2841

Brasília, janeiro de 2023

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Guilherme Lopes
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>.

Fernando Cezar de Macedo
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>.

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

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 interesses, classes e frações que procuram se apropriar do excedente econômico retido pelos fundos é tarefa essencial no exercício da economia política subjacente à destinação. Este *texto para discussão* se dedica a estudar as mudanças e as propostas de alteração dos fundos constitucionais de financiamento (FCFs).

Por ser importante e segura fonte de recursos creditícios, os FCFs vêm sendo instigados nos últimos anos a abarcar ações, funções, objetivos e prioridades que não estão contemplados em seus objetivos básicos e/ou alinhados às 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; procura 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 emendas 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 interesses beneficiados por tais propostas.

O estudo 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 a fundamentação normativa dos fundos públicos no Brasil, em especial dos FCFs. Segundo, analisaram-se as mudanças vigentes sobre os fundos e as seções do Congresso Nacional que tratam da tramitação de PLs e PECs sobre 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 se averiguar para onde se direcionaram ou se pretende direcionar os recursos dos FCFs.

Observa-se no trabalho que a orientação dos créditos provindos dos FCFs muitas vezes não cumpre com a arquitetura legal dos próprios fundos – isto é, com seus objetivos e suas diretrizes – e nem com os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) aos quais os fundos constitucionais devem atender. Há em curso o distanciamento entre a ação objetiva e as normais legais, pois as alterações já consolidadas e as propostas analisadas de mudanças institucionais visam mais à garantia dos recursos dos fundos como instrumento de acumulação do que a um alinhamento aos objetivos originais ou que estejam em consonância com as diretrizes da PNDR. Assim, 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.

Os desafios de avaliação e de melhoria da ação dos FCFs não são contemplados pelas últimas modificações institucionais, que refletem, em parte, as disputas federativas pelo uso dos recursos dos fundos, que, além de seguros e estáveis, também não sofreram o risco de serem esvaziados pelas PECs nºs 186/2019 e 187/2019 – relativas à extinção da grande maioria dos fundos públicos.

Como balanço geral, tem-se que os fundos públicos – em especial, os FCFs – são importante instrumento para a acumulação e o excedente econômico. 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 que participam 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, estão indo, muitas vezes, na direção oposta aos objetivos dos fundos ou das diretrizes da PNDR.

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 com sua agenda prioritária de diretrizes espaciais e setoriais, a despeito de sua importância para a política e o desenvolvimento regionais. Desse modo, há preocupação de que eles 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 e da 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, atendendo a demandas localizadas, especialmente direcionadas para financiar projetos de suporte à exportação de *commodities*, o que contribui, ao contrário do que se espera, para a redução do seu efeito transformador sobre as economias regionais. Os FCFs então são utilizados como garantidores e financiadores do processo de acumulação, desviados de seus objetivos estratégicos e da vinculação normativa com o PNDR.