2803

Brasília, outubro de 2022

SUMÁRIO EXECUTIVO

ALCANCES, LIMITES E AVANÇOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE: UMA ANÁLISE ESPAÇO-ESTRUTURAL DAS REGIÕES IMEDIATAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Murilo José de Souza Pires
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <murilo.pires@ipea.gov.br>.

Gislaine de Miranda Quaglio
Pesquisadora associada à Dirur/Ipea. *E-mail*: <gislaine.quaglio@ipea.gov.br>.

Rodrigo Portugal
Pesquisador associado à Dirur/Ipea. *E-mail*: <rodrigo.portugal@ipea.gov.br>.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2803

Este é o último estudo da trilogia que discute aspectos do papel da política regional e seus instrumentos financeiros na região Centro-Oeste. A linha de pesquisa tem por objetivo compreender as dinâmicas econômicas das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, com destaque especial para os problemas relacionados com as avaliações econômicas dos fundos constitucionais de financiamento (FCFs), os quais foram estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Neste primeiro momento, busca-se avaliar a II Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), definida no inciso I do art. 5º do Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, conforme determinações da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que introduziu em seu parágrafo 16 do art. 37 da CF/1988 a obrigatoriedade de avaliações de políticas públicas.

Desse modo, as investigações que se encontram em curso nessa linha de pesquisa não esgotam todas as múltiplas determinações estabelecidas pela complexidade do fenômeno regional brasileiro, mas, sim, aprofunda algumas questões relacionadas com o papel que os FCFs têm na dinâmica econômica das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por seu turno, as abordagens metodológicas adotadas na tríade de investigações se encaixam na classificação de pesquisas quali-quantitativa,[1] pois adotam o método histórico-estrutural e técnicas de análise multivariada e inferência estatística, ou seja, há uma integração metodológica com o fito de reconstruir o concreto à luz de uma síntese entre sua dinâmica econômica e seus momentos estáticos, como destacado por Santos (2011).[2]

Em síntese, a combinação da abordagem qualitativa e de técnicas quantitativas é empregada nas pesquisas desenvolvidas por Pires *et al.* (2022a; 2022b), que discutiram o caso do estado de Goiás e Mato Grosso. A intenção desta agenda é lançar nova perspectiva sobre como os recursos dos FCFs, como instrumentos de política regional, são direcionados e como sua efetividade é avaliada.

Os trabalhos de Pires *et al.* (2022a; 2022b) reúnem elementos importantes da trajetória do Centro-Oeste que compõem a análise histórico-estrutural e buscam

1. Para mais informações, ver Michel (2009).
2. Para mais detalhes, ver Santos (2011, p. 63), o qual entende que "sistema e estrutura são dois conceitos edificantes na medida em que são sincrônicos (estáticos) e estão presentes em todo o momento da análise, tanto para estudar o passado como para interpretar o presente e planejar o futuro. A noção de processo sintetiza o conteúdo diacrônico (dinâmico) da análise. O processo é a observação de transformações qualitativas da forma como estão vinculados os elementos estruturais (estáticos) que, em geral, são reconhecidos/observados a partir de comparação de distintos momentos no tempo. O caráter 'sistêmico' da análise implica que a mudança não deve ser concebida unilateralmente, ao contrário, advém da tensão permanente entre estruturas internas e externas entre países e dentro de países".

configurar a região e suas especificidades ao longo do tempo. Adicionalmente, a análise empírico-quantitativa busca alinhar tal trajetória à formatação de territórios que apresentem condições distintas para fins de ações e medidas de política regional; nesse caso, o FCO.

Nesse sentido, a nova abordagem metodológica empregada nesta trilogia de investigações – quer dizer, para as Unidades da Federação que edificam a região Centro-Oeste – tem a finalidade de construir uma proposta metodológica alternativa às avaliações econométricas de impacto *stricto sensu*, as quais adotam métodos experimentais e não experimentais para estabelecer relações de causa e efeito entre variáveis quantitativas, ou seja, buscam aferir causalidade entre as variáveis quantitativas da política pública e as variáveis preditoras, com o propósito de encontrar uma variável de resultado. Entende-se ser necessário buscar novas formas de avaliação, sobretudo formas que considerem a não homogeneidade dos territórios analisados.

A proposta metodológica apontada nesta investigação também tem o fito de compreender um pouco mais a interação entre as variáveis da *abordagem quali-quantitativa* para as regiões periféricas do Brasil, uma vez que permite verificar os alcances e os limites dos fundos constitucionais em alguma variável-alvo. Com a validação desse método de avaliação para a região Centro-Oeste, então, propõe-se avançar, em momento posterior, para a compreensão das especificidades das regiões Norte e Nordeste.

Para tanto, a indagação que serviu como fio condutor da trilogia – mais precisamente para o estudo de caso dos estados de Goiás, Mato Grosso e, por fim, para o caso do Mato Grosso do Sul – foi a seguinte: qual o perfil de associações espaciais dos municípios do estado do Mato Grosso do Sul, por meio de algumas variáveis econômicas – e, adicionalmente, verificar como as variáveis FCO e produto interno bruto (PIB) *per capita* se comportaram em determinadas regiões com perfis distintos no período de 2002 a 2018.

Para tanto, adota-se a hipótese, no trabalho, de que, como efeito geral, os desembolsos do FCO reforçaram os investimentos naquelas regiões que apresentavam dinamismo econômico. Porém, os efeitos marginais dos desembolsos do FCO, possivelmente, contribuíram para o crescimento do PIB total *per capita* daquelas regiões imediatas que se encontravam periféricas nos estados que edificam a economia sul-mato-grossense no período de 2002 a 2018.

Nesse sentido, observa-se que o tecido produtivo dessa formação econômica apresentou, no mesmo espaço e tempo, a constituição de unidades de produção que se encontram em processo de modernização bem como também enraizadas em sistemas de produção tradicionais e de subsistência. Essas características se intensificaram ainda mais com o processo de integração desse espaço regional aos mercados globalizados, depois dos anos 1990, pois acelerou o processo de transformação de suas estruturas produtivas, porém condicionado pelos impulsos das inovações tecnológicas provenientes da agricultura científica globalizada.

Isso significa que os agentes econômicos no estado do Mato Grosso do Sul estreitaram suas relações mercantis com os agentes econômicos interligados nas cadeias produtivas internacionais, em especial com o capital financeiro, em grande parte metamorfoseado em fundos de investimento, que financiaram as atividades econômicas que apresentavam uma relação mais estreita com as demandas provenientes dos mercados globalizados.

Por outro ângulo, isso não significou a ausência do Estado nesses espaços regionais, mas, sim, a redução de sua força, na condição de agente de intervenção para estimular o desenvolvimento de atividades econômicas bem como para reduzir os desequilíbrios inter e intrarregionais. Desse modo, os resultados da investigação apontam que o estilo de desenvolvimento no estado do Mato Grosso do Sul vem reforçando esses desequilíbrios inter e intrarregionais e tonificando os problemas relacionados com a heterogeneidade estrutural e produtiva.

Isso pode ser aferido pelo método quantitativo, baseado na análise de agrupamentos, pois permitiu identificar padrões de municípios no estado do Mato Grosso do Sul de acordo com variáveis consideradas de cunho estrutural.[3] No caso das distribuições geográficas dos *clusters* identificados na região sul-mato-grossense, conforme composição no âmbito das regiões imediatas,

3. Entende-se que a classificação encontrada pode ser utilizada por órgãos governamentais como base para a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas, sobretudo para o direcionamento planejado de recursos, como é o caso dos empréstimos do FCO.

há a constituição de sete agrupamentos de municípios que apresentam características estruturais distintas em si mesmo. Há uma variedade de combinações que permite classificá-los em um ordenamento que percorre aqueles agrupamentos que apresentam alta dinâmica econômica e baixa vulnerabilidade social até os agrupamentos de municípios que se edificaram em baixo dinamismo econômico e alta vulnerabilidade social.

No caso das regiões imediatas de Três Lagoas e Naviraí-Novo Mundo, os seus agrupamentos de municípios sugerem a necessidade de compreender um pouco mais o papel que os recursos do FCO têm como financiadores da atividade econômica nesses espaços geográficos. Isso acontece porque, mesmo existindo uma concentração de recursos do FCO em agrupamentos considerados dinâmicos, ainda assim se observa que naqueles agrupamentos de municípios considerados como periféricos, mesmo de forma marginal, os recursos direcionados pelo FCO apresentam certo potencial para estimular a dinâmica econômica e, com isso, melhorar os seus indicadores estruturais.

De um lado, está uma região imediata onde estão localizadas plantas industriais do setor de papel e celulose (Três Lagoas), mas que não auferem transbordamento para os municípios vizinhos; e de outro, a região imediata de Naviraí-Novo Mundo, cuja estrutura do seu principal município (Naviraí) se baseia na produção de soja, milho e cana-de-açúcar bem como na grande propriedade rural.

Para isso se concretizar é importante pensar a política de financiamentos dos fundos constitucionais como uma ferramenta que incorpora em seu centro de decisão a identificação de perfis de agrupamentos que podem ser alvo de ações específicas. O primeiro passo é reconhecer que os recursos via crédito público subsidiado apresentam respostas diferentes conforme seu local de disseminação; portanto, incorporar a heterogeneidade estrutural e produtiva revela-se uma tentativa válida para contribuir com o constante debate sobre a efetividade desse tipo de financiamento regional.

Nesse sentido, a escolha de *clusters analysis* apresenta-se como uma novidade na literatura sobre o papel dos FCFs das macrorregiões brasileiras e busca incorporar heterogeneidade local às análises que compreendem territórios com características semelhantes ou não. A persistência das desigualdades regionais acarreta um ciclo de subdesenvolvimento que poderia ser minimizado com o uso alinhado de diversos instrumentos – por exemplo, o FCO diante de distintos perfis territoriais.

Por fim, reforça-se que a metodologia apresentada gera interpretações que exprimem um contexto circunstanciado, ou seja, reflete a escolha das variáveis e o método de clusterização utilizado. Dinâmicas temporais da heterogeneidade ou outros processos que se constroem ao longo do tempo, sejam eles econômicos, sejam sociais e geográficos, podem ser considerados como contextos adicionais para explicar o retrato estático dos agrupamentos. Para análises sobre estados de outras macrorregiões do Brasil, segue sendo importante revisar as variáveis definidas como base para os perfis de *clusters*, de modo a buscar aquelas que de maneira mais adequada contribuam para a classificação de seus territórios.

REFERÊNCIAS

MICHEL, M. H. (Org.). **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PIRES, M. J. de S. *et al*. **A metamorfose do capital em Mato Grosso**: heterogeneidades e perspectivas sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste nas regiões imediatas (2002-2018). Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2022a. (Texto para Discussão, n. 2790).

PIRES, M. J. de S. *et al*. **Avaliação do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) do estado de Goiás**: ensaio metodológico. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2022b. (Texto para Discussão, n. 2730).

SANTOS, F. P. O enfoque histórico-estrutural e a crítica relegada. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 51-81, 2011.