

**Rodrigo Portugal\***

Ministério do Planejamento e Orçamento  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Brasília, Distrito Federal, Brasil



## **Proposta de regiões de planejamento para a governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)**

**Recebido em:** 12 dez. 2023

**Aprovado em:** 21 fev. 2024

**Publicado em:** 23 dez. 2024

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-6>

---

\* Economista no Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil. Pesquisador Associado do Instituto de Economia Aplicada. Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Mestre em Economia e graduado em Economia pela Universidade Federal do Pará. E-mail: rodrigo.portugal@ipea.gov.br  
 <http://lattes.cnpq.br/0622746272130255>  <https://orcid.org/0000-0002-9423-6959>

## Resumo

---

O texto analisa as regiões de planejamento para o centro-oeste do Brasil desde as primeiras iniciativas de planejamento regional com a marcha para o oeste, passando pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) até as atuais formas dadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O escopo é sugerir novos meios de regionalização, a partir da clusterização desenvolvida por meio do método histórico-estrutural, como proposto por Pires, Quaglio e Portugal (2022), que possam impactar as escolhas alocativas do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), um dos principais mecanismos de financiamento para a redução das desigualdades entre a região e o restante do Brasil.

**Palavras-chave:** Regionalização. Planejamento. Financiamento.

---

**Rodrigo Portugal\***

Ministry of Planning and Budget  
Institute of Applied Economic Research  
Brasília, Federal District, Brazil



## **Proposal for planning regions for the governance of the Constitutional Fund for Financing the Central-West (FCO)**

**Received:** 12<sup>th</sup> Dec. 2023

**Approved:** 21<sup>st</sup> Feb. 2024

**Published:** 23<sup>rd</sup> Dec. 2024

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-6>

---

\* Economist at the Ministry of Planning and Budget (Brazil). Associate Researcher at the Institute of Applied Economics (Brazil). PhD in Urban and Regional Planning from the Federal University of Rio de Janeiro; MSc and BSc in Economics from the Federal University of Pará. Email: [rodrigo.portugal@ipea.gov.br](mailto:rodrigo.portugal@ipea.gov.br)

 <http://lattes.cnpq.br/0622746272130255>

 <https://orcid.org/0000-0002-9423-6959>

## *Abstract*

---

*The text analyzes the planning regions for the Central-West of Brazil from the first regional planning initiatives with the march to the West, through the Superintendence for the Development of the Central-West (SUDECO) to the current forms given by the National Policy for Regional Development (PNDR). The scope is to suggest new means of regionalization, based on the clustering developed through the historical-structural method, as proposed by Pires, Quaglio and Portugal (2022), that can impact the allocative choices of the Constitutional Fund for Financing the Central-West (FCO), one of the main financing mechanisms for reducing inequalities between the region and the rest of Brazil.*

**Keywords:** *Regionalization. Planning. Financing.*

---

## 1. Introdução

As desigualdades regionais são persistentes no Brasil e continuam a demandar ações públicas no sentido de reduzi-las. Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram instrumentos criados pela Constituição Federal de 1988 no intuito de fomentar, por meio de crédito subsidiado, setores produtivos nas regiões mencionadas, em especial aos micro e pequenos empreendedores rurais e urbanos.

Anualmente são formuladas programações de desembolsos dos fundos constitucionais que, a rigor, seguem as diretrizes e prioridades orientadas por planos e políticas de desenvolvimento regional, que atualmente são a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e para o Centro-Oeste, o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO).

A política e os planos definem estrategicamente a alocação dos recursos financeiros dos fundos, no sentido de obter sinergias com demais instrumentos e instituições envolvidas. O foco dos Fundos Constitucionais é o apoio aos setores produtivos, enquanto da Política é multidimensional, isto é, o primeiro atenta para os transbordamentos econômicos, sociais e ambientais que o crédito subsidiado pode gerar, enquanto o segundo mira diretamente em indicadores socioeconômicos, vide a comparação entre a Lei complementar n.º 7.827/1989 (Fundos Constitucionais) e o Decreto n.º 9.810/2019 (PNDR).

Nesse sentido, torna-se necessária a formulação de regiões de planejamento que priorizem espaços com maior potencialidade produtiva ou maiores níveis de desigualdades multidimensionais. Historicamente, as prioridades foram construídas a partir de critérios econômicos, apesar dos objetivos amplos. Essa é uma contradição à própria ideia original das políticas de desenvolvimento regional, uma vez que no planejamento formulado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959, Celso Furtado escreveu: "modificar o curso dos acontecimentos [é dado] pelo

ataque simultâneo em um conjunto de frentes consideradas vitais” (SUDENE, 1967, p. 91).

Portanto, é preponderante a formatação de regiões de planejamento a partir de critérios multidimensionais que resgatem a formação histórico-estrutural do território e auxiliem no enfrentamento das desigualdades em amplas frentes, não apenas no meio econômico. Este foi um exercício feito por Pires *et al.* (2022) para Goiás e prosseguido neste texto para o Mato Grosso do Sul.

Diante do exposto, o objetivo do texto é apresentar regiões de planejamento construídas a partir de critérios histórico-estruturais para o Mato Grosso do Sul, problematizando com as formatações anteriores voltadas para o Brasil e para o Centro-Oeste. O escopo secundário é analisar como essa nova formatação pode contribuir para os mecanismos de governança do FCO representados pela resolução do Conselho Deliberativo (CONDEL) da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), que define as diretrizes e prioridades e pela programação financeira do fundo para 2022.

O texto se divide em uma primeira seção que problematiza as regiões de planejamento regional para o Centro-Oeste e uma segunda que apresenta o modelo baseado em variáveis multidimensionais para o Mato Grosso do Sul, analisando a possibilidade de aplicação nos instrumentos de governança do FCO.

## **2. Problematização das regiões de planejamento regional no Centro-oeste**

As regiões de planejamento são construídas de acordo com uma lógica de atuação governamental, que para fins de redução das desigualdades regionais buscam dirimir diferenças intra e inter-regionais entre os territórios brasileiros.

No centro-oeste, as regionalizações mais robustas puderam ser

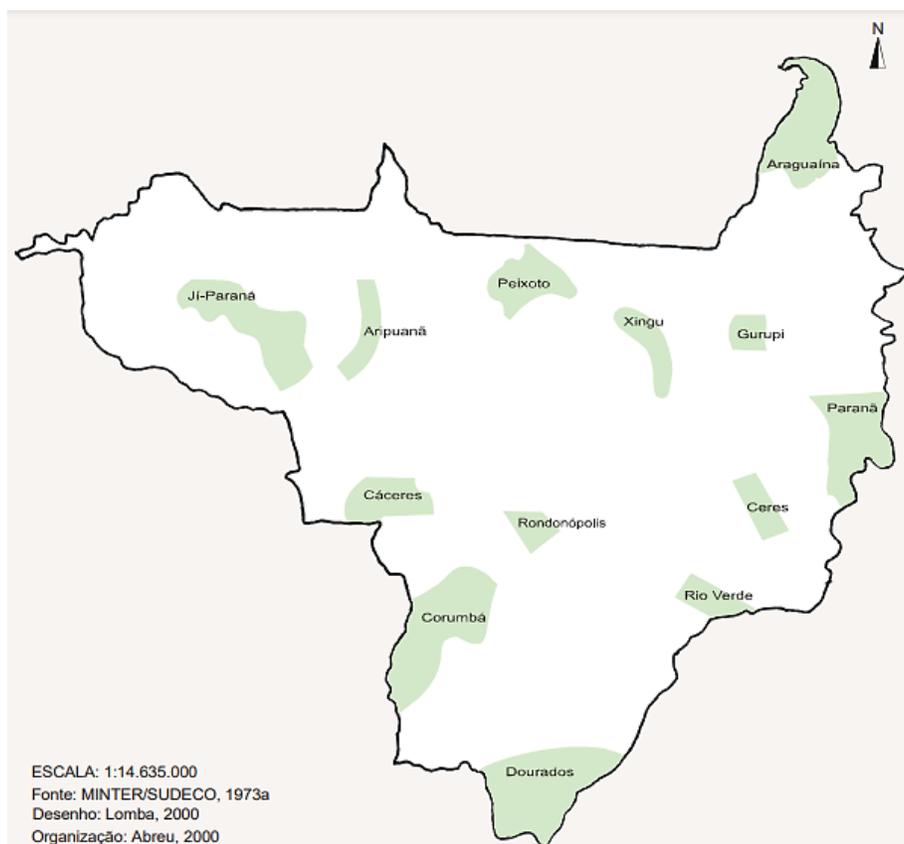
encontradas a partir da Fundação Brasil Central, criada nos anos 1940, sob o contexto da marcha para o oeste, com o objetivo de desbravar e colonizar os altos do Rio Araguaia, Xingu, Brasil central e ocidental (Decreto-Lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943), mas que, de acordo com Steinberger (2000), ficou restrito às áreas de infraestrutura e colonização, basicamente construindo estradas de penetração.

A lógica se reconfigurou a partir da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, com a entronização mais fundamentada da industrialização como estratégia de redução das desigualdades, no qual os problemas regionais estavam articulados aos nacionais (SUDENE, 1967).

O modelo se expandiu nos anos 1960 e outras superintendências foram criadas, a exemplo da SUDECO em 1967, suscitando a ideia de alinhamento nacional-regional nos planejamentos governamentais no intuito de incorporar os territórios à dinâmica capitalista brasileira (Cano, 2007).

Os planos de desenvolvimento regional enfatizavam aspectos econômicos para definir regiões prioritárias, olhando, sobretudo, a escala macrorregional. Abreu (2001, p. 88) cita que o primeiro plano elaborado pela SUDECO – o Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste (PLADESCO) – definiu treze áreas-programa como prioritárias, ordenando prioridades nacionais às regionais através de aspectos econômicos, como incorporação de novas áreas de produção, povoamento e exportação, conforme abaixo:

**Figura 1** – 13 áreas prioritárias do I PLADESCO



**Fonte:** 13 áreas prioritárias do I PLADESCO.

Áreas como Ji-Paraná, em Rondônia, Aripuanã, Peixoto, Xingu e Cáceres no Mato Grosso, Gurupi e Araguaína, na época em Goiás, foram escolhidas como passíveis da incorporação de novas áreas de produção e suscetíveis a receber incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), uma vez que a SUDECO não possuía

o instrumento.

Do mesmo modo, toda a região centro-oeste e principalmente Paraná em Goiás – hoje a região do entorno de Brasília – foram selecionadas para a fixação populacional, enquanto Cuiabá-Rondonópolis no Mato Grosso, Campo Grande-Dourados, no atual Mato Grosso do Sul, e Ceres-Anápolis, Rio Verde e Itumbiara em Goiás, seriam áreas direcionadas para produção voltada à exportação.

Nos anos 1970, o decreto n.º 75.320, de 24 de janeiro de 1975 criou o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), dentro do espectro dos “programas especiais” para desenvolver e modernizar as atividades agropecuárias, cujas áreas prioritárias foram definidas no II PLADESCO (desenhadas em colaboração da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA e dos governos estaduais), levando em consideração as áreas do I PLADESCO e os objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

Áreas com características de cerrado, como o Triângulo Mineiro, Rio Verde em Goiás e Campo Grande-Três lagoas no atual Mato Grosso do sul, “foram consideradas viáveis e com grande potencial para a expansão da fronteira agropecuária brasileira” (Abreu, 2001, p. 147).

Freitag e Faria (2021) afirmam que as estratégias reconheciam o espaço regional como uma sobreposição de áreas econômicas e o seu encadeamento poderia gerar economias externas, surgimento de economias de escala e a dinamização da produção. Portanto, a lógica para a definição de áreas prioritárias era econômica e atrelada as concepções do Brasil como potência mundial.

Essa ideia se fragilizou nas décadas de 1980 e 1990, com o modelo de planejamento regional centralizado nas superintendências entrando em crise (Portugal; Silva, 2020). A própria SUDECO foi extinta em 1990 e com isso, foram sendo resinificadas as formas de se selecionar áreas prioritárias de atuação.

Na década de 1990, a principal região de planejamento formulada no Brasil com determinado foco regional se pautou no fluxo logístico para exportação por meio de grandes eixos de integração, representados nos Eixos

Nacionais de Integração (ENIDs). Neste documento, as regiões brasileiras foram subdivididas em 09, no qual foi possível identificar na região Centro-Oeste, os eixos Oeste, Araguaia-Tocantins e Sudoeste como alvos da atuação governamental.

De acordo com Nasser (2000) o estudo das ENIDs foi realizado pelo consórcio Transbrasiliana, formado por consultores nacionais, internacionais e pelo Banco ABN AMRO, uma diferença dos planejamentos anteriores realizados por instituições públicas. O seu principal objetivo foi a identificação de oportunidades de investimentos públicos e privados, integrando as regiões e as articulando aos mercados internacionais.

Para tanto, os critérios de seleção levaram em consideração dois aspectos: a) a existência de uma rede multimodal de transporte de carga, variável de acessibilidade; e b) possibilidades de estruturação produtiva interna, ou seja, identificação de atividades econômicas com potencialidade de inserção no eixo logístico.

As ENIDs serviram de insumo para o Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, porém, durante sua vigência foram tecidas várias críticas se realmente aquele modo de planejamento se constituía em uma política de desenvolvimento regional, como citado por Araújo (1999), que defendeu a construção de uma política regional mais abrangente, além dos eixos logísticos.

Assim, em 2003 foi lançada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com uma nova forma de regionalização focada no território. A PNDR foi iniciada em 2003, institucionalizada em 2007 (Decreto n.º 6.047/2007) e reformulada em 2019 (Decreto n.º 9.810/2019), adotando uma tipologia que levava em conta a renda (rendimento médio mensal por habitante) e o dinamismo econômico (taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante) para classificar territórios em alta, estagnada, dinâmica e baixa renda baseadas nas microrregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE).

O alvo da política seriam regiões dinâmicas, estagnadas e de baixa renda e o objetivo era fazer um reescalonamento das políticas de

desenvolvimento regional, levando em consideração que o território apresentava desigualdades intra-regionais que precisavam ser reduzidas (Silva, 2015). Era uma diferença às políticas dos anos 1960 e 1970 focadas, sobretudo, nas macrorregiões e nas diferenças inter-regionais.

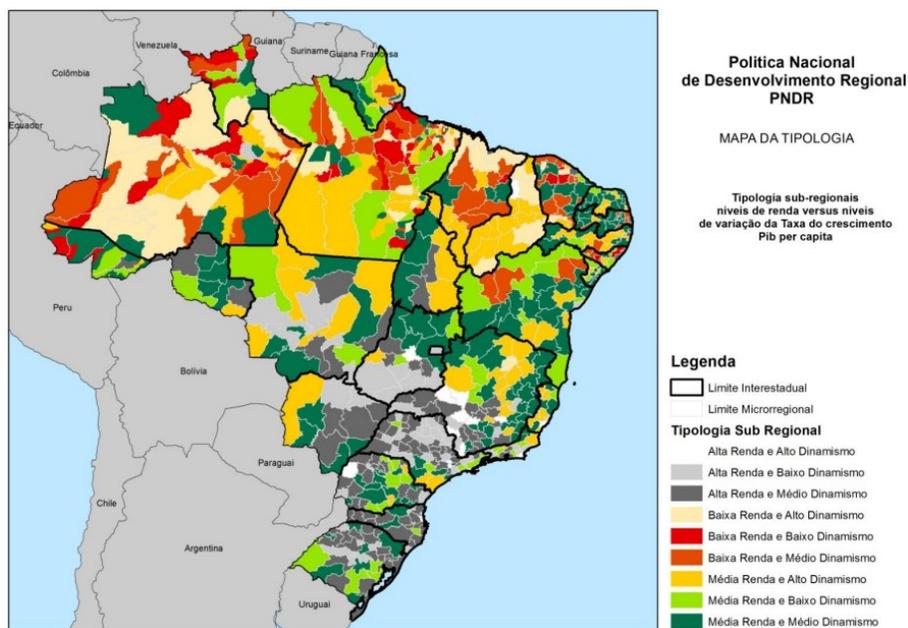
No centro oeste, notou-se que áreas como o norte de Goiás, o norte do Mato Grosso e o pantanal sul-matogrossense foram microrregiões com maior contingente de tipos dinâmicos e estagnados, enquanto as capitais dos estados (Cuiabá, Campo Grande e Goiânia), além do sul de Goiás, tinham prevalência de territórios de alta renda, não prioritários. Naquela tipologia, notava-se que o Centro-oeste não possuía microrregiões de baixa renda.

A tipologia perdurou até 2019, ao passo que Macedo e Porto (2018) criticaram a defasagem dos dados utilizados e mantidos (1991 e 2001), propondo a atualização com dados mais recentes, como o censo de 2010. Da atualização surgiu uma substancial modificação, na qual das 557 microrregiões, 207 teriam a sua classificação alterada e haveria um aumento no total de microrregiões de baixa renda no Brasil.

Oficialmente, a tipologia foi revisada em 2018, por meio do Decreto n.º 34, de 18 de janeiro de 2018, atualizando os dados e promovendo modificações além das realizadas por Macedo e Porto (2018). A nova classificação dividiu as microrregiões em alta, média e baixa renda e as subdividiu em alto, médio e baixo dinamismo. Assim, surgiram 09 novas classificações, combinando a renda (estoque) e o dinamismo econômico (fluxo).

A atualização levou em conta novamente critérios econômicos como o rendimento e a dinâmica produtiva, os atualizando e os subdividindo, e o foco da política se adaptou para regiões de baixa e média renda, independente do seu dinamismo, conforme exposto no mapa abaixo:

**Figura 2** - Mapa da tipologia da PNDR atualizada pela Portaria MDR n.º 34/2018



**Fonte:** MI (2017).

A nova classificação buscou ampliar a escalas de análise. Para o Centro-oeste, o caso mais salutar foi a divisão de Goiás em um norte de média renda e médio dinamismo e um sul de alta renda e baixo dinamismo, o que não se via tão claramente na tipologia anterior. Portanto, a classificação ganhou refinamento, mas se manteve sob critérios econômicos.

Em paralelo, nos anos 2000 e 2010 planejamentos setoriais federais adotaram também regionalizações para sua ação, como o exemplo dos Territórios da Cidadania do Ministério da Cidadania em 2008, que segundo a avaliação realizada pelo Ministério da Integração Nacional (MI, 2011, p. 100) chegou a rivalizar com a PNDR no esforço territorialmente transversal e

integrativo das políticas federais.

Porém, a regionalização proposta era diversa da PNDR, ao selecionar prioridades espaciais de acordo com critérios de IDH, agricultura familiar, populações quilombolas, indígenas, organização social e beneficiários de programas sociais.<sup>1</sup> Isto é, utilizava métricas distintas, que por vezes faziam coincidir microrregiões prioritárias, a exemplo do Entorno de Brasília.

Nesse mesmo período, governos estaduais adotaram classificações próprias de regiões de planejamento. Goiás dispunha de 10 regiões de planejamento no PPA estadual de 2004-2007, oriundas de uma construção institucional e pouco homogênea, uma vez que a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Distrito Federal e Entorno foi constituída por lei complementar federal (LC n.º 94, de 19 de fevereiro de 1998), a região metropolitana de Goiânia foi criada por lei complementar estadual (LC n.º 27 de dezembro de 1999), o norte e nordeste goiano delimitados por critérios socioeconômicos, espaciais e de investimento, enquanto as demais 06 regiões foram moldadas a partir de eixos rodoviários.<sup>2</sup>

No Mato Grosso do Sul, o planejamento foi mais articulado, pois foi criado o plano de desenvolvimento regional (2010-2030) que delimitou 09 regiões de planejamento, escolhendo regiões-alvo e as classificando como extremamente precária, muito precária, precária e estagnada (IPEA, s./d.), levando em conta critérios sociais e econômicos.

Porém, apesar das diversas experimentações, notou-se uma desarticulação entre as regiões de planejamento com foco sobre o desenvolvimento regional, no qual cada ente federativo desenvolveu metodologias próprias para delimitar regiões prioritárias, sem hierarquia sobre a ação pública federativamente coordenada.

---

1 Os critérios de regionalização adotados pelos Territórios da Cidadania podem ser acessados na publicação do Governo Federal. Disponível em: <https://bit.ly/38lnMU5>. Acesso em: 1º abr. 2022.

2 As informações estão disponíveis no sitio do Instituto Mauro Borges (IMB). Disponível em: <https://bit.ly/3J3HgJo>. Acesso em: 25 mar. 2022.

Outro ponto relevante foi o destaque dado aos indicadores econômicos para delimitação das regiões de planejamento explicitamente regionais no âmbito federal, apesar das experimentações no âmbito subnacional e das políticas setoriais.

### **3. Proposta de regionalização para a governança dos Fundos Constitucionais no Centro-Oeste**

Os Fundos Constitucionais foram criados em 1988 e regulamentados em 1989, mas apresentaram dificuldades de operacionalização em quase todos os anos 1990 e atualmente vem passando por diversas mudanças legais (Lopes; Macedo; Monteiro Neto, 2021). A perspectiva mais clara de interligação dos fundos constitucionais aos planos e políticas de desenvolvimento regional se colocou a partir de 2007, quando se vinculou as tipologias da PNDR às prioridades espaciais do FCO nas programações anuais de financiamento.

A questão já colocada foi a utilização intensiva de critérios econômicos para a delimitação das prioridades espaciais da PNDR e conseqüentemente dos fundos constitucionais, mesmo com a natureza multidimensional da política. Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Pires *et al.* (2022) buscou angariar novos elementos de seleção de áreas prioritárias, baseados em variáveis decorrentes da história e da estrutura das regiões, por meio do método histórico-estrutural desenvolvido pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

O escopo foi demonstrar graus de demanda no território para aporte de recursos com foco regional. Perguntas como: Qual a taxa de urbanização? Como é a acessibilidade física e bancária? Qual o nível de concentração fundiária? De vulnerabilidade econômica? Como variáveis socioeconômicas, bancárias se entrelaçam as variáveis produtivas para formação de clusters? Por meio destas perguntas se analisou condições multidimensionais que afetam o desenvolvimento regional em geral e a concessão de crédito em

particular.

O princípio foi demonstrar que territórios mais estruturados possuem necessidades diversas dos menos estruturados e a demanda por crédito (FCO) está interligada a demanda multidimensional (PNDR). Com isso, pode-se articular a concessão de crédito subsidiado aos demais tipos de gastos necessários no território, mesmo que não reembolsáveis e não investidos pela iniciativa privada.

A acessibilidade geográfica, à rede bancária, assim como a taxa de urbanização, são variáveis importantes para o crédito subsidiado ocasionar maiores efeitos, pois mostram redes de cidades e a capacidade de acesso social e produtivo. Significa demonstrar a demanda do território, a partir da acessibilidade, oferta bancária e dos equipamentos públicos oriundos da urbanização. Territórios com menores indicadores são suscetíveis não puramente a oferta de crédito, mas a ações concomitantes e articuladas para garantia de infraestrutura, melhoria de condições nas cidades e logística de comunicações.

Do mesmo modo, a estrutura fundiária visa captar condições de garantia para a concessão de crédito. Em áreas concentradas, haverá menos demandantes que ofereçam garantias, e conseqüentemente a estrutura será mais desigual. Por outro lado, a maior distribuição de terras, pode significar mais garantias e uma maior distribuição de riquezas no território. Essa é uma variável bastante utilizada pelos estudos da CEPAL para definir quebras de estruturas do subdesenvolvimento.

Assim, as variáveis estruturais se interligam à vulnerabilidade social da população e a intensidade produtiva do território, chaves para a política de concessão de crédito subsidiado regionalmente planejado. Concede-se a quem mais necessita, ao mesmo tempo que se mantém taxas baixas de risco ao mercado financeiro.

Em relação ao método, a seleção das regiões de planejamento seguiu a metodologia exposta em Pires *et al.* (2022) e Pires, Quaglio e Portugal (2022), auferidas de forma quali-quantitativa, utilizando a abordagem histórico-estrutural e técnicas de análise multivariada e inferência estatística para formação de agrupamentos (*clusters analysis*).

As variáveis selecionadas para formação dos *clusters* foram as seguintes:

- a) Acessibilidade geográfica – Índice de acessibilidade geográfica dos municípios formulado pelo IBGE em 2018;
- b) Acessibilidade bancária – Índice de distribuição espacial das agências bancárias. Construído com dados do ESTBAN (BACEN). Média do período de 2002 a 2018;
- c) Taxa de urbanização – Taxa de urbanização retirada do censo demográfico de 2010;
- d) Concentração fundiária – Indicador construído com dados do censo agropecuário de 2017 e metodologia do *Atlas do Espaço Rural Brasileiro* elaborado pelo IBGE em 2020;
- e) Índice de vulnerabilidade social – Índice de vulnerabilidade social, média dos anos de 2000 e 2010 elaborado pela IPEA em 2015;
- f) Estrutura produtiva (Intensidade tecnológica) – Indicador que reflete a intensidade tecnológica dos estabelecimentos presentes no município. Construído com dados da RAIS-estabelecimentos em 2010.

Os dados captados compreenderam o período de 2002 a 2018 e o estudo compreendeu 78 dos 79 municípios do estado do Mato Grosso do Sul, uma vez que não foi possível obter dados de Paraíso das Águas, fundado em 2013.

O Quadro 1 mostra os clusters para Mato Grosso do Sul, definidos em 7 tipos de territórios:<sup>3</sup>

---

3 Para mais informações sobre o método e as variáveis utilizadas, consultar Pires *et al.* (2022).

**Quadro 1** – Perfis dos *clusters* identificados no Mato Grosso do Sul

Cluster	% dos municípios no estado*	Característica predominante	Região geográfica
C1	34,2	Municípios com maior vulnerabilidade social e menor concentração fundiária. Indicadores médios para variáveis de infraestrutura e estrutura.	Maior parte no Sul do estado, sobretudo, no entorno dos municípios do C6.
C2	31,6	Municípios com maior concentração fundiária e menor acessibilidade geográfica. Indicadores médios para variáveis de infraestrutura demográfica/financeira, estrutura produtiva e social.	Segue por uma faixa quase contínua que se inicia no Sudoeste e finaliza no Nordeste do estado.
C3	12,7	Municípios com maior vulnerabilidade social e indicadores menores para todas as demais variáveis de infraestrutura e estrutura.	Disperso no território, presente nas porções mais ao Sul do estado.
C4	10,1	Municípios com menor acessibilidade bancária, taxa de urbanização e intensidade tecnológica CNAE. Indicadores médios para acessibilidade geográfica, vulnerabilidade social e concentração fundiária.	Prevalece na região central do estado, no entorno mais ao Norte da capital Campo Grande.
C5	6,3	Municípios com maior concentração fundiária e acessibilidade bancária. Indicadores médios para as demais variáveis de infraestrutura física/demográfica e estrutura produtiva/social.	Compreende toda faixa Oeste do estado e próximo aos municípios de Dourados e Três Lagoas.
C6	2,5	Municípios com menor vulnerabilidade social e maiores acessibilidade geográfica/bancária, taxa de urbanização e intensidade CNAE. Concentração fundiária mediana.	Municípios de Dourados e Três Lagoas
C7	1,3	Municípios com menor vulnerabilidade social e maiores acessibilidade geográfica, taxa de urbanização e intensidade CNAE. Concentração fundiária e acesso bancário medianos.*	Capital Campo Grande

**Fonte:** Pires, Quaglio e Portugal (2022).

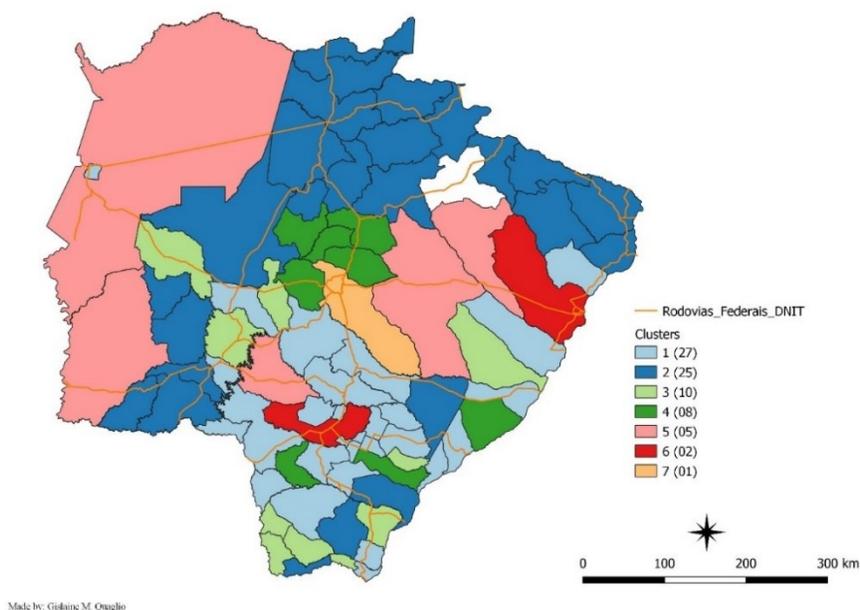
\* Para o cálculo de representação da quantidade de municípios dos clusters dentro do foram considerados os 79 municípios que formam o estado.

\*\* Apesar de ter apenas uma variável que distingue categoricamente o C6 e o C7, as médias são substancialmente diferentes, respectivamente, 1,542 e 0,626. Sendo

uma variável importante para compreender a distribuição do FCO.

Os *clusters* também podem ser visualizados no mapa do território de Mato Grosso do Sul abaixo.

**Figura 3** - Mapa dos *clusters* formados para o Mato Grosso do Sul



Made by: Gabriel M. Quaglio

**Fonte:** Pires; Quaglio; Portugal (2022).

Os *clusters* definidos no quadro e no mapa são sugestões de regiões de planejamento que mostram as condições histórico-estruturais do território do Mato Grosso do Sul para receber aportes de crédito subsidiado do FCO. O

intuito é demonstrar que o instrumento faz parte de uma política de desenvolvimento regional mais ampla que envolve variáveis multidimensionais além do campo econômico.

A proposta é uma sugestão de tipologia para adoção nos mecanismos de governança da PNDR no centro oeste, e em particular no Mato Grosso do Sul. Assim, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, titular da governança da PNDR, e o CONDEL da SUDECO, Ministério do Desenvolvimento Regional e Banco do Brasil, administradores do FCO, podem utilizar as regiões sugeridas como prioridades espaciais nos planejamentos construídos anualmente nas diretrizes, prioridades e programas de financiamento do FCO.

Desde 2019, as formas de priorização nos programas de financiamento anuais são dadas pela nova tipologia da PNDR, definindo regiões de média e baixa renda, independente do dinamismo, como prioritárias.<sup>4</sup>

O planejamento se transmuta em execução do FCO quando os territórios priorizados auferem fator de localização de 0,9, uma variável componente da formação da taxa de juros do FCO para os municípios. Em territórios não prioritários o valor é de 1,1. Logo, municípios prioritários possuem possibilidade de menores taxas de juros no FCO.

A segunda vantagem de estar no rol de prioridades espaciais é que empreendimentos de MEI/Micro/Pequeno, Pequeno-Médio e médio em áreas prioritárias podem financiar entre 80% e 90% dos investimentos, enquanto empreendimentos em regiões não prioritárias podem captar até 60% dos

---

4 Contudo, esta não é a única forma de priorização espacial. A resolução CONDEL/SUDECO n.º 107, de 13 de agosto de 2021 mostra que as prioridades espaciais do FCO para 2022 são: municípios classificados em baixa e média renda, independente do seu dinamismo; municípios integrantes da faixa de fronteira; da RIDE/DF e entorno; além dos empreendimentos localizados no meio rural, com foco na produção orgânica; no meio urbano; e afetados pela estiagem e queimadas na planície pantaneira.

investimentos, a depender do caso.<sup>5</sup>

Com a nova metodologia, se propõe um escalonamento nas áreas prioritárias e um alinhamento a outros recursos. Os fatores de localização seriam subdivididos de acordo com o número de *clusters* formados nos estados – no Mato Grosso do Sul são 7 – e não apenas em dois, como atualmente. A título de exemplo, o *cluster* C6, formados por municípios como Dourados e Três Lagoas, que possuem menor vulnerabilidade social e maior acessibilidade geográfica/bancária, taxa de urbanização e intensidade tecnológica teria fator de localização mais elevado.

Por outro lado, o *cluster* C3 formado por municípios com indicadores mais frágeis (maior vulnerabilidade social e indicadores menores para todas as demais variáveis de infraestrutura e estrutura) teria fator de localização mais reduzido.

Porém, a principal alteração seria na segunda vantagem. *Clusters* com acessibilidade geográfica e taxa de urbanização reduzida, como o C2, teriam um fator de localização menor aliado a um percentual de investimento de até 100% para o programa de infraestrutura. *Clusters* com maior concentração fundiária, como o C5, teriam fator de localização menor e aportes de até 100% no programa PRONAF Reforma Agrária.

O percentual de investimento seria alinhado a demanda do território. Municípios com maior demanda de infraestrutura teriam maior percentual de investimentos para esta linha, assim como, municípios com menor intensidade produtiva e tecnológica, teriam maior percentual de investimento. São exemplos onde cada programa delimitado na programação anual do FCO seria direcionado pela demanda no território, balizada em indicadores histórico-estruturais e nas políticas e planos regionais de desenvolvimento. O escopo seria formar *clusters* menos desiguais e obter maior coesão territorial.

---

5 As informações estão dispostas na Programação Anual de Financiamento do FCO 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3NGM4rO>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Do mesmo modo, regiões onde o FCO não seria a opção mais adequada para reduzir desigualdades territoriais, a gestão da PNDR utilizaria recursos reembolsáveis ou não reembolsáveis complementares para formar uma política pública mais robusta e combater as dificuldades estruturais nas regiões brasileiras, neste caso particular, no estado do Mato Grosso do Sul.

Portanto, os gastos do FCO seriam conectados aos demais gastos da PNDR, por meio de despesas sociais, em infraestrutura viária, bancária, melhorias urbanas, todos articulados à indução produtiva fomentada pelo FCO. Seria uma forma de demonstrar uma visão integrada sobre o desenvolvimento regional para além do FCO como único instrumento para reduzir as desigualdades intra e inter-regionais no centro oeste brasileiro.

#### 4. Considerações Finais

O texto buscou propor regiões de planejamento regional a partir de variáveis histórico-estruturais estatisticamente agregadas em *clusters*, em contraponto às variáveis econômicas utilizadas até então. A ideia foi incorporar a metodologia à definição das prioridades espaciais direcionadas pela governança do FCO para Mato Grosso do Sul.

A concepção é tornar mais alinhados os dispêndios de recursos do FCO aos objetivos multidimensionais que os planos e as políticas de desenvolvimento regional se propõem, por meio da delimitação de uma demanda territorial, não somente econômica, mas historicamente construída. Na formação dos *clusters* estiveram agrupados níveis de urbanização, acessibilidade, infraestrutura bancária, vulnerabilidade social e a intensidade tecnológica das regiões do Mato Grosso do Sul.

A articulação ressalta que os FCO estão dentro da PNDR e não é paralelo, com níveis de governança e institucionalidades distintas. Muito se avançou com a adoção dos municípios abrangidos pela tipologia da PNDR como prioritários nas programações dos fundos, contudo, o alcance ainda é tímido, uma vez que ainda não é possível visualizar subdivisões mais amplas

que permitam taxas de juros diferenciadas e percentuais de investimentos maiores, apenas citando os casos já perpassados do planejamento para a execução do FCO.

Nesse sentido, o texto serve como uma proposta, mas também como uma problematização dos direcionamentos de políticas e instrumentos que se pretendem redutores das desigualdades territoriais no Brasil.

## Referências

---

ABREU, Silvana de. *Planejamento governamental: A SUDECO no espaço Mato-Grossense. Contexto, propósitos e contradições*. 2001. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30 n. 2, 1999.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. São Paulo: UNESP, 2007.

FREITAG, Patrícia; FARIA, Rodrigo Santos. O planejamento regional no centro-oeste brasileiro: Ações da Sudeco e a região geoeconômica de Brasília. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, v. 19, 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Mato Grosso do Sul*. (Relatório de Pesquisa). Brasília: IPEA, [s. d.].

LOPES, Guilherme Carneiro Leão de Albuquerque; MACEDO, Fernando César de; MONTEIRO NETO, Aristides. 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, 2021.

- MACEDO, Fernando Cezar; PORTO, Leonardo Rodrigues. Proposta de Atualização das Tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 2.414, set. 2018.
- MI. Ministério da Integral Nacional. Nota Técnica n.º 52 - CGMA/DPDR/SDR/MI, de 30 de novembro de 2027. Disponível em: <https://bit.ly/36GLjxT>. Acesso em: 25 mar. 2022.
- MI. Ministério da Integração Nacional. *PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: MI, 2011.
- NASSER, Bianca. Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. *Revista do BNDES*, v. 7, n. 14, p. 145-178, 2000.
- PIRES, Murilo; VASCONCELOS, Ronaldo; QUAGLIO, Gislaíne; PORTUGAL, Rodrigo. Avaliação do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) do estado de Goiás: Ensaio metodológico. *Texto para discussão*, IPEA, Brasília, n. 2.730, jan. 2022.
- PIRES, Murilo; QUAGLIO, Gislaíne; PORTUGAL, Rodrigo. Alcances, limites e avanços do fundo constitucional de financiamento do centro-oeste: uma análise espaço-estrutural das regiões imediatas do estado de mato grosso do sul. *Texto para discussão*, IPEA, Brasília, n. 2.803, out. 2022.
- PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. *História das Políticas Regionais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2020.
- SILVA, Simone Affonso da. PNDR e o Planejamento Regional Brasileiro no Início do Século XXI. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 2.150, nov. 2015.
- STEINBERGER, Marília. Região centro-oeste: uma visão geopolítica. *Sociedade e Cultura*, v. 3, n. 1-2, p. 31-49, 2000.
- SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Recife: Sudene, 1967. Disponível em: <https://www.bit.ly/379mbzV>. Acesso em: 31 mar. 2022.