

# FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO: NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO E OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA<sup>1</sup>

Ronaldo Vasconcelos<sup>2</sup>

Murilo José de Souza Pires<sup>3</sup>

Gislaine Quaglio<sup>4</sup>

Rodrigo Portugal<sup>5</sup>

Guilherme Lopes<sup>6</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota é divulgar a pesquisa em curso no âmbito da Dirur do Ipea sobre os fundos constitucionais de financiamento (FCFs) para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil.

São apresentados os principais objetivos, os resultados iniciais e as principais metas alcançadas pelo trabalho, que teve início a partir da demanda oriunda do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2020 para avaliar os impactos dos FCFs.

Inicialmente, a pesquisa abrangeria os impactos dos financiamentos dos FCFs sobre a economia das macrorregiões, mas se expandiu para uma clusterização<sup>7</sup> da região Centro-Oeste de forma a auxiliar na governança e na indução do fluxo de recursos no território.

## 2 MOTIVAÇÃO

As desigualdades regionais são persistentes e características do desenvolvimento brasileiro, apesar do histórico de ações, programas e políticas públicas voltadas para a sua redução.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua27art17>

2. 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*: <ronaldo.vasconcelos@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: <murilo.pires@ipea.gov.br>.

4. Pesquisadora associada na Dirur/Ipea. *E-mail*: <gislaine.quaglio@ipea.gov.br>.

5. Pesquisador associado na Dirur/Ipea. *E-mail*: <rodrigo.portugal@ipea.gov.br>.

6. Professor de economia na Universidade Federal de Alagoas (Ufal)/campus do Sertão-Unidade Santana do Ipanema; e doutorando em desenvolvimento econômico no Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (CEDE/IE/Unicamp). *E-mail*: <guilherme.cla.lopes@gmail.com>.

7. Clusterização refere-se ao termo em inglês *cluster analysis* (análise de agrupamentos).

Os FCFs do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram criados no âmbito da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) no intuito de fomentar a redução dessas desigualdades, por meio de crédito direcionado aos setores produtivos nas regiões mencionadas, sobretudo para setores com atividades ligadas aos micro e pequenos empreendedores rurais e urbanos.

A inserção na CF/1988 dos FCFs decorreu de um longo período de vigência de planos, programas e projetos voltados para as regiões periféricas sem que houvesse redução significativa nos níveis de disparidades inter-regionais, em avaliações feitas a partir do PIB. Antes da criação dos FCFs, observou-se uma redução significativa do volume de recursos públicos disponíveis para financiamento de instrumentos e políticas com foco regional e uma dificuldade maior de mobilização de recursos privados para a promoção de ações e projetos produtivos naquelas regiões. Acrescentam-se a esse período, as taxas de juro elevadas, sobretudo para os pequenos e médios produtores rurais ou microempresários urbanos (Portugal e Silva, 2020).

A criação e o funcionamento dos FCFs aportaram, a partir de então, anualmente, um volume fixo de recursos em função dos critérios constitucionalmente definidos, que levavam em consideração: definição de valores em função da arrecadação federal, impedimento ao contingenciamento orçamentário, obrigatoriedade das transferências do tesouro para os órgãos executores, definição de alguns parâmetros de operacionalização, incluindo juros mais baixos, e parâmetros de correção inflacionária reduzidos.

Atualmente, do ponto de vista operacional, os bancos regionais de desenvolvimento – Banco da Amazônia S.A. (Basa), no Norte; Banco do Nordeste do Brasil (BNB), no Nordeste; e o Banco do Brasil para o Centro-Oeste – propõem anualmente programas de financiamento dos FCFs que, a rigor, deveriam seguir as diretrizes e prioridades inclusas em política, planos e programas de desenvolvimento regional.

Cabe a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e aos planos regionais de desenvolvimento o papel de orientar diretivas para a aplicação de recursos, com as programações anuais propostas pelas instituições financeiras se referindo às respectivas macrorregiões, posteriormente submetidas à avaliação e aprovação das superintendências regionais.

Utilizadas pelos bancos para divulgação de linhas, condições e prazos de financiamento ao público-alvo preferencial, essas programações deram e continuam dando, desde 1989, diretrizes para a alocação dos recursos dos FCFs – com os parâmetros assim definidos não sendo obrigatórios, mas, sim, apenas orientações preferenciais.

Essas programações de cunho mais geral foram se tornando mais complexas ao longo do período, tentando responder ao surgimento de necessidades e interesses relevantes para o mercado regional, sem, no entanto, procurar responder necessariamente aos desafios de promover a redução das desigualdades regionais.

Os relatórios de atividades definidos pela Lei nº 7.827/1989, que verificam o cumprimento das metas programadas, são realizados anualmente pelos agentes financeiros e se limitam a verificar aspectos financeiros e contábeis, assim como as avaliações de impacto realizadas hodiernamente, que pouco se conectam às tomadas de decisão dos agentes envolvidos com a governança dos FCFs.

Além da avaliação desenvolvida pela CGU em 2020, já foram realizados estudos pelo Ipea (Resende, 2017), pelas universidades e pelo próprio governo federal (Sefel, 2018), sem um envolvimento direto sobre o processo decisório.

Dado o processo de programação, avaliação e governança em baixa sintonia, tanto o perfil dos beneficiários quanto os setores produtivos contemplados dependem das demandas apresentadas aos agentes de crédito, que normalmente estão muito mais atentos a aspectos financeiros e bancários de cada operação do que ao fenômeno da redução das desigualdades regionais. Esses agentes têm demonstrado foco reduzido e pouco interesse em promover atividades produtivas mais adequadas ao perfil dos tomadores preferenciais, indicados pela programação anual ou por políticas públicas relacionadas, ou, ainda, que contemplem setores de atividades com maior dificuldade na obtenção de créditos nos agentes privados e estudos e análises avaliativas mais qualitativas são escassas (Resende, 2017).

Em anos recentes, alguns exercícios avaliativos demonstraram que os impactos econômicos e sociais das aplicações realizadas, em escala macrorregional e microrregional, não tinham maior significância nem contribuíam para a redução das desigualdades regionais (Sefel, 2018) sem a necessária interligação com a melhoria dos sistemas de tomada de decisão e aplicação de recursos no território.

Continuam persistentes, entretanto, as deficiências históricas do território, observadas no acesso e na disponibilização de serviços de infraestrutura – para dar suporte à produção, ao abastecimento de insumos, ao escoamento da produção etc. –, e a redução paulatina de níveis de investimentos públicos associados, visando suprir as necessidades e resolver os estrangulamentos, tem suscitado um movimento de mudança legal e regulamentar, intra e infraconstitucional.

Vários projetos, de iniciativa de parlamentares, tramitam atualmente no Congresso, muitos deles apoiadas pelos governos estaduais, que buscam liberar uma parte significativa ou mesmo a totalidades dos recursos dos FCFs para serem alocados no financiamento da expansão ou melhoria da rede de infraestrutura (Lopes, Macedo e Monteiro Neto, 2021).

Os governos estaduais, que têm participação lateral na governança dos FCFs, parecem querer chamar para si o protagonismo na aplicação dos recursos, propugnando que a expansão da infraestrutura teria melhor e maior impacto na dinâmica econômica – como se acreditasse que existe disponibilidade de recursos privados para suprir as necessidades diretas do setor produtivo. Essa percepção decorre da difusão de resultados de exercícios de avaliação recentemente divulgados denotando pequeno impacto das aplicações nas desigualdades regionais em municípios e sub-regiões.

Políticas de desenvolvimento mais sensíveis às condições locais, entretanto, apresentam como concepção básica reduzir possíveis assimetrias espaciais, em comparação com aquelas geradas por ações baseadas em territórios homogêneos ou escolhas setoriais com pouca conexão regional. Desse modo, a identificação e a compreensão adequada do espaço econômico acabam por requerer estratégias e avaliações que considerem a dimensão geográfica apropriada para análise, monitoramento e condução de ações para mitigação dessas assimetrias (Barca, McCann e Rodríguez-Pose, 2012; Garcilazo e Martins, 2020).

### 3 OBJETIVOS

Realizada a análise crítica sobre os desdobramentos das avaliações realizadas, a pesquisa tem por objetivo explorar os mecanismos de tomadas de decisão (programações anuais, portarias, pareceres) em relação aos FCFs, verificando sua consonância com as dinâmicas territoriais

existentes e o fluxo de recurso das agências, de forma a tornar mais assertiva a direção das avaliações a serem efetuadas.

O objetivo geral se adequa a uma visão panorâmica sobre as aplicações dos FCFs, desde sua criação até o presente, contribuindo para os fins propostos, conforme a CF/1988 e a legislação, de redução das desigualdades regionais em escala sub-regional.

Nesse sentido, um dos objetivos específicos é a produção de uma clusterização do território para verificar as dinâmicas territoriais existentes que impactam a aplicação e governança dos FCFs. A partir disso, verificam-se as sub-regiões selecionadas, onde as aplicações dos FCFs foram mais significativas, quais fatores permitiram a convergência, a correspondência com padrão produtivo e o público-alvo ali existente.

Outro objetivo específico é analisar a governança sobre os FCFs, descrevendo seus mecanismos, importância para a definição das programações anuais e se são instrumentos de governança efetivos. Com isso, analisam-se avaliações de impacto, instituições e fontes de financiamento relacionadas, a exemplo de recursos públicos e privados.

A linha de ação do estudo da governança está pautada na adequação territorial dos FCFs, em termos de dinâmica econômica e social e da indução dos fluxos de recursos aplicados pelas agências na direção dos locais onde os investimentos ou despesas de custeio são realizadas.

#### 4 METODOLOGIA

A pesquisa utiliza o método histórico-estrutural em todas as suas etapas, metodologia recorrentemente utilizada nos textos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e já empregada em Pires *et al.* (2022), Pires e Quaglio (2022) e Pires, Quaglio e Vasconcelos (2022), as quais estão sintetizadas nesta investigação.

Ademais, o estudo referencia-se no guia de avaliação *ex post* do governo federal, publicado em 2018 (Brasil, 2018), que apresenta tipos de avaliação complementares a de impacto, como a de desenho e governança.

A análise da governança está sendo realizada de forma documental, conforme em Portugal e Silva (2020), sobre as políticas de desenvolvimento regional, por meio de atas, resoluções, regimentos internos dos conselhos ou outros documentos disponíveis em sítios públicos e páginas oficiais das superintendências de desenvolvimento regional, bancos de desenvolvimento regional e ministérios envolvidos.

Conforme desenvolvido em Pires *et al.* (2022), Pires e Quaglio (2022) e Pires, Quaglio e Portugal (2022), a formação empírico-quantitativa dos *clusters* e fluxos das agências está baseada em um conjunto de técnicas de análise multivariada e análise espacial via sistemas de informação geográfica (SIGs). O objetivo é identificar grupos de municípios da área de abrangência do FCFs, internamente homogêneos, com base em variáveis consideradas de caráter estrutural.

Já para a compreensão dos fluxos de crédito, a análise espacial é usada no sentido de investigar como tais eventos podem revelar fenômenos expressos em determinada distribuição geográfica, especificamente, processos pontuais que caracterizam a atuação das agências bancárias operadoras dos FCFs. Entre as técnicas a serem utilizadas podem-se considerar medidas centrográficas espaciais, mapas de densidade de Kernel ponderado e mapas de fluxos georreferenciados.

Entre as bases de dados necessárias para o desenvolvimento da pesquisa e análise da governança a partir dos fluxos de crédito e formação de *clusters* estão previamente elencadas as que se seguem.

- desembolsos anuais dos FCFs, por município, contendo informações sobre valor, porte, setor, programa, modalidade, risco, identificação da agência bancária operadora, município da agência de origem e município destino do projeto, entre outras;
- censos demográficos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- censos agropecuários: IBGE;
- índice de acessibilidade geográfica: IBGE;
- saldos por município (Estatística Bancária Mensal – Estban): Banco Central do Brasil (BCB);
- bases da relação anual de informações sociais (Rais) por estabelecimentos: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE);
- índice de vulnerabilidade social (IVS): Ipea; e
- arquivos vetoriais usados em SIGs, sendo, malhas municipais, regiões geográficas, sistemas viários, biomas, entre outros.

## 5 RESULTADOS INICIAIS

Os resultados iniciais da pesquisa foram realizados para o Centro-Oeste, uma discussão sobre a formação de *clusters* a partir de variáveis histórico-estruturais para os três estados da macrorregião. As evidências para o estado de Goiás estão publicadas em Pires *et al.* (2022), enquanto os resultados para o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul encontram-se em Pires, Quaglio e Portugal (2022). Espera-se, com o avançar da pesquisa, realizar os mesmos exercícios para as regiões Norte e Nordeste do Brasil, com a contratação de consultores especializados nesses territórios.

Os mapas 1, 2 e 3 revelam o caráter heterogêneo da composição de municípios em cada estado do Centro-Oeste. Na etapa 1, cada estado foi alvo de investigação, e os agrupamentos identificados foram analisados à luz de suas trajetórias histórico-estruturais.

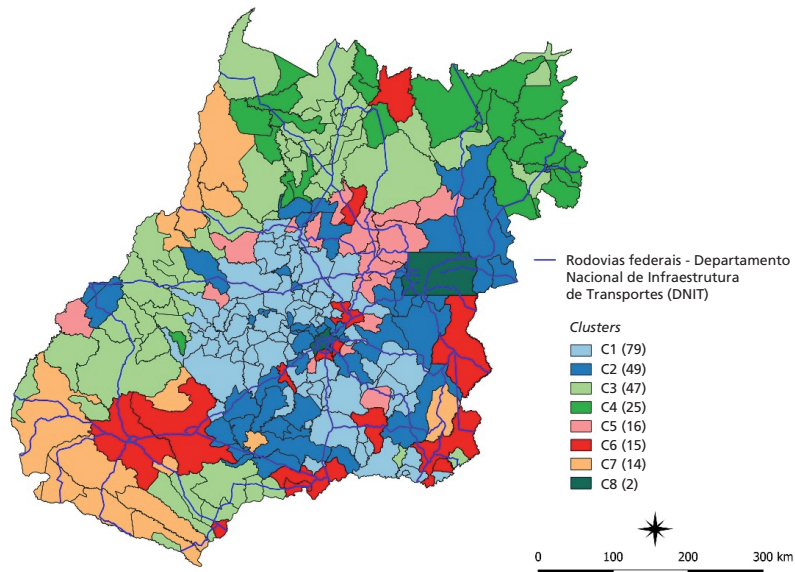
Os resultados sugerem possíveis regiões de atenção para a política regional, especificamente no âmbito do direcionamento de recursos do FCO.<sup>8</sup>

---

8. Os resultados completos das análises de cada estado podem ser verificados em Pires *et al.* (2022), Pires e Quaglio (2022) e Pires, Quaglio e Portugal (2022).

## MAPA 1

### Clusters formados para Goiás e Distrito Federal

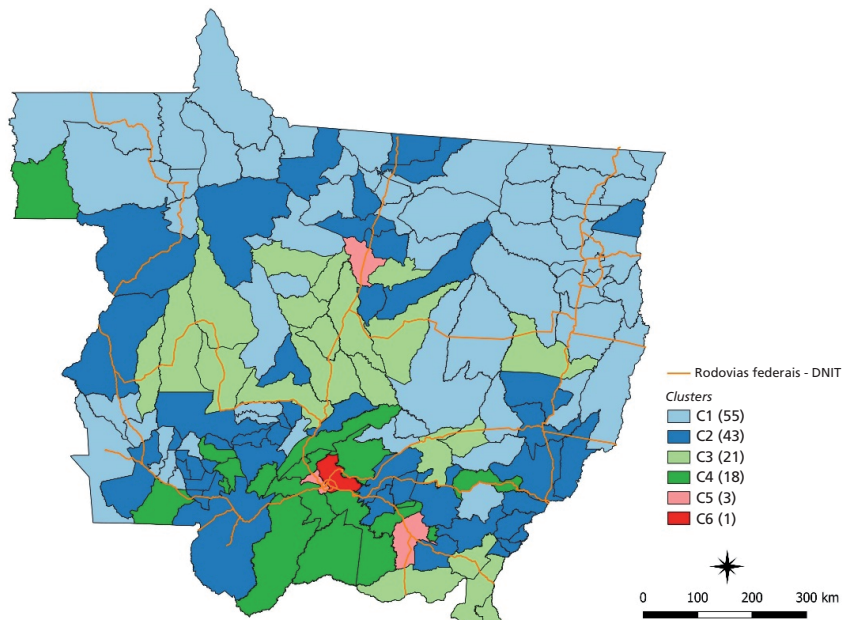


Elaboração dos autores.

O mapa mostra a gradação das regiões conforme a classificação histórico-estrutural proposta. As regiões 3 e 4 são *clusters* com piores indicadores e mais suscetíveis aos recursos dos fundos, especialmente localizados no norte do estado, enquanto o *cluster* 6 tem melhores indicadores e uma trajetória de desenvolvimento mais consolidada. Inclusive foi este último, a região imediata mais dinâmica escolhida por Pires *et al.* (2022) para análise mais acurada.

## MAPA 2

### Clusters formados para Mato Grosso

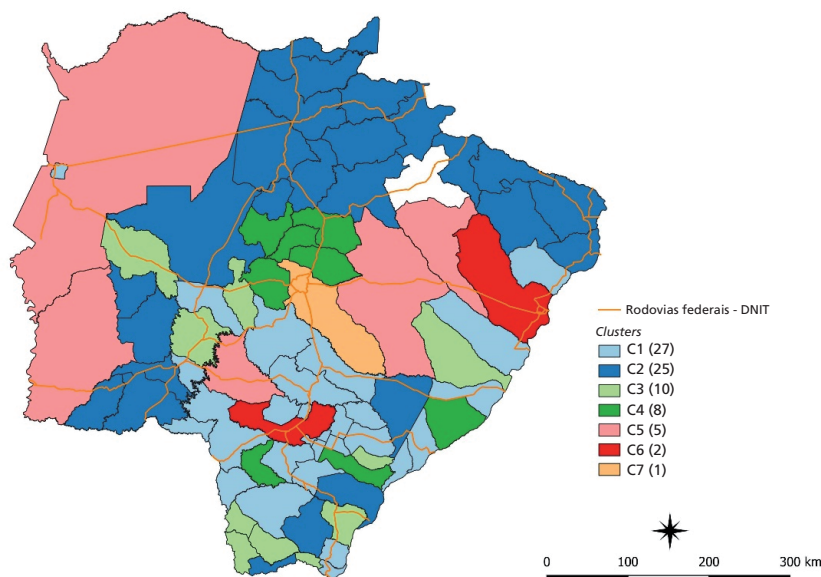


Elaboração dos autores.

Do mesmo modo que em Goiás, em Mato Grosso é visível a separação entre o *cluster* C4, que possui condições mais periféricas, e os *clusters* C3 e C5, com melhores indicadores. A avaliação completa dos resultados se encontra em Pires e Quaglio (no prelo).

### MAPA 3

#### Clusters formados para Mato Grosso do Sul



Elaboração dos autores.

Em Mato Grosso do Sul, o *cluster* 3 apresenta indicadores mais frágeis e está disperso pelo território, enquanto a região de C5 e C6 apresentaram os melhores índices.

Espera-se que os resultados auxiliem nos estudos de governança e de fluxos territoriais a serem desenvolvidos na etapa 2.

## 6 RESULTADOS EM CONSTRUÇÃO

A segunda etapa, em desenvolvimento, reside no entendimento sobre o papel da governança dos fundos e sua confluência com o fluxo territorial dos recursos desembolsados. Estuda-se a tomada de decisões e o desenho da política com foco de redução das desigualdades regionais está firmada para um melhor desenvolvimento de avaliações de impacto convergentes aos ditames da ação pública.

A etapa encontra-se em tratativas para acordo de cooperação entre o Ipea e a Cepal, de modo a dar prosseguimento à articulação entre a governança e a clusterização desenvolvida na etapa 1.

Um primeiro exercício entre a programação do FCO e a clusterização proposta está em revisão por pares, para posterior envio ao editorial do Ipea. A análise mostra como os mecanismos se conectam e as oportunidades para a tomada de decisão de acordo com a PNDR.

Já a abordagem qualitativa reside na compreensão dos fluxos de crédito. A análise espacial é usada no sentido de investigar como tais eventos podem revelar fenômenos expressos em determinada distribuição geográfica, especificamente processos pontuais que caracterizam a atuação das agências bancárias operadoras do FCO.

Quando se estudam os padrões de ocorrências no espaço, o interesse se revela tanto em identificar a própria localização espacial do evento – concentração, centralidade, dispersão, entre outros – quanto em compreender o relacionamento de tal evento e as características do território de ocorrência (agrupamentos).

Essa fase em desenvolvimento está alinhada ao aspecto micro das agências, respondendo qual dinâmica territorial influi na concessão do crédito subsidiado decorrente do FCO e como o processo de governança alcança o cotidiano da tomada de recursos pelos empreendedores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Assim, como a governança, a análise dos fluxos está em formação, porém, já com achados para a região Centro-Oeste.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste texto foi apresentar a contextualização, os objetivos e os resultados iniciais e em formação da pesquisa sobre os FCFs que está em andamento na Dirur do Ipea.

Os achados mostram o avanço na formação de *clusters* para o Centro-Oeste a partir do método histórico-estrutural, com resultados para os três estados da região. Entretanto, ainda é necessário o avanço da metodologia em questão para as regiões Norte e Nordeste. O diferencial está na análise sub-regional mais ampla que a metodologia propõe, de modo a refinar o entendimento sobre o território.

A formação dos *clusters* está alinhada aos processos de governança dos FCFs e está em formação, tratativas para seu prosseguimento dentro de um acordo de cooperação. O objetivo dessa fase é apresentar os mecanismos de governança dos fundos, suas instituições e regramentos, de forma a propor avaliações mais assertivas para o desafio da redução das desigualdades regionais.

Na última etapa, apresenta-se o estudo sobre os desdobramentos nas agências das tomadas de decisões formuladas pelos processos de governança. Analisam-se os fluxos territoriais e de mercado para a indução do crédito em contrapartida aos ditames da governança de uma ação pública que se pretende redutora das desigualdades intra e inter-regionais.

## REFERÊNCIAS

BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 1, p. 134-152, Feb., 2012.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*, v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Ipea, 2018.

GARCILAZO, J.-E.; MARTINS, J. O. New trends in regional policy: place-based component and structural policies. *In*: FISCHER, M.; NIJKAMP, P. (Ed.). **Handbook of regional science**. Berlin: Springer, 2020, p. 1-22.

LOPES, G.; MACEDO, F. C. de; MONTEIRO NETO, A. Propostas recentes de mudanças nos fundos constitucionais de financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 3, p. 398-410, set./dez. 2021.

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

PIRES, M. J.; QUAGLIO, G. M. Heterogeneidade estrutural e agricultura: um olhar sobre as regiões imediatas do Estado de Goiás e Distrito Federal entre os anos de 2002 e 2018. *In*: SANTOS, G. R.; SILVA, R. P. (Org.). **Agricultura e diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2022, p. 251-288.



PIRES, M. J.; QUAGLIO, G. M.; VASCONCELOS, R. R. **A metamorfose do capital em Mato Grosso**: heterogeneidades e perspectivas sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste nas regiões imediatas (2002-2018). Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2790).

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. da. **História das políticas regionais**. Brasília: Ipea, 2020.

RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2017.

SEFEL – SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA. **Relatório de avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília: Sefel, 2018.

