ambiente de negócios com novas rodadas de consumo e investimento. O projeto atende também ao art. 3º, inciso III, que destina um tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenas e microempresas.
I.II.VI) Sustentabilidade					
PL nº 5.788/2019	Senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP)	5/11/2019	11/2/2020 – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	Inclui critérios de sustentabilidade ambiental na seleção dos projetos a serem financiados pelos FCFs.	A proposta visa incluir, na lei dos FCFs, que seus empréstimos sejam alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). No caso específico do FNO, seus programas de execução devem ser direcionados a atividades econômicas atinentes à preservação e à recuperação do meio ambiente, ao desenvolvimento de indústrias e tecnologias que explorem o patrimônio natural da região, bem como ao fomento do turismo sustentável e do ecoturismo. Embora a proposta procure alinhar a ação dos FCFs com as práticas de preservação recomendadas pela ONU, seguindo uma boa conduta internacional, o tratamento preferencial no tocante à preservação ambiental já consta tanto na lei que institui os fundos, em seu art. 3º, inciso IV, como na lei que criou o PNDR, art. 2º, inciso VI. Um outro ponto crítico sobre a proposta é que os ODS da ONU não congregam em si as especificidades qualitativas da questão regional, tão bem fundamentadas e basilares para a ação dos FCFs e do PNDR, correndo-se o risco de o objetivo primeiro de sua ação (combate aos desequilíbrios regionais) ser esvaziado.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 6.230/2019	Senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP)	27/11/2019	6/12/2019 – Comissão de Agricultura e Reforma Agrá- ria (Secretaria de Apoio à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.	A proposta inclui, no regimento dos fundos, a expressão <i>desenvolvimento sustentável</i> , assim como alinha o direcionamento dos recursos para setores produtivos que estejam em consonância com os ODS das ONU. O novo texto regimental dos fundos ficaria desta maneira: “os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentável destas regiões, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento e com os objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas”. Assim, coloca-se uma alteração no plano normativo dos fundos, inserindo-se novas diretrizes para aplicação de seus recursos; nesse caso, com uma maior ênfase na questão da sustentabilidade ambiental. O volume financeiro e crédito seria destinado, pela redação da proposta, para investimentos em ações de preservação do meio ambiente, combate ao desmatamento ilegal, recuperação de áreas desmatadas, implantação de sistemas agroflorestais diversos, fortalecimento da cadeia produtiva da sociobiodiversidade, estímulo à bioindústria e à bioeconomia, desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias baseadas no uso do patrimônio genético e no conhecimento tradicional associado, e estímulo ao turismo sustentável e ao ecoturismo. Assim, esse novo regimento dos fundos o atrelaria às novas demandas globais de ações voltadas para a preservação, a recuperação e a proteção ao meio ambiente. Apesar de a preocupação ambiental já se encontrar na Lei nº 7.827/1989, que institui os FCFs, no seu art. 3º, inciso IV, e na Lei 9.810, que criou o PNDR em seu art. 2º, inciso VI, o PL procura alinhar a execução dos FCFs com as práticas internacionais desenvolvidas pela ONU. Diferentemente do PL nº 5.788/2019, do mesmo autor (Randolfe Rodrigues), esse projeto avança na questão normativa, ao incluir os respectivos planos regionais de desenvolvimento para execução dos programas de financiamento, abrangendo também as especificidades regionais e ambientais quanto ao direcionamento dos recursos dos FCFs. De modo que o atual PL corrige a insuficiência presente no projeto anterior, até por haver sido apresentado posteriormente, com melhor tratamento da questão regional.

(Continua)

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 5.435/2019	Lucio Moschini (MDB/RO)	9/10/2019	4/12/2019 – Aguardando deliberação na CAPADR	Limita a aplicação dos recursos do FNO aos setores de agricultura familiar, de agricultura de baixo carbono, agropecuário, de pesca e aquicultura, de floresta e agroindustrial.	Segundo a proposta, os desembolsos do FNO passam por um descompasso entre as verdadeiras vocações econômicas da região Norte e os setores beneficiados. Assim, deveria haver maior direcionamento para a agricultura familiar, a agricultura de baixo carbono, a agropecuária, a pesca e aquicultura, bem como a floresta e a agroindústria, segmentos que, de acordo com o projeto, representam certas vantagens comparativas da região Norte, havendo maior retorno econômico e social dos investimentos financiados pelo FNO. O projeto preza pelos empreendimentos com maior ênfase ambiental, advogando para isso a defesa das vantagens comparativas. Então, podemos dizer que ele acertou o alvo, mesmo “com a mira desregulada”. Ou seja, tais segmentos devem passar, sim, a ser prioritários na região, especialmente por sua ênfase na responsabilidade socioambiental e no alinhamento com as práticas e as experiências produtivas da população local. Entretanto, não é pela justificativa das vantagens comparativas que esses segmentos deverão ser beneficiados, pois as vantagens comparativas são um conceito maleável, que pode ser aplicado também a uma futura produção de soja que se adéque, por meio de inovações e transformações técnico-produtivas, ao bioma e ao solo amazônico, passando a ter alta produtividade, mas carregando consigo o lastro danoso de degradação dos recursos naturais e da paisagem original. Ainda assim, o projeto prevê uma positiva alteração no regimento normativo do FNO, em consonância com a discussão sobre uma produção com maior responsabilidade socioambiental, o que está também em acordo com os princípios do PNDR, que são o guia para aplicação dos fundos, e abre um precedente para que os outros FCFs (FNE e FCO) tomem iniciativas próximas das pleiteadas pelo PL em questão.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 5.607/2019	Lucio Moschini (MDB/RO)	22/10/2019	30/10/2019 – Apensado ao PL nº 5.435/2019	Destina recursos do FNO para a pesquisa e o desenvolvimento das atividades produtivas que utilizem a biodiversidade amazônica, bem como para o adensamento produtivo da pecuária regional.	O projeto tem a preocupação de adotar medidas legais preventivas para geração de renda e novos postos de trabalho em harmonia com a proteção ao meio ambiente na região Norte. Aparentemente, entretanto, a proposta cai em certa contradição, pois, ao mesmo tempo que procura estimular atividades alinhadas com a prática do desenvolvimento sustentável, visa também ao melhoramento e à expansão da pecuária regional, um dos principais responsáveis pelas queimadas e pela destruição do bioma natural da Amazônia. A justificativa do PL quanto à alocação preferencial para projetos pecuários é que, ao melhorar o adensamento produtivo da pecuária regional, isso ajudaria a reduzir o desmatamento da região por meio de maior produtividade no setor, inclusive aumentando também o estímulo para o crescimento intensivo da pecuária. A linha lógica do raciocínio é tênue, pois a própria justificativa do projeto faz uma correlação direta entre desmatamento e atividade pecuária, e, em vez de limitar, taxar ou colibir a expansão da produção, coloca novos elementos de aprimoramento na produção pecuarista. Isso, por si só, pode garantir a produtividade e a margem de lucro dos grandes fazendeiros, mas não uma redução da produção extensiva, o que pode levar – como vem ocorrendo – a novos e ainda maiores desmatamentos e queimadas. Portanto, o projeto é dúbio e parece apenas fortalecer a pauta dos setores já privilegiados.
PL nº 2.636/2021	Marcelo Brum (PSL/RS)	2/8/2021	25/8/2021 – Aguardando parecer do relator na CAPADR	Institui linha de crédito rural para o investimento em sistemas de irrigação e construção e modernização de armazéns. O risco da operação será custeado integralmente pelos FCFs, nas operações realizadas com recursos desses fundos.	Os FCFs entram aqui como garantidores dos riscos da operação. Por se tratar de uma linha de crédito rural voltada para investimentos em sistemas de irrigação e modernização e construção de armazéns, os FCFs devem atender às suas demandas, pois são atividades e investimentos que estão inseridos naqueles que podem pleitear o acesso aos recursos dos fundos, encontrando-se, portanto, nas diretrizes dos FCFs.

(Continua)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I.III.VII) Turismo					
PL nº 4.125/2020	Marx Beltrão (MDB/AL)	7/8/2020	12/5/2021 –Apensado ao PL nº 1.679/2020	Propõe medidas de auxílio financeiro a empresários e trabalhadores do setor turístico.	O PL procura instituir uma linha de crédito especial, suspender os pagamentos referentes aos encargos incidentes em operações de crédito lastreadas em recursos dos FCFs e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), alargar o prazo de carência e estender medidas de auxílio emergencial para empresários e trabalhadores da cadeia produtiva do turismo, de modo a reduzir-se o impacto econômico sobre o segmento em virtude do SARS-CoV-2. A despeito da necessidade de auxílio ao setor, no atual estado de calamidade pública e emergência sanitária, ele não está inserido entre os segmentos beneficiados pelos FCFs, e nem está presente nas diretrizes de ação da PNDR. O PL procura então aumentar o escopo de atuação dos fundos, instituindo mais um setor no seu rol de beneficiados, estendendo os desembolsos creditícios para uma atividade além das já beneficiadas.
PL nº 3.519/2021	Pinheirinho (PP/MG)	13/10/2021	Aguardando designação de relator na Comissão de Turismo de Turismo (CTUR)	Amplia as fontes de financiamento do setor turístico, ao incluí-lo no rol de beneficiários dos FCFs.	O PL considera o setor de turismo como essencial para o cumprimento da função constitucional de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pelo qual os fundos são responsáveis. Nesse sentido, propõe a ampliação dos canais de financiamento para a atividade turística, abrindo os recursos dos FCFs para mais esse setor, em especial por ser intensivo em mão de obra, com ampla capacidade de geração de emprego e renda nas regiões em que os fundos operam.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I.II.VIII) Economia criativa PL nº 4.733/2020	Airton Faleiro (PT/RS)	28/9/2020	19/5/2021 – Aguardando parecer do relator na Cindra	O PL dispõe sobre incentivos à <i>economia criativa</i> por meio do FCO, do FNE e do FCO.	O PL inclui o conceito de <i>economia criativa</i> entre as atividades beneficiadas pelos empréstimos dos fundos. Ou seja, aqueles empreendimentos relacionados à economia criativa nas macro-regiões beneficiadas pelos FCFs se tornariam elegíveis para pleitear empréstimos. O projeto define a economia criativa como um “conjunto de negócios baseados no capital intelectual e cultural e na criatividade que gera valor econômico”. O conceito está associado às relações de produção do novo paradigma tecnológico-formacional da indústria 4.0. Nesse sentido, uma das discussões pertinentes ao PL é o grau de inserção do país na indústria 4.0. Ou melhor, qual é o estágio do desenvolvimento tecnológico e produtivo da indústria e da produção brasileiras, de modo que, por mais que vigorem alguns segmentos de ponta na tecnologia, predominam a produção de <i>commodities</i> , a exploração de recursos naturais e produtos de baixo valor adicionado em nossa pauta produtiva, com uma inserção lastreada na produção de insumos e recursos naturais para segmentos específicos da cadeia produtiva da descentralizada indústria 4.0. Além disso, outro ponto a ser debatido é que o PL insere uma nova diretriz em relação aos desembolsos dos FCFs, atribuindo novos sujeitos econômicos a serem atendidos, atribuindo também novas funções aos fundos. Portanto, propõe-se uma mudança normativa sobre os FCFs que necessita de mais discussões técnicas.

(Continua)

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
I.II.X) Consórcio público					
PL nº 3.312/2021	Senador Jaques Wagner (PT/BA)	27/9/2021	27/9/2021 – Plenário do Senado Federal (Secretaria Legislativa do Senado Federal)	Inclui os consórcios públicos entre os possíveis beneficiários dos recursos dos FCFs.	O PL propõe incluir os consórcios públicos, no intuito de que estes possam captar recursos dos FCFs para a realização de investimentos que contribuam no desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento. Essa lei abrange o rol de pleiteantes dos recursos dos fundos, mas, como a Lei nº 13.530/2017 abriu precedentes para que os FCFs pudessem financiar outros fundos, como aconteceu com o Novo Fundo de Financiamento Estudantil (Novo Fies), a possibilidade de financiar os consórcios públicos se torna plausível nos termos das prioridades definidas nos planos de desenvolvimento regional. A justificativa para a inclusão dos consórcios públicos, e não os entes da Federação individualmente, segundo a redação do PL, reside no fato de que a infraestrutura pública requerida para a atração de investimentos privados, em muitos casos, ultrapassa o espaço geográfico de um único município ou estado, o que requer a cooperação de diversos entes para a sua execução, tornando a adoção dos consórcios públicos como beneficiários uma necessidade, a fim de serem abrangidos territorialmente todos os pleiteantes dos recursos.
II) Expansão territorial dos fundos (b)					
PL nº 2.492/2019	Senador Weverton (PDT/MA)	11/12/2019	11/12/2019 – CDR	Inclui 44 municípios maranhenses na região do semiárido e determina que esta área esteja sob a atuação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com o objetivo de direcionar recursos para a região.	O projeto estabelece que 44 municípios localizados na região leste do Maranhão, que possuem baixo índice pluviométrico e secas que duram de seis a nove meses, devem ser incorporados à área delimitada como semiárido brasileiro, pois contém características climáticas, sociais e econômicas semelhantes a essa região. A proposta de ampliação da abrangência territorial dos fundos para cidades de baixo dinamismo econômico é sinônimo da necessidade do fortalecimento dos FCFs enquanto instrumento de política regional.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 297/2019	Rubens Otoni (PT/GO)	4/2/2019	19/2/2020 – Aguardando parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	Incluir os municípios do norte de Goiás na área de aplicação de recursos do FNO.	A proposta coloca que os municípios da região do norte de Goiás que são fronteiriços ao estado do Tocantins, e situam-se no espaço geográfico de transição entre os biomas do cerrado e amazônico, devem ser incluídos no FNO. Entretanto, não fica claro se as cidades goianas terão acesso aos recursos do FNO e do FCO, ou somente de um destes. Se for uma troca, então é necessário um estudo mais detalhado do porquê dessa permuta – ou seja, quais os benefícios em estar inserido no FNO, e não no FCO.
PL nº 993/2019	Glaustin Fokus (PSC/GO)	20/2/2019	19/3/2019 – Apensado ao PL nº 297/2019	Incluir municípios na área de aplicação de recursos do FNO.	O projeto foi incorporado ao PL nº 297/2019, de modo que possui praticamente a mesma justificativa. Porém, ele avança em termos normativos, na medida em que coloca explicitamente que os municípios do norte de Goiás passariam a ser beneficiados tanto pelo FNO como pelo FCO, ampliando o volume de recursos financeiros a que estas cidades teriam acesso. A amplitude financeira visada para essa área pode estar relacionada com projetos de expansão e a montagem de grandes empreendimentos rurais, procurando-se maior viabilidade comercial para a produção de certas culturas de maior porte na pauta exportadora, fortalecendo-se a agropecuária do país.
PL nº 1.017/2021	José Nelto (Podemos/GO)	23/3/2021	19/5/2021 – Aguardando parecer do relator na Cindra	Inclui os municípios de Porongatu, Novo Planalto, Montividiu do Norte e São Miguel do Araguaia, no estado de Goiás, na área de aplicação de recursos do FNO.	O PL propõe incluir os citados municípios do norte goiano no rol de empréstimos do FNO, pela homogeneidade econômica, cultural e social destes com o dinamismo encontrado no sul do Tocantins, beneficiado pelo FNO. A proposta considera que os municípios da região Norte contam com maior suporte do gasto público, em virtude da captação de recursos financeiros mais vantajosa disponibilizada pelo Basa. Assim, pelo cálculo financeiro do PL, fica pleiteada a inclusão destes no FNO, para melhor captação de investimentos, crédito e recursos para as atividades econômicas desses municípios goianos.

(Continua)

(Continuação)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
III) Reformas normativas, jurídicas e financeiras					
PL nº 3.468/2019	Senadora Leila Barros (PSB/DF)	12/6/2019	12/2/2020 – CDR	Estabelece que a devolução, pelas instituições financeiras, dos recursos dos FCFs recebidos para aplicação em programas de crédito, obedecerá aos prazos estabelecidos nas programações aprovadas pelo conselho deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento.	O PL tem como justificativa agilizar a tramitação de projetos no âmbito dos FCFs, porque há diversas dívidas e divergências entre os conselhos deliberativos regionais e os bancos administradores. O impasse reside na falta de um planejamento adequado quanto às devoluções aos bancos administradores. O PL busca superar tal obstáculo, ao fixar que instituições financeiras de caráter regional beneficiárias dos repasses dos fundos deverão seguir os prazos estabelecidos nas programações aprovadas pelos respectivos conselhos deliberativos das superintendências de desenvolvimento regional. Em suma, o PL busca imprimir maior eficácia ao gerenciamento dos fundos.
PL nº 5.187/2019	Senador Irajá (PSD/TO)	24/9/2019	11/2/2020 – CDR	Estabelece que os bancos administradores dos FCFs deverão repassar 40% dos recursos previstos para cada exercício a outras instituições financeiras federais.	O projeto visa à ampliação da capilaridade financeira do raio de ação dos fundos. Os recursos destes seriam providos não mais somente pelos bancos administradores, mas também por outras instituições financeiras, para que, dessa maneira, se promovesse a expansão do acesso ao crédito, principalmente por parte dos agentes econômicos de micro e pequeno porte localizados nas cidades de menor hierarquia urbana. A justificativa é pautada na democratização da aplicação dos recursos dos FCFs, uma vez que os bancos administradores não conseguem direcionar seus créditos para as localidades de menores tamanho populacional e dinamismo econômico. Por outro lado, o crédito controlado por outras instituições financeiras pode significar a utilização dos recursos apartada dos princípios norteadores da PNDR. Além disso, a pulverização dos créditos iria enfraquecer os bancos de desenvolvimento regional, o que pode inviabilizar a gestão de metas previstas em instrumentos legais que asseguram a aplicação dos recursos para atendimento às premissas do desenvolvimento regional.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 1.328/2019	Otto Alencar Filho (PSD/BA)	12/3/2019	11/12/2019 – Aguardando designação de relator na CFT	Estabelece repasse anual mínimo dos recursos dos FCFs para as agências estaduais de fomento.	<p>O projeto propõe que haja repasses anuais mínimos de 10% dos recursos dos FCFs para as agências de fomento sob controle acionário das Unidades da Federação e autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB). O PL manifesta que, com base no estudo de avaliação dos fundos pelo Ministério da Economia (ME), pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as operações dos fundos tiveram efeito desprezível sobre uma série de indicadores macroeconômicos. Segundo o PL, uma das causas dessa ineficiência é a concentração bancária no repasse dos fundos, feito exclusivamente pelos respectivos bancos administradores (Basa, BNB e BB). O autor do projeto entende então que, ao se dar mais capilaridade à oferta de crédito por meio das agências de fomento estaduais, poderá haver maior distribuição dos recursos para além dos municípios de maior centralidade na hierarquia urbana, atendendo-se então ao princípio da ação do fundo, de redução dos desequilíbrios regionais. Além disso, segundo o PL, a promoção da aproximação entre o demandante e o ofertante do crédito é benéfica para a economia local, inclusive por identificar e direcionar o crédito para vocações específicas de cada espaço que não são facilmente detectadas a distância pelos grandes bancos administradores. Assim, o projeto procura alterar o regimento normativo, atrelando às agências estaduais de fomento a oferta de crédito dos FCFs. O contraponto é que os bancos de desenvolvimentos poderiam ficar fragilizados e, assim, pode-se ocasionar uma perda qualitativa, no sentido de se desvincular a oferta de crédito dos princípios norteadores da PNDR.</p>

(Continua)

PL	Autor(a)	Data de apresentação	Atual situação	Objetivo	Comentário
PL nº 163/2021	Pastor Gil (PL/MA)	3/2/2021	29/4/2021 – Aguardando parecer do relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS)	Dispõe sobre a criação do Fundo Garantidor de Crédito para Micro e Pequenas Empresas (FGCMPE), administrado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).	Trata da criação do FGCMPE, a ser administrado pelo Sebrae, para fornecer o aval ou a fiança a empréstimos bancários contratados por micro e pequenas empresas e MEIs. Os FCFs entram nesse projeto como fonte de recursos a serem utilizados por esse novo fundo, constituindo seu patrimônio. Uma preocupação peculiar aos FCFs diz respeito ao financiamento de outros fundos, o que pode desvirtuá-los de suas ações, segundo os princípios da PNDR, atribuindo-se-lhes outras funções, objetivos, atividades econômicas e grupos de interesse, os quais não entram originalmente no escopo dos empréstimos dos FCFs, fragilizando-os institucionalmente.
PL nº 3.157	Rubens Pereira Junior (PcdoB/MA)	15/9/2021	19/10/2021 – Aguardando parecer do relator na Cindra	Acrescenta, como beneficiários dos FCFs, os setores produtivos das administrações públicas estaduais e municipais.	O PL se constrói sob a justificativa de que as empresas estaduais e municipais perdem uma primorosa fonte de recursos, ao não terem acesso aos FCFs. A alteração proposta pelo PL exclui a distinção entre o setor produtivo privado e o público como demandantes de crédito. Para fomentar e fortalecer o setor produtivo estatal (dos entes federativos municipais e estaduais), os fundos são vitais para a garantia da continuidade de suas atividades, ainda mais em ambiente de forte contingenciamento do gasto público e forte rigidez fiscal, como a atual conjuntura decorrente do teto de gastos, da Lei de Ouro e da Lei da Responsabilidade Fiscal, que engessam tais entes federativos quanto à promoção de maiores investimentos.

Fontes: Brasil (2021a; 2021b).

Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. **EMI nº 00009/2021 MDR ME**. Brasília: MDR; ME, 18 maio 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dlnlty>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

_____. Senado Federal. Sumário executivo de Medida Provisória: Medida Provisória nº 1.052, de 2021. Brasília: Senado Federal, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3FYlrMp>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

