



ANÁLISE DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ARTIGO ORIGINAL

CARDOSO, Leandro dos Santos ¹

CARDOSO, Leandro dos Santos. **Análise do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte como instrumento para o Desenvolvimento Regional.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 09, Vol. 06, pp. 16-24. Setembro de 2020. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/fundo-constitucional>

RESUMO

Os Fundos Constitucionais de Financiamento são instrumentos utilizados na busca pelo desenvolvimento das regiões brasileiras, historicamente afetadas pelo crescimento desigual do país. O FNO, especialmente, dedica-se ao crescimento e desenvolvimento econômico e social da região norte, por meio de financiamentos em infraestrutura e produção. Assim, com o objetivo de verificar a efetividade da política pública para o desenvolvimento da região norte buscou-se através da revisão bibliográfica dos principais artigos da área, analisar os principais resultados e conclusões, os quais apontaram que não é possível afirmar de forma clara a relação positiva entre o financiamento e o desenvolvimento regional, além disso, vários estudos demonstrarem que o fundo influenciou no aumento das desigualdades inter-regionais nos períodos analisados.

¹ Pós-Graduado em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes, Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Goiás.



Palavras-chave: FNO, Fundo Constitucional, Desenvolvimento Regional, Economia Regional.

1. INTRODUÇÃO

A desigualdade econômica e social entre as regiões brasileiras foi formado por um processo histórico que tem em suas raízes na colonização concentrada especialmente nas regiões litorâneas e percorrendo os principais ciclos econômicos, como o do ouro e café, chegando até a industrialização recente.

Essa questão foi evidenciada pós 1930, quando a industrialização brasileira não foi homogênea ou integrada, pelo contrário, a disparidade entre a região sudeste e as demais mostrou que essas regiões permaneciam presas a estruturas produtivas arcaicas e tradicionais acentuando ainda mais o subdesenvolvimento do país (COSTA, 2017).

Essa tendência que leva a concentração populacional e de renda pode ser explicada por um princípio conhecido por causalidade cumulativa ou circular, proposto por Myrdal (1957 *apud* THISSE, 2011), segundo o qual as desigualdades seguem em um efeito semelhante a uma “bola de neve”, o que foi sintetizado por Krugman (1991 *apud* THISSE, 2011), como: “a produção manufatureira tenderá a se concentrar onde existir um grande mercado, mas o mercado será grande onde a produção manufatureira for concentrada”.

Diante disso, as constituições federais que se seguiram abriram espaço para a problemática regional, entretanto, responsabilizavam a seca do Nordeste e a baixa ocupação do Norte como fatores do atraso econômico. Somente com a Constituição de 1988 o desenvolvimento regional foi tido como uma problemática de integração nacional centrando-se nas regiões que apresentavam progresso técnico e econômico atrasados em relação às economias dos estados do Sudeste e Sul do país.

Assim, para corrigir os desequilíbrios regionais ,no ano de 1989, por meio da Lei nº 7.827, foi instituído o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, o Fundo



Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO como instrumentos de financiamento às atividades industriais e rurais a fim de reduzir a disparidade econômica da região Nordeste, Centro-Oeste e Norte em relação à região Sudeste e Sul, sempre em consonância com as diretrizes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e articuladas por meio das instituições financeiras federais de caráter regional. O PNDR vem passando por atualizações periódicas, sendo a versão mais recente, promulgada, por meio de Decreto em maio de 2019.

Feito estas considerações, esta pesquisa se concentrará na descrição e análise do FNO, bem como apresentação dos principais resultados das pesquisas recentes sobre a efetividade do fundo no combate à desigualdade regional e suas principais consequências para o desenvolvimento da região norte, por meio de breve revisão bibliográfica.

2. O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE

Conforme Lei nº 7.827, o FNO tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Norte tendo por diretrizes, dentre outras, a preservação ambiental, tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e micro produtores rurais e pequenos e microempresários, preservação do meio ambiente e apoio a criação de novos centros e polos dinâmicos a fim de reduzir as desigualdades inter e intra-regionais (BRASIL, 1989).

Desta forma, a política consiste um fundo que fornece linhas de crédito e financiamento ao setor produtivo exclusivamente dos estados da região norte, a taxas juros menores que as praticadas no mercado privado e prazos maiores, que variam entre 12 e 20 anos (BASA, 2020).

Ainda segundo a Lei, o público alvo da política são os produtores, empresas, cooperativas, pessoas jurídicas ou físicas, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, comerciais, turismo e serviços



na região Norte e também empreendimentos de infraestrutura ligados ao setor público ou privado. Além disso, a partir de 2017, foram incluídos entre os beneficiários os estudantes matriculados em cursos superiores ou de capacitação profissional de instituições particulares, com potencial de contribuição para o desenvolvimento da região e em abril de 2020, foi criada uma linha de crédito específica para socorrer empresas que tiveram sua produção afetada pelas restrições impostas pela COVID-19.

Nesse aspecto, o FNO divide-se ainda em diversos programas, conforme tabela nº 1, e dentro de seus programas há ainda a divisão e linhas financeiráveis, que compreendem investimentos fixos e semifixos, custeio e capital de giro.

Quadro 1: Programas do FNO

PROGRAMAS	OBJETIVO	PÚBLICO ALVO
Programa Nacional de Agricultura Familiar (FNO-PRONAF)	Apoio às atividades agropecuárias voltados à geração de emprego e renda.	Produtores rurais com mão de obra predominantemente familiar
Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (FNO-Amazônia Sustentável)	Apoio a empreendimentos rurais ou não rurais em bases sustentáveis, por meio de financiamentos voltados para ampliação, modernização ou reformas de empreendimentos.	Produtores rurais (PJ ou PF), associações e cooperativas.
Programa de Financiamento em apoio à Agricultura de	Apoio à técnicas agroflorestais sustentáveis, por meio	Produtores rurais (PF e PJ), associações, cooperativas e



Baixo Carbono (FNO-ABC)	investimento e custeio de técnicas sustentáveis ou sistemas de plantio	populações tradicionais da Amazônia não atendidas pelo PRONAF.
Programa de Financiamento às Micro e Pequenas Empresas e aos Microempreendedores Individuais (FNO-MPEI)	Apoiar o desenvolvimento econômico e social por meio de financiamentos para a ampliação, modernização e inovação de práticas produtivas e potencialização de atividades econômicas em áreas urbanas.	PJ e PF do setor secundário e terciário; Micro e Pequenas empresas; MEI; Micro e mini geradores de energia.
Programa de Financiamento Estudantil (FNO-FIES)	Reducir desigualdades regionais por meio da promoção de mão de obra qualificada	Estudantes a nível de ensino técnico, graduação, mestrado e doutorado.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do BASA (2020)

A Lei de criação dos fundos destinou 3% da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza - IR e do imposto sobre produtos industrializados - IPI, dos quais 0,6% são destinados ao FCO, 1,8% ao FNE e os outros 0,6% ao FNO. No ano de 2019, o fundo disponibilizou mais de 9 bilhões de reais atendendo a 450 municípios, por meio de 6.152 contratos. Para o ano de 2020, o fundo conta com mais de 7 bilhões de reais.

Ainda, segundo consta no Plano de Aplicação de Recursos do FNO, no ano de 2020, devem ser privilegiados o fornecimento de recursos aos municípios com renda considerada média, baixa e estagnada e os localizados em zona de fronteira, além de prever limites de financiamento por estado, a fim de evitar a concentração de recursos.



A gestão do Fundo é um compartilhamento de atribuições entre Ministério do Desenvolvimento Regional, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Banco da Amazônia (BASA), cabendo ao banco a análise dos projetos e liberação dos recursos, definindo normas, procedimentos e condições além de formalizar contratos e realizar a prestação de contas, e os demais órgãos compõem seu conselho deliberativo.

Nessa perspectiva, parece coerente do ponto de vista do federalismo ótimo que a gestão desse fundo seja de competência de órgãos do governo federal, uma vez que a política se destina ao desenvolvimento de uma região brasileira, de forma equitativa e sem privilegiar determinados estados ou municípios e especialmente porque uma das diretrizes do PNDR é o combate de desigualdades intra-regionais.

3. IMPACTOS E RESULTADOS DA POLÍTICA

Existem diversos pesquisas que buscaram investigar o impacto dos fundos constitucionais de financiamento sobre o desenvolvimento e a consequente redução das desigualdades regionais no Brasil, Oliveira e Domingos (2005) e Oliveira (2005), concluíram que no período de 1991 a 2000, os fundos do Centro-Oeste e do Norte foram pouco significativos na taxa de crescimento dos municípios destas regiões tendo por parâmetro a taxa de crescimento da renda *per capita* e PIB *per capita* estadual.

Por sua vez, Macedo e Matos (2008), ao analisar conjuntamente os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, entre os anos de 1989 a 2015 e subperíodos, concluíram que a política tem poder limitado no combate à desigualdade regional e apresenta tendência à concentração de renda em grandes municípios, capitais e regiões metropolitanas e até mesmo em grandes produtores rurais.

Ferreira e Mendes (2003), ao investigarem o período de 1990 a 1999 concluíram que o FNO contribuiu positivamente com o desenvolvimento do setor agrícola porém, foi insuficiente para reduzir a desigualdade no meio rural, apontando mais uma vez para



o fenômeno da concentração de renda a favor de empresários e agricultores de maior porte.

Já Galeano e Feijó (2012), utilizando a análise de dados em painel, encontraram resultados positivos e significativos na relação entre o crédito do FNO e PIB *per capita* e produtividade no período de 2000 a 2008.

Resende (2017), ao analisar, no período de 2004 a 2010, o desempenho do FNO nos três principais setores abrangidos: rural, industrial e comércio/serviços, verificou a existência de uma relação positiva entre crescimento do PIB *per capita* e a oferta de fundos ao setores analisados. Entretanto, não há resultados estatisticamente significativos nas escalas microrregional e mesoregional. Resende ainda pondera que não foi possível mensurar a existência de efeito deslocamento, ou mesmo medir a existência de peso morto, que seria a verificação de quais os efeitos caso os investimentos fossem realizados por empresas privadas, sem subsídio governamental.

O trabalho de Silva *et al* (2009), propõe investigar a eficiência dos gastos com fundos constitucionais na geração de empregos da regiões abrangidas por cada fundo no período de 2000 a 2003, estabelecendo um contraste entre as empresas beneficiadas, e as que não receberam financiamento. A pesquisa não observou relação entre os investimentos do FNO na geração de empregos na região ou mesmo melhora de salários.

Já Macedo e Matos (2007) verificando a geração de empregos, estimaram que para cada R\$ 9,8 mil reais investidos na região Norte, gera-se 1 emprego, contra R\$ 3,3 e R\$ 16,5 da região Nordeste e Centro-Oeste. O estudo apontou ainda que entre os anos de 2000 a 2005, juntas, as três regiões abrangidas pelos fundos apresentaram uma taxa de crescimento de 4,3%, enquanto no restante do Brasil essa taxa foi de 4,9%.

Esses autores questionaram ainda se os recursos dos fundos constitucionais foram diversificados setorial e espacialmente entre os municípios de cada região abrangida



pelos fundos constitucionais, ou se, ao contrário, concentraram-se nos municípios que já detinham maior poder econômico, contribuindo assim, para o aumento das desigualdades intra-regionais. A conclusão do estudo foi que para o FNO, no período de 1989 a 2005, o financiamento de atividades rurais representou mais de 98% do recursos financiados e destes, a maior parte foi concentrada em médios e grandes produtores.

Quanto a distribuição espacial, Macedo e Matos (2007) concluíram que existe uma concentração maior da oferta de financiamento por meio dos fundos constitucionais em capitais, regiões metropolitanas e cidades com alto PIB, dado que estes municípios dispõem de melhor infraestrutura, maior desenvolvimento e acesso mais fácil à rede bancária e informações técnicas. Assim, ressaltam que deve haver no lado da oferta mecanismos que promovam a quebra dessa lógica de mercado, ofertando assim, mais crédito em municípios pequenos.

Em estudo mais recente, Sampaio (2017), também verificou que entre 1995 e 2012 há uma maior concentração dos financiamentos nas grandes cidades, entretanto, a partir do ano de 2012, mediante novas diretrizes do conselho deliberativo da SUDAM houve um maior adensamento de recursos em municípios com menos de 50 mil habitantes. Segundo o autor, esses novos números sugerem uma maior capilaridade das atividades do Banco da Amazônia e o atingimento dos objetivos propostos no PNDR.

Em contrapartida, segundo informações presentes no relatório de atividades, o Banco da Amazônia, estima que mediante o investimento de aproximadamente 7 bilhões que o fundo realizou, há um impacto de incrementar em 88 milhões o valor bruto da produção, aumentar em 45 milhões o PIB da região norte e ainda criar cerca de 1,2 milhão de novos empregos, gerando quase 9 milhões em salários e elevar a arrecadação em 13 milhões (BASA, 2020).



4. CONCLUSÕES

Diante da análise dos diversos estudos realizados sobre o FNO percebe-se que em sua maioria, não foi possível comprovar a eficiência da política no atingimento da meta que é o desenvolvimento da região norte, entretanto, parece ser bem claro que, em certo grau, o fundo constitucional do norte não foi capaz de combater o aumento das desigualdades dentro da região Norte, onde microrregiões e setores mais desenvolvidos abocanham a maior parte dos recursos, fomentando ainda mais seu setor rural e industrial, concentrando renda, empregos e produtividade.

Isso parece ser a principal externalidade de consumo da política, que pode ser resultado de falhas sérias na sua implantação. Isso porque o PNDR prevê que áreas de fronteira, pequenos municípios e economias menores e estagnadas tenham maior atenção do fundo, o que aparentemente não vinha sendo, embora em anos mais recentes tenha se tornado uma prioridade, de fato.

A causa desses fatores parece estar associado à dinâmica do mercado, isso porque os fundos são concedidos por meio de demanda dos interessados, assim, é de se supor que atividades produtivas melhore estruturadas possuam mais recursos técnicos, financeiros e garantias que facilitem a obtenção do crédito. Além disso, a política prevê além de apoio financeiro o apoio técnico aos beneficiados, o que aparentemente não vem ocorrendo.

Essa falha no desenho da política que causa essa concentração de recursos pode impedir o efeito transbordamento positivo esperado pelo PNDR, criando, ao contrário, uma impedimento à pulverização do desenvolvimento, isso porque as cidades que concentram esses recursos tendem a atrair mão de obra mais qualificada, prejudicando as chances de desenvolvimento das regiões vizinhas.

Desta forma, restam inúmeros aspectos a serem analisados a fim de verificar, de fato, a efetividade da política, desde a infraestrutura da região norte, seu cenário político e ainda as dificuldades logísticas e até mesmo considerar efeitos diferentes do FNO em



escala municipal e microrregional, e ainda a existência de outros impulsionadores de desenvolvimento presentes na região.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, M.; RESENDE, G. M.; SILVA, A. M. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. *Revista de economia*, v. 33, n. 2, p. 115-137, 2007.

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial da União*: edição extra, Brasília, DF, ano 131, 30 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 7827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o Art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 101,28 set.1989.

COSTA, R. **Política Regional na Amazônia: a II PNDR.** Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas. Instituto de Pesquisa Economia Aplicada, 2017.

Fundo Constitucional do Norte. Banco da Amazônia, 2020. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/fno>. Acesso em: 06 de julho de 2020.

Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e do Centro-Oeste na redução da desigualdade regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Natal, Rio Grande do Norte. Anais eletrônicos. Natal: ANPEC, 2005.

GALEANO, E. A. V.; FEIJÓ, C. **Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira.** *Revista econômica do Nordeste*, v. 43, p. 201-219, 2012.



MACEDO, C. M.; MATTOS, E. N. **O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro.** *Ensaio FEE*, v. 29, n. 2,p. 355-384, 2008.

MACEDO, F.C. ; MATOS, E.N.; **O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no Desenvolvimento Regional Brasileiro.** In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 12, 2007, Belém, Pará. Anais Eletrônicos. Belém, 2007.

OLIVEIRA, H.C. Desigualdade Regional e os Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil. 2005. 108f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

RESENDE, G.M. **Avaliação dos Impactos Econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) entre 2004 e 2010.** Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2014.

SAMPAIO. D.P. **Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR).** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2017.

SILVA, A.M.A; RESENDE,G.M.; SILVEIRA.R.M; **Eficácia do Gasto Público: Uma Avaliação do FNE, FNO e FCO.** *Estatística Econômica*, V.39, nº 1, p. 89-125, janeiro-março, 2009, São Paulo.

THISSE, J.F. **Política Regional na Amazônia: a II PNDR.** Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas. Instituto de Pesquisa Economia Aplicada, Rio de Janeiro, 2017.

Enviado: Agosto, 2020.



MULTIDISCIPLINARY SCIENTIFIC JOURNAL

**NÚCLEO DO
CONHECIMENTO**

REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR NÚCLEO DO

CONHECIMENTO ISSN: 2448-0959

<https://www.nucleodoconhecimento.com.br>

Aprovado: Setembro, 2020.

RC: 59674

Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/fundo-constitucional>