

DIAGNÓSTICO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)¹

Murilo José de Souza Pires²

O objetivo deste artigo é verificar em que medida os recursos do FCO, para o interregno de 1995 a 2012, estão em conformidade com as diretrizes traçadas pela Lei nº 7.827 e pelo Decreto nº 6.047. Adota-se a hipótese de que a distribuição dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) seguiu os parâmetros estabelecidos pelo inciso III do Artigo 3º da Lei nº 7.827, que determina que os recursos do FCO sejam direcionados para reduzir os desequilíbrios intrarregionais no Centro-Oeste. As principais conclusões do trabalho destacaram que os recursos do FCO, para as atividades econômicas no Centro-Oeste, tiveram um impacto positivo tanto nos setores voltados para as atividades rurais quanto empresariais. No caso dos empréstimos do FCO por porte, nota-se que se concentraram, particularmente, naqueles tomadores que estão classificados nas tipologias mini/micro e pequeno. Por fim, observa-se, para o período de 1995 a 2012, que os recursos do FCO concentraram-se, prioritariamente, nas microrregiões de *alta renda e estagnadas*.

Palavras-chave: políticas públicas; financiamento; Centro-Oeste.

A DIAGNOSIS OF THE CONSTITUTIONAL MIDWEST FINANCING FUND (FCO)

The objective is to check to what extent the FCO resources for the interregnum from 1995 to 2012 are in accordance with the guidelines established by Law nº 7,827 and Decree nº 6,047. Adopt the hypothesis that the distribution of FCO resources followed the parameters established by subsection III of article 3 of Law nº 7,827 which determines what the FCO resources are directed to reduce intra-regional imbalances in the Midwest. The main conclusions noted that the FCO resources for economic activities in the Midwest, had a positive impact either in targeted sectors for rural activities is entrepreneurial. In the case of FCO loans by size, note that focused particularly those borrowers who are classified in types mini/micro and small. Finally, it is observed for the period 1995-2012, the FCO resources focused primarily on high-income micro and stagnant.

Keywords: public policy; financing; Midwest.

DIAGNÓSTICO DEL FONDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMIENTO DE CENTRO-OESTE (FCO)

El objetivo es comprobar en qué medida los recursos FCO para el interregno entre 1995 y 2012 están en conformidad con las directrices establecidas por la Ley nº 7.827 y el Decreto nº 6.047. Adoptar la hipótesis de que la distribución de los recursos FCO siguió a los parámetros establecidos por la fracción III del artículo 3 de la Ley nº 7.827 que determina que los recursos FCO se dirigen

1. Este artigo refere-se a capítulo da pesquisa intitulada *Impactos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste na Estrutura e Dinâmica Econômica da Região Centro-Oeste*, a qual foi apresentada junto ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) como requisito para o recebimento da declaração que o autor participou do Programa de Pesquisador de Pós-Doutorado (PPPD) e teve como supervisor o professor doutor Fernando César de Macedo Mota no período de 10/02/2014 a 28/02/2015.

2. Doutor em desenvolvimento econômico pela Unicamp. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. E-mail: <murilo.pires@ipea.gov.br>.

a reducir los desequilibrios intrarregionales en el Medio Oeste. Las principales conclusiones se señaló que los recursos FCO para actividades económicas en el medio oeste, tuvieron un impacto positivo tanto en los sectores afectados por las actividades rurales es empresarial. En el caso de los préstamos FCO por tamaño, nota que se centró particularmente aquellos prestatarios que hayan sido clasificados en tipos de mini/micro y pequeñas empresas. Por último, se observa para el período 1995-2012, los recursos FCO se centraron principalmente en micro altos ingresos y estancado.

Palabras clave: política pública; financiación; Medio Oeste.

DIAGNOSTIQUE DU FONDS CONSTITUTIONNEL DE FINANCEMENT DU DEMI-OUEST (FCO)

L'objectif est de vérifier dans quelle mesure les ressources FCO pour l'interrègne de 1995 à 2012 sont en conformité avec les lignes directrices établies par la loi n° 7827 et le décret n° 6047. Adopter l'hypothèse que la répartition des ressources FCO a suivi les paramètres établis par le paragraphe III de l'article 3 de la loi n° 7827 qui détermine ce que les ressources du FCO sont dirigés pour réduire les déséquilibres intra-régionaux dans le Midwest. Les principales conclusions de noter que les ressources FCO pour les activités économiques dans le Midwest, ont eu un impact positif soit dans des secteurs ciblés pour les activités rurales est entrepreneuriale. Dans le cas des prêts FCO par la taille, la note qui met l'accent en particulier ceux des emprunteurs qui sont classés dans les types de mini/micro et petites. Enfin, on observe pour la période 1995-2012, les ressources FCO ont porté principalement sur micro-revenu élevé et stagnante.

Mots-clés: politique publique; le financement; Midwest.

JEL: R58.

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1960, a integração da região Centro-Oeste à economia nacional impulsionou o processo de modernização do Centro-Oeste. Esse fenômeno ganhou ímpeto nos anos 1970, com a difusão e o avanço dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde, os quais incrementaram o progresso técnico, particularmente na atividade agropecuária. Essa modernização da agropecuária reduziu custos de produção, ampliou os excedentes agrícolas em decorrência da grande produção de grãos, que proporcionou, a partir dos anos 1980, a entrada, predominantemente, de grandes empresas dos setores agroindustriais, com o objetivo de aproveitar o potencial de matérias-primas ofertadas pelos produtores rurais e a proximidade com os mercados consumidores do Sudeste e do Sul.

Deste modo, houve um avanço nos setores agroindustriais, sobretudo aqueles relacionados com os complexos soja, milho, carnes, lácteo, sucroalcooleiro e, recentemente, empresas dos setores farmacêutico e automobilístico. Esse fato teve um papel importante na consolidação de uma estrutura agropecuária e agroindustrial fortemente interconectada com as principais cadeias produtivas nacionais e internacionais.³

3. Para mais detalhes, consulte Pires (2008).

Essa estratégia de integração das empresas do Centro-Oeste aos vetores externo e interno favoreceu, segundo os dados das Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2013, para a região responder por pouco mais de 9% do produto nacional, sendo o Distrito Federal aquele que mais contribuiu para a região, com 3,30%, seguido por Goiás, com 2,84%, Mato Grosso, com 1,68%, e Mato Grosso do Sul, com 1,30%.⁴

É no bojo dessas transformações da estrutura produtiva do Centro-Oeste que a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, instituiu o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), com o objetivo de criar programas de financiamento para os setores produtivos dessas regiões, que apresentavam assimetrias produtivas em relação ao centro dinâmico da economia nacional que é a região Sudeste. Esses recursos financeiros direcionaram-se para a realização de investimentos nos setores empresariais e rural, dinamizando, desse modo, as atividades econômicas desses espaços territoriais e reduzindo, assim, o hiato existente entre as macrorregiões brasileiras.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é verificar em que medida os recursos do FCO, para o interregno de 1995 a 2012, estão em conformidade com as diretrizes traçadas pela Lei nº 7.827 e pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, os quais incentivaram a promoção do desenvolvimento desses espaços regionais, por meio de estímulos financeiros, que visam diversificar a estrutura produtiva dos setores empresariais, rural e, recentemente, o desenvolvimento das microrregiões objeto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Para tanto, a hipótese deste trabalho fundamenta-se a partir da combinação de duas premissas mais gerais que apontam alguns problemas na execução dos fundos constitucionais. A primeira sustenta-se nos trabalhos de Oliveira e Domingues (2005), Almeida, Silva e Resende (2006) e Macedo e Matos (2008), que destacaram em seus trabalhos que os empréstimos efetuados pelos fundos constitucionais reforçaram aquelas regiões que apresentam maior dinamismo econômico.

A segunda premissa funda-se no trabalho de Macedo (2010), que evidência o seguinte fato para a região Centro-Oeste:

estas regiões, ao se articularem mais fortemente com o exterior, num contexto de baixo crescimento da economia, formam um espaço nacional muito mais heterogêneo razão pelas quais muitos autores apontam para a maior diferenciação dos espaços intra-regionais cada vez mais segmentados pela presença de poucas áreas dinâmicas que se ligam ao mercado internacional e, simultaneamente, cercado por outras com menor dinamismo ou mesmo estagnadas, cuja dinâmica, muitas vezes, é obstaculizada pela própria política econômica (Macedo, 2010, p. 120).

4. Confira mais em: <<https://goo.gl/EC1ZNz>>. Acesso em: 16 set. 2016.

Nesse sentido, adota-se a hipótese de que a distribuição dos recursos do FCO, mesmo seguindo os parâmetros estabelecidos pelo inciso III do Artigo 3º da Lei nº 7.827, que determina o “tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas” (Brasil, 1989), ainda assim, não conseguiu contemplar, de forma efetiva, o inciso III do Artigo 3º da Portaria do Ministério da Integração (MI) nº 379, de 15 de agosto de 2013, que estabelece que os recursos do FCO sejam direcionados para espaços regionais que tenham por objetivo reduzir os desequilíbrios intrarregionais no Centro-Oeste,⁵ por meio da promoção de investimentos nas microrregiões dinâmicas e estagnadas, uma vez que estão contemplando, prioritariamente, as microrregiões de *alta renda* e *estagnadas*, ou seja, estão contribuindo para o recrudescimento dos desequilíbrios intrarregionais.⁶

Essa estratégia de ação facilita a compreensão das mudanças estruturais que aconteceram no referido fundo, como também verifica se elas reforçaram ou não aqueles investimentos que se objetivaram em atividades econômicas que estão conectadas com os mercados nacionais e internacionais, sobretudo naqueles setores ligados à produção de *commodities* agropecuárias e minerais.

Para tanto, este trabalho encontra-se estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, o objetivo é apresentar, de forma geral, a origem e a consolidação institucional dos fundos constitucionais. Na seção 3, a meta é destacar a composição, a evolução estrutural e a distribuição dos recursos do FCO por microrregiões da PNDR ao longo do período de 1995 a 2012. Por fim, na seção 4 são apontadas algumas observações.

2 ORIGEM E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

A questão regional tornou-se presente em algumas Constituições brasileiras, outorgadas e promulgadas, pós-era Getúlio Vargas (1930), pois a ruptura do regime centrado em uma economia primário-exportadora e rural para uma economia modernizada, industrializada e urbanizada não se objetivou de forma integrada, homogênea no espaço e no tempo.

Ao contrário, o fato que se cristalizou foi a ampliação do hiato existente entre aquelas regiões que se modernizavam por meio da incorporação do progresso técnico em suas unidades de produção e aquelas regiões que permaneciam embebidas em estruturas produtivas arcaicas e tradicionais, aprofundando, dessa forma, o subdesenvolvimento brasileiro.

5. Essas regiões são compreendidas pela PNDR como foco de ações do Estado, no sentido de incrementar seu dinamismo econômico com o objetivo de reduzir o hiato existente entre aquela microrregião modernizada, como o caso da microrregião de *alta renda*, e aquelas regiões que ainda demandam do setor público e do setor privado ações no sentido de incrementarem seus investimentos e a produtividade do trabalho para reduzir as diferenças inter-regionais, e, conseqüentemente, os desequilíbrios intrarregionais.

6. É importante registrar que, no caso da região Centro-Oeste, a PNDR não estabeleceu microrregiões de baixa renda.

Assim, a difusão do progresso técnico objetivou-se de forma assimétrica na economia nacional e ampliou o grau de modernização das estruturas produtivas regionais, particularmente na região Sudeste. Contudo, dilatou o hiato existente em relação àquelas estruturas arcaicas e tradicionais. Apesar disso, aquelas regiões que estavam desconectadas dos impulsos proporcionados pelo mercado e/ou das ações do Estado, por meio de políticas públicas, não foram estimuladas para se modernizarem. Esse fato determinou o enraizamento dessas regiões e/ou unidades de produção em estruturas produtivas tradicionais e arcaicas, as quais demandavam pouco progresso técnico em suas unidades de produção.

É no bojo dessa problemática do subdesenvolvimento brasileiro que a questão regional foi colocada na reforma constitucional de 1934. Todavia, o diagnóstico sobre os desequilíbrios inter-regionais foi posto como um fenômeno localizado particularmente na região Nordeste, a qual sofria pelos problemas da seca. Para tanto, o governo federal garantiu, na Carta Magna, que 4% da receita tributária da União fosse deslocada para ações de defesa contra os efeitos da seca.

Na Constituição Federal de 1937, a questão regional esteve ausente no debate constitucional. Em 1946, a problemática regional reapareceu na Constituição, mas em decorrência de efeitos climáticos e demográficos. A proposta apresentada para corrigir o problema foi atacar a seca no Nordeste e ocupar a Amazônia. Por sua vez, é importante destacar que, mesmo apresentando o problema regional como derivado de um fenômeno climático e ocupação de vazios regionais, o debate sobre a política de desenvolvimento regional transbordou a questão da seca no semiárido nordestino e lançou um olhar sobre os problemas de ocupação da Amazônia.

Não obstante, a problemática regional, enquanto integração e redução das heterogeneidades regionais, somente ganhou espaço na agenda constitucional com a Constituição Federal de 1988. Nesta Carta Magna, a questão regional foi posta como um problema de integração econômica entre os espaços regionais brasileiros, focando sobretudo aquelas regiões nas quais o progresso técnico era incipiente e apresentavam atrasos históricos em relação às economias centrais brasileiras, como as localizadas nas regiões Sudeste e Sul.

As regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste eram vistas como atrasadas e periféricas no capitalismo brasileiro, e, por isso, demandavam ações do Estado, no sentido de promover investimentos produtivos para corrigir os desequilíbrios intra e inter-regionais. Para tanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 determinou a formação do FNO, do FNE e do FCO, cujo objetivo era financiar os investimentos produtivos, nos setores econômicos empresariais e rurais destas regiões, para minimizar os impactos dos desequilíbrios inter-regionais no país.

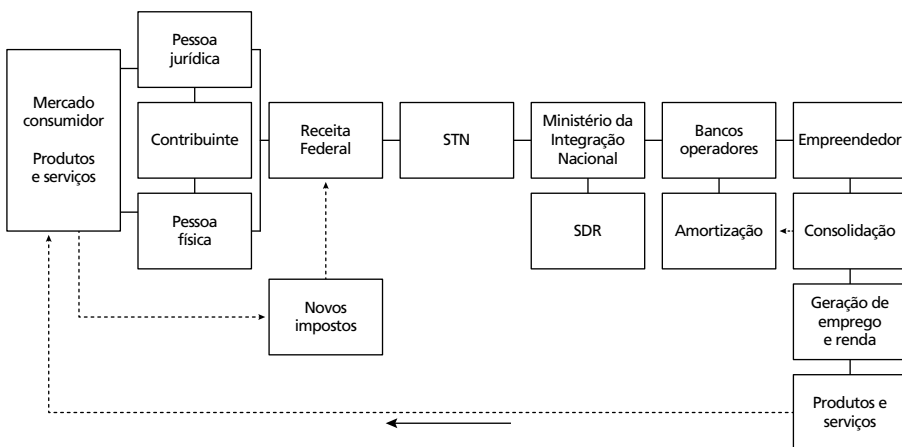
Assim, a problemática regional, fruto do desequilíbrio existente entre os avanços da modernização das regiões Sudeste e Sul *vis-à-vis* as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, teria os fundos constitucionais como instrumentos de financiamento da política de desenvolvimento regional, a qual tinha por objetivo reduzir o hiato existente entre as regiões que apresentavam avanço em seu processo de industrialização, urbanização e integração ao mercado interno e às regiões que ainda permaneciam vinculadas às atividades econômicas tradicionais e arcaicas.

Como destacou Ferreira (2013),

a criação dos fundos constitucionais de financiamento se deu devido à preocupação de correção dos desequilíbrios inter e intrarregionais na busca de garantir às regiões mais pobres os recursos necessários ao seu crescimento e à melhora das condições sociais. Nesta direção, tais fundos devem priorizar o atendimento a mini e pequenos produtores rurais, a micro e pequenas empresas, à região semiárida (no caso do FNE) e aos municípios localizados em microrregiões de baixa renda e de pouco ou nenhum dinamismo econômico (Ferreira, 2013, p. 78).

Para tanto, o mecanismo alimentador dos fluxos dos fundos constitucionais de financiamento estava constituído da seguinte forma: 3% da arrecadação total do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), seja de pessoas físicas, seja de pessoas jurídicas, constitui um fundo de recursos financeiros que são encaminhados do Ministério da Fazenda (MF), por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para o MI objetivando financiar a política regional nacional.

FIGURA 1
O ciclo dos fundos constitucionais de financiamento



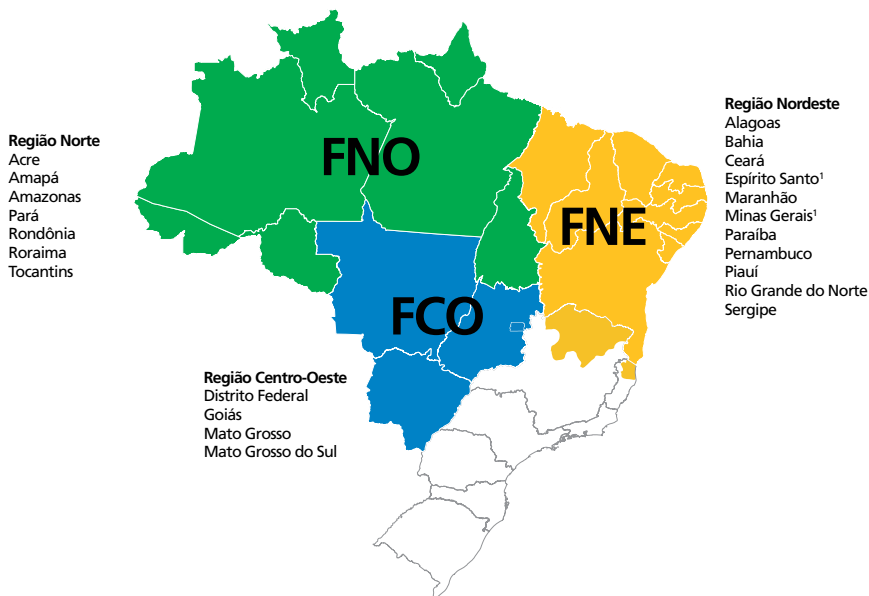
Com as diretrizes da política de desenvolvimento regional traçadas, o MI repassa os recursos captados pela STN para os bancos operadores: *i)* Banco do Brasil, no caso do FCO; *ii)* Banco da Amazônia, no caso do FNO; e, por fim, *iii)* Banco do Nordeste, para o caso do FNE.

Esses bancos operadores – no caso em tela, o Banco do Brasil – emprestam os recursos do FCO para os agentes econômicos (cooperativas, grandes, médios, pequenos e mini e/ou microprodutores) efetivarem seus investimentos produtivos ou como capital de giro para as empresas que estão localizadas nos setores rurais, industrial ou de comércio e serviços dos estados de Goiás, de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.

Sendo assim, o objetivo dos recursos ofertados pelos fundos constitucionais aos agentes econômicos é promover investimentos produtivos, de ampliação e modernização da capacidade produtiva, *prioritariamente* nas regiões que ainda encontram-se ligadas diretamente ou não a sistemas de produção que apresentam vínculos com unidades de produção ainda enraizadas em estruturas produtivas arcaicas e tradicionais, isto é, que precisam transformar-se em unidades produtivas modernas e demandadoras de insumos do setor industrial e serviços, particularmente aqueles relacionados com os setores de assistência técnica, comercialização, logística e financeiro.

Com esses investimentos, buscou-se ampliar o processo de modernização econômica do Centro-Oeste, uma vez que sua estrutura produtiva estava marcada por uma heterogeneidade estrutural que criava óbices para a formação de uma sociedade com maior grau de similitudes entre os agentes. A despeito disso, é importante ressaltar que a alimentação desse ciclo dos fundos constitucionais depende, portanto, da dinâmica da economia brasileira, pois sua fonte de recursos, em grande parte, deriva-se de produtos e renda que são sensíveis a flutuações econômicas. Por seu turno, o desenho institucional garante certa estabilidade e continuidade nos fluxos dos recursos dos fundos constitucionais, pois realimentam o sistema naquilo que se refere ao financiamento dessas regiões que apresentam uma dinâmica econômica e social diferenciada *vis-à-vis* as regiões Sudeste e Sul.

FIGURA 2
Regiões que constituem os fundos constitucionais



Fonte: MI (Brasil, 2012b, p. 17).

Nota: ¹ Municípios localizados em Minas Gerais e no Espírito Santo que foram incluídos na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Como o foco da política pública é proporcionar as condições objetivas para a transformação das realidades das populações que estão localizadas nas regiões com fortes vínculos em atividades econômicas marcadas por uma heterogeneidade produtiva, então a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, determinou, em seu Artigo 3º, inciso III, que:

Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos fundos:

III – *tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas*, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas (Brasil, 1989, grifos nossos).

Dos principais instrumentos para a transformação das estruturas econômicas da região Centro-Oeste, destacam-se, entre as linhas de financiamento do Fundo Constitucional do Centro-Oeste, os seguintes:

- a) FCO empresarial:
- Programa de Desenvolvimento Industrial;
 - Programa de Infraestrutura Econômica;
 - Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional;
 - Programa de Desenvolvimento dos Setores Comercial e de Serviços.
- b) FCO rural:
- Programa de Desenvolvimento Rural;
 - Programa de Conservação da Natureza (Pronatureza);
 - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).⁷

Desse modo, o foco central das políticas de desenvolvimento regional é criar um ambiente favorável para os agentes econômicos materializarem suas decisões de investimentos em atividades econômicas que ampliem o produto, a renda e o emprego e reduzam o hiato existente entre a produtividade do trabalho materializado entre as economias centrais e as periféricas do capitalismo nacional.

Ao induzir os investimentos de modernização dessas atividades econômicas, esse hiato tecnológico e produtivo, *em tese*, vai reduzindo ao longo do tempo e há uma convergência de renda *per capita* entre as regiões periféricas e centrais. Logo, os efeitos desses investimentos de modernização e de criação ou ampliação de capacidade produtiva induzem outros investimentos.

Esse possível efeito de transbordamento, no longo prazo, induziria novas ondas de investimento, reduzindo, portanto, o grau de heterogeneidade produtiva existente entre as regiões. No entanto, isso não significa que houve a superação da condição de uma economia subdesenvolvida, dado que as assimetrias regionais, setoriais, de porte do progresso técnico, persistem entre os agentes econômicos.

3 COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO ESTRUTURAL DO FCO AO LONGO DO PERÍODO DE 1995 A 2012

Como destacado anteriormente, o objetivo da política de desenvolvimento regional é reduzir os desequilíbrios regionais. Para tanto, a política tem que criar as condições concretas para o cumprimento do objetivo proposto, pois, caso contrário, observar-se-á o recrudescimento das disparidades de renda, emprego e produção entre as regiões nacionais.

7. Um esclarecimento metodológico: para fins deste trabalho, foram agrupados na categoria Pronaf todos os valores dos contratos efetivados no âmbito do FCO para as tipologias: *i*) reforma agrária; e *ii*) demais linhas do Pronaf tradicional.

Para avaliar a política de desenvolvimento regional, no caso específico do Centro-Oeste, o objetivo da próxima subseção é esmiuçar um pouco mais a estrutura do FCO para verificar em quais Unidades da Federação (UFs) os recursos do FCO estão se concentrando, quais linhas de financiamento estão recebendo maiores aportes de recursos e, por fim, verificar quais agentes econômicos estão aglutinando mais os recursos do FCO no período de 1995 a 2012.

3.1 Evolução dos empréstimos do FCO por UFs

Como é destacado no gráfico 1, em termos dos valores totais dos contratos do FCO, observa-se, no interregno de 1995 a 2012, dois movimentos distintos, ou seja, entre 1995 e 2000, os recursos do fundo foram relativamente inferiores àqueles recebidos no período de 2003 a 2012. Em 1995, o FCO emprestou R\$ 403,5 milhões para os produtores do Centro-Oeste, e, em 2000, esses valores foram de R\$ 858,8 milhões, porém, em 2001 e 2002, houve crescimento significativo no valor total dos recursos disponibilizados para o FCO.⁸

Em 2003, no início do governo Lula (2003-2010), há uma expansão no valor total dos contratos e no número total de operações contratadas. Em 2003, o número de operações contratadas foi de 11.987 e o valor total dos contratos de R\$ 1.380,9 milhão. No entanto, é importante ressaltar que esse incremento no valor total dos recursos contratados do FCO não foi automático, dado que, no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), foi adotada uma política econômica conservadora que segurou a expansão do crédito nos dois primeiros anos, mas com suaves liberações nos anos seguintes. Por sua vez, somente em 2008 o valor total dos contratos do FCO superou os valores repassados durante o último ano do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (2002).

Isso aconteceu porque a economia brasileira foi afetada pela crise financeira internacional, pela insolvência de alguns bancos norte-americanos, particularmente Lehman Brothers e Merrill Lynch, que contaminaram a formação das expectativas dos agentes econômicos que operaram na economia nacional, criando, assim, um empocamento financeiro nos bancos públicos e privados.

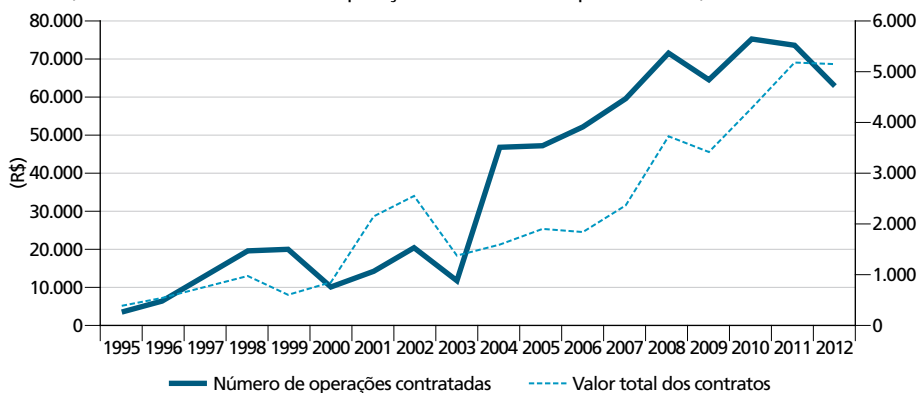
Para estimular a demanda agregada, a autoridade econômica utilizou o banco público como instrumento de reversão dessas expectativas negativas, e, para isso, expandiu o crédito público. Desse modo, observa-se que, nos períodos posteriores a 2008, os valores totais dos recursos do FCO apresentaram uma trajetória ascendente, favorecendo, assim, os financiamentos de atividades rurais e empresariais.

8. Todos os valores deste trabalho estão em preços constantes de 2010.

GRÁFICO 1

Valor total dos contratos e número total de operações contratadas: FCO (1995- 2012)

(Em R\$ milhões e número de operações contratadas, respectivamente)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MI.

Obs.: Valor total dos contratos em preços constantes de 2010.

A título de exemplificação, entre 2003 e 2007, a taxa de crescimento geométrica simples do número de operações contratadas do FCO cresceu 32,1% ao ano (a.a.), ao passo que o valor total dos contratos apresentou uma taxa de crescimento real de 10,8% a.a. Com a crise de 2008 a 2009, observou-se uma redução tanto no número de operações contratadas quanto no valor total dos contratos.

Com a recuperação da economia brasileira, a partir de 2009, principalmente em consequências das políticas anticíclicas adotadas para recuperar o mercado interno (aumento do salário mínimo, concessão de crédito pelos bancos públicos, exoneração fiscal, Programa Minha Casa, Minha Vida) observa-se uma recuperação no número e nos valores totais dos contratos do FCO.

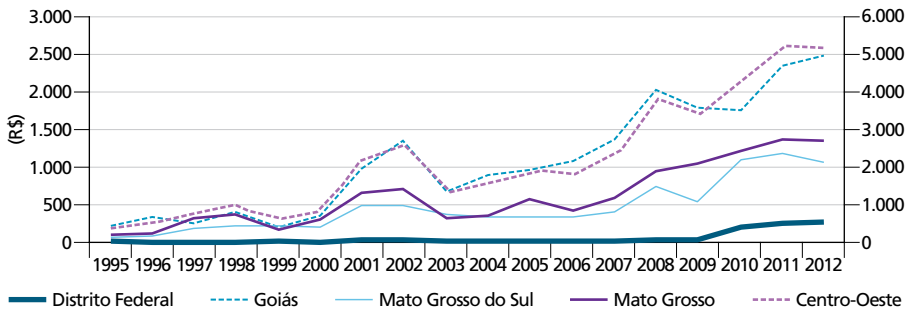
Apesar disso, um fato que merece destaque refere-se ao crescimento geométrico simples do valor total dos empréstimos do FCO e ao número de operações contratadas para o período de 2008 a 2012. Enquanto o valor total dos contratos do FCO cresceu em termos de taxas geométricas simples em 6,5% a.a., o número de operações contratadas, para o mesmo período, apresentou uma taxa de crescimento geométrico simples de -2,6% a.a. Esse fato está relacionado com a redução dessas operações a partir de 2010.

Desse modo, nota-se que, a partir de 2003, exceto no período da crise internacional de 2008 a 2009, há uma forte expansão no valor total dos contratos do FCO como também no número de operações contratadas. Isso foi fruto de uma política creditícia expansionista que, liderada pelos bancos públicos, teve o papel de auxiliar a política econômica na expansão da demanda agregada. Esta estratégia teve impacto importante no Centro-Oeste, pois proporcionou mais recursos para o FCO para financiar as atividades empresariais e rurais.

GRÁFICO 2

Valor total dos contratos por estado: FCO (1995-2012)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MI.

Obs.: Valor total dos contratos em preços constantes de 2010.

Em nível estadual, constata-se que, no período de 1995 a 2002, o estado de Mato Grosso do Sul obteve a maior taxa de crescimento geométrico simples do valor total dos contratos de empréstimos do FCO, ou seja, os empréstimos cresceram quase 26,4% a.a. Na sequência, vieram os estados de Mato Grosso, com quase 24% a.a.; de Goiás, com 22,6% a.a.; e, por fim, o Distrito Federal, com 4,8% a.a.

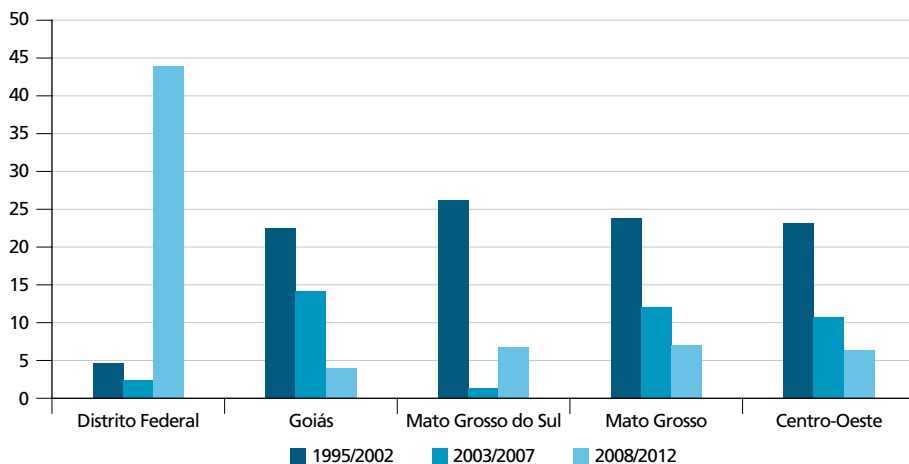
No período seguinte, isto é, entre 2003 e 2007, observa-se que as taxas de crescimento geométricas simples do valor total dos contratos de empréstimos do FCO foram inferiores àquelas apresentadas no período de 1995 a 2002. Enquanto o Centro-Oeste cresceu à taxa geométrica simples de quase 11,0% a.a., o estado de Goiás apresentou uma expansão de 14,2% a.a., seguido por Mato Grosso, com 12,1% a.a., Distrito Federal, com 2,4% a.a., e, finalmente, Mato Grosso do Sul, com 1,6% a.a.

Por seu turno, é importante registrar que, no período de 2008 a 2012, o FCO apresentou uma taxa de crescimento geométrico de 6,5% a.a. O Distrito Federal viu seus recursos elevarem-se em uma taxa de crescimento geométrico de 44,2% a.a., seguido por Mato Grosso, com 7,2% a.a., Mato Grosso do Sul, com quase 7,0% a.a., e, por fim, Goiás, com pouco mais de 4,0% a.a.

GRÁFICO 3

Taxas de crescimento geométrico anual do valor total dos contratos do FCO (1995-2002, 2003-2007 e 2008-2012)

(Em %)



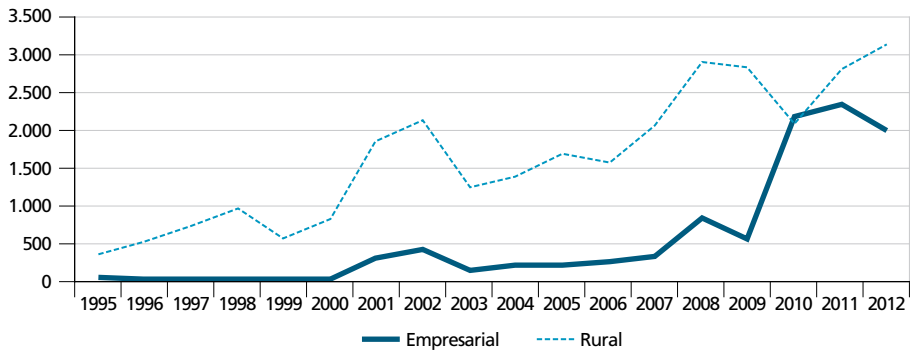
Elaboração do autor.

Não obstante, é importante destacar que, em termos de participação relativa dos estados no valor total dos recursos do FCO anual, Goiás foi o estado que mais recebeu recursos do FCO na região Centro-Oeste. Em seguida, vieram os estados de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. Em suma, observa-se que nos anos posteriores a 2003, excusos 2008 e 2009, houve uma expansão na oferta de recursos por parte do FCO, que teve um papel primordial para financiar os investimentos de modernização das atividades rurais e empresariais no Centro-Oeste.

Em nível agregado, o gráfico 4 destaca que, entre 1995 e 2012, exceto em 2010, houve a predominância de concessão de crédito por parte do FCO para as atividades voltadas para o setor rural, sobretudo para aquelas relacionadas com a produção agropecuária. Isto aconteceu porque o Centro-Oeste, desde meados dos anos 1970, desponta na produção agropecuária, sobretudo porque passou por forte processo de modernização de suas unidades produtivas, pois incorporou muitas inovações biológicas, químicas e físico-químicas em suas unidades de produção, ampliando, desse modo, seu excedente de produção.

Com esse aumento da produção agrícola, particularmente em culturas como soja e milho, que são fontes de proteínas, nota-se que, a partir dos anos 1980, no bojo dos programas de incentivo fiscais e financeiros proporcionados pelos estados, existiu uma expansão de agroindústrias processadoras de carnes, lácteos, alimentos e, recentemente, do complexo sucroalcooleiro, que demandaram novas fontes de financiamento para efetivarem seus investimentos produtivos, como também para capital de giro.

GRÁFICO 4
Valor total dos contratos por setor econômico do FCO (1995-2012)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MI.
 Obs.: Os valores estão em preços constantes de 2010.

Com isso, as agroindústrias aproveitaram esse diferencial do Centro-Oeste (matérias-primas em abundância, incentivos fiscais e financeiros, proximidade com os principais centros de consumo do país) e ampliaram seus investimentos produtivos com o objetivo de atender aos mercados interno e externo.

Por sua vez, o processo de agroindustrialização da região Centro-Oeste, ao induzir os investimentos produtivos, causou um efeito de transbordamento que dinamizou, também, os setores de comércio e serviços, os quais tiveram um peso significativo no total de contratos efetivados na rubrica FCO empresarial no interregno de 1995 a 2012. Além disso, o desenvolvimento dessas atividades empresariais e rurais demandou investimentos em infraestrutura econômica que impactaram positivamente a carteira de empréstimos do FCO empresarial.

Nesse sentido, ao se integrarem aos mercados interno e externo, as economias do Centro-Oeste foram desenvolvendo, de forma heterogênea,⁹ um tecido agropecuário e agroindustrial que teve papel importante para a integração dessa porção do território nacional à lógica de acumulação do capital. Portanto, observa-se, no gráfico 4, que os créditos ofertados pelo FCO para as atividades econômicas do setor empresarial e rural apresentaram trajetórias crescentes, mas com intensidade díspares, pois a taxa de crescimento geométrica simples, para o período de 1995 a 2012, do setor empresarial, foi de 22,7% a.a., ao passo que a taxa de crescimento geométrica simples do setor rural foi de 11,9% a.a. Esse diferencial entre as taxas de crescimento geométricas dos setores empresarial e rural acarretou uma redução na razão entre o valor total dos contratos do FCO para o setor empresarial *vis-à-vis* o setor rural.

9. Para mais esclarecimentos, ver o trabalho de Matteo (2013).

TABELA 1
Valor total dos contratos por setor econômico e UF do FCO (1995-2012)
 (Em R\$ milhões)

Ano	DF			GO			MS			MT		
	Empresarial	Rural	Total	Empresarial	Rural	Total	Empresarial	Rural	Total	Empresarial	Rural	Total
	1995	3,96	46,19	50,14	20,92	169,72	190,63	2,70	56,48	59,17	6,20	97,44
1996	1,26	18,57	19,83	7,67	314,74	322,41	6,92	81,31	88,23	4,06	106,51	110,56
1997	0,28	26,09	26,37	6,48	223,72	230,19	2,78	178,01	180,79	12,28	309,63	321,91
1998	1,52	30,25	31,77	3,67	370,03	373,70	2,01	211,38	213,39	5,33	357,81	363,13
1999	3,59	26,08	29,68	11,90	171,82	183,72	1,08	210,91	211,99	2,43	168,75	171,18
2000	4,28	16,65	20,93	12,75	326,93	339,68	3,11	196,51	199,63	2,64	295,99	298,62
2001	22,89	74,15	97,04	140,52	767,08	907,60	28,69	455,43	484,12	95,21	568,93	664,14
2002	23,54	84,42	107,96	239,66	1.031,66	1.271,31	49,66	437,65	487,31	105,66	596,13	701,79
2003	11,06	64,75	75,81	61,17	549,12	610,30	14,13	358,44	372,58	36,86	285,40	322,26
2004	9,39	70,74	80,14	111,06	717,10	828,17	20,24	310,57	330,81	61,83	285,09	346,92
2005	10,06	61,05	71,11	105,21	807,71	912,92	32,81	301,82	334,64	49,40	531,09	580,50
2006	21,17	81,16	102,33	145,35	836,73	982,08	34,83	295,98	330,81	45,26	370,80	416,07
2007	31,00	66,83	97,83	159,80	1.119,87	1.279,67	51,86	352,11	403,97	68,76	521,93	590,69
2008	55,42	141,90	197,32	341,24	1.508,84	1.850,08	220,67	527,24	747,91	211,35	724,90	936,25
2009	37,58	114,11	151,69	181,36	1.483,84	1.665,21	97,98	441,79	539,77	233,90	813,43	1.047,33
2010	201,45	127,40	328,85	567,69	1.063,01	1.630,71	782,37	311,70	1.094,08	628,22	590,38	1.218,60
2011	306,67	84,94	391,61	829,85	1.376,48	2.206,33	583,36	604,52	1.187,88	625,61	748,90	1.374,50
2012	320,86	116,42	437,28	608,65	1.711,08	2.319,74	469,47	587,74	1.057,22	609,25	735,51	1.344,76

Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MLI.
 Obs.: Os valores estão em preços constantes de 2010.

Em nível de UF, nota-se, na tabela 1, que o valor total dos contratos de empréstimos do FCO para os setores econômicos do Distrito Federal apresenta um comportamento crescente ao longo de pouco mais de uma década e meia. Os empréstimos para os projetos empresariais superam os empréstimos para o setor rural a partir de 2010, ao passo que, nos anos anteriores, houve uma predominância dos empréstimos do setor rural *vis-à-vis* o setor empresarial.

Em que pese a agropecuária no Distrito Federal, no interregno de 1995 a 2010, ser diminuta *vis-à-vis* o setor industrial e serviços, ainda assim os recursos financeiros provenientes do FCO para essa atividade econômica foram importantes para a materialização de investimentos produtivos, como também para custeio naquelas atividades rurais e de agricultura familiar.

No caso do setor empresarial, os recursos financeiros do FCO foram direcionados para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviço que apresentaram peso significativo na composição do produto agregado do Distrito Federal, como também para impulsionar o setor industrial, as atividades relacionadas com o turismo e, mais recentemente, para infraestrutura econômica.

No caso dos recursos direcionados do FCO para os projetos no estado de Goiás, observa-se, na tabela 1, que o setor rural foi aquele que aglutinou a maior parcela dos recursos do fundo constitucional para o período de 1995 a 2012. Mesmo em menor proporção *vis-à-vis* o setor rural, os recursos do FCO direcionados para o setor empresarial apresentaram uma tendência de crescimento no período, em particular depois da crise econômica internacional de 2008 a 2009, quando seus valores saltaram de R\$ 181,3 milhões (2009) para R\$ 608,6 milhões (2012).

Em contraste, os recursos do FCO direcionados ao setor rural foram, em grande parte, aportados em projetos de desenvolvimento rural, sobretudo naquelas atividades responsáveis pela modernização desse setor, como também para os programas de fortalecimento da agricultura familiar e projetos ambientais. No caso do setor empresarial, os recursos do FCO foram direcionados para projetos vinculados ao desenvolvimento do comércio, dos serviços e das indústrias. Além disso, houve também o fomento de atividades relacionadas com turismo e infraestrutura econômica.

Desse modo, observa-se que os recursos do FCO para o estado de Goiás predominaram naquelas atividades econômicas que estão relacionadas com o processo de modernização da agropecuária, que, mesmo apresentando menor proporção na composição do produto total do estado, tem um papel importante na dinamização da atividade econômica desse espaço regional.

Com um setor agropecuário modernizado e integrado aos mercados nacional e internacional, os efeitos de transbordamento acabaram dinamizando atividades no setor industrial, em particular nos setores agroindustriais relacionados com os setores de bens de consumo não duráveis e as atividades de comércio e serviço, os quais exigem recursos financeiros para realizarem suas programações de investimento de modernização, como também para ampliação de capacidade produtiva.

Esse mesmo movimento da expansão de recursos do FCO para o setor rural *vis-à-vis* o setor empresarial ocorreu também para o estado de Mato Grosso do Sul. As atividades econômicas que mais receberam aportes do FCO no período em destaque foram aquelas relacionadas com o desenvolvimento rural, o fortalecimento da agricultura familiar e, em menores proporções, os programas ambientais. Esses investimentos tiveram um papel importante para impulsionar a modernização da agropecuária sul-mato-grossense.

Com essa modernização, as atividades agropecuárias incrementaram o seu produto, favorecendo, assim, a formação de um setor agroindustrial que teve um papel importante no processo de industrialização e urbanização do estado de Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, os recursos direcionados pelo FCO ao setor empresarial tiveram por objetivo estimular o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, o próprio setor industrial e as atividades relacionadas com a infraestrutura econômica e o turismo regional.

Em relação aos recursos financeiros do FCO para o estado de Mato Grosso, nota-se que o setor rural foi aquele que apresentou maiores aportes *vis-à-vis* o setor empresarial no interregno de 1995 a 2012. Se confrontada a distribuição desses recursos com a estrutura econômica e setorial do estado, verifica-se que as atividades rurais e a agricultura familiar canalizaram parcela significativa desses recursos para modernizarem suas unidades produtivas. Além dessas atividades, houve também aportes de recursos do FCO para a promoção de projetos relacionados com a conservação da natureza.

Por sua vez, esse processo de modernização das atividades agropecuárias criou as condições objetivas para a materialização, em um segundo momento, dos investimentos relacionados com o setor industrial, particularmente aqueles vinculados às agroindústrias. Portanto, observa-se também, para o caso de Mato Grosso, uma expansão de recursos do FCO direcionados para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, para a infraestrutura econômica e o desenvolvimento de atividades vinculadas ao turismo.

Em resumo, os dados da tabela 1 sugerem, excluído o caso do Distrito Federal a partir de 2010, que os demais estados do Centro-Oeste apresentam o mesmo

comportamento naquilo que se refere à carteira de empréstimos setorial do FCO, isto é, uma predominância de recursos direcionados para o setor rural *vis-à-vis* o setor empresarial, mas com um movimento de crescimento desse último a partir da crise internacional de 2008 a 2009. Entretanto, no conjunto dos estados que formam o Centro-Oeste, observa-se, exceto o período da crise internacional de 2008 a 2009, que o total de recursos do FCO direcionados para o setor rural foi superior àquele encontrado para o setor empresarial.

3.2 Evolução dos empréstimos do FCO por linhas de financiamento

O padrão de crescimento agropecuário fomentado no Brasil a partir dos anos 1990 alicerçou-se no uso intensivo de inovações tecnológicas (biológicas, físico-químicas e mecânicas), na crescente integração dos mercados agropecuários aos mercados globais e, em particular, na financeirização do capital. Como destacou Balestro e Lourenço (2014),

a financeirização consiste em um processo de concentração de poder em torno do capital financeiro. A origem desse grande poder das finanças passa pelo progressivo deslocamento de um sistema de financiamento baseado em bancos para um sistema baseado em mercado de capitais (Balestro e Lourenço, 2014, p. 246).

Para ampliar o seu processo de acumulação de capital, o setor agropecuário nacional intensificou os investimentos para modernizar seus processos produtivos, tornando-os, assim, mais competitivos em escala global. Modernizando-se e ampliando sua produção, o setor agropecuário foi um vetor importante para carrear os recursos monetários e financeiros para auxiliar o equilíbrio das contas externas do país e acelerar o processo de acumulação do capital industrial e financeiro.

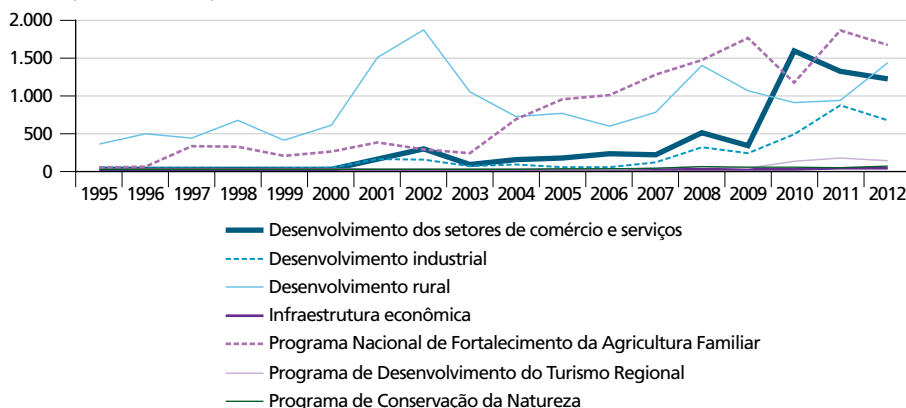
Assim, o setor rural brasileiro tornou-se uma fonte de investimentos produtivos, sobretudo naquilo que se refere à modernização dos seus sistemas de produção. Para tanto, os recursos dos fundos constitucionais tornaram-se uma das principais fontes para o financiamento das atividades produtivas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

No caso do FCO, nota-se que sua estrutura de financiamento é composta pelas seguintes linhas: *i*) desenvolvimento dos setores de comércio e serviço; *ii*) desenvolvimento industrial; *iii*) infraestrutura econômica; *iv*) Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional; *v*) Pronaf; *vi*) Pronatureza; e, por fim, *vii*) Programa de Desenvolvimento Rural.

GRÁFICO 5

Valor total dos contratos por linhas de financiamento: FCO (1995-2012)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MI.
 Obs.: Os valores estão em preços constantes de 2010.

No período de 1995 a 2002, entre as linhas listadas no setor empresarial, aquelas que mais receberam recursos do FCO foram as relacionadas com o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, que aglutinaram quase 5,0% dos valores totais dos contratos do FCO para o período, seguidas pela linha de desenvolvimento industrial, com 4,2%. Além disso, o Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional respondeu por 0,4% dos recursos do FCO, e os projetos de infraestrutura aglutinaram 0,1% do montante total. No caso das linhas de financiamento relacionadas com o setor rural, a que mais se destacou no período foi desenvolvimento rural, que aglutinou quase 71% dos recursos do FCO, seguido pelo Pronaf, com quase 20%.

Entre o período de 2003 a 2007, nota-se, junto ao setor rural, que o Pronaf foi a linha de financiamento que captou mais recursos do FCO no período, pois concentrou pouco mais de 45% dos valores totais dos contratos, ao passo que o Programa de Desenvolvimento Rural aglutinou quase 42,5% desses mesmos recursos, e o Pronatureza somente 0,4%.

No caso da linha de financiamento direcionada para o setor empresarial, aquela que mais se destacou foi a orientada para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, que respondeu por 8,4% desses recursos, seguida pelas linhas de financiamento do setor industrial, com 3,0%, e dos programas de desenvolvimento do turismo, com 0,5%.

Por fim, no último período, ou seja, entre 2008 e 2012, a linha de financiamento para o setor rural, mesmo apresentando uma redução em sua participação relativa, continuou como a principal carteira de empréstimos do FCO. O Pronaf manteve-se como o principal programa do setor rural do FCO, com 36,5% dos recursos no período em destaque.

Em seguida vieram os programas de desenvolvimento rural, com pouco mais de 26%, e o Pronatureza, com 0,8%. No caso do setor empresarial, observa-se que seu movimento de expansão acelerou-se nesse período, sendo que os programas para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços aglutinaram quase 23%, seguidos pela linha de financiamento do desenvolvimento industrial, com 11,5%, desenvolvimento do turismo, com 2,0%, e conservação da natureza, com menos de 1,0%.

Grosso modo, as principais linhas de financiamento do FCO foram aquelas relacionadas com o fomento de atividades associadas aos programas: *i*) desenvolvimento rural; *ii*) Pronaf; *iii*) desenvolvimento dos setores de comércio e serviço; e *iv*) desenvolvimento industrial.

Juntos, esses programas concentraram 99,5% dos recursos do FCO no período de 1995 a 2002; 99,1% no período de 2003 a 2007; e 97,1% no período de 2008 a 2012. No caso do Pronaf, sua participação significativa na composição do valor total dos contratos do FCO justifica-se, pois o seu objetivo é modernizar aqueles produtores familiares que estão em transição entre uma agricultura tradicional, com baixa incorporação de progresso técnico, para uma agricultura moderna e integrada aos mercados nacional e internacional.

3.3 Evolução dos empréstimos do FCO por porte

No caso da linha de empréstimos do FCO por parte de empresa, verifica-se que existem sete categorias, as quais estão classificadas da seguinte forma: *i*) cooperativa; *ii*) empreendedor individual; *iii*) grande; *iv*) médio; *v*) mini/micro; *vi*) pequeno; e *vii*) pequeno-médio. No entanto, é importante ressaltar que algumas dessas categorias foram criadas recentemente, por exemplo, o empreendedor individual e o pequeno-médio produtor. Essas categorias receberam recursos do FCO somente a partir de 2012.¹⁰ No caso das cooperativas, observa-se que, no período de 1995 a 2012, houve aportes de recursos desse fundo entre 1995 e 2002, e, depois, em 2007, 2008 e 2010.

10. Conforme destacaram Oliveira, Arriel e Leite (2014, p. 12), "a partir de 2008, os fundos constitucionais de financiamento passaram por importantes reformulações que viabilizaram a ampliação do atendimento da demanda de crédito por diversos setores produtivos. Além disso, houve ajuste na classificação do porte dos beneficiários, de modo a minimizar eventuais distorções que pudessem prejudicar os produtores rurais e outras empresas".

Para a alocação dos recursos financeiros dos fundos constitucionais, entre as categorias destacadas, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, determina:

Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos fundos:

III – tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas (Brasil, 1989).

Além disso, a Portaria nº 379 do MI, de 15 de agosto de 2013, regulamentou o Artigo 14-A da Lei nº 7.827, de 27 de novembro de 1989, determinando que a concessão de empréstimos do FCO deve seguir as seguintes diretrizes:

Art. 5º Na elaboração das propostas de programas de financiamento e para aplicação dos recursos do FCO, serão observadas as seguintes orientações de caráter geral:

I – concessão de tratamento diferenciado e favorecido, no que diz respeito ao percentual de limite de financiamento, aos projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, beneficiários do FCO, bem como aos empreendimentos que se localizem nos espaços prioritários da PNDR (Brasil, 1989).

Para efetuar essa programação, os recursos do FCO foram classificados conforme o porte destacado na tabela 2. Entretanto, é importante ressaltar que essa classificação foi efetuada em dois momentos distintos do tempo, criando, desse modo, descontinuidades na forma de classificar os beneficiários segundo a receita operacional bruta anual e a renda agropecuária bruta anual.

Como destacado na tabela 2, na classificação de porte de beneficiários para os fundos constitucionais de financiamento existiram duas versões de enquadramento por porte. Na versão anterior, os parâmetros para a classificação das empresas por porte, segundo a receita operacional bruta anual e a renda agropecuária bruta anual, embasavam-se juridicamente na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que instituiu as sociedades por ações.

Na versão atual, a receita operacional bruta anual e a renda agropecuária bruta anual embasavam-se juridicamente na Resolução nº 437 do Conselho Deliberativo (Condell) do FCO, de 8 de dezembro de 2011, que determinou a adequação dos critérios de classificação do porte dos tomadores de recursos financeiros do FCO para os valores estabelecidos segundo a versão atual.

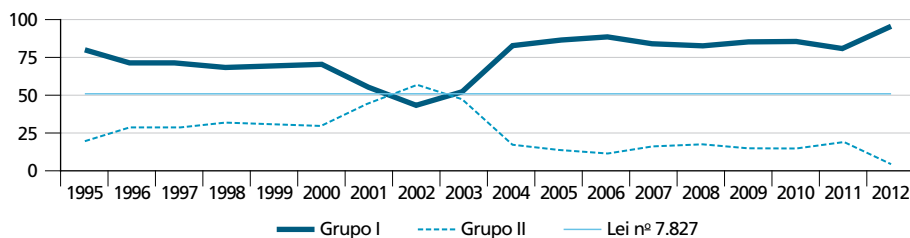
TABELA 2
Nova classificação de porte de beneficiários para os fundos constitucionais de financiamento

Beneficiários	Setor	Receita operacional bruta anual/renda agropecuária bruta anual	
		Versão anterior	Versão atual
Mini/micro	Não rural	Até R\$ 240 mil	Até R\$ 360 mil
	Rural	Até R\$ 150 mil	
Pequeno	Não rural	Entre R\$ 240 mil e R\$ 2,4 milhões	Entre R\$ 360 mil e R\$ 3,6 milhões
	Rural	Entre R\$ 150 mil e R\$ 300 mil	
Pequeno-médio	Não rural	-	Entre R\$ 3,6 milhões e R\$ 16 milhões
	Rural	-	
Médio	Não rural	Entre R\$ 2,4 milhões e R\$ 35 milhões	Entre R\$ 16 milhões e R\$ 90 milhões
	Rural	Entre R\$ 300 mil e R\$ 1,9 milhão	
Grande	Não rural	Acima de R\$ 35 milhões	Acima de R\$ 90 milhões
	Rural	Acima de R\$ 1,9 milhão	

Fonte: Brasil (2012a) e Oliveira, Arriel e Leite (2014).

Para verificar se a concessão de recursos financeiros do FCO seguiu as diretrizes traçadas pela Lei nº 7.827, criaram-se duas novas tipologias: grupo I e grupo II. O primeiro é constituído pelas tipologias: *i*) cooperativas; *ii*) empreendedor individual; *iii*) mini/micro; *iv*) pequeno; e *v*) pequeno/médio. O grupo II é formado por grandes e médios produtores.

GRÁFICO 6
Valor total dos contratos por grupos de produtores: FCO (1995-2012)
 (Em %)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MI.

Segundo as agregações das tipologias em grupos I e II, os recursos financeiros do FCO para o período de 1995 a 2012 foram distribuídos conforme a determinação da Lei nº 7.827, exceto o ano de 2002, quando 56,7% desses recursos foram canalizados para grandes e médios produtores.

Ao se desagregar os grupos por categoria, observa-se que, no período de 1995 a 2002, as médias empresas foram as que mais receberam recursos do FCO, com 32,5% do valor total dos contratos do referido fundo, seguidas pelos estratos das mini/microempresas, com quase 32%, pequenas empresas, com 27%, grandes empresas, com 8,4%, e as cooperativas, com 0,4% dos recursos do FCO para esse período.

No período de 2003 a 2007, observa-se um aumento nos repasses do FCO para as mini/microempresas. Estas responderam por pouco mais de 52% desses recursos no período em destaque, seguidas pelos pequenos, com 28%, médios, com pouco mais que 15%, e, finalmente, grandes empresas, com 4,5%.

Por fim, o período de 2008 a 2012 destacou-se por repassar pouco mais de 49% dos recursos do FCO para as pequenas empresas, quase 35% para as mini/microempresas, pouco mais de 10% para as empresas de médio porte e 3,7% para as empresas de grande porte. No entanto, é importante ressaltar que as empresas que se classificaram como porte pequeno-médio responderam por 2,1% do total de recursos do FCO para o período.

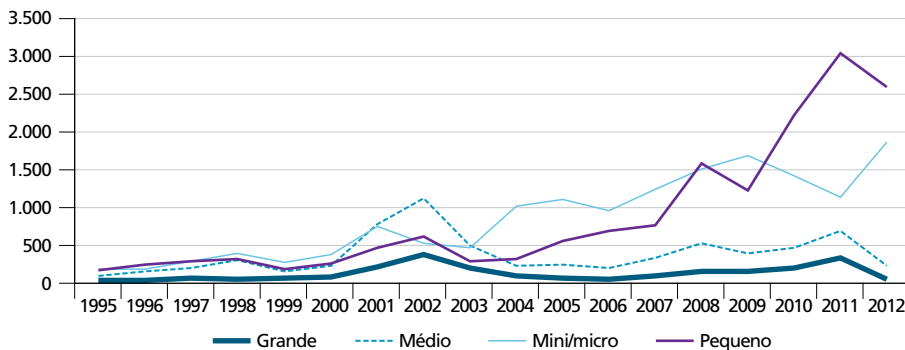
Por sua vez, é importante destacar que a expansão dos recursos do FCO para os pequenos produtores, pós-2003, foi fruto da determinação instituída pelo Condel, que editou a Resolução nº 197, de 20 de junho de 2003, que determina o seguinte:

o presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – Condel/FCO, no uso da atribuição que lhe confere o Artigo 35 do Regimento Interno, torna público que, em sessão realizada nesta data, o Colegiado definiu que o Banco do Brasil contrate, no mínimo, 51% dos recursos do FCO em operações com mini e pequenos produtores e micro e pequenas empresas (Brasil, 2003).

GRÁFICO 7

Valor total dos contratos por porte: FCO (1995-2012)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MI.

Obs.: Os valores estão em preços constantes de 2010.

Em geral, nota-se que os recursos do FCO concentraram-se, particularmente, naqueles tomadores que estão classificados nas tipologias mini/micro e pequeno. No período de 1995 a 2002, essas categorias, juntas, aglutinaram quase 59% dos recursos totais do FCO. No período de 2003 a 2007, as mesmas categorias, juntas, concentravam pouco mais de 80%. Por fim, no período de 2008 a 2012, a participação delas em conjunto respondia por 84% do FCO.

3.4 Distribuição do FCO segundo a tipologia da PNDR

No caso específico do Centro-Oeste, o MI classificou como regiões prioritárias da PNDR as *microrregiões estagnadas e microrregiões dinâmicas*.¹¹ Portanto, ao se instituir essas microrregiões como foco de atuação da PNDR, o ponto central foi intervir nos problemas regionais para reduzir o hiato econômico e social existente entre aquelas regiões que estão se modernizando e aquelas que ainda apresentam fortes vínculos com economias tradicionais e arcaicas, uma vez que estão enraizadas em processos de produção que apresentam baixa capacidade de transformação de suas realidades objetivas.

Isso acontece porque, nesse ambiente de “economias modernas” e “economias tradicionais”, convivendo juntas no mesmo espaço e tempo, o progresso técnico penetra aos poucos de forma assimétrica entre os agentes econômicos, reforçando, ainda mais, o hiato de produtividade do trabalho existente, e aprofundando, assim, a heterogeneidade estrutural e produtiva nesse espaço regional.

Na ausência de uma política pública efetiva que corrija esse diferencial de produtividade, as distorções estruturais existentes entre as partes do território nacional serão ampliadas, reforçando e aprofundando, ainda mais, as diferenças econômicas e sociais existentes nos espaços *inter e intrarregionais* brasileiros.

No caso da PNDR, a tentativa de criar um fundo financeiro que garantisse os recursos necessários para a efetivação dos investimentos da PNDR no espaço territorial nacional esbarrou na negativa do Congresso Nacional em aprovar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Para minimizar os impactos dessa negativa, o MI manteve os fundos constitucionais como os principais instrumentos de financiamento da política regional brasileira.

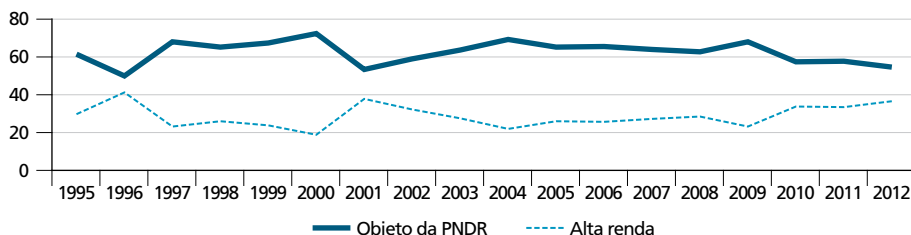
Nesse sentido, o FCO continuou como instrumento financeiro para promover os investimentos necessários para construção, ampliação e modernização da capacidade produtiva nas microrregiões estabelecidas como prioritárias da PNDR, pois somente assim haveria condições objetivas para, em tese, reduzir o hiato econômico existente na estrutura produtiva do Centro-Oeste.

11. Como destacado na Portaria MI nº 379, de 15 de agosto de 2013, em seu Artigo 3º, inciso III.

GRÁFICO 8

Participação dos agregados no valor total dos contratos segundo as metas estabelecidas pela PNDR I: FCO (1995-2012)

(Em %)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MI.

Conforme demonstra o gráfico 8, as microrregiões que constituem o objetivo de estímulo da PNDR no Centro-Oeste, isto é, as *estagnadas e dinâmicas*, apresentaram no agregado, no interregno de 1995 a 2012, um comportamento que oscilou entre pouco menos de 55% e pouco mais de 70% do valor total recebido do FCO. No caso das microrregiões de *alta renda*, observa-se que sua participação no valor total dos contratos do FCO, para o período em destaque, ficou aquém dos 50% ao longo do período.

Em princípio e em nível agregado, há indícios de que os recursos direcionados pelo FCO atingiram o objetivo estabelecido pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, isto é, promover o desenvolvimento de atividades econômicas nas microrregiões *estagnadas e dinâmicas*. Entretanto, os dados devem ser desagregados para verificar qual o comportamento dessa variável em cada tipologia da PNDR.¹²

Ao se desagregar as microrregiões da PNDR em *alta renda, dinâmicas* e, por fim, *estagnadas*, observa-se que, para o período de 1995 a 2012, há uma distribuição assimétrica e concentrada dos recursos do FCO, particularmente para as microrregiões *estagnadas* e de *alta renda vis-à-vis* a microrregião *dinâmica*.

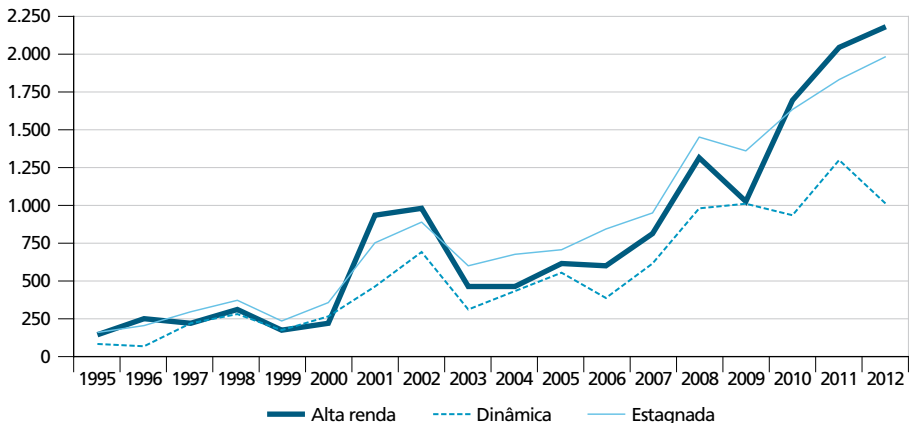
12. É importante ressaltar dois pontos dessa avaliação. O primeiro tem caráter metodológico, pois a classificação das tipologias da PNDR originalmente espelha uma realidade econômica datada no tempo, mas, pela ausência de outra tipologia atualizada e formalizada em decreto presidencial, será utilizada neste trabalho como parâmetro de classificação das variáveis para o período de 1995 a 2012. Dessa forma, a tipologia das microrregiões de *alta renda, dinâmicas e estagnadas* da PNDR, que serve como parâmetro para a decisão de concessão do crédito, apresenta uma estrutura econômica (produto e renda) que retrata a realidade de uma economia de meados dos anos 1990. Por sua vez, não capta as transformações estruturais que aconteceram nas microrregiões no período posterior ao Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Em suma, na ausência de uma nova tipologia oficial que capte esse problema, este trabalho irá adotar as tipologias formalizadas pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, como objeto de direcionamento dos recursos do FCO para o interregno de 1995 a 2012. Há também o problema de categorizar o período de 1995 a 2007 segundo as tipologias da PNDR. Neste artigo, esse procedimento será efetuado somente como exercício para verificar, dadas as tipologias da PNDR, se houve alguma quebra estrutural e mudança no sentido da ação da política ao longo do período de 1995 a 2012. Esclarecidas as restrições decorrentes dos limites da tipologia da PNDR, passa-se a verificar, dada a tipologia da PNDR, qual o comportamento dos recursos do FCO ao longo do interregno de 1995 a 2012.

Grosso modo, o valor total dos contratos do FCO para o somatório das três tipologias apresentou uma taxa de crescimento geométrica simples real de 16,2% a.a. No desagregado, a tipologia que apresentou maior taxa de crescimento geométrico simples real foi a *alta renda*, com 17,2% a.a., seguida pela *estagnada*, com 15,8% a.a., e *dinâmica*, com 14,9% a.a.

GRÁFICO 9

Valor total dos contratos segundo a tipologia da PNDR I: FCO (1995-2012)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao MI.
Obs.: Os valores estão em preços constantes de 2010.

Como pode ser verificado no gráfico 9, as microrregiões que apresentaram maiores aportes de recursos do FCO, no interregno de 1995 a 2012, concentram-se nas tipologias de *alta renda* e *estagnadas*. Os dados da tabela 3 destacam que as duas microrregiões, juntas, aglutinaram pouco mais de 74% do total acumulado dos valores dos contratos do FCO para os períodos em destaque.

TABELA 3

Participação do valor acumulado dos contratos segundo a tipologia da PNDR I: FCO (1995-2012)

(Em %)

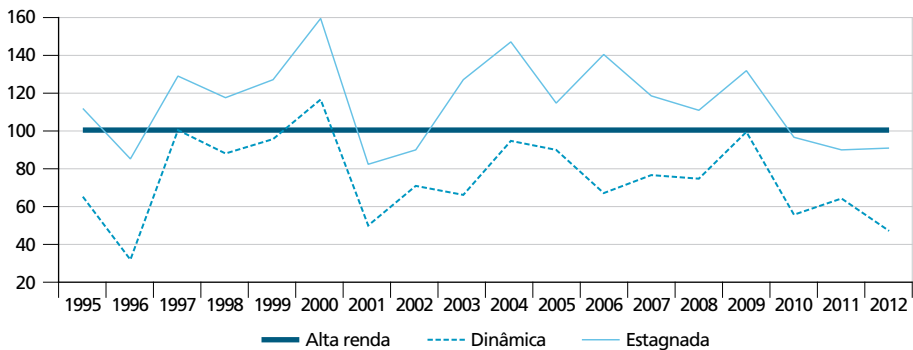
Tipologia PNDR	1995-2002	2003-2007	2008-2012
Alta renda (I)	37,00	32,70	37,90
Dinâmica (II)	25,80	25,60	24,20
Estagnada (III)	37,20	41,70	37,90
(I) + (III)	74,20	74,40	75,80
Total	100,00	100,00	100,00

Elaboração do autor.

Segundo o indicador destacado no gráfico 10, mantido constante o índice dos valores anuais dos contratos do FCO para a tipologia de *alta renda*, a razão entre esse indicador *vis-à-vis* o índice dos valores anuais da tipologia da microrregião *estagnada*, exceto nos anos de 1996, 2001, 2002, 2010, 2011 e 2012, foi favorável para a microrregião *estagnada*, ou seja, esta recebeu, proporcionalmente, mais recursos do FCO que a microrregião de *alta renda*. Portanto, esses dados retratam uma realidade na qual a estratégia adotada pelo banco repassador dos recursos do FCO priorizou aquelas microrregiões, que, mesmo apresentando baixo crescimento econômico, tiveram maior rendimento domiciliar médio.

GRÁFICO 10

Índice do valor total dos contratos do FCO segundo a tipologia da PNDR I (1995-2012)



Elaboração do autor.

Quando se compara a razão do índice dos valores anuais dos contratos do FCO para a tipologia *alta renda vis-à-vis* o índice do valor anual do FCO para a tipologia *dinâmica*, verifica-se a antípoda daquele comportamento encontrado para a tipologia da microrregião *estagnada*, ou seja, excusos os anos 1997 e 2000, nos demais anos os aportes da autoridade bancária para a microrregião *dinâmica* foram inferiores aos encontrados para a tipologia de *alta renda*, e, conseqüentemente, para a tipologia *estagnada*.

Sendo assim, há indícios de que a variável que apresenta maior peso na avaliação da autoridade bancária para a concessão de recursos do FCO passa, em nível microrregional, pelo atributo rendimento domiciliar por habitante *vis-à-vis* a dinâmica econômica da microrregião. Quer se dizer, com isso, que há maior probabilidade de os recursos do FCO serem direcionados para aquelas microrregiões que, mesmo apresentando baixo dinamismo econômico, respondem por um rendimento domiciliar por habitante médio mais elevado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi apontado no início do artigo, o objetivo deste trabalho é verificar em que medida os recursos do FCO, para o interregno de 1995 a 2012, estão em conformidade com as diretrizes traçadas pela Lei nº 7.827 e pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, os quais estimulam a promoção do desenvolvimento desses espaços regionais, por meio de estímulos financeiros, que visem diversificar a estrutura produtiva dos setores empresariais, rural e, recentemente, o desenvolvimento das microrregiões, objeto da PNDR.

Em primeiro lugar, é importante destacar que o valor total dos contratos do FCO iniciou um movimento crescente a partir de 2003, mas somente com a crise financeira de 2008 foi que se tornou superior aos valores emprestados durante o último governo de FHC. Isso aconteceu porque o governo Lula usou o banco público como instrumento para expandir o crédito, e, com isso, estimular a demanda agregada.

Nesse sentido, os recursos direcionados pelo FCO para as atividades econômicas no Centro-Oeste tiveram um impacto positivo, seja nos setores voltados para as atividades rurais, seja nos empresariais. No caso do setor rural, as principais linhas de financiamento que receberam recursos do FCO foram aquelas relacionadas com o desenvolvimento rural e com o Pronaf. No setor empresarial, as linhas de financiamento que apresentaram maior expansão foram aquelas relacionadas com: *i)* comércio e serviços; e *ii)* industrial.

Esse movimento também foi capturado entre os estados que formam a região Centro-Oeste. Excluído o Distrito Federal, que apresenta um enraizamento maior nos setores de serviços e comércio, os demais estados do Centro-Oeste seguiram sua tendência natural, que foi o porte de recursos do FCO em atividades econômicas relacionadas com o setor rural; porém, recentemente, os dados indicam que o setor de serviços e comércio e o setor industrial apresentaram um movimento de expansão em sua demanda por recursos do FCO.

Esse é um indicativo de que o FCO está contribuindo para promover a diversificação das economias do Centro-Oeste,¹³ pois o processo de modernização pelo qual passou a agropecuária no período posterior aos anos 1970 foi criando as condições objetivas para o crescimento industrial da região, como também para a expansão das atividades relacionadas com comércio e serviços. Nesse sentido, o FCO, para atender a essas novas demandas por crédito, foi diversificando sua carteira de empréstimo, contribuindo, assim, para estimular o desenvolvimento da região.

13. Para mais detalhes, ver Pires (2008).

No caso dos empréstimos do FCO por porte, também são constatados dois movimentos, ou seja, um primeiro movimento que aconteceu antes de 2003, quando predominaram os empréstimos do fundo para os agentes econômicos classificados como médios e mini/micros; e um segundo movimento, que se iniciou depois de 2003, quando a Resolução nº 197 do Condel determinou como agentes econômicos prioritários da política pública aqueles classificados como pequenas e mini/microempresas.

Por fim, observa-se, para o período de 1995 a 2012, que os recursos do FCO concentraram-se, prioritariamente, nas microrregiões de *alta renda* e *estagnadas*. Isso significa que o FCO, em vez de promover o desenvolvimento daquelas regiões que são objeto de atuação da PNDR, como são os casos das microrregiões dinâmicas e estagnadas, ao contrário, está fortalecendo os desequilíbrios intrarregionais, pois predominaram, na microrregião de *alta renda*, 37% do valor acumulado dos contratos do FCO no período 1995-2002; 32,7% no período 2003-2007; e, por fim, 37,9% no período 2008-2012. Isto é, participações relativas bem superiores àquelas encontradas para as microrregiões dinâmicas, que são objeto de incentivo da PNDR. Os dados apontam, também, que os recursos estão sendo canalizados para aquelas microrregiões que apresentam maior rendimento domiciliar por habitante, e, por isso, estão mais conectadas à lógica mercadológica. Em termos setoriais, há uma indicação clara de que os recursos do FCO foram direcionados, proporcionalmente, mais para o desenvolvimento do setor rural *vis-à-vis* o setor empresarial.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.; SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. **Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, ago. 2006. (Texto para Discussão, n. 1.206).
- BALESTRO, M. V.; LOURENÇO, L. C. B. Notas para a análise da financeirização do agronegócio: além da volatilidade dos preços das commodities. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Eds.). **O mundo rural no Brasil do século 21**. Brasília: Embrapa, 2014.
- BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1989.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Resolução nº 197, de 20 de junho de 2003. Aplicação de recursos do FCO a mini e pequenos empreendedores. Brasília: MI, 2003.

_____. **Relatório de desempenho operacional:** fundos constitucionais de financiamento – 20 anos. Brasília: SDR, 2009.

_____. **Fundos regionais e incentivos fiscais:** contribuem para a redução das desigualdades regionais e ajudam o Brasil a crescer. Brasília: SDR, 2012a.

_____. Ministério da Integração Nacional. CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1., 2012, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: MI, 2012b.

FERREIRA, E. W. **Fundos constitucionais e o financiamento do desenvolvimento via bancos públicos:** uma análise da distribuição de recursos do FNE. Uberlândia: Editora UFU, 2013.

MACEDO, F. C. **Inserção externa e territórios:** impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

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

MATTEO, M. **Heterogeneidade regional.** Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 56).

OLIVEIRA, G. R.; ARRIEL, M. F.; LEITE, E. **Macroimpactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO):** o caso de Goiás. Goiás: IMB, 2014.

PIRES, M. J. S. **As implicações do processo de modernização conservadora na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul de Goiás.** Campinas: Editora Unicamp, 2008.

OLIVEIRA, H. C.; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos 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...** Natal: Anpec, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/ZvC7CT>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Competitividade com equidade e sustentabilidade:** bases para as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional. Brasília: SDR, nov. 2000.

_____. Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

_____. Ministério da Integração Nacional. **PNDR I – Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/gj7bZe>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

_____. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *In*: COELHO, F. S.; GRANZIERA, R. G. (Eds.). **Celso Furtado e a formação econômica do Brasil**: edição comemorativa dos 50 anos de publicação. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro**: desafios e oportunidades. Belo Horizonte: Cedeplar; Editora UFMG, 2013. (Texto para Discussão, n. 471).

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. O subdesenvolvimento revisado. **Economia e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

_____. O fator político na formação nacional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 7-12, 2000.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELOS, R. R. **Política regional à escala sub-regional**: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 665).

MACEDO, F. C. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos fundos constitucionais de financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau**, v. 2, n. 1, p. 19-47, 2014.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

PACHECO, C. A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, p. 113-140, jun. 1996.

Data de submissão: 22/06/2016

Primeira decisão editorial em: 15/09/2016

Última versão recebida em: 16/09/2016

Aprovação final em: 03/10/2016