


Núcleo de Estudos e  
Pesquisas do Senado



**MARCO REGULATÓRIO DAS  
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL NO BRASIL: Fundos de  
Desenvolvimento e Fundos  
Constitucionais de Financiamento**

Márcio de Oliveira Júnior

Textos para Discussão

**101**

Agosto/2011

## **SENADO FEDERAL**

### **DIRETORIA GERAL**

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

### **CONSULTORIA LEGISLATIVA**

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

### **CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS**

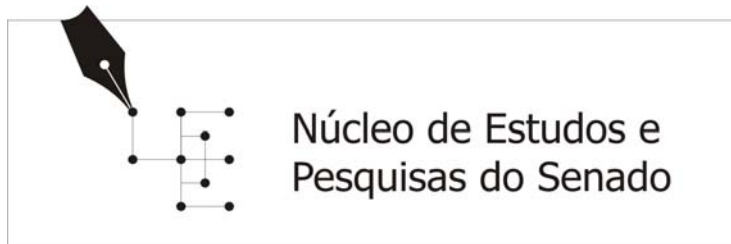
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

### **NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS**

Fernando B. Meneguim – Diretor

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

[nepsf@senado.gov.br](mailto:nepsf@senado.gov.br)

URL: [www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html](http://www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html)

ISSN 1983-0645

# MARCO REGULATÓRIO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO E FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

*Márcio de Oliveira Júnior<sup>1</sup>*

## **RESUMO:**

Este trabalho teve como objetivo avaliar o marco regulatório de dois instrumentos de políticas de desenvolvimento regional no Brasil: os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste. Para isso, foram analisados os principais diplomas legais – Constituição Federal, leis e decretos – que regulam o funcionamento desses fundos.

Essa análise foi levada a cabo à luz de teorias recentes da área de economia regional, que enfatizam a necessidade de combinar incentivos para atrair empresas para regiões periféricas e investimentos em infraestrutura para reduzir custos de transporte. Essa combinação daria mais eficiência às políticas de desenvolvimento regional.

A análise do marco regulatório mostrou que os recursos públicos aplicados no desenvolvimento regional no Brasil privilegiam os incentivos fiscais e financeiros, principalmente o crédito oferecido pelas instituições financeiras oficiais, com condições melhores que as de mercado. Há poucos investimentos em infraestrutura para a redução de custos de transporte ligados à questão do desenvolvimento regional. Nesse quadro, os incentivos perdem eficiência, ou seja, capacidade de promover o desenvolvimento de regiões periféricas. É fundamental, portanto, elevar os gastos em infraestrutura, uma tarefa difícil em um quadro de restrição fiscal como o atual. A solução para esse problema estaria na mudança do marco regulatório, de modo a possibilitar que recursos hoje destinados a incentivos possam ser aplicados em obras infraestrutura, subordinadas às necessidades de desenvolvimento regional.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal.

Este trabalho foi elaborado a pedido do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), buscando contribuições ao debate da dimensão territorial do desenvolvimento econômico.

As opiniões aqui expressas não refletem a visão da Instituição à qual o autor está vinculado – Consultoria Legislativa do Senado Federal – ou do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior.

Agradeço os comentários de Gustavo Sabóia Fontenele e Silva, Leonardo Monteiro Monastério, Leonardo Pontes Guerra e Marcos José Mendes a versões anteriores deste trabalho.

Os erros porventura remanescentes são de minha responsabilidade.

## SUMÁRIO

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | INTRODUÇÃO .....   | 5  |
| 2   | A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....                             | 6  |
| 3   | ASPECTOS TEÓRICOS .....  | 10 |
| 4   | UMA ANÁLISE DAS NORMAS QUE REGULAM OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO E OS FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO ..... | 14 |
| 4.1 | OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO .....   | 14 |
| 4.2 | O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (FDA) .....   | 16 |
| 4.3 | O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (FDNE) .....  | 19 |
| 4.4 | UMA BREVE ANÁLISE DO FDA E DO FDNE .....   | 22 |
| 5   | A ÊNFASE NO CRÉDITO E A NECESSIDADE DE MUDANÇAS NO MARCO REGULATÓRIO .....   | 24 |
| 6   | CONCLUSÕES .....   | 27 |
|     | BIBLIOGRAFIA .....   | 29 |

# MARCO REGULATÓRIO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO E FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a distribuição espacial da atividade econômica no Brasil voltou à cena em anos recentes depois de ter ficado *adormecida* ao longo dos anos 80 e 90. Nas décadas de 60 e 70, o desenvolvimento de regiões periféricas foi um tema importante, sempre presente nas discussões sobre políticas públicas. Várias foram as razões para isso, entre as quais se podem citar a excessiva concentração da atividade econômica em São Paulo, a preocupação com a ocupação da Região Norte, a influência de Celso Furtado e a construção de Brasília. Do final dos anos 50 até o fim da década de 70, as superintendências de desenvolvimento regional foram criadas, as estatais fizeram investimentos nas regiões periféricas e incentivos foram oferecidos para atrair o capital privado para essas regiões.

A participação do Estado no processo foi importante. Houve a concessão de incentivos para atrair empresas, ou seja, para levá-las a abdicar dos benefícios locais das regiões mais desenvolvidas. No entanto, o Estado brasileiro enfrentou um processo de deterioração financeira que se iniciou na década de 70 e atingiu seu ápice nos anos 80. Na década de 90, a discussão econômica se concentrou na estabilização da economia e na reforma do Estado. Some-se a isso o fato de a situação financeira do Estado ter continuado precária durante boa parte dos anos 90 e o resultado será a marginalização do debate sobre as políticas de desenvolvimento regional.

Diante disso, o leitor pode ter a impressão de que nada ocorreu nessa área desde a década de 80, o que não corresponde à realidade. Há dispositivos constitucionais que elegeram o desenvolvimento regional como um dos objetivos fundamentais da República e um dos princípios da ordem econômica. Há também diplomas legais que visam concretizar esses princípios constitucionais, destinando recursos para os programas de desenvolvimento regional.

Enfim, há um marco regulatório do desenvolvimento regional. Este trabalho tem o objetivo de analisar parte dele, ou seja, as normas que regulam o funcionamento dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento. Especificamente, partindo-se do pressuposto de que deve haver a desconcentração da produção no espaço, objetiva-se verificar se o marco regulatório atende às necessidades de uma política de desenvolvimento regional baseada em incentivos para levar o capital a se deslocar para regiões menos desenvolvidas, abdicando das vantagens locais

oferecidas pelas áreas mais desenvolvidas, e em investimentos em infraestrutura para reduzir os custos de transporte.

Para alcançar esse objetivo, este trabalho foi dividido em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção trata dos dispositivos constitucionais e dos instrumentos de política de desenvolvimento regional. A terceira seção traz uma discussão sobre aspectos teóricos da questão regional. A seção 4 trata dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) e dos Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA). A quinta seção apresenta uma análise do marco regulatório e sugere alterações. A sexta seção apresenta as conclusões.

## **2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A Constituição Federal (CF) de 1988 trata da questão regional em três de seus artigos. Em primeiro lugar, garantir o desenvolvimento regional é um dos objetivos fundamentais da República, segundo o art. 3º, II, da CF. O art. 170, VII, da Constituição incluiu a redução das desigualdades regionais entre os princípios da ordem econômica. O art. 43 estabelece que *para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais*. O art. 43 contém a autorização constitucional para a criação das superintendências de desenvolvimento regional e para que sejam concedidos incentivos ao desenvolvimento regional.

Outro dispositivo de extrema importância para a questão regional é o art. 159, I, c, da CF, que dispõe sobre a partilha de recursos da União. Previu-se ali a entrega de 3% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A Lei nº 7.827, de 1989, regulamentou esse dispositivo constitucional, criando os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e normatizando seu modo de funcionamento. Esses fundos contam com três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional (Constituição Federal, art. 159, I, c).

Basicamente, os fundos concedem créditos às empresas de suas regiões alvo com taxas de juros abaixo das de mercado. Isso consiste em um incentivo importante, haja vista que as taxas de juros foram mantidas em patamares elevados no Brasil na maior parte das duas últimas décadas, ou seja, desde a criação dos fundos. Pode-se dizer, então, que, embora a questão regional tenha ficado fora da agenda nacional nas duas últimas décadas, o Brasil continuou a contar com instrumentos de política de desenvolvimento regional, ou seja, com recursos para fomentar a atividade econômica em suas regiões menos desenvolvidas.

Em relação aos fundos constitucionais, eles contaram com significativo aporte de recursos públicos desde sua criação em 1989. Como pode ser observado na Tabela 1, o Tesouro Nacional transferiu mais de R\$ 72 bilhões aos três Fundos Constitucionais de Financiamento desde 1989. É preciso ainda observar que os repasses anuais mostrados na Tabela 1 não equivalem ao montante emprestado pelos fundos, uma vez que eles contam não só com os repasses do Tesouro Nacional, mas também com os retornos de empréstimos passados.

Tabela 1

Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE): 1989 a 2010.

| <i>(R\$ mil – valores atualizados)</i> |                   |                   |                   |                   |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Ano                                    | FCO               | FNO               | FNE               | Total/ano         |
| 1989                                   | 146.382           | 146.382           | 439.148           | 731.912           |
| 1990                                   | 454.377           | 454.377           | 1.363.132         | 2.271.886         |
| 1991                                   | 365.668           | 365.668           | 1.097.018         | 1.828.354         |
| 1992                                   | 344.237           | 344.237           | 1.032.708         | 1.721.182         |
| 1993                                   | 437.035           | 437.035           | 1.311.106         | 2.185.176         |
| 1994                                   | 413.008           | 413.008           | 1.239.026         | 2.065.042         |
| 1995                                   | 424.293           | 424.293           | 1.272.873         | 2.121.459         |
| 1996                                   | 398.674           | 398.674           | 1.196.034         | 1.993.382         |
| 1997                                   | 411.452           | 411.452           | 1.234.375         | 2.057.279         |
| 1998                                   | 418.326           | 418.326           | 1.254.965         | 2.091.617         |
| 1999                                   | 431.037           | 431.037           | 1.293.104         | 2.155.178         |
| 2000                                   | 480.751           | 480.751           | 1.442.266         | 2.403.768         |
| 2001                                   | 580.879           | 580.879           | 1.742.629         | 2.904.387         |
| 2002                                   | 667.907           | 667.907           | 2.003.721         | 3.339.535         |
| 2003                                   | 676.828           | 675.195           | 2.026.134         | 3.378.157         |
| 2004                                   | 765.993           | 765.993           | 2.297.971         | 3.829.957         |
| 2005                                   | 899.442           | 899.442           | 2.698.319         | 4.497.203         |
| 2006                                   | 971.248           | 971.248           | 2.913.740         | 4.856.236         |
| 2007                                   | 1.104.145         | 1.104.145         | 3.312.528         | 5.520.818         |
| 2008                                   | 1.333.783         | 1.333.783         | 4.001.689         | 6.669.255         |
| 2009                                   | 1.266.248         | 1.266.248         | 3.798.755         | 6.331.251         |
| 2010*                                  | 1.484.700         | 1.484.700         | 4.454.100         | 7.423.500         |
| <b>Total/Fundo</b>                     | <b>14.476.413</b> | <b>14.474.780</b> | <b>43.425.341</b> | <b>72.376.534</b> |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Integração Nacional.

\* Estimativa

A política de desenvolvimento regional no Brasil conta ainda com incentivos fiscais<sup>2</sup>, concedidos para empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da SUDENE, nas seguintes modalidades: i) redução do imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração; ii) aplicação de parcela do imposto de renda em depósitos para reinvestimento; iii) isenção do IOF nas operações de câmbio para importação de bens; iv) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); v) maior incentivo para contratação no exterior de assistência técnica ou científica e de serviços especializados; vi) maior subvenção do valor da remuneração de pesquisadores titulados como mestres ou doutores; vii) depreciação acelerada incentivada; viii) desconto, no prazo de doze meses, contados da aquisição dos bens, dos créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

O montante de incentivos mencionados no parágrafo anterior, concedidos entre 2005 e 2010, podem ser vistos na Tabela 2. Os incentivos passaram de R\$ 1,57 bilhão em 2005 para R\$ 6,43 bilhões em 2010, um crescimento de quase 310% em cinco anos.

Tabela 2  
Valores dos Incentivos Fiscais: 2005 a 2010.

|                   | <i>(em R\$)</i> |               |               |               |               |               |
|-------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| INCENTIVOS        | 2005            | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          |
| SUDAM             | 636.464.845     | 856.748.900   | 1.498.407.786 | 1.578.135.920 | 2.567.251.241 | 3.264.637.254 |
| SUDENE            | 933.234.547     | 1.256.232.260 | 2.074.057.215 | 2.077.655.823 | 2.493.859.905 | 3.171.309.385 |
| Total             | 1.569.699.392   | 2.112.981.160 | 3.572.465.001 | 3.655.791.743 | 5.061.111.146 | 6.435.946.639 |
| Crescimento Anual | –               | 34,61%        | 69,07%        | 2,33%         | 38,44%        | 27,16%        |

Fonte: Tribunal de Contas da União e Ministério da Integração Nacional.

Os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FNDE)<sup>3 4</sup> também fazem parte dos instrumentos de desenvolvimento regional. Eles são

<sup>2</sup> Não serão analisados os diplomas legais que regulamentam esses incentivos, uma vez que eles são subsídios ao capital, ou seja, incentivos para que as empresas se instalem nas regiões onde eles são oferecidos. Não há a possibilidade de dirigir esses recursos para investimentos em infraestrutura que possam reduzir os custos de transporte.

<sup>3</sup> Existe também o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste, criado pela Lei Complementar nº 129, de 2009. No entanto, ele não recebeu recursos e não há um Decreto regulamentando o seu funcionamento.

<sup>4</sup> São operados também os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), cujos recursos se originam da aplicação de parte do imposto de renda das empresas e são destinados ao fomento de empreendimentos relevantes ao desenvolvimento regional. No âmbito do Finam e Finor, são atendidos apenas os projetos já aprovados até a extinção das *antigas* Sudam e Sudene. Atuando em modalidade semelhante, existe ainda o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres).



administrados, respectivamente, pela Sudam e SUDENE e têm como agentes operadores os Bancos da Amazônia e do Nordeste ou outras instituições financeiras federais. Esses fundos financiam empresas constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.), aptas a emitir debêntures. As debêntures poderão ser convertidas em ações até o limite de 15% do valor subscrito, podendo, entretanto, chegar a até 50%, no caso de projetos de infraestrutura ou de projetos estruturadores.

O volume de recursos destinado aos fundos de desenvolvimento é expressivo. Em 2010, cada fundo contou com um orçamento superior a R\$ 1 bilhão. A dotação orçamentária dos dois fundos passou de R\$ 1,7 bilhão em 2008 para quase R\$ 2,6 bilhões em 2010, como se pode observar na Tabela 3. De 2008 a 2010, a dotação dos fundos de desenvolvimento foi de R\$ 6,75 bilhões, valor expressivo. Os valores destinados aos fundos de desenvolvimento de 2008 a 2010 podem ser vistos na Tabela 3<sup>5</sup>.

Tabela 3

Dotação Orçamentária dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste: 2008 a 2010.

|              | <i>(em R\$)</i> |               |               |
|--------------|-----------------|---------------|---------------|
| <b>Fundo</b> | <b>2008</b>     | <b>2009</b>   | <b>2010</b>   |
| FDA          | 681.854.631     | 986.475.535   | 1.032.598.739 |
| FDNE         | 1.022.781.948   | 1.479.713.302 | 1.548.898.108 |
| Total        | 1.704.636.579   | 2.466.188.837 | 2.581.496.847 |
| Crescimento  | –               | 44,67%        | 4,67%         |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Orçamento Geral da União.

Assim sendo, não é válida a tese de que a política de desenvolvimento regional no Brasil não conta com recursos suficientes. Considerando apenas os três instrumentos de política mencionados – incentivos fiscais, fundos constitucionais de financiamento e fundos de desenvolvimento –, o volume de recursos foi de cerca de R\$16,5 bilhões em 2010. Apesar do montante de recursos destinados à política de desenvolvimento regional, não houve mudança relevante na distribuição macrorregional da atividade econômica no Brasil (Tabela 4). É certo que o Sudeste, região mais rica, perdeu três pontos percentuais de participação no PIB nacional de 1995 a 2008. No mesmo período, as outras quatro regiões ganharam participação, mas não se pode afirmar que tenha

<sup>5</sup> Os valores da Tabela 3 são os destinados aos fundos de desenvolvimento no Orçamento da União. Eles não correspondem aos valores contratados, que podem superar o orçamento anual, uma vez que os desembolsos relativos a alguns dos projetos podem ser feitos ao longo de mais de um período. Além disso, pode não ocorrer contratação em certo ano, mesmo que o fundo conte com recursos. Durante os anos iniciais de funcionamento, não houve contratações; o FDA e o FDNE não contrataram em 2005 e o FDNE não contratou em 2006. Essas questões serão discutidas na seção 4.

havido alteração significativa da participação das cinco macrorregiões no PIB brasileiro<sup>6</sup>. Por que isso ocorreu?

Para responder à questão colocada no parágrafo anterior, é preciso levar em consideração algumas questões teóricas, discutidas na terceira seção. Não é objetivo fazer uma discussão aprofundada das teorias de desenvolvimento regional, mas apenas uma breve exposição para analisar as opções de política de desenvolvimento delas advindas<sup>7</sup>.

Tabela 4

Participação (%) das macrorregiões no PIB nacional em 1995 e 2008

|    | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| CO | 8,4  | 8,6  | 8,8  | 9,0  | 8,8  | 8,4  | 8,5  | 8,8  | 9,0  | 9,1  | 8,9  | 8,7  | 8,9  | 9,2  |
| N  | 4,2  | 4,3  | 4,1  | 4,2  | 4,2  | 4,4  | 4,5  | 4,7  | 4,8  | 4,9  | 5,0  | 5,1  | 5,0  | 5,1  |
| NE | 12,0 | 12,5 | 12,5 | 12,4 | 12,4 | 12,4 | 12,6 | 13,0 | 12,8 | 12,7 | 13,1 | 13,1 | 13,1 | 13,1 |
| S  | 16,2 | 16,2 | 16,1 | 16,2 | 16,4 | 16,5 | 16,7 | 16,9 | 17,7 | 17,4 | 16,6 | 16,3 | 16,6 | 16,6 |
| SE | 59,1 | 58,4 | 58,5 | 58,2 | 58,2 | 58,3 | 57,7 | 56,7 | 55,8 | 55,8 | 56,5 | 56,8 | 56,4 | 56,0 |

Fonte: IPEA, a partir de dados do IBGE (2010).

### 3 ASPECTOS TEÓRICOS

A questão espacial retomou sua importância dentro da teoria econômica neoclássica a partir da década de 90, com os chamados autores da Nova Geografia Econômica (NGE)<sup>8</sup>. Krugman (1995), por exemplo, reconheceu que a questão espacial é extremamente importante para a análise econômica. As economias de escala, as externalidades geradas pela aglomeração e as diferenças entre a produtividade dos fatores de produção podem fazer com que seja vantajosa a concentração de recursos e de setores produtivos em apenas alguns pontos do território, permanecendo marginais os demais (Krugman 1991).

<sup>6</sup> Isso não significa que não tenha havido mudanças na distribuição espacial na produção desde a década de 90. Não há, inclusive, consenso sobre o tema. Há autores que afirmam estar em curso a reconcentração da atividade industrial na porção mais desenvolvida do País (Azzoni 1999 e Bacelar de Araújo 1999). Pacheco (1999) afirma que há continuidade no processo de desconcentração, mas ele seria restrito aos bens de consumo não duráveis. Diniz (1995) concorda que houve uma tendência à reconcentração da atividade industrial na área mais desenvolvida do País após os anos 90. No entanto, o autor faz uma qualificação importante: não houve a volta da primazia de São Paulo; a reconcentração teria atingido uma área mais ampla: o polígono definido por Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-São José dos Campos-Belo Horizonte.

<sup>7</sup> Uma discussão das teorias de desenvolvimento regional pode ser encontrada em Oliveira Júnior (2006).

<sup>8</sup> Suzigan (2001) afirma que a NGE foi um dos desenvolvimentos mais importantes da teoria econômica desde o início dos anos 90. O autor menciona que Paul Krugman a chamou de quarta onda dos retornos crescentes/competição imperfeita na economia, depois da nova organização industrial, da nova teoria do comércio internacional e da nova teoria do crescimento econômico (modelos de crescimento endógeno).

Nos modelos da NGE, a geografia afeta o crescimento e vice-versa, criando uma *causalidade circular* do crescimento econômico. As forças que levam à localização de um setor de atividade em certa região também estimulam que ali sejam feitos novos investimentos, aumentando o seu estoque de capital físico e humano. Na medida em que parte da renda gerada por esses fatores de produção é gasta na própria região, seu mercado cresce, ou seja, há a formação de um *polo de crescimento* (Baldwin e Martin 2003). Em outras palavras, uma economia pode ser caracterizada pela existência de uma região rica convivendo com outra pobre, carente de desenvolvimento, ou seja, pelo padrão centro-periferia.

Os modelos da NGE dão ênfase aos custos de transporte. Se eles forem altos, as empresas terão interesse em se manter nas regiões mais ricas, com prévia concentração de atividade econômica, que possuem um mercado maior (*home market effect*). Portanto, há mais chance de o padrão centro-periferia prevalecer se os custos de transporte forem altos.

Na medida em que haja uma redução do custo de transporte, as empresas poderão ter interesse em sair da região mais rica, com maior concentração de atividade econômica, devido ao fato de que seu custo de produção é mais elevado. Com um baixo custo de transporte, as empresas poderão se instalar na região menos desenvolvida, com um mercado menor, porém com custos de produção mais baixos, e de lá atender à demanda da região mais rica. Esse movimento levaria à desconcentração da produção, podendo levar à convergência de renda entre as regiões pobre e rica.

No entanto, a desconcentração da atividade econômica não é uma consequência inexorável da redução dos custos de transporte. Isso ocorre porque, mesmo que os custos de produção sejam maiores na região rica, as empresas têm benefícios quando se instalam ali. Estes decorrem das chamadas externalidades positivas, advindas da possibilidade de exploração de economias de escala devido ao tamanho mercado, da existência de trabalhadores com qualificação adequada às suas necessidades e da presença de fornecedores especializados.

Portanto, se o custo de transporte cair muito (tendência a zero), as empresas terão incentivo para se instalar na região em que o mercado é maior. Como elas não terão custos para abastecer mercados distantes, elas poderão operar na região com maior

mercado e se beneficiar das externalidades positivas, geradas pelo processo de aglomeração de atividades produtivas<sup>9</sup>.

De acordo com Martin (1999), é mais lucrativo produzir na área mais rica, que possui o maior mercado, de modo a maximizar os benefícios das economias de escala. Com a queda dos custos de transporte, as empresas podem se beneficiar ainda mais dos ganhos de escala, já que podem atender também mercados menores que antes possuíam uma *proteção natural* em função dos elevados custos de transporte. Há, portanto, um incentivo para que as empresas se localizem nas regiões mais ricas, com maior mercado interno. Os ganhos de escala, por sua vez, podem atrair mais empresas, aumentando ainda mais o tamanho do mercado na área mais rica<sup>10</sup>.

Portanto, mesmo com a redução do custo de transporte em função dos investimentos em infraestrutura, as empresas têm que ter um incentivo para abdicar dos ganhos que teriam ao se localizarem nas áreas mais ricas<sup>11</sup>. Em outros termos é preciso pensar em uma forma de contrabalançar a tendência de concentração, já que não se deve deixar de investir em infraestrutura para reduzir custos de transporte<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Existiria, segundo o modelo de Krugman (1991), uma relação de U invertido entre concentração da atividade econômica no espaço e custos de transporte.

<sup>10</sup> Há, segundo Krugman (1995), outros fatores que levam as empresas a ficarem concentradas: a possibilidade oferecida por um grande mercado local de viabilizar a existência de fornecedores de insumos capazes de explorar economias de escala e as vantagens decorrentes de uma oferta abundante de mão-de-obra.

<sup>11</sup> Há que se diferenciar a redução do custo de transporte entre as regiões e no interior das regiões menos desenvolvidas. Nesse sentido, Puga (2002) chama a atenção para o fato de que é preciso analisar os impactos dos investimentos em infraestrutura que são feitos dentro das regiões menos desenvolvidas, que tendem a beneficiá-la. Com a melhora da infraestrutura, há uma redução do custo de transporte no interior da região. Essa redução tem impacto na alocação espacial da produção e, conseqüentemente, nas diferenças entre as regiões. A redução do custo de transporte no interior da região menos desenvolvida pode propiciar às suas empresas o atendimento de um mercado maior, ou seja, possibilidades de ganhos de escala, de eficiência, com impactos positivos sobre o desenvolvimento. Esse maior mercado interno potencial seria também um fator de atração de novas empresas. Uma vez consolidado o maior mercado interno, a atratividade das regiões menos desenvolvidas aumentaria; a partir de então, sua integração física com a região mais desenvolvida poderia estimular ainda mais a atração de novas empresas e contribuir para a redução da diferença entre as regiões.

<sup>12</sup> Os principais países em desenvolvimento com significativa extensão territorial estão fazendo grandes investimentos em rodovias para integrar regiões menos desenvolvidas às suas áreas mais prósperas. Segundo informações do Banco Mundial, a China, por exemplo, tem um programa chamado NEN – *National Expressway Network*, cujo objetivo é construir 41 mil quilômetros de estrada para integrar as regiões a oeste do país às províncias costeiras do leste. O investimento anual chinês na construção de estradas foi de aproximadamente US\$ 40 bilhões ao ano de 1990 a 2005. A Índia está próxima de completar um pacote de investimentos de US\$ 13 bilhões no chamado *Golden Quadrilateral*, uma rede de cerca de 5,8 mil quilômetros de rodovias de quatro e seis pistas, que constitui a primeira fase do Projeto Nacional de Desenvolvimento de Estradas (*National Highways Development Project*).

Portanto, juntamente com os investimentos em infraestrutura para reduzir custos de transporte, é importante que haja outro instrumento de política de desenvolvimento regional que dê atratividade à região menos desenvolvida, de modo que a diferença em relação à região mais desenvolvida não cresça concomitantemente à redução dos custos de transporte. Os autores da NGE que tratam do tema propõem que sejam dados incentivos às empresas que decidam se instalar em regiões menos desenvolvidas, já que elas abdicarão dos ganhos associados à localização na região mais rica, com concentração de atividade econômica.

Essas proposições levam à conclusão de que, para que a política de desenvolvimento regional seja mais eficiente, os incentivos e os investimentos em infraestrutura devem ser complementares<sup>13</sup>. A política de desenvolvimento regional brasileira conta com recursos para oferecer incentivos, como se viu na seção 2 e como será tratado na seção seguinte. Resta avaliar se ela conta com recursos para investimentos em infraestrutura que têm o objetivo de reduzir custos de transporte e que sejam sujeitos às diretrizes estabelecidas pela política de desenvolvimento regional. Para isso, é necessário avaliar o modo de funcionamento dos fundos existentes – fundos constitucionais e de desenvolvimento – para verificar se seus recursos também podem ser aplicados em investimentos em infraestrutura que têm como objetivo a redução do custo de transporte, o que será feito na seção seguinte.

---

<sup>13</sup> Não se deve restringir a análise dos gastos com infraestrutura física. Segundo Martin (1999), uma atenção especial deveria ser dada aos gastos com infraestrutura para reduzir o custo de transmissão de informações. O resultado dessas políticas seria o fomento à inovação nas regiões menos desenvolvidas. Essas inovações contribuiriam para o aumento da produtividade de suas empresas e, conseqüentemente, para seu crescimento econômico. Ressalte-se que a adoção de inovações por empresas de regiões menos desenvolvidas é importante para o seu desenvolvimento, mesmo que as inovações sejam geradas em áreas mais desenvolvidas. Para que essa adoção seja possível, é fundamental reduzir o custo de acesso a informações nas áreas menos privilegiadas. Isso poderia ser feito, por exemplo, reduzindo o custo de comunicação com centros de pesquisa, com melhorias na infraestrutura física de comunicações e com a presença, nas áreas menos desenvolvidas, de instituições e pessoas que compreendam o conhecimento gerado nos centros produtores de inovações e sejam capazes de adaptá-lo às condições econômicas locais, ou seja, de tornar aplicáveis as inovações que são geradas em centros de pesquisa gerados em áreas mais desenvolvidas. Embora a questão das inovações não seja tema central deste trabalho, o tema é importante para lembrar que uma política de desenvolvimento regional eficiente deve contar com esforços de áreas do poder público não ligadas diretamente à questão regional, como, por exemplo, os Ministérios da Educação e de Ciência e Tecnologia. Em outras palavras, seria eficiente, para a promoção do desenvolvimento das regiões, pensar na regionalização das políticas públicas.

## 4 UMA ANÁLISE DAS NORMAS QUE REGULAM OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO E OS FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO

### 4.1 Os Fundos Constitucionais de Financiamento

Como já mencionado, a Lei nº 7.827, de 1989, regula o uso dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Vejamos como, de acordo com a lei, seus recursos podem ser usados:

**Art. 2º** Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através 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.

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

I – concessão de financiamentos exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas;

.....  
X – proibição de aplicação de recursos a fundo perdido.  
.....

**Art. 4º** São beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial e agroindustrial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

§ 1º Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos de infraestrutura econômica, inclusive os de iniciativa de empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público, considerados prioritários para a economia em decisão do respectivo conselho deliberativo. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

.....  
§ 3º Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos comerciais e de serviços até o limite de 20% (vinte por cento) dos recursos previstos, em cada ano, para esses Fundos, admitindo-se a diferenciação dos valores aplicados nas diversas Unidades da Federação, mediante decisão do respectivo conselho deliberativo, no contexto da aprovação da programação anual de aplicação dos recursos, desde que o valor médio aplicado nessas finalidades não ultrapasse o limite de 20% (vinte por cento) em cada Fundo Constitucional. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

Já no *caput* do art. 2º fica claro que os recursos dos fundos constitucionais de financiamento são destinados a empréstimos. O inciso I do art. 3º reforça essa ideia, e

estabelece que os recursos devem ser destinados ao setor produtivo das regiões beneficiárias – Norte, Nordeste e Centro-Oeste; veda-se a destinação de recursos, ainda que na forma de empréstimos, ao setor público. O inciso X do art. 3º proíbe a aplicação dos recursos a fundo perdido. Fica clara a intenção do legislador de privilegiar os empréstimos para empresas das regiões consideradas menos desenvolvidas.

O art. 4º, *caput*, estabelece quais setores produtivos poderão receber empréstimos dos fundos: agropecuário, mineral, industrial e agroindustrial e traz a definição de produtores: pessoas físicas e jurídicas e cooperativas. Segundo o § 3º do art. 4º, os setores comercial e de serviços poderão receber no máximo 20% dos recursos. Já o § 1º autoriza a aplicação dos recursos em empreendimentos de infraestrutura, mas apenas aqueles levados a cabo por empresas, havendo a vedação de empréstimos a empresas públicas dependentes de transferências financeiras do setor público.

Os arts. 14 e 14-A da Lei nº 7.827, de 1989, transcritos abaixo, tratam dos papéis das superintendências de desenvolvimento regional (Sudam, SUDENE e Sudeco) e do Ministério da Integração Nacional:

**Art. 14.** Cabe ao Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

I – estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

II – aprovar, anualmente, até o dia 15 de dezembro, os programas de financiamento de cada Fundo para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de financiamento por mutuário; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

III – avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

IV – encaminhar o programa de financiamento para o exercício seguinte, a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado pelo Colegiado, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para conhecimento e acompanhamento pelo Congresso Nacional. (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

*Parágrafo único.* Até o dia 30 de outubro de cada ano, as instituições financeiras federais de caráter regional encaminharão, à apreciação do Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento regional, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, a qual será aprovada até 15 de dezembro.

**Art. 14-A.** Cabe ao Ministério da Integração Nacional estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

*Parágrafo único.* O Ministério da Integração Nacional exercerá as competências relativas aos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste, de que trata o art. 14 desta Lei, até que sejam instalados os mencionados Conselhos. (Incluído pela Lei nº 11.524, de 2007)

O inciso I do art. 14 estabelece que aos conselhos deliberativos das superintendências cabe, a partir de propostas das instituições financeiras federais de caráter regional (parágrafo único), estabelecer as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos fundos, em consonância com os planos regionais de desenvolvimento. Segundo o inciso III do mesmo artigo, cabe também às superintendências adequar as atividades de financiamento às prioridades regionais.

De acordo com o art. 14-A, ao Ministério da Integração Nacional cabe estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos fundos constitucionais.

No entanto, as funções das superintendências e do ministério são limitadas pelos parâmetros estabelecidos nos arts. 2º, 3º e 4º, já comentados acima. Isso significa que, a despeito das diferentes necessidades das macrorregiões, o Ministério da Integração Nacional e as superintendências não têm plena liberdade para decidir como os recursos serão aplicados, mesmo que tenham bom conhecimento das necessidades das macrorregiões que possuem fundos constitucionais de financiamento. Sua liberdade é restringida por parâmetros legais em relação, por exemplo, aos setores de atividade que podem obter financiamento. Além disso, a lei veda a aplicação dos recursos a fundo perdido, dificultando sua aplicação no financiamento da infraestrutura, a despeito de esta ser ou não uma deficiência regional.

#### **4.2 O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)**

O FDA foi criado pelo art. 3º da Medida Provisória (MP) nº 2.157-5, de 2001, cuja redação foi alterada pelo art. 16 da Lei Complementar (LCP) nº 124, de 2007.



Conforme o art. 3º da MP nº 2.157-5, de 2001, o FDA, a ser gerido pela Sudam<sup>14</sup>, tem a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas. O parágrafo único do art. 3º determina que cabe à Sudam estabelecer as prioridades de aplicação dos recursos do FDA, bem como sobre os critérios para o estabelecimento da contrapartida dos estados e dos municípios nos investimentos.

O art. 4º da MP estabelece as fontes de recursos do FDA, mas destaco aquela constante do inciso I: os recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe foram consignadas no orçamento anual. Não há, portanto, vinculação constitucional dos recursos; tratam-se de recursos fiscais.

O art. 7º da MP estabelece que *A participação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia nos projetos de investimento será realizada conforme dispuser o regulamento a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo*, o que foi feito por meio do Decreto nº 4.254, de 2002. A seguir será feita uma descrição dos principais pontos desse Decreto.

Seu art. 11 estabelece a destinação dos recursos: aplicação em empreendimentos de interesse de pessoas jurídicas que venham a ser implantados, ampliados, modernizados e diversificados na região de atuação da Sudam e se destinarão à cobertura parcial dos investimentos totais previstos para os projetos. De acordo com o art. 13, a participação dos recursos do FDA no projeto aprovado poderá ser de até sessenta por cento do investimento total do projeto, limitada, no máximo, em oitenta por cento do investimento fixo<sup>15</sup>.

O art. 15 do Decreto trata da modalidade de participação. As empresas titulares de projetos que pleitearem recursos do FDA emitirão debêntures conversíveis em ações, com ou sem direito a voto, que serão subscritas pelo Fundo. Este terá, em função dessa operação, direito de crédito contra as empresas tomadoras dos recursos nas condições constantes da escritura de emissão e contrato.

---

<sup>14</sup> A atribuição estabelecida na MP é da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). No entanto, a ADA foi extinta. Suas funções são exercidas pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Portanto, onde a norma diz ADA, leia-se Sudam.

<sup>15</sup> Segundo o § 1º do art. 13 do Decreto 4.254/2002, considera-se investimento total a soma dos investimentos em capital fixo e dos investimentos em capital circulante.

Trata-se, portanto, de empréstimos às empresas que apresentam projetos. Essas empresas devem ser constituídas sob a forma de sociedades por ações. Não há, portanto, a possibilidade de empréstimos a estados e/ou municípios e de aplicação dos recursos do FDA a fundo perdido.

Pelo art. 16, as empresas deverão emitir debêntures a cada liberação de recursos pelo Fundo, podendo a emissão ser dividida em séries, com garantias distintas para cada emissão ou série<sup>16</sup>. De acordo com o § 7º do art. 16, ao final do período de implantação, as garantias constituídas deverão representar, no mínimo, cento e vinte e cinco por cento do valor subscrito.

A taxa de juros aplicada nos contratos será a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), conforme o art. 22 do Decreto. Mas seu § 2º faz uma ressalva: *após a data prevista para o projeto entrar em operação, de acordo com a forma constante no cronograma físico-financeiro previsto no contrato, serão adicionados juros de até três por cento ao ano, a critério da Sudam, em função das peculiaridades dos projetos.*

O art. 26 trata de alguns itens que devem constar obrigatoriamente da escritura de emissão de debêntures. Todos eles geram obrigações para as empresas que pleiteiam recursos do FDA que resultam em aumentos de custos. Por isso, é duvidoso que empresas de médio e pequeno porte tenham acesso aos recursos. O inciso IV do art. 26, transcrito abaixo, é importante para reforçar esse argumento. É pouco provável que empresas de pequeno porte possam cumprir a obrigação ali prevista. O mesmo pode ser dito para outras obrigações estabelecidas pelo art. 26, como a complementação de garantias no caso de depreciação do valor econômico dos bens oferecidos (inciso XII) e a efetivação de seguro dos bens dados em garantia (inciso XIII).

IV – obedecida a legislação vigente, as empresas titulares de projetos ficam obrigadas a encaminhar ao agente operador as suas demonstrações financeiras anuais, devidamente auditadas por auditores independentes registrados na Comissão de Valores Mobiliários e as atas de suas assembleias gerais e das reuniões ordinárias e extraordinárias do seu conselho de administração, no prazo de trinta dias após a ocorrência dos eventos.

---

<sup>16</sup> Conforme o art. 20, as debêntures subscritas com recursos do Fundo deverão ter garantia real, admitidas também garantias flutuantes e garantias diferenciadas, prestadas cumulativamente ou não, próprias de operações estruturadas ou *Project Finance*.

O art. 29 do Decreto trata de normas para apresentação do projeto pelos interessados. Chamam a atenção as exigências dos incisos IX, X, XIII e XIV de seu § 1º, transcritos abaixo. Pode-se notar que são exigências complexas e caras, impedindo o acesso de pequenas e médias empresas aos recursos do FDA<sup>17</sup>.

**Art. 29.** A ADA, ouvidos o agente operador e o responsável pela análise de projetos, expedirá normas para sua apresentação pelos interessados.

.....  
IX – projetos básico e executivo contendo plantas de todas as obras com especificações e orçamentos detalhados, bem como as relativas às instalações, obras, preliminares e complementares, assinados por profissionais habilitados e com as anotações de responsabilidade técnica, no que couber; (Redação dada pelo Decreto nº 5.593, de 2005)

X – catálogos de especificações técnicas, contratos e propostas relativos a máquinas, equipamentos, aparelhos, implementos, veículos, móveis, utensílios, embarcações e a outros investimentos em capital fixo tangíveis a serem realizados;

.....  
XIII – imagens atualizadas de satélite cobrindo a área total do projeto, quando for o caso de exploração de recursos naturais;

XIV – boletim de análise de solos e mapa de planejamento físico do empreendimento, a partir do mapa de aptidão agrícola, quando for o caso;

.....

O Decreto que regulamenta o uso de recursos do FDA contém também dispositivos que dificultam a mudança da composição acionária das empresas usuárias dos recursos. Por exemplo, o § 1º do art. 47, em seu inciso IV, dispõe que a alteração ou troca de controle acionário deve ser submetida à apreciação da Sudam, ouvido o agente operador do Fundo; o § 2º do art. 47, inciso I, determina que a Sudam somente deverá autorizar o ingresso de novo acionista, com o objetivo de concluir o empreendimento, desde que a nova participação acionária, devidamente comprovada, seja representada por subscrição e integralização de capital novo e não por transferência de ações existentes.

#### **4.3 O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)**

O FDNE foi criado pela Medida Provisória nº 2.156-5, de 2001, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 125, de 2007.

---

<sup>17</sup> Não se está dizendo que essas exigências são desnecessárias. O argumento é que são caras, impedindo o acesso de empresas de menor porte aos recursos do FDA.

O art. 3º da MP nº 2.156-5, de 2001, estabelece que o FDNE, gerido pela SUDENE, tem a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas.

O § 1º do art. 3º determina que o Conselho Deliberativo da SUDENE disporá sobre as prioridades de aplicação dos recursos do FDNE, bem como sobre os critérios adotados no estabelecimento de contrapartida dos Estados e dos Municípios nos investimentos. O § 2º traz uma inovação: *a cada parcela de recursos liberados será destinado 1,5% para custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional, na forma a ser definida pelo Conselho Deliberativo.*

O art. 4º da MP 2.156-5, de 2001, trata das fontes de recursos do FDNE. A principal delas é estabelecida no inciso I: recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe foram consignadas no orçamento anual. Não há, portanto, vinculação constitucional. Os recursos são fiscais.

O art. 6º da MP determina que o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) será o agente operador do FDNE e estabelece suas funções.

Segundo o art. 7º, *A participação do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste nos projetos de investimento será realizada conforme dispuser o regulamento a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo*, o que foi feito por meio do Decreto nº 6.952, de 2009, cujos principais dispositivos serão comentados a seguir.

O art. 11 do Decreto trata da destinação dos recursos do FDNE, reforçando o estabelecido no art. 3º da MP nº 2.156-5, de 2001, mas estabelecendo que os recursos serão destinados à cobertura parcial dos investimentos totais previstos no projeto<sup>18</sup>. De acordo com o art. 13, a participação dos recursos do FDNE no projeto aprovado poderá ser de até sessenta por cento do investimento total do projeto, limitada no máximo a oitenta por cento do investimento fixo.

A modalidade de participação de recursos do FDNE em investimento será pela subscrição de debêntures, conforme o art. 15 do Decreto nº 6.952, de 2009. As empresas titulares de projetos que pleitearem os recursos emitirão debêntures conversíveis em

---

<sup>18</sup> Art. 11. Os recursos do FDNE serão aplicados em empreendimentos de interesse de pessoas jurídicas que venham a ser implantados, ampliados, modernizados e diversificados na região de atuação da SUDENE e se destinarão à cobertura parcial dos investimentos totais previstos para os projetos.

ações, com ou sem direito a voto, que serão subscritas pelo Fundo. Este terá, em função dessa operação, direito de crédito contra as empresas tomadoras dos recursos nas condições constantes da escritura de emissão e contrato.

Trata-se, portanto, de empréstimos às empresas detentoras de projetos. Essas empresas devem ser constituídas sob a forma de sociedades por ações. Não há, portanto, a possibilidade de empréstimos a estados e/ou municípios e de aplicação dos recursos do FDNE a fundo perdido.

O art. 20 dispõe sobre as garantias, que podem ser real, fidejussória, flutuante, de alienação fiduciária, de cessão de direitos emergentes de concessão, de seguro-garantia, de fundo de liquidez e de cartas de crédito de instituição financeira. O § 1º do art. 20 determina que *a cada liberação e ao final do período de implantação, as garantias constituídas deverão representar, no mínimo, cento e vinte e cinco por cento do valor subscrito e integralizado, não computadas neste percentual as garantias flutuantes.*

O art. 34 também trata de garantias. Seu inciso II determina que, a qualquer tempo e a juízo do agente operador, poderá ser exigida complementação das garantias em decorrência de reavaliação que indique depreciação de valor econômico dos bens oferecidos. O inciso IV do art. 52 permite que o agente operador poderá promover a rescisão do contrato e exigir o pagamento antecipado da dívida em caso de ocorrência de procedimento judicial ou de qualquer evento que possa afetar as garantias constituídas.

O art. 29 trata de normas para a apresentação dos projetos. Há um grande número de exigências, algumas delas onerosas para as empresas, o que restringe o uso dos recursos por empresas de médio e pequeno porte. Exemplos podem ser dados por alguns incisos do § 1º, segundo os quais os projetos deverão conter:

catálogos de especificações técnicas, contratos e propostas relativos a máquinas, equipamentos, aparelhos, implementos, veículos, móveis, utensílios, embarcações e a outros investimentos em capital fixo tangíveis a serem realizados; imagens atualizadas de satélite cobrindo a área total do projeto, quando for o caso de exploração de recursos naturais; boletim de análise de solos e mapa de planejamento físico do empreendimento, a partir do mapa de aptidão agrícola, quando for o caso; estudos técnicos específicos, sem prejuízo dos demais aspectos do projeto, referentes à inserção do projeto no micro e macrocenário ambiental, destacando os seus possíveis efeitos impactantes na cadeia produtiva, com relação ao ambiente natural e ao antrópico.

Outro dispositivo que restringe a autonomia das empresas beneficiárias dos recursos, afetando seus atos de gestão, e dificulta o acesso de empresas de menor porte é o art. 49 do Decreto, que trata das obrigações da empresa titular do projeto. Exemplos podem ser dados pelos incisos VI e VII e XIV do art. 49, transcritos abaixo:

**Art. 49.** A empresa titular de projeto obriga-se a:

.....  
VI – manter o agente operador informado sobre quaisquer decisões internas que possam afetar o rendimento ou cotação dos títulos de sua emissão, ou a rentabilidade e produtividade da empresa;

VII – não conceder preferência a outros créditos, não fazer amortização de ações, não emitir debêntures e nem assumir novas dívidas sem prévia autorização da SUDENE e do agente operador, excetuando-se:

.....  
XIV – obedecer às normas e critérios do FDNE na aquisição de equipamentos integrantes dos investimentos em capital fixo do projeto, submetendo ao agente operador relação especificada dos equipamentos, componentes e materiais, discriminando fornecedores e subfornecedores, acompanhada do cronograma de desembolsos;

.....  
O art. 50 do Decreto também dificulta o acesso de empresas de menor porte aos recursos do FDNE ao estabelecer que *as empresas titulares de projetos deverão contratar empresa de auditoria externa independente, devidamente registrada na Comissão de Valores Mobiliários, para execução de serviços de auditoria das demonstrações financeiras, observando as normas expedidas pela referida Autarquia.*

#### **4.4 Uma breve análise do FDA e do FDNE**

O objetivo da exposição acima foi duplo: mostrar que os recursos dos fundos de desenvolvimento são destinados a empréstimos a empresas constituídas sob a forma de sociedades por ações e que seu acesso por empresas de médio ou pequeno porte é difícil, dadas as exigências para a aprovação dos projetos de investimento e para a liberação dos recursos.

A destinação dos recursos para empresas de maior porte é uma política para a aplicação dos recursos do FDNE. Segundo o Relatório de Gestão do FDNE (RGF) de 2010<sup>19</sup>, elaborado pela SUDENE, esta autarquia restringiu os financiamentos com base no porte dos empreendimentos; só terão acesso projetos cujo valor mínimo dos

---

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/FDNE-RGF2010.pdf>.

investimentos totais sejam iguais ou superiores a R\$ 50 milhões e cuja previsão de receita anual bruta seja igual ou superior a R\$ 35 milhões.

De acordo com o RGF, as operações do FDNE só tiveram início em 2007, devido a dificuldades operacionais e problemas normativos. Além disso, algumas etapas não foram implementadas, como a conversão de ações em debêntures e sua negociação no mercado de capitais para captar mais recursos e aumentar a capacidade de financiamento do Fundo. Naquele ano, a dotação orçamentária do FDNE foi de R\$ 1,15 bilhão, dos quais apenas cerca de R\$ 50 milhões foram empenhados.

A ociosidade dos recursos continuou em 2008 e 2009. Os recursos orçamentários à disposição do FDNE foram de R\$ 1,02 bilhão em 2008, dos quais R\$ 432 milhões foram empenhados, sendo que os valores pagos ficaram em R\$ 46,6 milhões. Em 2009, a dotação orçamentária foi de R\$ 1,48 bilhão. Apesar da totalidade dos recursos ter sido empenhada, apenas R\$ 267 milhões foram liberados (Tabela 3 e informações do Relatório de Gestão do FDNE e do Orçamento Geral da União).

Já em 2010, a dotação orçamentária do FDE foi de R\$ 1,55 bilhão, o mesmo valor empenhado, e a liberação de recursos chegou a R\$ 1,33 bilhão (86%). Essa mudança se deve aos recursos previstos para a Transnordestina Logística S.A., que podem atingir o montante de R\$ 2,67 bilhões (dois bilhões e seiscentos e setenta milhões de reais), provenientes do FNDE. Em 2010, a liberação de recursos para esse projeto atingiu R\$ 1,024 bilhão.

Atualmente, a carteira do FDNE conta com sete projetos: quatro relativos a energia eólica; um que tem por objeto a ampliação e a modernização de rede de distribuição de energia elétrica; um do setor de minerais não metálicos (produção de revestimentos cerâmicos – porcelanato); e um relativo à infraestrutura de transportes, cujo objeto é a implantação da Ferrovia Transnordestina<sup>20</sup>.

O FDA, por sua vez, teve dotação orçamentária de R\$ 681 milhões em 2008, sendo que os valores liberados, segundo o Relatório de Gestão do FDA, atingiram aproximadamente R\$ 216 milhões. Em 2009, a dotação orçamentária do FDA foi de R\$ 986 milhões, com valores pagos de R\$ 111,5 milhões. Em 2010, o orçamento do

---

<sup>20</sup> O principal projeto, em termos de valores, foi contratado com a empresa Transnordestina Logística S.A.. O valor do projeto é de cerca de R\$ 2,67 bilhões. Até o final de 2010, havia sido liberado R\$ 1,02 bilhão para esse projeto.

FDA foi de R\$ 1,03 bilhão, dos quais R\$ 214 milhões foram liberados (Tabela 3 e Relatório de Gestão do FDA).

Este trabalho não tem o objetivo de fazer uma análise pormenorizada do desempenho do FDA e do FDNE. O objetivo foi mostrar que os recursos são destinados a empréstimos. Além disso, quando se analisa os projetos aprovados para receber recursos dos dois fundos de desenvolvimento, vê-se que há uma concentração na área de geração e distribuição de energia, sendo a exceção os recursos destinados à Ferrovia Transnordestina (ver os Relatórios de Gestão do FDA e do FDNE). São investimentos importantes para o desenvolvimento do Norte e do Nordeste, sem sombra de dúvidas, mas não são investimentos destinados à redução do custo de transporte, com a exceção da Transnordestina.

Outra observação a ser feita é sobre a ociosidade dos recursos, comprovada por Levantamento de Auditoria elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>21</sup>. Segundo o Levantamento, “...constata-se, assim, que a totalidade dos recursos do FDA e a maior parte dos recursos do FDNE, relativos a 2008, não foram comprometidos com projetos de interesse das Regiões, retornando os recursos para o Orçamento Geral da União”. Ainda segundo o TCU, “...em vista do ocorrido, a SDR recomendou às Superintendências Regionais (Sudam e Sudene) que empreendam esforços, juntamente com os agentes operadores, para incrementar as aplicações dos Fundos, evitando que não sejam utilizados em sua totalidade os recursos orçamentários destinados ao Desenvolvimento Regional”.

## **5 A ÊNFASE NO CRÉDITO E A NECESSIDADE DE MUDANÇAS NO MARCO REGULATÓRIO**

Tendo em vista os comentários à legislação que regulamenta os fundos constitucionais de financiamento e os fundos de desenvolvimento e os breves comentários à destinação dos recursos destes últimos, conclui-se que o marco regulatório da política de desenvolvimento regional no Brasil privilegia incentivos fiscais e empréstimos às empresas a taxas de juros inferiores às de mercado. Em outras

---

<sup>21</sup> Disponível em: [portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/.../013-705-2009-6-MIN-JJ.rtf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/.../013-705-2009-6-MIN-JJ.rtf).



palavras, privilegia-se a concessão de incentivos para que as empresas decidam se localizar, ou se expandir, nas regiões menos desenvolvidas do País<sup>22</sup>.

Mas, como discutido anteriormente, a política de desenvolvimento regional deve contar com dois instrumentos complementares: incentivos e investimentos em infraestrutura para promover a redução do custo de transporte<sup>23</sup>.

Não há no Brasil investimentos em infraestrutura que obedeçam a uma lógica regional. As três leis complementares que recriaram as superintendências de desenvolvimento regional – Leis Complementares n<sup>os</sup> 124, de 2007 (Sudam); 125, de 2007 (SUDENE), e 129, de 2009 (Sudeco) – contêm dispositivos sobre planos regionais de desenvolvimento<sup>24</sup>, que deverão ser elaborados segundo diretrizes da política nacional de desenvolvimento regional. Esses planos, de acordo com as leis que recriaram as superintendências, deverão compreender programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas de desenvolvimento econômico e social, com identificação das respectivas fontes de financiamento.

No caso da LCP n<sup>o</sup> 129, de 2009 (Sudeco), o inciso XI do § 1<sup>o</sup> de seu art. 14, estabelece que a redução do custo de transporte dos produtos regionais até os principais mercados domésticos e internacionais é um dos objetivos prioritários do Plano Regional do Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Quando elaborados, os planos podem identificar quais são os gargalos de infraestrutura que comprometem o desenvolvimento das regiões e elencar os investimentos para eliminá-los, estabelecendo diretrizes para esses investimentos e identificando as prioridades. Nesse sentido, as decisões relativas aos investimentos em infraestrutura deveriam respeitar as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos regionais.

Mas, os investimentos em infraestrutura feitos não necessariamente seguem a lógica do desenvolvimento regional. Por exemplo, a duplicação de uma rodovia em certa região pode ser importante para reduzir a densidade do trânsito. No entanto, o

---

<sup>22</sup> Os incentivos fiscais, mencionados acima, são outra forma de subsídio.

<sup>23</sup> Pode-se argumentar que os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE) possuem recursos para investimentos em infraestrutura. No entanto, como mostrado acima, são recursos para empréstimos para empresas constituídas sob a forma de sociedades por ações.

<sup>24</sup> Cap. IV, arts. 13 a 15, no caso da Lei Complementar n<sup>o</sup> 124, de 2007 (Sudam); Cap. IV, arts. 13 a 16, no caso da Lei Complementar n<sup>o</sup> 125, de 2007 (SUDENE); Cap. IV, arts. 13 a 15 da Lei Complementar n<sup>o</sup> 129, de 2009 (Sudeco).

investimento que gera mais retorno para a região pode ser o asfaltamento de estradas vicinais, que reduzirão o custo de escoamento de produção de pequenos municípios com potencialidades econômicas. Quem poderia tomar essa decisão a respeito da alocação dos recursos? As superintendências de desenvolvimento regional, com base nos planos regionais de desenvolvimento.

Outra questão importante é o montante de recursos. Sabe-se que, mesmo com o aumento recente, o poder público no Brasil investe pouco em infraestrutura. No atual quadro de restrição fiscal, promover um aumento dos recursos orçamentários destinados a investimentos em infraestrutura subordinados à questão regional seria difícil.

Mas, como foi tratado acima, e este é o ponto central deste trabalho, o marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil privilegia os incentivos em detrimento dos gastos em infraestrutura.

O marco regulatório poderia, portanto, ser alterado para que os investimentos em infraestrutura recebam mais recursos<sup>25</sup>. A proposta é que a legislação seja alterada para que haja a permissão para que os recursos hoje destinados a empréstimos possam ser aplicados em investimentos em infraestrutura para propiciar a redução custo de transporte.

Note-se que esses investimentos ficariam ligados às necessidades das regiões. A liberação dos recursos para investimentos em infraestrutura poderia ter o crivo das superintendências de desenvolvimento regional, segundo diretrizes e prioridades constantes nos planos regionais de desenvolvimento, cuja elaboração é estabelecida em lei. São as superintendências que têm um conhecimento das necessidades das regiões. Além disso, o peso dos dois instrumentos – gastos em infraestrutura e incentivos – pode mudar ao longo do tempo e entre regiões<sup>26</sup>. Por isso, não há razão para que a destinação dos recursos para um ou outro instrumento seja determinada em lei. A decisão deveria ficar a cargo das superintendências de desenvolvimento regional.

Já a liberação dos recursos poderia ficar sob a responsabilidade das instituições financeiras federais de caráter regional, como são os casos do Banco da Amazônia

---

<sup>25</sup> O ideal seria que os recursos para crédito subsidiado fossem mantidos no patamar atual e que os recursos para infraestrutura, direcionados especificamente para a questão regional, fossem aumentados. Mas isso é difícil dado o atual quadro de restrição fiscal, que demanda a eleição de prioridades.

<sup>26</sup> Por exemplo, no Centro-Oeste, hoje em dia, o peso maior seria para os investimentos em infraestrutura.

(BASA) e do Banco do Nordeste (BNB). Essas instituições têm, inclusive, a capacidade técnica para promover a análise de viabilidade dos projetos de investimento.

Um bom exemplo desse tipo de desenho institucional pode ser dado pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), cujos proprietários são os estados membros da União Europeia. O Banco conta com cerca de US\$ 300 milhões em capital utilizados para financiar projetos de infraestrutura na Europa que têm boa relação custo benefício. O benefício poderia ser mensurado pelo possível impacto da obra sobre o desenvolvimento da área onde será feita e da região. O BEI financia até metade dos custos dos projetos de infraestrutura que satisfaçam os objetivos da União Europeia e sejam considerados efetivos em termos de custo por um grupo de especialistas.

## **6 CONCLUSÕES**

No desenho de uma política de desenvolvimento regional, os incentivos oferecidos às empresas para que se instalem nas regiões menos desenvolvidas devem ser complementares aos investimentos em infraestrutura para reduzir o custo de transporte para terem maior eficiência. De acordo com Ottaviano (2002), quando uma empresa decide se instalar em uma região onde não há prévia aglomeração, ela deixa de se beneficiar ganhos inerentes à localização na região mais rica, com prévia aglomeração. A abdicação desses ganhos pode ser encarada como o custo que a empresa tem para se localizar em regiões menos desenvolvidas.

Em suma, as empresas têm ganhos em função da aglomeração. Para levá-las a abdicar desses possíveis ganhos, o Estado lhes oferece incentivos, mas estes, para terem impacto sobre a localização da atividade econômica, devem ser superiores aos ganhos que as empresas teriam ao optarem pela localização na região rica, ou seja, aos ganhos decorrentes da aglomeração. Mas esses ganhos variam com o custo de transporte. Em particular, quando os custos de transporte caem, fica mais fácil fazer com que as empresas se instalem em regiões periféricas. Em função disso, os incentivos para que as empresas se desloquem podem ser menores. Consequentemente, pode-se dizer que os dois instrumentos – incentivos e investimentos em infraestrutura – são complementares.

De acordo com Diniz (1995), as regiões que vinham sendo objeto de políticas de desenvolvimento regional desde a década de 60, como o Norte e o Nordeste, não têm demonstrado capacidade de sustentar um crescimento econômico diferenciado, acima da

média nacional por um período de tempo razoável. Isso faz com que sua renda *per capita* não convirja para a média nacional, e que não haja uma alteração macrorregional substantiva na distribuição da atividade econômica. Mais uma vez, à luz das questões teóricas discutidas, devemos nos perguntar por que isso ocorre. Os investimentos em infraestrutura caíram nos anos 80 e 90 em função da crise financeira do Estado brasileiro, com impactos negativos sobre o custo de transporte entre o centro e as regiões periféricas. Como instrumentos de desenvolvimento regional, sobraram os incentivos fiscais e empréstimos com taxas de juros em condições melhores que as oferecidas pelo mercado. No entanto, a eficiência desses incentivos fiscais e financeiros pode ter sido baixa, já que não houve a continuidade da queda dos custos de transporte, que dependem de investimentos em infraestrutura.

Portanto, a política de desenvolvimento regional teria ficado *manca* desde a década de 80. Até então, ela tinha como base o oferecimento de incentivos fiscais e financeiros e investimentos em infraestrutura<sup>27</sup>. Estes últimos caíram em função da crise financeira do Estado. Sobraram os incentivos (oferta de crédito a empresas privadas, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, os recursos do FDNE e do FDA e os incentivos fiscais). No entanto, os dois instrumentos – incentivos e investimentos em infraestrutura – são complementares. Na ausência de um, a eficiência do outro fica reduzida. Desse modo, para que o incentivo financeiro fosse capaz de se contrapor à tendência de concentração da atividade econômica, seu volume teria que ser muito grande ou o diferencial de taxa de juros teria que ser muito alto.

Note que o aumento dos gastos em infraestrutura esbarra na restrição fiscal enfrentada atualmente pelo Estado brasileiro, como comprova o recente anúncio de corte de gastos de R\$ 50 bilhões feito pela União. É preciso, no entanto, encontrar fontes de recursos para elevar os investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, é

---

<sup>27</sup> Segundo Diniz (1995), o processo de desconcentração industrial no Brasil decorreu de vários fatores, em especial: a) de deseconomias de aglomeração, na área metropolitana de São Paulo, e da criação de economias de aglomeração, em alguns outros centros urbanos; b) da ação do Estado, em termos de investimento direto das empresas estatais; de incentivos fiscais; e da construção da infraestrutura; c) da busca por recursos naturais; d) da unificação do mercado interno, que foi possível graças ao desenvolvimento da infraestrutura de transportes e de comunicações. No que concerne aos investimentos das empresas estatais, muitas das suas decisões de investimento não consideravam somente as perspectivas de lucro, mas também fatores relacionados à questão espacial. Isso se alterou com as privatizações; a lucratividade passou a ser o fator mais importante para as decisões de investimento. Além disso, ela foi seguida pela reestruturação interna das empresas. Esses fatores levam a uma criação de diferencial ainda maior nas taxas de investimento entre as regiões mais e menos desenvolvidas do País, reforçando a desigualdade existente e criando efeitos dinâmicos para o futuro, que têm potencial para aguçá-la a desigualdade regional.

preciso reconhecer que o marco regulatório do desenvolvimento regional no Brasil privilegia os incentivos fiscais e, principalmente, financeiros. Com alterações no marco regulatório, parte desses recursos poderia ser destinada a investimentos em infraestrutura para fomentar o desenvolvimento regional, ou seja, ligados às necessidades de desenvolvimento das chamadas regiões periféricas.

## **BIBLIOGRAFIA**

AZZONI, C. R. (1999). *Reflexões sobre Fatos Recentes e Tendências de Crescimento Regional no Brasil*. Rio de Janeiro, NEMESIS/PRONEX, Mimeo. ([www.nemesis.org.br](http://www.nemesis.org.br)).

BACELAR DE ARAÚJO, T. (1999). Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 30, n. 2.

BALDWIN, R. e MARTIN, P. (2003). *Agglomeration and Regional Growth*. Londres, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper n. 3960.

DINIZ, C. C. (1995). *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 375.

KRUGMAN, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, n. 99, vol. 3.

KRUGMAN, P. (1995). *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

MARTIN, P. (1999). Are European Regional Policies Delivering? *European Investment Bank Papers*, vol. 4, n. 2.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. (2006). *Aglomeración Espacial e Eficiência Industrial: Um Estudo da Evolução da Produtividade nos Municípios Brasileiros de 1970 a 1996*. Rio de Janeiro, IE/UFRJ (Tese de Doutorado).

OTTAVIANO, G. I. P. (2002). *Regional Policy in Global Economy: Insights from New Economic Geography*. Hamburgo, HWWA Discussion Paper n. 211.

PACHECO, C. A. (1999). *Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial*. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 633.

PUGA, D. (2002). European Regional Policies in Light of Recent Location Theories. *Journal of Economic Geography*, vol. 2, n. 4.

SUZIGAN, W. (2001). Aglomerações Industriais como Foco de Políticas. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n. 3.