

Fundos Constitucionais de Financiamento e o Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise a partir de indicadores de complexidade econômica

Ulisses Pereira dos Santos
Mateus Bernardes

**Dezembro/2025
Nota Técnica
04-2025**

Sumário Executivo

- A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi instituída em 2007 e reformulada por duas vezes, tendo entre os seus objetivos o propósito de estimular ganhos de produtividade nas regiões mais pobres, a partir da diversificação produtiva rumo a cadeias com maior potencial para a agregação de valor.
- Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) são o principal instrumento de política regional no Brasil, financiando, sob demanda, atividades privadas nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte.
- A comparação entre 2019 e 2024 mostra uma ampliação da faixa territorial contemplada com valores mais elevados dos FCFs no país.
- Dentre as áreas que com maior recebimento de recursos se destaca uma faixa territorial entre o Nordeste e o Centro-Oeste caracterizada como área de expansão agrícola no país.
- Os recursos dos FCFs têm sido destinados principalmente às atividades rurais (relacionadas à agricultura de exportação) e de comércio e serviços (de baixa produtividade).
- No Centro-Oeste e no Norte os setores rural e de comércio e serviços captaram, em 2024, o equivalente a 87% e a 75% dos recursos do FCO e FNO, respectivamente.
- Entre 2019 e 2024, foi observada perda de participação do segmento infraestrutura na captação de recursos do FNE, indicando uma redução no potencial para o desenvolvimento de atividades econômicas com maior grau de dinamismo na região.
- A agricultura familiar, segmento com potencial para estimular o crescimento de regiões mais pobres, apresentou participação relevante no FNE, mas pequena no FCO e no FNO.
- O setor industrial perdeu relevância entre 2019 e 2024 no que diz respeito ao total dos recursos distribuídos pelo FNE, mantendo participação modesta no FCO e no FNO.
- A maior parte dos recursos liberados pelos fundos tem sido direcionada a regiões de baixa e média-baixa complexidade econômica, o que é positivo para a redução das desigualdades regionais.
- O baixo desembolso para atividades mais dinâmicas, contudo, pode levar à estagnação das estruturas produtivas de regiões atendidas.
- Os resultados ressaltam a necessidade melhorar o perfil dos desembolsos com o estabelecendo objetivos que incluam tanto setores tradicionais quanto setores mais estratégicos e complexos.

Autores

Ulisses Pereira dos Santos

Professor do Cedeplar-UFMG

ulisses@cedeplar.ufmg.br

Mateus Bernardes

Mestrando do Cedeplar-UFMG

mateusbernardes@cedeplar.ufmg.br

1 Introdução

A economia brasileira é marcada por desigualdades regionais historicamente constituídas. Tal condição remete ao padrão histórico de formação econômica do país, com forte concentração das atividades produtivas e mercados em sua faixa litorânea, desde o período colonial. O padrão econômico que se estabeleceu no país, até meados do século XX, pautado nas atividades primário exportadoras, reforçou essa tendência de ocupação concentrada do território nacional. Contudo, foi com o processo de aceleração industrial, observado ao longo da segunda metade do século XX, que as diferenças de renda e desenvolvimento entre o eixo sudeste-sul e o restante do território do país se mostraram mais evidentes. Nesse contexto, a forma como se orientaram os investimentos produtivos e infraestruturais, concentrados em regiões específicas, com maior competitividade, contribuiu para a constituição de um padrão de crescimento econômico desigual no território no decorrer desse período (Furtado, 1967).

Frente a tal cenário, políticas públicas foram implementadas com vistas a contornar as diferenças de crescimento regional. Há que se destacar, nesse sentido, a criação de um aparato institucional, a partir da fundação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, e, posteriormente da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966, a adoção de políticas de incentivos fiscais, visando a orientação de investimentos produtivos em direção às regiões mais empobrecidas e o deslocamento da capital federal para o Centro-oeste do país (Diniz;

Mendes, 2023). Tais políticas, associadas às forças de desaglomeração, deram início a uma mudança no padrão territorial da indústria no país, a partir da década de 1970 (Monteiro Neto, 2021). Tal mudança, contudo, se mostrou territorialmente limitada, priorizando no processo de redistribuição territorial da indústria as regiões localizadas em um polígono cujos vértices se encontravam concentrados nas regiões Sudeste e Sul do país. Tal processo configurou, portanto, uma desconcentração concentrada, sem grandes impactos sobre a estrutura produtiva das regiões mais pobres do país (Diniz, 1993).

As décadas de 1980 e 1990, marcadas pela instabilidade macroeconômica, resultante de crises externas, da alta inflação, da deterioração das contas públicas e do baixo crescimento, apresentaram espaço restrito para continuidade das políticas regionais no Brasil. Em tal cenário, o Estado perdeu capacidade financeira e institucional em um momento crucial para reorganização tecnológica e territorial da indústria brasileira. O ápice deste processo se deu com a extinção da SUDENE e da SUDAM, em 2001, sendo as mesmas substituídas por agências esvaziadas em termos de poder e mandato institucional (Alves; Rocha Neto, 2014). Adicionalmente, o final do século XX demonstrou uma conjunção de fenômenos que afetariam profundamente a organização econômica do país (Monteiro Neto, 2021a). Além das já mencionadas desconcentração industrial e crise institucional, há que se destacar nesse período a abrupta abertura comercial e a adoção de uma política cambial pouco favorável à indústria doméstica. Tais fenômenos resultaram em um quadro de reestruturação produtiva pautado pela desindustrialização do

país e pela reprimarização da sua pauta exportadora.

Apenas a partir de 2003 as políticas voltadas para o desenvolvimento regional retornaram à pauta na agenda pública, perante a atuação do Ministério da Integração (Alves; Coêlho, 2023). Foi nesse contexto que começou a ser elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que somente seria formalmente instituída no ano de 2007. Tal política apresentou como propósito, àquela época, a redução das desigualdades no nível de vida entre as regiões brasileiras e a equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento. Para tal, a política apresentava dois objetivos principais: (i) redução das desigualdades regionais; e (ii) ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, por meio da atuação nos territórios de menor interesse dos agentes de mercado, valorizando as diversidades locais (Cruz et al., 2025).

Contudo, em sua primeira versão, a PNDR se mostrou pouco efetiva, o que pode ter sido ainda um resultado do período de desarticulação dos instrumentos de política regional no país no período que a antecedeu. A necessidade de reestruturação institucional, com o ainda recente restabelecimento das superintendências regionais, e a indefinição quanto às estratégias de financiamento regionais limitaram o alcance da política em seu primeiro momento (Alves; Rocha Neto, 2014). Ademais, o quadro de crescimento sustentado pelos programas voltados às áreas social, setorial e de infraestrutura acabou por elevar o nível de renda nas regiões mais pobres, reduzindo, por sua vez, a sensação de urgência em relação à implementação de uma

política regional plena (Alves; Coêlho, 2023).

Frente a tal cenário, foi necessária uma reestruturação da PNDR com vistas a aprimorar seus mecanismos e instrumentos de ação, de modo a torna-la mais eficaz para o cumprimento de seus objetivos. Para isso, foi realizada, em 2012, a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), a partir da qual surgiram as bases para a PNDR II, instituída em 2019. A segunda versão da política apresentou objetivos e estratégias mais robustas e sinalizava a criação de uma política de Estado com maior efetividade para o alcance de seus propósitos, mas mantendo a filosofia de valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica, que estava presente em sua primeira versão (Cruz et al., 2025; Alves; Coêlho, 2023). Nessa etapa foram incrementados aspectos relativos à governança, com avanços quanto aos elementos institucional e legal, e nos processos de monitoramento e avaliação, sendo que a política passou a contar com quatro objetivos principais, os quais são dispostos abaixo:

I – promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no país e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos;

II – consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do país, de forma a considerar as especificidades de cada região;

III – estimular ganhos de produtividade e

aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e

IV – fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais” (Brasil, 2019).

Tais objetivos explicitam a busca pela convergência nos níveis de desenvolvimento regional, de forma dar maior homogeneidade ao território nacional, sobretudo, a partir da ampliação da produtividade e da diversificação econômica. Logo, fica explícito que o caminho para o desenvolvimento regional, conforme a PNDR, passaria por um processo combinado de valorização das potencialidades regionais e promoção de atividades econômicas mais dinâmicas e capazes de gerar maior valor agregado, visando à ampliação na geração de renda localmente.

Em 2024 a PNDR foi novamente remodelada, embora em menor profundidade, mas mantendo os objetivos estabelecidos em sua segunda versão. Esta última versão apresenta avanços, sobretudo, em aspectos relativos ao monitoramento e à avaliação da política (Cruz et al., 2025).

Quanto aos instrumentos para a operacionalização da PNDR, se destacam os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF). Tratam-se do Fundo Constitucional de

Financiamento do Nordeste (FNE), do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Tais fundos foram previstos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei 7.827 de 1989, com o propósito de viabilizar o financiamento de atividades produtivas, de modo a dinamizar as economias locais e possibilitar a redução da defasagem das três macrorregiões em relação às regiões mais ricas do país. Os FCFs são direcionados para o atendimento às demandas de pessoas físicas e jurídicas, bem como produtores, empresas e cooperativas que atuam nas regiões de cobertura. Os recursos também podem atender a estudantes do ensino superior matriculados em cursos não gratuitos e a projetos de infraestrutura de empresas públicas. O modelo de financiamento é determinado a partir das políticas definidas pelas superintendências de desenvolvimento regional e conforme a atuação dos bancos administradores dos três fundos, a saber Banco do Nordeste do Brasil (FNE), Banco da Amazônia (FNO) e Banco do Brasil (FCO) (Cruz et al., 2025).

No entanto, o modelo de acesso aos recursos dos FCFs, por sua vez, pode estar conduzindo as economias das três macrorregiões a um aprisionamento estrutural. Como os recursos são destinados exclusivamente ao atendimento de projetos do setor empresarial, mediante demanda (Monteiro Neto; Colombo; Rocha Neto, 2023), eles tendem a atender majoritariamente a projetos relacionados às atividades econômicas previamente existentes nas regiões. Esses setores tenderiam, então, a manter ou a ampliar seu nível de crescimento e, consequentemente, a

sua participação na estrutura produtiva regional em detrimento de outros setores. Destaca-se que essa é uma tendência já observada para outros instrumentos estatais de financiamento a atividades produtivas no país, como é o caso BNDES, conforme estudo de Romero et al. (2023). Desta forma, a aplicação dos recursos dos FCFs reforçaria as estruturas previamente existentes ao invés de estimular a modernização e diversificação das economias por eles atendidas (Monteiro Neto, 2021). Logo, a utilização dos FCFs tende a ser pouco eficiente para o cumprimento dos objetivos da PNDR, pautados no desenvolvimento associado à melhoria qualitativa na estrutura econômica das regiões mais pobres do país.

Sendo assim, o principal mecanismo de política regional vigente no país teria a sua capacidade de fomentar o desenvolvimento limitada. Esta situação corrobora o quadro de um crescimento industrial sustentando em setores de baixa produtividade e competitividade nas regiões em questão, além da manutenção do protagonismo de atividades extrativas e primário exportadoras. Por sua vez, entende-se que o pleno atendimento aos objetivos da PNDR demandaria o direcionamento estratégico de recursos para a atração e promoção de atividades capazes de alterar os padrões produtivos locais. O financiamento a atividades e empreendimentos em fases iniciais de implementação, mas com potencial para a geração de maior volume de empregos e renda, seria uma ação fundamental isso.

À luz destes aspectos, a presente nota técnica tem como objetivo avaliar se os recursos contratados dos FCFs têm contribuído para o atendimento dos objetivos III e IV da PNDR,

relacionados à ampliação da produtividade e da competitividade, além da ampliação da capacidade local em agregar valor por meio da diversificação produtiva. Para tanto, é realizada uma análise acerca da distribuição setorial dos recursos dos FCFs e uma avaliação da mesma conforme o grau de complexidade econômica das regiões atendidas.

2 Sobre os dados

Com vistas a avaliar a política regional no país, são utilizados dados relativos aos desembolsos dos FCFs, entre os anos de 2019 e 2024. Tais dados estão disponíveis no Portal de Dados Abertos do Ministério da Integração Nacional e apresentam os valores contratados mensalmente junto aos fundos, discriminados pelo setor de atividade e pelo município onde se encontra o beneficiário.¹

Os dados disponibilizados cobrem apenas 9 segmentos, com alto nível de agregação, a saber, comércio e serviços, industrial, infraestrutura, rural, rural-Pronaf, turismo, energia (pessoa física), agroindustrial e Fies (Fundo de Financiamento Estudantil).

É importante notar que, da maneira que estão disponibilizados, os dados inviabilizam a realização de uma análise com maior grau de detalhamento sobre o direcionamento setorial dos recursos provenientes dos fundos. Isto limita o potencial analítico, uma vez que não é possível identificar o real potencial de crescimento, geração de renda e de empregos

¹ Os dados referentes aos desembolsos dos FCFs estão disponíveis em:
<https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/fundos-constituacionais-de-financiamento>.

das atividades contempladas, especialmente quanto aos setores da indústria e dos serviços.

Sendo assim, a análise que segue tem como propósito identificar o padrão de distribuição dos recursos dos FCFs conforme o nível de complexidade econômica da região intermediária contemplada.

Nesse sentido, o Índice de Complexidade Econômica Regional (ICE-R) representa uma importante variável para essa análise, pois permite avaliar a estrutura produtiva das localidades, diferenciando-as em termos da densidade de conhecimento associado às suas atividades econômicas (Freitas et al., 2023). Conforme a literatura sobre complexidade econômica, as regiões, ou países, com maior grau de complexidade seriam aquelas capazes de produzir uma maior diversidade de bens e, dentre eles, bens menos ubíquos, ou seja, cuja produção é menos difundida no território (Balland, 2016). Os itens com menor ubiquidade seriam aqueles que demandam um maior conjunto de capacitações para a realização de seus processos produtivos, especialmente, conhecimentos especializados, que não estariam presentes em todos os lugares. Logo, o maior nível de complexidade econômica regional indicaria tanto uma maior diversidade econômica, como também a existência de capacitações que permitam a produção de bens mais sofisticados. Regiões em tal condição tenderiam, portanto, a apresentar maior nível de empregos qualificados e também maior nível de renda (Romero et al., 2024; Freitas et al., 2024).

Nessa linha, o ICE-R é aqui empregado como uma métrica para avaliar se os recursos dos FCFs têm se orientado para regiões com maior potencial em termos de diversificação

produtiva e competitividade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste do país. O uso de tal indicador está em linha com as propostas de avaliação e monitoramento da PNDR, além de ser apropriado para orientar a aplicação dos recursos (Cruz et al., 2025; Monteiro Neto, 2021b).

Para o presente estudo foi calculado o ICE-R para as regiões intermediárias brasileiras, por meio de dados de emprego da RAIS para o período entre os anos de 2019 e 2022, conforme a metodologia apresentada por Freitas et al. (2023). O ICE ao nível das regiões intermediárias será empregado em uma análise descritiva com vistas a identificar padrões de distribuição dos recursos contratados dos FCFs.

3 Complexidade econômica das regiões brasileiras

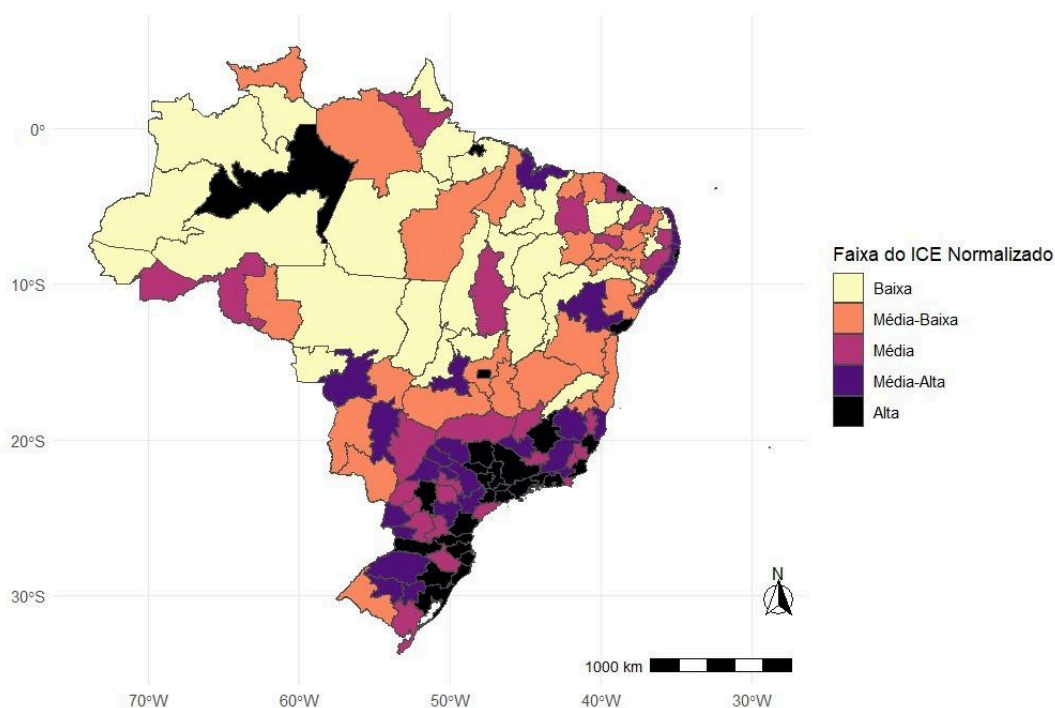
O ICE-R apurado para as regiões intermediárias brasileiras apresenta um padrão espacial condizente com o quadro histórico da economia nacional, como indica a Figura 1. Nesse cenário, as mesorregiões com maior valor para o indicador se concentram no Sudeste e no Sul do país, e as regiões de baixa complexidade, por sua vez, se mostram majoritárias nas regiões Nordeste e Norte. Já o Centro-oeste apresenta uma considerável presença de mesorregiões classificadas como de média-baixa complexidade.

Tal quadro reflete o modelo de localização industrial estabelecido no país ao longo do século XX, com maior dinamismo nas regiões

do eixo Sudeste e Sul, onde se concentrou o processo de reconfiguração espacial da indústria no país (Diniz; Mendes, 2023). Destaca-se que tais regiões não apenas concentraram a renda e, conseqüentemente, a capacidade de investimento, mas também

foram beneficiadas com o esforço estatal na provisão de infraestrutura e recursos científicos e tecnológicos (Santos, 2017). Como consequência, o Sudeste e o Sul do país nutriram condições para que concentrassem atividades econômicas com maior grau de complexidade e relação ao restante do país.

Figura 1 - Índice de Complexidade Econômica Regional por mesorregião – 2022



Nota: Níveis de complexidade foram estabelecidos usando os quintis do ICE-R.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do DataViva (<https://www.dataviva.info>).

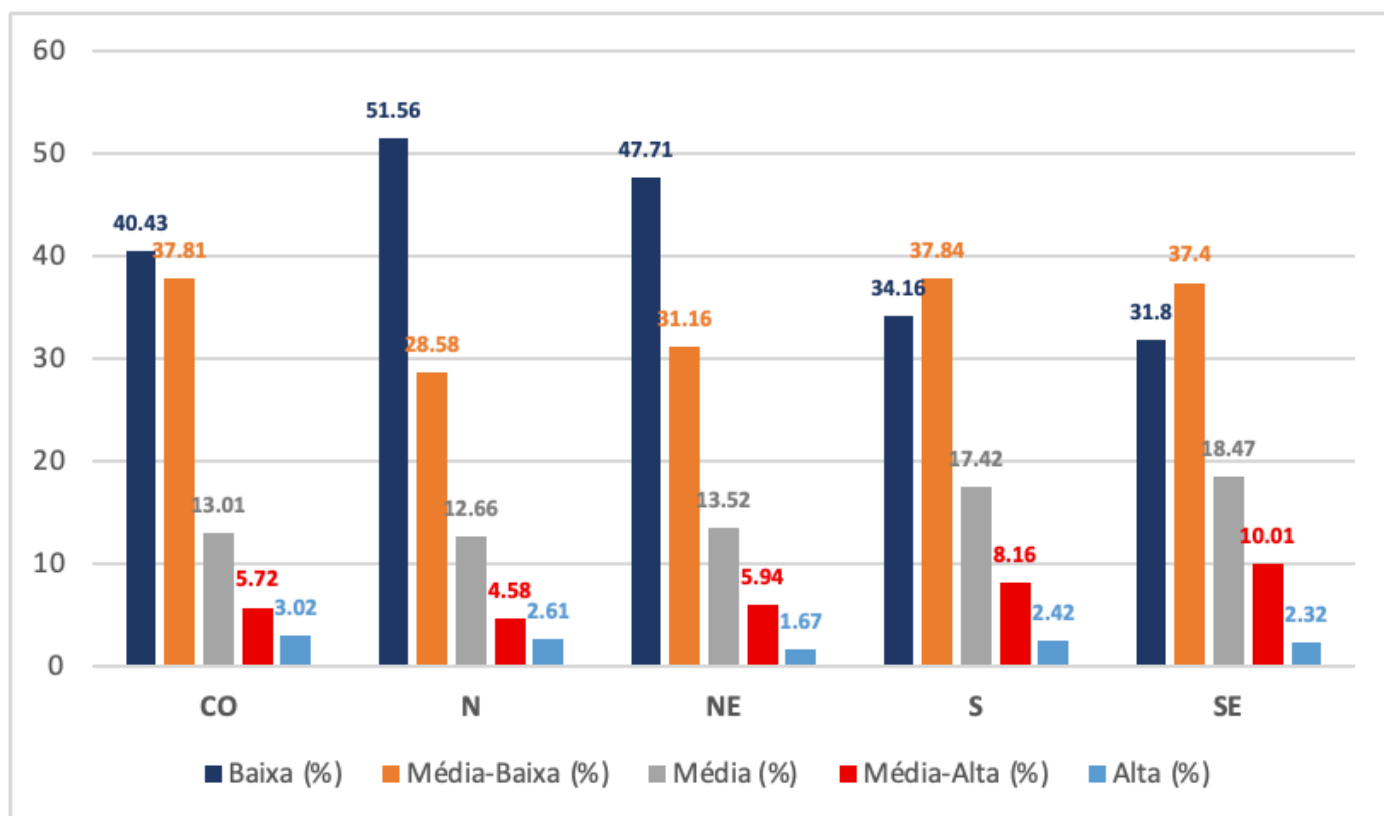
Já no caso das regiões Nordeste e Norte, o cenário se mostra distinto, sendo tais regiões marcadas pela menor oferta de recursos infraestruturais e de ciência e tecnologia, além da baixa capacidade de investimento. Portanto, essas regiões ficariam em segundo plano quanto à atração de investimentos em setores mais dinâmicos, o que tenderia a reforçar seu padrão de baixa complexidade econômica na maior parte do território. Em consonância com tal quadro, o que tem se observado nessas regiões é a formação de aglomerações industriais especializadas em

atividades com baixo nível de produtividade e pequena capacidade de geração de valor agregado (Monteiro Neto, 2021). Ou seja, atividades industriais com pouca capacidade de agregação de valor e geração de empregos qualificados, atraídas sobretudo pela busca por menores custos do trabalho ou por incentivos fiscais. No caso do Norte, em especial, se destaca a mesorregião de Manaus que, apesar do alto nível de complexidade econômica atribuído à Zona Franca de Manaus, é caracterizada como um enclave, uma vez que é incapaz de impulsionar o

crescimento econômico e o desenvolvimento de seu entorno, dada a ausência de uma rede

local de fornecedores e da baixíssima capacidade de desenvolvimento tecnológico local (Diniz e Mendes, 2023).

Gráfico 1 – Distribuição do emprego formal segundo o nível de complexidade econômica nas macrorregiões brasileiras - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MIDR.

De forma complementar, o Gráfico 1 mostra a participação dos diferentes níveis de complexidade econômica no emprego formal para as cinco macrorregiões brasileiras. Um primeiro aspecto que salta aos olhos diz respeito à predominância dos setores de baixa complexidade na absorção de trabalho nas regiões Nordeste e Norte. Nas duas regiões, os setores em tal categoria são os mais representativos em termos de participação no emprego. Já no Sudeste e no Sul, os segmentos de média-baixa complexidade são os que mais empregam. Porém, nas duas regiões também é possível observar maior representatividade

dos segmentos de média complexidade e, no Sudeste especialmente, de média-alta complexidade. Adicionalmente, em todas elas, é possível observar que segmentos de alta complexidade absorvem uma proporção pequena da força de trabalho, nunca superior a 3% do total. Especificamente, o Nordeste é a região com menor participação dos setores de alta complexidade na absorção de trabalho formal, dado que 1,67% dos empregos formais são atribuídos a tais atividades. Em consonância com o quadro observado por meio da Figura 1, O Centro-oeste mostra um maior equilíbrio entre atividades de baixa e

média-baixa complexidade, no que se refere à absorção de trabalho, embora ainda com predominância do primeiro.

Considerando, que as atividades com maior grau de complexidade seriam aquelas com maior potencial para fortalecer a produtividade e a capacidade regional de geração de renda, o quadro que se observa até aqui para as regiões Centro-oeste, Norte e Nordeste do Brasil, indica uma tendência à baixa agregação de valor. Frente a essa conjuntura, na ausência de políticas orientadas pela promoção da convergência no nível de desenvolvimento regional, a renda tende a permanecer territorialmente concentrada no país de modo a manter a estrutura concentradora historicamente constituída.

Nesse sentido, o terceiro e o quarto objetivos da PNDR, orientados pela diversificação produtiva, pelo incremento de produtividade e pela maior agregação de valor em regiões mais pobres, se colocam como decisivos, sendo os recursos dos FCFs fundamentais para isso.

4 Distribuição dos recursos dos FCFs por setor e macrorregião

A Figura 2 mostra as contratações de recursos para o FNE, o FCO e o FNO nos anos de 2019 e 2024, respectivamente primeiro e último ano cujos dados se encontram disponíveis.

Os dados da Figura 2.A indicam que o FNE apresentou alteração no padrão de distribuição dos recursos ao longo do período

considerado. Nesse sentido, enquanto em 2019 o segmento de infraestrutura absorvia a maior parte dos recursos, em 2024 o setor de comércio e serviços passou a ocupar essa posição. O segmento de infraestrutura passou também a ser superado pelas linhas de financiamento direcionadas ao setor rural (Rural e Rural Pronaf). A perda de participação do segmento infraestrutura indica uma redução no potencial para o desenvolvimento de atividades econômicas com maior grau de dinamismo na região. Isso ocorre, pois, atividades econômicas mais sofisticadas demandam maior aparato infraestrutural e o desenvolvimento de amenidades urbanas para o seu desenvolvimento. Portanto, o menor investimento em atividades desse segmento, ao passo em que há um maior direcionamento de recursos para as atividades do setor rural, podem prejudicar o potencial para a diversificação produtiva no Nordeste a partir do desenvolvimento de setores mais complexos. Entende-se que a perda de participação do segmento infraestrutura na captação de recursos do FNE pode estar relacionada às restrições impostas pelos FCFs (Monteiro Neto, 2021). Isso ocorreria, pois, como visto acima, os recursos dos FCFs são direcionados a projetos liderados pela iniciativa privada, enquanto, investimentos infraestruturais, sobretudo em regiões mais pobres, tendem a ser liderados pelo Estado. Logo, caberia o esforço governamental para a revisão das restrições impostas pelos FCFs ou, pelo menos, para o estímulo à atuação do setor privado em investimentos infraestruturais na região.

Ainda a respeito da Figura 2.A, é possível observar que os recursos destinados ao Programa Nacional de Fortalecimento à

Agricultura Familiar (Pronaf) ganharam representatividade entre os anos de 2019 e 2024, o que pode ser entendido como positivo para municípios de baixa renda. Para municípios com tal característica, o fortalecimento dessa atividade pode gerar maiores impactos sobre a economia local, devido ao potencial da agricultura familiar em absorver trabalho e ampliar a oferta local de alimentos. O crescimento do setor pode ainda estimular cadeias produtivas a ele relacionadas, elevando o potencial de crescimento regional. Nesse sentido, ressalta-se o ganho de representatividade do segmento agroindustrial no período observado. Tal segmento seria relacionado ao beneficiamento da produção agrícola e, nesse caso, seu desenvolvimento pode ser entendido como um avanço no propósito de diversificação produtiva e melhoria nas condições de agregação de valor na região. Porém, cabe destacar que a contratação de recursos no âmbito do Pronaf foi o terceiro em termos de representatividade na distribuição dos recursos do FNE, sendo que agroindústria se encontra ainda mais abaixo. Logo, a ampliação da participação desses dois setores pode representar um caminho para que sejam alcançados os objetivos da PNDR na região.

Quanto ao setor industrial, observa-se que este perdeu relevância ao longo do período em análise no que diz respeito ao total dos recursos distribuídos pelo FNE. Dado que esse é um setor com notória capacidade de geração de efeitos de encadeamento e capacidade de mudança estrutural na economia, a sua baixa participação pode indicar um cenário de baixo potencial para a diversificação econômica na região. Destaca-se que o elevado nível de agregação dos dados impede a realização de

uma análise mais detalhada acerca dos segmentos da indústria contemplados pelo fundo, o que restringe qualquer conclusão sobre os impactos sobre o potencial de desenvolvimento regional.

Já no caso dos recursos contratados do FCO, é possível observar na Figura 2.B a manutenção do padrão de distribuição dos recursos no período entre os anos de 2019 e 2024, com predomínio nos dois períodos dos créditos concedidos aos setores rural e de comércio e serviços. A concentração dos recursos nos dois setores é tamanha que, juntos, em 2024, os dois absorveram mais de 87% do total das contratações do FCO. Nesse caso, há necessidade de destacar a disparidade entre o financiamento para o setor rural, de forma geral, e o financiamento destinado à agricultura familiar, por meio do Pronaf. Diferente do que é observado para o Nordeste, no Centro-Oeste a destinação de recursos para o Pronaf é muito menor, o que pode ser um reflexo da maior especialização da última na agricultura de larga escala para exportação, como se observa na Figura 2.C. Nesse caso, é importante ressaltar que a agricultura para exportação apresenta tendência à concentração de renda, além de proporcionar vazamentos de renda para outros centros do país e do exterior, contribuindo pouco para a melhoria na estrutura econômica local (Monteiro Neto, 2021; Cruz et al., 2025). Por outro lado, a agricultura familiar, que teria potencial para dinamizar as economias locais, conforme visto acima, apresentou perda de representatividade na distribuição dos recursos, com queda no valor nominal dos recursos distribuídos entre 2019 e 2024.

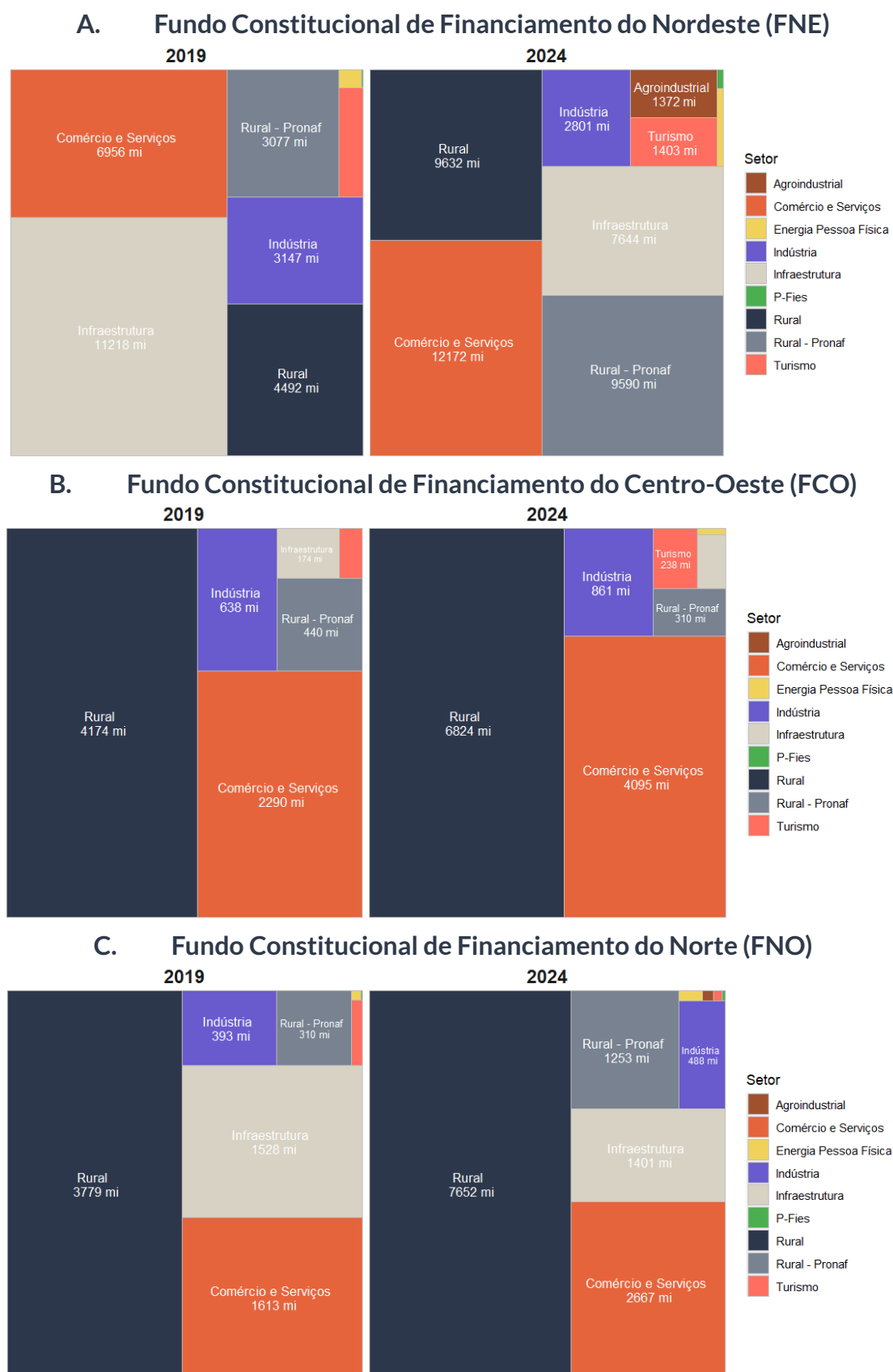
Verifica-se, ainda, que os setores industrial e

de infraestrutura ficam muito distantes dos segmentos líderes quanto à contratação de recursos nesta região. Nesse sentido, o crescimento do setor industrial observado no Centro-oeste nas últimas décadas mostrou-se insuficiente para representar uma maior procura do segmento por recursos do FCO no período considerado (Monteiro Neto, 2021; Diniz; Mendes, 2023). Essa condição pode ser atribuída ao fato de as atividades industriais em ascensão na região terem surgido apenas como desdobramentos pontuais do setor agroexportador e, portanto, com capacidade limitada para a geração de transformações estruturais. A redução da participação do setor infraestrutura na captação de recursos do FCO, com queda no valor nominal direcionado ao setor, também é um indício de um cenário pouco favorável ao desenvolvimento de atividades com maior potencial para a agregação local de valor e diversificação das cadeias produtivas locais.

Quanto aos desembolsos do FNO, a Figura 2.C indica que o padrão de distribuição dos recursos apresenta tendência similar à observada para o FCO, com maior concentração nos setores rural e comércio e serviços. Em 2024, os dois segmentos foram responsáveis pela captação de um valor superior a 75% do total de desembolsos realizados. Para a região, os financiamentos destinados à infraestrutura aparecem na terceira posição em termos de volume de recursos captados. Destaca-se que esse é um elemento central para o desenvolvimento da região, uma vez que a logística e a provisão de serviços de utilidade pública seguem como gargalos para o Norte do país. Contudo, é

possível perceber que o valor nominal destinado a esse setor mostrou redução no período observado. Percebe-se, ainda, que a ordem de importância dos segmentos na contratação de financiamentos não apresentou alterações consideráveis entre os anos de 2019 e 2024 para a região Norte, sendo a mudança mais relevante o ganho de importância do segmento de financiamento Rural Pronaf. Como visto acima, o crédito destinado ao Pronaf pode ser crucial para a promoção de uma melhora no padrão de renda de municípios mais pobres. Contudo, há que se destacar que, no caso do Norte, os recursos destinados a esse segmento ainda estão muito abaixo do destinado a outros, sobretudo, ao Rural, que contempla grandes propriedades. A indústria, por sua vez, apresenta baixa representatividade quanto à captação de recursos na região. À luz desses resultados, é observável para o caso da região Norte um padrão de distribuição dos recursos do FNO com baixa tendência a estimular mudanças na estrutura produtiva local. Ou seja, objetivos de promoção da diversificação produtiva e ampliação na capacidade local de agregação de valor não estão em linha com a destinação dos recursos do Fundo.

Figura 2 – Distribuição setorial dos recursos contratados dos Fundos Constitucionais (2019-2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MIDR.

Ademais, cabe salientar que, conforme outros estudos, maiores níveis de desmatamento na região amazônica estariam relacionados a menores níveis de complexidade econômica (Romero et al., 2022). Nesse sentido, a expansão de atividades menos complexas na região contribuiria para a expansão do desmatamento, fator esse que é de grande importância para a definição dos esforços de políticas públicas na região. Em outros termos, até onde os dados permitem avaliar, é possível considerar que os recursos do FNO estejam contribuindo para o crescimento de setores com maiores impactos sobre o desmatamento na região.

De modo geral, a análise da distribuição setorial dos recursos dos três FCFs considerados indica uma maior demanda dos recursos por setores já estabelecidos nas regiões e com baixa capacidade de indução às mudanças estruturais necessárias para a ampliação da competitividade e produtividade regional.

Se destaca o fato de os setores Rural e de Comércio e Serviços predominarem nas três macrorregiões. Quanto a isso, cabe considerar que o setor Rural, especialmente o voltado para exportação têm se mostrado pouco eficiente quanto à promoção do desenvolvimento regional, uma vez que a renda por ele gerada tende a se concentrar ou a vazar para outros territórios. De forma similar, o setor de comércio e serviços, apesar da alta capacidade de absorção de trabalho, se caracteriza pela baixa produtividade. Ressalta-se, ainda, que nos três casos o setor industrial apresenta participação tímida na captação de recursos.

De forma positiva, há que se ressaltar a representatividade da agricultura familiar na captação de recursos do FNE. Embora fique atrás de outros dois segmentos, o fato de receber um volume próximo ao obtido pelo setor rural demonstra que no caso desta macrorregião os recursos do fundo podem ter maiores impactos sobre o desenvolvimento regional. Isso ocorre, pois, a agricultura familiar tende a gerar renda e empregos em áreas mais pobres, além estimular a circulação monetária localmente, fortalecendo os mercados regionais. Por outro lado, nos casos das regiões Centro-oeste e Norte, a participação da agricultura familiar na captação de recursos dos FCFs é bastante inferior ao verificado pelos setores líderes. Tal condição pode restringir as possibilidades de desenvolvimento em regiões mais empobrecidas (menos complexas) e indicar uma opção de estrutura econômica orientada para a maior degradação ambiental e menor capacidade de multiplicação da renda, especialmente no caso do Norte.

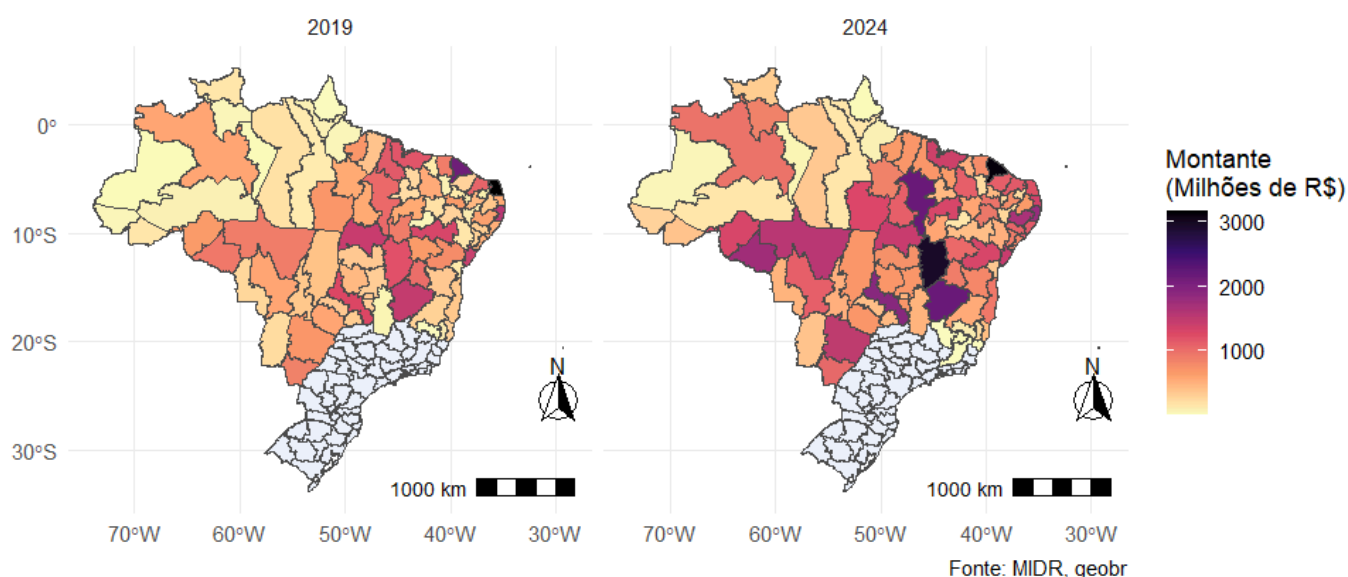
Outro aspecto a se destacar, em especial para o FCO e o FNO, diz respeito à ausência de mudanças na distribuição dos recursos entre os anos de 2019 e 2024. No caso do Nordeste, a mudança observada indica o ganho de importância de setores menos dinâmicos na captação de recursos. Para esta região, a destinação de recursos ao financiamento de setores estratégicos para o avanço na agregação de valor e na diversificação produtiva, como a infraestrutura e a indústria, perderam espaço. Sendo assim, a busca pela ampliação da produtividade, da competitividade e o estímulo à diversificação para a maior agregação de valor não parece ter sido priorizada a partir da utilização dos

recursos dos FCFs no período analisado. Nesse contexto, os dados indicam um quadro de forte direcionamento dos recursos dos FCFs para atividades com pouca capacidade de alterar os padrões da estrutura econômica local, o que, por sua vez, limita as possibilidades de que sejam cumpridos os objetivos da PNDR (Monteiro Neto, 2021).

A Figura 3 apresenta a distribuição territorial dos recursos dos FCFs, considerando os

valores totais. Por meio dessa figura é possível perceber padrões quanto à distribuição dos recursos contratados nas regiões intermediárias das regiões de abrangência dos Fundos. Considerando o total de recursos liberados, é possível identificar uma melhora na distribuição territorial. A comparação entre 2019 e 2024 mostra uma ampliação da faixa territorial contemplada com valores mais elevados dos FCFs no país.

**Figura 3 – Distribuição dos recursos dos FCFs por região intermediária
(R\$ a preços correntes – 2019-2024)**



Fonte: Elaboração própria a partir de MIDR.

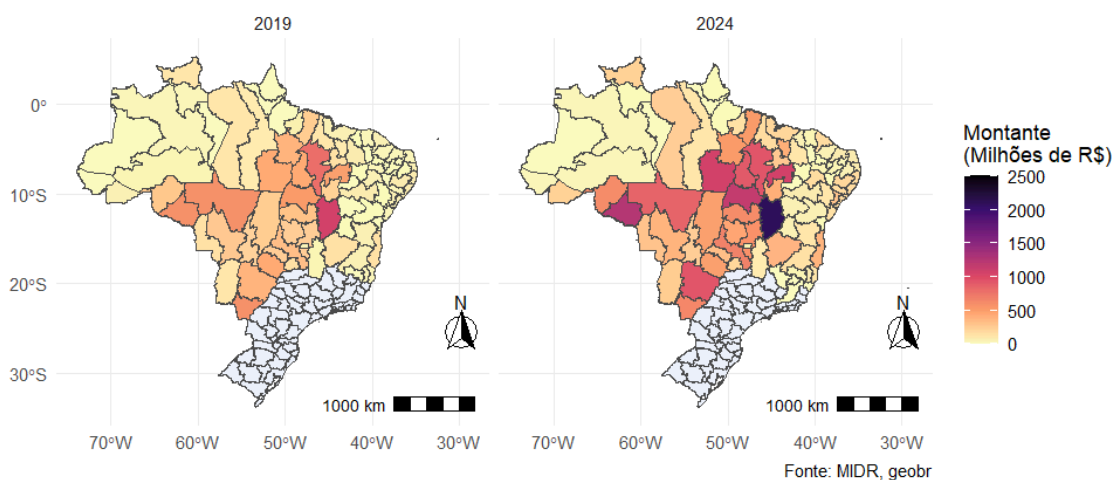
A Figura 4 mostra a distribuição dos recursos discriminados para os setores Rural (A), Comércio e Serviços (B) e Infraestrutura (C).

Dentre as áreas que se destacaram pelo maior recebimento de recursos, é possível apontar uma faixa que abrange o norte de Minas Gerais, passando por parte do Matopiba, importante área de expansão agrícola compreendendo parte dos territórios do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, e se

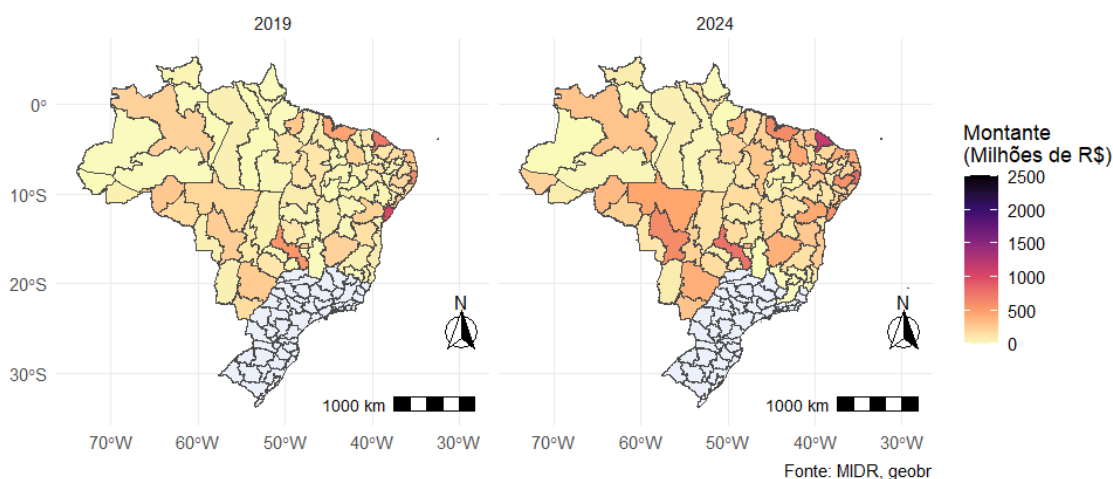
estendendo por parte do Pará, Mato Grosso e Rondônia, além da região intermediária de Goiânia, em Goiás. Como pode ser visto pela Figura 4A, boa parte dessas localidades se destacou por causa de créditos vinculados ao setor rural, com maiores aportes na área do Matopiba, Pará, Rondônia e Centro-oeste, o que condiz com o fato de essa parcela do território brasileiro ser composta por áreas de expansão agrícola.

**Figura 4 – Distribuição dos recursos dos FCFs por região intermediária e por setor
(R\$ a preços correntes – 2019-2024)**

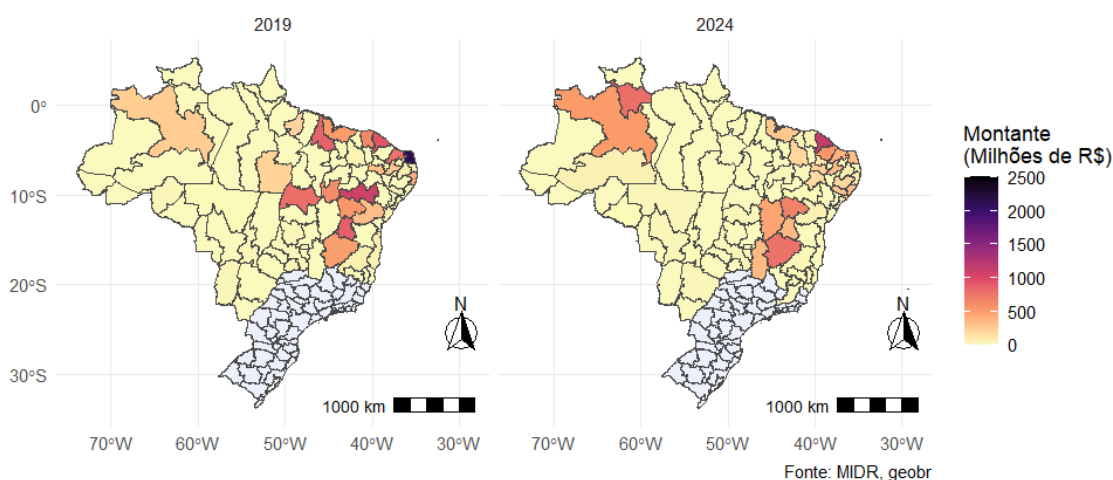
A – Rural



B – Comércio e Serviços



C – Infraestrutura



Fonte: Elaboração própria a partir de MIDR.

Quanto aos recursos destinados ao segmento de comércio e serviços (Figura 4B), há maior concentração na faixa litorânea do Nordeste, bem como as regiões intermediárias de Cuiabá e Goiânia, contemplando principalmente regiões onde se encontram centros urbanos. Porém, assim como os dados gerais, é perceptível uma melhora em sua abrangência territorial.

Considerando infraestrutura (Figura 4C), observa-se que em 2024 duas regiões intermediárias do Norte passaram a figurar entre as com maior destaque, são elas as regiões de Manaus e Rorainópolis – Caracará. Quanto à área de abrangência do FNE, se destacam como as que receberam maiores volumes de financiamento o norte de Minas Gerais, o meio-oeste da Bahia, área caracterizada pela recente expansão do setor agrícola, e a região intermediária de Fortaleza.

5 Distribuição dos recursos dos FCFs segundo a complexidade das regiões

O Gráfico 2 apresenta a distribuição dos desembolsos dos FCFs segundo a complexidade das regiões receptoras.²

Os recursos do FNE foram destinados em maior proporção às regiões intermediárias com nível médio de complexidade econômica, que concentraram mais de um terço dos recursos. As regiões com nível médio-baixo aparecem logo na sequência, sendo seguidas

pelas regiões de alta complexidade.

No caso do FCO o cenário se altera com a maior representatividade das regiões intermediárias de média alta complexidade na captação dos recursos do fundo. Já as regiões de alta complexidade apresentam participação relativamente baixa na distribuição dos recursos, ficando à frente apenas das regiões de baixa complexidade.

No caso do FNO há menor disparidade na distribuição dos recursos entre as faixas de complexidade econômica das regiões intermediárias. Contudo, são destaques o fato de haver um maior direcionamento dos recursos para as regiões de média-baixa complexidade e a baixa participação das regiões de alta complexidade. Considerando os três FCFs, o do Norte é que apresenta a menor participação das regiões de alta complexidade na captação de recursos (8,4%).

Considerando a distribuição dos recursos dos três FCFs, entende-se que a maior destinação dos mesmos para regiões de baixa e média-baixa complexidade constitui um estímulo para a promoção do desenvolvimento regional, caso seja orientada ao desenvolvimento de atividades com maior grau de complexidade que a média da região. Adicionalmente, o atendimento a regiões em tal situação supriria a carência das mesmas em relação a outras fontes de recursos para o fomento ao setor produtivo, como ocorre com recursos do BNDES, por exemplo (Romero; Santos; Stein, 2023).

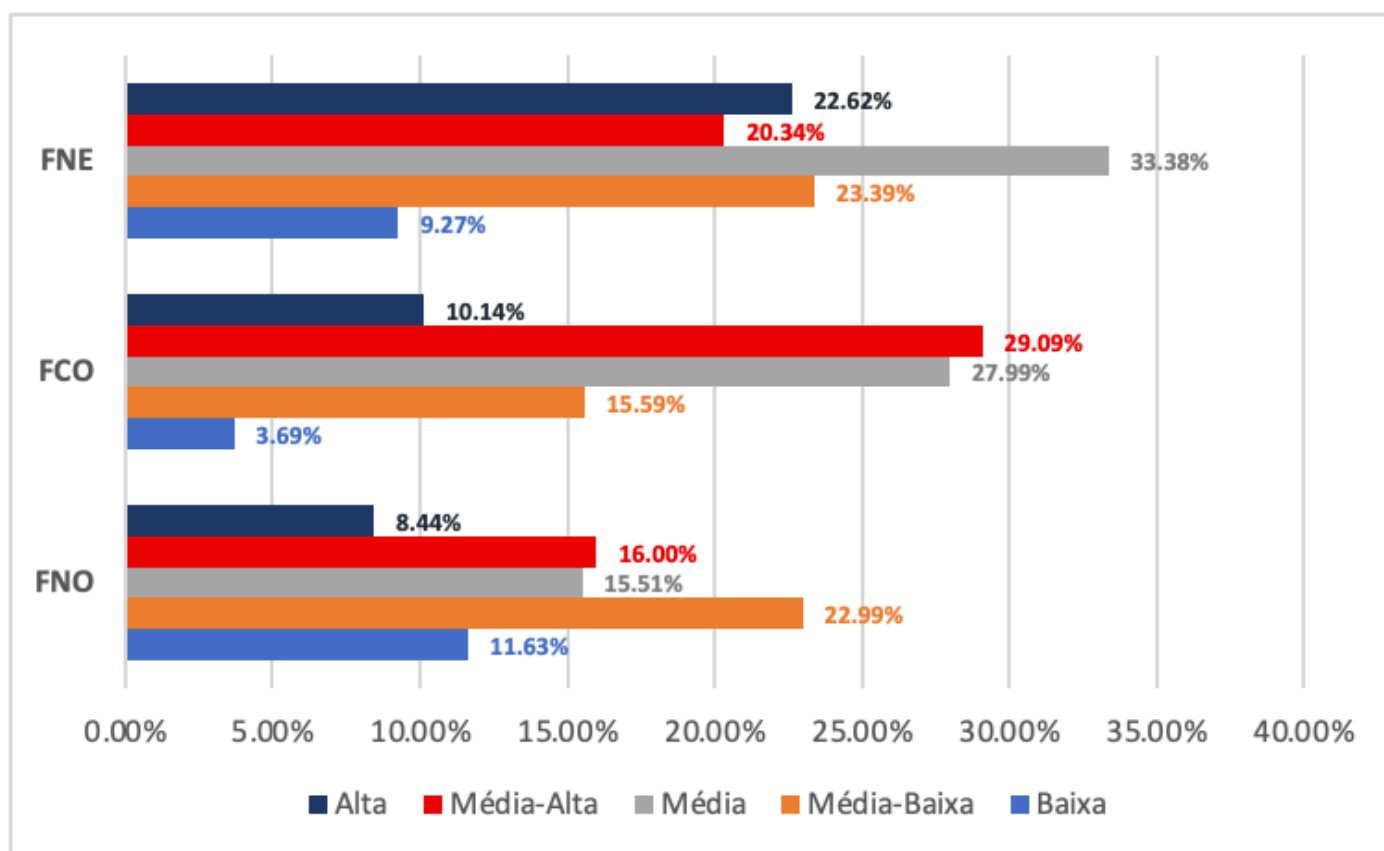
Contudo, se esse direcionamento de recursos dos FCFs for destinado a setores menos dinâmicos e com menor capacidade de agregação de valor local, como indica a Figura

² Os dados do Gráfico 2 se referem ao ano de 2022, pois esse é o último ano para o qual há dados disponíveis para o cálculo do ICE.

2, pode-se, na verdade, criar uma armadilha que leva à estagnação da estrutura produtiva das regiões em questão (Monteiro Neto, 2023). Nesse sentido, os recursos dos FCFs que atendem as regiões de menor complexidade econômica (média-baixa e

baixa) acabariam por reforçar a sua condição de subdesenvolvimento ao invés de induzir a modernização das economias locais, caso sejam direcionados a setores com menor nível de complexidade que a média local.

Gráfico 2 – Participação das regiões intermediárias, conforme o nível de complexidade econômica regional na captação de recursos dos FCFs – 2022 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MIDR.

Já o direcionamento de recursos às regiões de maior complexidade, por sua vez, pode estimular o desenvolvimento de atividades mais sofisticadas nas macrorregiões consideradas, induzindo ampliações em sua competitividade e na capacidade local de agregar valor. Atividades com esse perfil, além da própria capacidade de geração renda, tendem a estimular o crescimento de outros

segmentos da economia. Logo, a reorientação dos recursos para as regiões de média-alta e alta complexidade, combinada com o estímulo para o desenvolvimento de atividades com maior nível de complexidade nas regiões menos dinâmicas, consistiria em uma estratégia mais efetiva para a promoção dos objetivos da PNDR e para a promoção do desenvolvimento regional nas macrorregiões

consideradas. No entanto, como visto até aqui, tal estratégia consistiria em uma reorientação do modelo de financiamento até aqui estabelecido junto aos FCFs e em uma reorganização consciente e declarada dos instrumentos da política regional para a promoção de setores promissores. Nesse sentido, se colocaria como fundamental o foco no financiamento a iniciativas relacionadas a segmentos promissores, muitas vezes ainda não estabelecidos nas regiões, mas com forte potencial para induzir o seu crescimento. Para tanto, o direcionamento de recursos para atividades pré-definidas, com maiores requisitos de tecnologia e capital e, portanto, envolvendo maior potencial para a modernização da estrutura econômica, pode configurar uma estratégia relevante.

6 Considerações finais

O presente estudo teve como principal propósito avaliar se os recursos contratados junto aos três FCFs têm demonstrado potencial para a promoção do desenvolvimento das estruturas produtivas nas regiões atendidas, em consonância com os objetivos da PNDR.

Nesse sentido, há que se destacar que a PNDR tem entre os seus propósitos a busca pela promoção de ganhos de produtividade e competitividade regional em regiões menos dinâmicas, assim como, o fomento à agregação de valor e à diversificação econômica.

Os FCFs constituem o principal instrumento utilizado para o cumprimento desses objetivos, a partir da disponibilização de recursos para o financiamento de atividades

relacionadas à produção, serviços e infraestrutura, entre outros.

Contudo, os dados indicam a predominância de setores com menor capacidade de indução ao desenvolvimento regional na captação dos recursos junto aos fundos nas três macrorregiões de cobertura. Tratam-se dos setores rural e de comércio e serviços, que são caracterizados pelo menor complexidade e menor potencial para a geração e distribuição da renda regional.

Por outro lado, setores com maior potencial para estimular o crescimento regional se mostram pouco representativos quanto à distribuição dos recursos utilizados junto aos três FCFs, como é o caso do segmento de infraestrutura e da indústria. Tal aspecto estaria relacionado ao modelo de financiamento, cuja concessão é obtida mediante demanda, sistema esse que tende a privilegiar atividades previamente estabelecidas nas regiões (Monteiro Neto, 2021).

É digno de nota, no caso do FNE, a participação do segmento de agricultura familiar na captação de recursos por meio do Pronaf. O fortalecimento desse setor pode ser uma estratégia eficaz para a indução à melhoria na qualidade de vida em regiões mais pobres e para dinamizar mercados locais. Também se destaca o apoio às iniciativas relacionadas à agroindústria, que estariam atreladas ao beneficiamento da produção agrícola, contribuindo para a agregação de valor localmente, bem como para a diversificação produtiva. Por outro lado, nas regiões Centro-oeste e Norte, o financiamento à agricultura familiar se encontra muito aquém daquele direcionado ao setor rural e ao

de comércio e serviços, indicando menor potencial para o fomento a atividades que estimulem fluxos locais de renda. Nesse sentido, pode-se considerar que o padrão de distribuição dos recursos dos FCFs no Centro-oeste e no Norte apresenta menor propensão a alterar os padrões produtivos e de desenvolvimento vigentes nestas regiões.

Os dados também indicam que os recursos dos FCFs têm sido direcionados majoritariamente às regiões com menor nível de complexidade econômica, ou seja, àquelas cujas estruturas produtivas são marcadas pela presença de setores de menor intensidade tecnológica e menor grau de produtividade. Tal aspecto pode favorecer o desenvolvimento regional, desde que sejam contempladas atividades com nível de complexidade superior à média regional. Porém, considerando a distribuição setorial dos recursos, esse não parece ser o caso.

Em linhas gerais, entende-se que a maior destinação dos recursos a segmentos com baixa produtividade em regiões com menor nível de complexidade econômica pode favorecer à estagnação das estruturas produtivas locais, fortalecendo os padrões produtivos vigentes, caracterizados pela baixa agregação de valor e pelo fraco estímulo ao crescimento regional. Sendo assim, os efeitos da aplicação dos recursos sobre o desenvolvimento regional seriam inócuos. Para tanto, é fundamental o devido monitoramento da PNDR, conforme proposto pela própria política, e a análise crítica de seus impactos (Cruz et al., 2025).

É importante destacar, contudo, que uma avaliação mais assertiva sobre os desembolsos dos fundos demandaria um maior nível de

desagregação setorial dos dados, para que fosse avaliado o grau de complexidade setorial dos segmentos atendidos e, dessa forma, o seu potencial para a geração e apropriação da renda localmente. Torna-se importante, portanto, que os dados dos desembolsos dos fundos desagregados por CNAE passem a ser disponibilizados publicamente.

Para se evitar que a utilização dos FCFs conduza as economias regionais atendidas a uma armadilha, caracterizada pela estagnação das estruturas produtivas atendidas é fundamental ponderar se o modelo de concessão dos recursos, sem formas objetivas de direcionamento para setores estratégicos e alinhados aos objetivos explícitos da PNDR, é o mais adequado para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil.

Entende-se que para estimular, de fato, a diversificação da estrutura produtiva, a política regional deve assumir riscos inerentes ao financiamento e incentivo a atividades promissoras, mas ainda não consolidadas localmente. Tais atividades, por sua vez, devem agregar capacitações tecnológicas e incrementar o nível de produtividade local, além de apresentar conexões com a estrutura produtiva pré-existente.

Sendo assim, a avaliação quanto a possíveis direcionamentos estratégicos dos recursos dos FCFs, de modo a contemplar setores com essas características, pode ser um caminho para o alcance dos objetivos da PNDR. O estímulo a setores industriais com maior nível de complexidade econômica, à infraestrutura e à agricultura familiar estaria em linha com essa perspectiva e poderia nortear o direcionamento dos recursos.

7 Referências

ALVES, Adriana Melo; COELHO, Vitarque Lucas Paes. A PNDR e seu momento atual: agendas estratégicas, planos regionais de desenvolvimento e rotas de integração nacional. In: MONTEIRO NETO, Aristides; COLOMBO, Lucileia; ROCHA NETO, João Mendes (Orgs.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2023.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. Revista Política e Planejamento Regional, v. 1, n. 2, 2014.

Brasil. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Diário Oficial da União: seção 1, Edição Extra, 30 maio 2019.

CRUZ, Bruno; MELO, J; SILVA FILHO, L; RIBEIRO, L. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: monitoramento e avaliação de impactos dos fundos constitucionais. Brasília: IPEA, 2025.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. Nova Economia, v. 3, n. 1, p. 35–64, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina; MENDES, Philipe Scherrer. Tendências regionais da indústria brasileira no século XXI. In: MONTEIRO NETO, Aristides; COLOMBO, Lucileia; ROCHA NETO, João Mendes (Orgs.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas,

estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2023.

FREITAS, Elton.; BRITTO, Gustavo.; AMARAL, Pedro Vasconcelos Maia do. Related industries, economic complexity, and regional diversification: an application for Brazilian microregions. Papers in Regional Science, p. 100011-23, 2024.

FREITAS, Elton; ROMERO, João Prates; BRITTO, Gustavo; STEIN, Alexandre.; TORRES, Ramon. (2023). Dataviva: espaço de atividades e indicadores regionais de complexidade econômica, *Texto para Discussão do Cedeplar*, No. 657.

FURTADO, Celso. Intra-country discontinuities: towards a theory of spatial structures. Social Science Information, v. 6, n. 6, p. 7–16, 1967.

MONTEIRO NETO, Aristides; COLOMBO, Lucileia Aparecida; ROCHA NETO, João Mendes da. Políticas territoriais em tempos de múltiplas crises: desafios e perspectivas para o Brasil na década de 2020. In: MONTEIRO NETO, Aristides; COLOMBO, Lucileia Aparecida; ROCHA NETO, João Mendes da (orgs.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2023. p. 23-70.

MONTEIRO NETO, Aristides. Território e indústria no Brasil: revisitando o passado recente, mirando o futuro – conclusões e apontamentos para políticas regionais. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI. Brasília: IPEA, 2021. p. 513–541.

ROMERO, João Prates, FREITAS, Elton,

SILVEIRA, Fabrício, BRITTO, Gustavo, CIMINI, Fernanda, JAYME JR., Frederico Gonzaga. Complexity-based diversification strategies: a new method for ranking promising activities for regional diversification. *Spatial Economic Analysis*. August, p. 1–24, 2024. <https://doi.org/10.1080/17421772.2024.2384744>

ROMERO, João Prates; QUEIROZ, Arthur; SILVEIRA, Fabrício; FREITAS, Elton. Padrões de crescimento econômico na Amazônia Legal: uma investigação a partir de dados de emprego, desmatamento e complexidade. *Nota de Política Econômica nº 024*. São Paulo: MADE/USP, 18 ago. 2022.

ROMERO, João Prates; SANTOS, Cínthia; STEIN, Alexandre de Queiroz. Uma análise regionalizada dos desembolsos do BNDES por nível de complexidade das atividades e regiões. *Nota Técnica*. Belo Horizonte: Observatório do Desenvolvimento, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 21 abr. 2023.

SANTOS, Ulisses Pereira dos. Spatial distribution of the Brazilian national system of innovation : an analysis for the 2000s. *CEPAL Review*, v. 122, p. 217–234, 2017.

Observatório do Desenvolvimento

obd.cedeplar.ufmg.br

O Observatório do Desenvolvimento (ObD) é um grupo de pesquisa do Cedeplar-UFMG registrado no CNPq que tem como objetivo geral a produção sistemática de dados e estudos sobre o desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável tanto em âmbito nacional como regional, com ênfase na análise de políticas públicas.

DataViva

www.dataviva.info/pt/

Cedeplar

cedeplar.ufmg.br

IPEAD

ipead.face.ufmg.br/site/

FACE-UFMG

face.ufmg.br

Apoio

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

