

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**MARCELO AUGUSTO PONTES DE ARAÚJO**

**O PAPEL DO BNB/FNE NA ECONOMIA NORDESTINA PÓS 1990**

**NATAL  
2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**MARCELO AUGUSTO PONTES DE ARAÚJO**

**O PAPEL DO BNB/FNE NA ECONOMIA NORDESTINA PÓS 1990**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

**ORIENTADOR:** Prof. Dr. André Luis Cabral de Lourenço.

**NATAL  
2010**

MARCELO AUGUSTO PONTES DE ARAÚJO

O PAPEL DO BNB/FNE NA ECONOMIA NORDESTINA PÓS 1990

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

**ORIENTADOR:** Prof. Dr. André Luis Cabral de Lourenço.

APROVADA EM: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. ANDRÉ LUIS CABRAL DE LOURENÇO  
ORIENTADOR

---

Prof. Dr. JOÃO MATOS FILHO  
CO-ORIENTADOR

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. SIMONE DEOS  
MEMBRO CONVIDADO

## RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o papel do crédito vinculado às tentativas de fomentar a modernização da estrutura econômica nordestina. Tal procedimento se sustenta nos financiamentos do BNB, o qual se configura como instituição financiadora do processo de industrialização da Região Nordeste. O principal fundo à essa finalidade é o FNE. Dessa maneira avaliaremos também a importância do crédito na dinâmica de regiões periféricas como o nordeste o é. Assim, indaga-se: tais mecanismos foram relevantes para eliminar os gargalos produtivos do Nordeste através da modernização de sua economia? O direcionamento do fundo ocorreu de forma a diminuir o hiato intra-regional? A suposição do trabalho é que tais fundos configuraram-se como essenciais à economia nordestina, no entanto, insuficientes para a finalidade a qual foram criados. Usa-se uma pesquisa bibliográfica alicerçada na literatura pertinente, associada a uma análise documental, a qual permite a utilização de dados estatísticos que demonstrem o desempenho do BNB referente ao objetivo do FNE. Finalmente, nota-se que, tanto houve uma concentração no direcionamento do fundo para setores menos complexos, o que contribuiu para a manutenção estrutural da economia nordestina, como o fundo atuou de forma espacialmente imperfeita garantindo a desconcentração de apenas algumas sub-regiões.

**Palavras - chave:** Crédito. Fomento. BNB/FNE.

## **ABSTRACT**

This work aims to analyze the role of credit linked to attempts to the modernization of the economy from Northeast of Brazil. Such a procedure if contends in funding of BNB, which configures how donor institution of industrialization of the Northeast region. The main background to this purpose is the FNE. This way we will judge the importance of credit in the dynamics of peripheral regions such as the Northeast is. Thus, ask: such mechanisms were relevant to eliminate bottlenecks productive northeast through the modernization of its economy? The targeting of the Fund was to decrease the intra-regional hiatus? The assumption of work is that these funds have configured as essential to northeastern economy, however, insufficient for the purpose for which they were created. Uses-if a bibliographic search embedded in the relevant literature, associated with a documentary analysis, which allows the use of statistical data showing the performance of BNB regarding goal of FNE. Finally, note that both a concentration in targeting Fund for less complex industries, which contributed to the northeastern economy's structural maintenance, such as the Fund served so spatially imperfect ensuring devolution of only some subregions.

**Key words:** Credit. Abetment. BNB/FNE.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Repasses do STN ao FNE e Taxa Anual de crescimento.....	56
Gráfico 2	Contratações Globais Anuais Atualizadas .....	57
Gráfico 3	FNE – Contratações: 1990-2003.....	60
Gráfico 4	Produtores beneficiados por setor .....	61
Gráfico 5	Participação do FNE em AL x Participação de AL no PIB Regional.....	114
Gráfico 6	Participação do FNE na BA x Participação da BA no PIB Regional.....	114
Gráfico 7	Participação do FNE em CE x Participação do CE no PIB Regional.....	115
Gráfico 8	Participação do FNE no MA x Participação do MA no PIB Regional.....	115
Gráfico 9	Participação do FNE na PB x Participação da PB no PIB Regional.....	115
Gráfico 10	Participação do FNE em PE x Participação de PE no PIB Regional.....	116
Gráfico 11	Participação do FNE no RN x Participação do RN no PIB Regional.....	116
Gráfico 12	Participação do FNE em SE x Participação de SE no PIB Regional.....	116
Gráfico 13	Participação do FNE no PI x Participação do PI no PIB Regional.....	117

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	FNE - Repasses e Aplicações 1998-2005 .....	58
Tabela 2	Relação entre os repasses da STN aos Fundos Constitucionais e dos valores contratados em relação aos PIBs Regionais.....	58
Tabela 3	FNE – Contratações Globais por Setor - Período: 1989 a 2005 .....	62
Tabela 4	Composição Setorial do PIB Nordeste.....	62
Tabela 5	FNE – Participação relativa no número de operações e valores contratados segundo o porte: 1998-2005 (%) .....	63
Tabela 6	Aplicação (R\$ mil)* dos recursos, nº e custo médio (R\$) de empregos diretos criados pelos fundos: 1990-2005.....	64
Tabela 7	Estrutura do Emprego, NE e BR .....	65
Tabela 8	Dez Microrregiões com maior participação relativa por valores e n de operações contratados: 2000 a 2005.....	67
Tabela 9	Participação relativa da UF segundo o número de operações e valores contratados: 1989-2005 (%) .....	68
Tabela 10	FNE -Relação entre os valores contratados e o PIB dos estados: 1998-2003 (%).....	70
Tabela 11	FNE – Contratações Acumuladas por Região - Período: 1989 a 2005 - Valores em R\$ mil.....	71
Tabela 12	Brasil e Nordeste: estrutura produtiva da indústria – 1970-2000 .....	79
Tabela 13	Participação do FNE no PI x Participação do PI no PIB Regional.....	81
Tabela 14	FNE – Distribuição Territorial dos Recursos – 2004 .....	94

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
BDR	Bancos de Desenvolvimento Regionais
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
FNE	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Nordeste
FNO	Fundo Nacional de Financiamento do Norte
FCO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PROTERRA	Programa de Distribuição de Terras e Estímulo a Agroindústria do Norte e Nordeste
FINOR	Fundo de Investimento no Nordeste
IR	Imposto de Renda
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
MI	Ministério da Integração Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PEA	População Economicamente Ativa
NE	Nordeste
NO	Norte
CO	Centro-Oeste

FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CEF	Caixa Econômica Federal
PIS	Programa de Integração Social
TJLP	Taxa de Juros a Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
PL	Patrimônio Líquido
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 O ATRASO NORDESTINO E A EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DE FOMENTO REGIONAL</b> .....	<b>16</b>
2.1 RAÍZES DO ATRASO NORDESTINO.....	18
2.2 O LADO PERVERSO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA .....	21
<b>2.2.1 Primeiros Passos</b> .....	<b>22</b>
<b>2.2.2 Operação Nordeste</b> .....	<b>23</b>
2.3 MOEDA E BANCOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	25
<b>2.3.1 Moeda e sistema financeiro na teoria pós-keynesiana</b> .....	<b>26</b>
<b>2.3.2 Crédito e o Banco de Desenvolvimento Regional</b> .....	<b>28</b>
2.4 HISTÓRIA FINANCEIRA RECENTE.....	33
<b>2.4.1 Brasil</b> .....	<b>33</b>
<b>2.4.2 Nordeste</b> .....	<b>35</b>
<b>3 AVALIAÇÃO DO BNB/ FNE ENQUANTO INSTRUMENTO DE FOMENTO</b> .....	<b>40</b>
3.1 O BANCO DONORDESTE DO BRASIL.....	41
<b>3.1.1 Origens</b> .....	<b>41</b>
<b>3.1.2 Implementação do crédito rural</b> .....	<b>43</b>
<b>3.1.3 Implementação do Crédito Industrial</b> .....	<b>44</b>
<b>3.1.4 Planejamento Regional</b> .....	<b>45</b>
3.2 HISTÓRIA FINANCEIRA DO BANCO DO NORDESTE.....	45
<b>3.2.1 Recursos de Médio e Longo Prazo</b> .....	<b>47</b>
<b>3.2.2 Recursos Próprios</b> .....	<b>47</b>
<b>3.2.3 Recursos Especiais</b> .....	<b>48</b>
<b>3.2.4 Repasses</b> .....	<b>50</b>
<b>3.2.5 Recursos de Curto Prazo</b> .....	<b>50</b>
<b>3.2.6 Síntese da Evolução Financeira do BNB</b> .....	<b>51</b>
3.2.6.1 Evolução dos Empréstimos .....	51
3.2.6.2 Empréstimo Geral .....	52
3.2.6.3 Crédito Especializado.....	52
3.2.6.4 Crédito Rural .....	53
3.2.6.5 Crédito Industrial .....	54

3.2.6.6 Crédito à Infra-estrutura .....	54
3.3 EVOLUÇÃO DO FNE .....	55
3.4 DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO FNE .....	59
<b>3.4.1 Geração de Postos de Trabalho.....</b>	<b>64</b>
3.5 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO FNE .....	66
<b>4 REFLEXOS REGIONAIS DA POLÍTICA ECONÔMICA DOS ANOS 1990.....</b>	<b>73</b>
4.1 A INDÚSTRIA REGIONAL: UMA RESENHA DO PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO DOS ANOS 1990.....	74
4.2 SÍNTESE DO DEBATE DOS MECANISMOS DE CRÉDITO DIRIGIDO E POUPANÇA COMPULSÓRIA.....	82
4.3 A PROPOSTA ARIDA .....	85
4.4 CRÍTICAS À PROPOSTA ARIDA .....	88
4.5 PRINCIPAIS RESTRIÇÕES AO USO DO FNE .....	90
4.6 ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO FNE PARA SEUS FINS LEGAIS DE FOMENTO .....	92
4.7 A AUSÊNCIA DE ARTICULAÇÃO NA POLÍTICA REGIONAL.....	96
4.8 A LIMITAÇÃO DO BNB E A SUA DESARTICULAÇÃO COM OUTROS ATORES.....	97
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>105</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>111</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política financeira de todo país é elemento fundamental para o sucesso de sua economia, tendo os bancos de desenvolvimento como importantes atores nesse processo. Nas últimas décadas os governos de um elevado número de países em desenvolvimento geraram ou promoveram a organização de “corporações de desenvolvimento” e “bancos de desenvolvimento”. Instituições como essas desempenharam funções diversas e assumiram composições variadas que mesmo apresentando certa similaridade de denominações, na maioria das vezes possuíam poucas similitudes. Apesar dessa dificuldade em uniformizar uma definição sobre os bancos e as corporações mencionadas acima, podemos apontar dois objetivos comuns na maioria dessas instituições: a concessão de capital e o suprimento de capacidade empresarial (DIAMOND, 1965). Na tentativa acabar com certa celeuma a respeito da sua definição, as Nações Unidas, por meio do *Department of Economic and Social Affairs/Financing for Development Office*, procuraram elaborar um conceito<sup>1</sup> mais amplo para os bancos de desenvolvimento:

Instituições financeiras criadas para fomentar o desenvolvimento econômico, levando geralmente em conta objetivos de desenvolvimento social e integração regional, sobretudo por meio da oferta de financiamento de longo prazo, ou facilitação do financiamento, a projetos que geram efeitos externos positivos. (UNITED NATIONS, 2006, p.10-11)

A existência de instituições desse porte também pode ser explicada devido ao modo de atuação das instituições financeiras privadas. Segundo Amado (2006), ao tratar da moeda e sistema financeiros em termos regionais, observamos o comportamento dos demais agentes como orientador de nossas ações e assim reproduzimos certo “consenso” a respeito da manutenção da desigualdade. Dessa maneira, observa-se um mecanismo de profecias auto-realizáveis, que é verdadeiramente seguido pelos bancos e investidores. Em outras palavras, verifica-se um quadro de estagnação econômica em certa região e ao criarem suas expectativas extrapolando esse ambiente para o futuro e verificando o

---

<sup>1</sup> Esse conceito pode ser considerado amplo, abrangendo cerca de 750 instituições ao redor do mundo. Para maiores detalhes ver Cintra (2007); Torres (2007).

comportamento dos outros agentes, que provavelmente estarão atuando no mesmo sentido, os bancos se mostrarão relutantes em alargar crédito a regiões deprimidas. A autora ainda soma esse quadro à questão da precariedade de informações dos bancos, que possuem seus centros decisórios no centro ou região desenvolvida e poucas informações detêm a respeito da periferia. Portanto, devido à lógica desse quadro, seria fundamental dispor de instituições que atuassem no sentido inverso, ou seja, bancos de desenvolvimento, podendo ser de cunho regional ou não, que através de aportes diferenciados direcionassem crédito às regiões mais deprimidas.

O fundo diferenciado seria fundamental para a existência dessas instituições, garantido através de fundos públicos de poupança compulsória, sejam de natureza fiscal ou parafiscal. Segundo Pinheiro (1997, p.10),

Em primeiro lugar, pelo próprio caráter compulsório da extração de recursos ao setor privado – garantido legalmente pela vinculação de receitas fiscais ou parafiscais -, os fundos públicos são capazes de assegurar certa estabilidade do fluxo de captação de recursos, beneficiando o financiamento das atividades alvo do crédito de fomento. Além disso, a mobilização de recursos via fundos públicos de poupança compulsória ainda gera outro importante efeito indireto sobre o *funding* das instituições de fomento e desenvolvimento. É que a vinculação de receitas fiscais e parafiscais implica um aval do governo (Tesouro e atividades monetárias) à captação de recursos das instituições que gerenciam tais fundos. Isso reduz sensivelmente o risco da instituição de fomento, colocando-a em posição favorável para captar recursos nos mercados interno e externo a taxas mais baratas do que as conseguidas por outras instituições financeiras.

Portanto, a existência de um banco de desenvolvimento seria elemento fundamental na tentativa de reversão do quadro de atraso que se apresenta em economias subdesenvolvidas. Para isso, a criação de fundos públicos que possam colocar tais instituições em uma posição diferenciada garantindo um fluxo financeiro estável, além da captação de recursos do público em geral, é de fundamental importância para o seu propósito. A maneira encontrada no Brasil pela Constituição de 1988 para superar o quadro acima caracterizado foi o desenvolvimento de fundos fiscais e parafiscais que dessem aporte aos bancos de desenvolvimento para que eles atuassem no sentido inverso aos agentes privados e também fomentassem os setores e regiões tidos como estratégicos.

No que diz respeito à economia nordestina e ao seu relativo atraso frente às regiões mais desenvolvidas do nosso território, observamos que a ausência de

instituições bancárias naquela região, seguindo a lógica apresentada acima, se mostrou como um elemento inibidor ao desenvolvimento de relações capitalistas modernas, corroborando a pequena propensão ao desenvolvimento do Nordeste. (CROCCO, 2003).

Dessa forma, ao analisarmos a literatura regional clássica<sup>2</sup>, sentimos uma lacuna quanto ao enfoque financeiro da questão regional brasileira. A rica argumentação levantada por esses autores muito pouco ou nada menciona a respeito do papel da moeda e do sistema financeiro como corroborador do quadro de atraso. Portanto, o foco do presente trabalho se apresenta nesse espaço, ou seja, no tratamento da questão regional sob sua vertente financeira. Para isso, iremos utilizar o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), principal<sup>3</sup> banco de fomento do Nordeste, e a sua principal fonte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), como foco para avaliar sua atuação no período pós-1990 frente a sua proposta e a contribuição para o espraiamento da produção inter e intra-regional. A escolha do período estudado se deve, primeiro ao ambiente político e econômico peculiar da época, pois a orientação predominantemente liberal dos seus governos, na maré que se seguiu ao colapso do “socialismo real”, contribuiu para a contestação dos instrumentos de política regional que até então vinham sendo utilizados, que levou inclusive à extinção da SUDENE; e segundo ser esse período em que nos permite melhor avaliar o FNE, que tem início em 1989.

Segundo o Plano Regional de Desenvolvimento, o FNE tem, dentre outros, os objetivos<sup>4</sup> de favorecer a expansão da produção e da produtividade da economia regional e ajudar na melhoria da competitividade empresarial do Nordeste. O BNB enquanto administrador do FNE tem como uma das suas diretrizes legais<sup>5</sup> utilizar esse fundo para criar novos centros e áreas de desenvolvimento em regiões do interior, de forma a funcionar como instrumento de redução das disparidades intra-regionais (OLIVEIRA; VIANNA, 2005). Podemos observar, portanto, que os objetivos do banco enquanto administrador do fundo percorrem a esfera setorial e espacial. Diante disso, iremos avaliar se o desempenho do BNB na utilização do FNE conseguiu diversificar e modernizar os setores da economia nordestina, bem como

---

<sup>2</sup> Por literatura clássica entendemos a argumentação levantada por autores como Andrade (1980), Cano (2002), Furtado (2007), Guimarães Neto (1989), Santos (2008), dentre outros que marcaram uma mudança no enfoque da literatura regional brasileira.

<sup>3</sup> Ainda existe o Banco de Desenvolvimento da Bahia e algumas agências de fomento regionais.

<sup>4</sup> Os objetivos do FNE contidos no Plano de Desenvolvimento Regional estão no Anexo 1.

<sup>5</sup> As diretrizes do BNB enquanto administrador do FNE estão no Anexo 2.

levar os benefícios desse instrumento para as diferentes áreas do território pertencente ao seu raio de atuação.

Dessa maneira, partimos das hipóteses de que no arcabouço da política regional financeira dos anos 90, realizado pelos instrumentos acima mencionados, a distribuição do crédito entre as atividades não revela: a) nem uma atuação de transformação estrutural, ou seja, de apoio a setores/empresas aptos a liderar uma profunda modernização da estrutura produtiva e introduzir inovações de monta, capazes de modificar a posição da economia nordestina nas Divisões Internacional e Intranacional do Trabalho; b) nem um engajamento na reconfiguração espacial da atividade econômica, ou seja, capaz de priorizar o financiamento a atividades nos Estados nordestinos mais pobres. Acredita-se que a observação de tais aspectos, conjugados à recuperação da teoria e da história do atraso nordestino, permitirá construir uma chave de interpretação pertinente para acompanhar os debates que se seguirem sobre o desenvolvimento nordestino e os instrumentos de intervenção.

Para a realização completa dessa avaliação percorremos um caminho que nos leva das raízes do atraso nordestino ao ambiente da indústria regional nos anos 1990, garantindo assim, a real noção de como o lado financeiro se mostrou como um entrave ao desenvolvimento nordestino e como a implementação de um banco de desenvolvimento para região se configurou como uma possível saída para esse problema, gerando um quadro de relativo desenvolvimento, porém, como veremos, um pouco distante daquilo que era pretendido.

Dessa forma, iremos dividir o trabalho em três capítulos além dessa introdução e da conclusão. O primeiro capítulo servirá de apoio teórico para o segundo, capítulo esse que, através dos seus dados procurará avaliar quantitativamente as hipóteses acima apresentadas. O último capítulo avaliará o impacto, demonstrado pelos dados do capítulo anterior, da principal política regional na economia dos anos 1990 e o debate que dela resultou. Portanto o capítulo segundo servirá como elemento de conexão entre os outros dois capítulos.

O primeiro capítulo iniciará com o debate acerca das raízes do atraso nordestino, tentando suprir a lacuna quanto à vertente financeira do processo, e como o modelo de industrialização brasileiro ajudou a corroborar esse quadro. Tentaremos mostrar, a partir desse debate, a importância que o crédito e a moeda desempenham em economias capitalistas, principalmente nas subdesenvolvidas, e como um banco de fomento regional pode atuar para gerar desenvolvimento através

desses dois fenômenos. Assim, neste processo de descrever a história e os aspectos mais salientes do desenvolvimento institucional do Nordeste e do Brasil, o capítulo contém o referencial teórico que será utilizado como chave de interpretação dos dados apresentados no capítulo seguinte. Ademais, fornece uma descrição histórica e institucional que será instância fundamental de mediação para pensar e aplicar a teoria à realidade concreta do Nordeste contemporâneo expressa nesses dados.

No segundo capítulo iremos abordar a criação do BNB e seus principais elementos para se constituir como um banco de desenvolvimento regional, perpassando de forma sintética pela sua história. Na segunda parte do capítulo será feita uma avaliação a respeito do BNB junto ao seu principal fundo, o FNE, mostrando como sua utilização ocorreu nas searas setoriais e espaciais, contrastando tais resultados com o que havia sido proposto na criação tanto do banco como do fundo. Assim, estaremos implicitamente verificando se o argumento teórico utilizado para a criação de um banco de desenvolvimento, com a utilização de um *fundings* diferenciado, foi alcançado ou não no caso do Nordeste brasileiro nos anos 90, em particular no que concerne aos aspectos de transformação estrutural e de reconfiguração espacial a que se referem nossas hipóteses.

Daremos seqüência no trabalho abordando, no terceiro capítulo, o desempenho da economia regional nos anos 1990 como espelho da análise feita no capítulo anterior. O debate a partir desse ambiente provocou uma celeuma quanto à validade dos instrumentos utilizados na política regional brasileira à época. A análise feita no capítulo anterior nos dará suporte para uma avaliação no sentido de apresentar a desarticulação entre as demais frentes da política regional brasileira, com destaque para a financeira frente às demais. Aproveitando o levantamento da ordem financeira, caminharemos para a questão do financiamento público no Nordeste, apresentando as principais questões que permeiam a funcionalidade do FNE à luz do referencial teórico dos capítulos anteriores. Finalizando, refletiremos como BNB pode apoiar o desenvolvimento nordestino, em um contexto de esvaziamento institucional do Estado.

## 2 O ATRASO NORDESTINO E O SISTEMA FINANCEIRO DE FOMENTO REGIONAL

A questão dos bancos públicos no que concerne ao crescimento das economias capitalistas vem sendo bastante discutido pelos economistas nesse início de milênio graças, principalmente, ao seu modo de atuação dentro do sistema financeiro. Poderíamos partir da hipótese de que a concentração da maior parcela do capital do banco nas mãos do Estado se configura como o fator único para a conceituação dos bancos públicos, contudo Andrade e Deos (2009) chamam atenção para a possibilidade da existência de instituições que, além de serem controladas pelo Estado, atuam de forma diferente. Os autores caracterizam os bancos que atuam de forma a garantir interesses públicos, prioritários para a sociedade argumentando que tais instituições podem atuar de forma a:

[...] 1) prover linha de fomento e de crédito de longo prazo para os segmentos que são eleitos politicamente prioritários e que não são atendidos pelos bancos privados, tendo, em geral, como base para tal ação, um *funding* diferenciado; 2) definir novos produtos e/ou novos custos e prazos para produtos já existentes, de forma a induzir o mercado a atuar sob novas bases – isto é, fazendo política de financiamento no sentido mais amplo da expressão; 3) regular mais amplamente o mercado, sendo um canal privilegiado para transmitir os impactos das decisões tomadas no âmbito das políticas monetária e creditícia; 4) exercer, no mercado de crédito, ações que minimizem a incerteza em momentos em que esta está exacerbada, uma vez que nessas circunstâncias há um “encolhimento” natural e defensivo do crédito por parte do sistema privado. (ANDRADE; DEOS, 2009, p.3-4)

As instituições públicas a partir dessas diretrizes podem se encontrar sob uma tensão entre o bom desempenho de fomento em oposição ao seu desempenho financeiro. Assim, a partir dessa posição, os bancos que mesmo comandados pelo Estado podem não se comportar como públicos, isso graças a uma maior autonomia conferida a eles, que acabam por se descolar dos objetivos traçados pelo Estado, se transformando cada vez mais em um banco estatal “privado”. Para explicar essa categoria, os autores assim justificam-se:

[...] o foco predominante de atuação privilegiaria objetivos, metas e processos associados à *rationale* típica da atividade empresarial privada: geração máxima de lucros, otimização de receitas, retorno para os acionistas etc. [...] essa atuação não decorre de um processo de deslocamento ou “autonomização” em relação à orientação governamental,

mas, sim, de uma nova abordagem, gerada no âmbito do próprio processo de formulação de políticas governamentais, que passa a informar o novo padrão de atuação da instituição financeira, e que conta com “cooperação” das próprias estruturas da instituição. A preocupação com os retornos privados tende a se sobrepor às diretrizes e orientações (ou falta de) das políticas governamentais centradas em retornos sociais, e mesmo às políticas de regulação e financeiras (ANDRADE; DEOS, 2009, p.6).

A partir de e acompanhada por esse debate, o modelo de sistema financeiro também foi discutido. O sistema financeiro nacional minado de falhas incentivou a tentativa de criação de um modelo alternativo, porém, o fraco desempenho do mercado de capitais brasileiro frente aos bancos serviu para aumentar a discussão. A existência dos Bancos de Desenvolvimento, principalmente em economias periféricas, como atores fundamentais no processo de financiamento, foi posto em análise como meio legítimo para a dinamização da economia.

A presença de tais bancos, contudo, não é recente, sua origem retoma ao século XIX (DIAMOND, 1961), com finalidades e objetivos às vezes distintos, mas com suas essências parecidas. A retomada desse tema, para alguns, ou o desvirtuamento, para outros, levou a debates sobre todo o arcabouço que envolve sua funcionalidade e objetivos, principalmente nos países subdesenvolvidos. No trabalho em questão iremos nos deter mais especificamente nos Bancos de Desenvolvimento Regionais, ou seja, instituições financeiras que tentam não apenas suprir as falhas de mercado em regiões onde o sistema financeiro privado não chega, devido à inviabilidade econômica, mas também promover essas regiões através de fomento à infra-estrutura, indústria, agricultura e serviços, promovendo assim, a desconcentração produtiva e a melhora das condições de vida em um determinado espaço. (ARAÚJO; LEÃO, 2007)

Iremos tomar o Banco do Nordeste do Brasil, maior banco de desenvolvimento regional da América Latina, como base do nosso estudo e para tal devemos entender como se consolidou a economia nordestina ao longo de sua formação dentro da economia nacional e internacional.

Dessa maneira, esse primeiro capítulo será dividido em quatro partes além dessa introdução. Na primeira, iremos fazer uma breve introdução da formação econômica do Brasil e, conseqüentemente, do Nordeste para explicar as raízes do atraso nordestino. Depois iremos descrever a forma perversa em que se deu o desenvolvimento industrial no país e como ela contribuiu para a concentração

regional no espaço brasileiro, refletindo nas primeiras preocupações para a reversão do quadro. Em seguida, adentrado na questão financeira, discuto o papel da moeda e dos Bancos de Desenvolvimento Regional sob us perspectiva pós Keynesiana. Após a apresentação do arcabouço teórico abordaremos a história financeira recente do Brasil, com ênfase na região Nordeste.

## 2.1 RAÍZES DO ATRASO NORDESTINO

Cabe a nós aqui explicar que a síntese breve aqui pretendida de um tema de vasto desdobramento é tarefa difícil, contudo, o mesmo merece aqui estar por nos dar a possibilidade de visualizar, mesmo que de maneira superficial, sua ligação com a lógica financeira e como se deu o surgimento do complexo econômico nordestino; formação essa que traz impactos, indelevelmente, até os dias atuais.

Para entendermos as peculiaridades da economia nordestina se faz mister retornarmos ao tempo de sua formação. Essa economia se caracterizou por sua ligação com os mercados internacionais. Produtora de produtos primários, sua história se caracteriza por ciclos em que a procura desse tipo de mercadoria, de interesse dos mercados forâneos, era o que marcava a ascendência e a decadência desses ciclos. Seguiu dessa forma com o açúcar, o algodão, o cacau, o tabaco e posteriormente a indústria têxtil.

O primeiro produto que realmente transformou a economia nordestina, e tornou a ocupação brasileira mais rentável, foi o açúcar. Através dele se pôde sair de um estágio de subsistência, formas pré-capitalistas, para um sistema mais complexo, aos moldes de uma época em que as regiões brasileiras se configuravam como arquipélagos (SANTOS, 2008), não mostrando uma interação sólida entre elas. O ritmo da atividade econômica era determinado predominantemente pelas ligações com o mercado exterior e era marcante a ausência de solidariedade e complementaridade entre as regiões componentes do espaço brasileiro. (GUIMARÃES NETO, 1989)

A empresa açucareira era marcada por uma base escravista latifundiária, sob um rígido controle produtivo e mercantil da metrópole. Essa atividade se caracterizou, portanto, por uma estrutura social dominante do tipo senhor-escravo,

em que inicialmente ocupou a faixa úmida litorânea e, posteriormente, com o crescimento da atividade, foi empurrando para o interior (semi-árido e agreste nordestino) as atividades de subsistência, agricultura alimentar, pecuária e algodão (ainda de forma bem rudimentar). (CANO, 2002)

Podemos observar, portanto, que a atividade mais lucrativa foi expulsando as outras culturas para terras de menor qualidade, gerando no Nordeste uma economia baseada em dois setores muito distintos.

Como bem caracteriza Guimarães Neto (1989, p.27):

A estrutura do complexo regional era, então, definida, de um lado, pela atividade açucareira que implantava grandes imobilizações de capital e uma complexa administração que envolvia aspectos ligados a produção agrícola e industrial – além da comercialização no mercado internacional – concentrada no litoral e, de outro lado, pela pecuária extensiva, difundida em quase todo o território regional desde o século XVIII, pouco monetizada e bem menos complexa na sua gestão.

Podemos observar que tal cultura dominou a economia nordestina durante um vasto período, alternando seu auge em alguns ciclos, uns com o setor exportador puxando o crescimento e outros com o mercado interno sendo o grande foco da produção.

Assim, o enfraquecimento do setor açucareiro transmitiu sua regressão de forma avassaladora para as outras atividades já mencionadas, contudo, uma delas continuou se expandindo: a pecuária. Devido a ausência da necessidade de fluxo monetário para a sua reprodução num país de fartas porções de terras, tal atividade passou quase que incolumemente ao declínio do açúcar.

Dessa forma, o excedente de mão-de-obra decorrente da situação do açúcar somada à abolição da escravatura (1888), fez com que o fluxo da população nordestina para o interior ocorresse de forma bastante considerável, atraído principalmente pela pecuária, pela agricultura de subsistência e, de forma menos intensa, pelo algodão. (GUIMARÃES NETO, 1989)

Esse cenário se deu de uma forma que toda essa população se sujeitasse às imposições dos latifundiários, que apenas disponibilizava a parte mínima de terra necessária para a subsistência do campesinato nordestino. (GUIMARÃES NETO, 1989)

Era devido a essa estrutura da propriedade e do trabalho rural que os fatores climatológicos tanto afetam a região. Em períodos de seca, esse território estava

completamente comprometido, o que agravava ainda mais a miséria da população nordestina e a forçava a se movimentar novamente para o litoral ou para onde houvesse alguma atividade intensiva em mão-de-obra que atraísse toda essa massa de famélicos.

Voltando ao açúcar, vale à pena frisar seu impacto na economia nordestina nos anos 30; tempo em que se inicia um processo de articulação entre as regiões brasileiras. Nessa etapa toma importância a dilatação do emprego gerado pelo ressurgimento do açúcar regional na economia nacional, agora processado em usinas. Esse impacto ocorreu fundamentalmente no desenvolvimento das atividades estimuladas pelo açúcar na área urbana do Nordeste, próximas aos centros produtores.

A essas questões podemos somar o desenvolvimento da atividade de transportes, que ao substituir os transportes de animais e barcaças, intensivas em mão-de-obra, pelas estradas de ferro gera não só um impacto redutor na demanda por mão-de-obra como também insere novas áreas ao circuito do açúcar. (GUIMARÃES NETO, 1989).

Contudo, ocorreu que no Nordeste brasileiro, essa inovação foi acompanhada, pelo menos de início, pelo desenvolvimento de outras atividades atrasadas, intensivas em mão-de-obra, o que diminuía o caráter gerador de desemprego da usina. Ou seja, a modernização se deu lado a lado com a permanência da ultrapassada unidade de produção, grande detentora de mão-de-obra. O impacto destrutivo somente ocorreu no século XX, na medida em que grandes aumentos da demanda externa e as conquistas de novos mercados tornaram viável que a modernização se completasse. (FURTADO, 2007).

Dessa maneira, não podemos deixar de dar ênfase no processo de aproveitamento dos espaços causados pela modernização dos transportes. Com a estrada de ferro, novas terras que eram pouco ou não aproveitadas passaram a ser inserir no sistema. A viabilidade do escoamento da produção em direção aos principais portos nordestinos gerou o fortalecimento de vários centros do interior da região, como Campina Grande, Caruaru, Garanhuns entre outros. Através da importância que essas cidades começaram a possuir foram se moldando os espaços no Nordeste brasileiro.

Portanto, notamos que o período de formação da economia e, por que também não dizer, do território nordestino foi marcado por atividades com uma

grande capacidade de absorção de força de trabalho. Assim, as atividades peculiares da região como a agricultura de subsistência, a criação do gado, o artesanato e a atividade semiindustrial, mais presentes nos centros urbanos, somado as atividades agropecuárias ligadas, principalmente, ao setor exportador, constituíam o denominado “complexo rural”. Atividades que sempre retinham grande parte de sua população, mesmo aquelas mais modernas, como o açúcar, que passou décadas de convivência entre o sistema moderno e o atrasado, com sua baixa produtividade e grande retenção de mão-de-obra. Tais atividades eram fortemente ligadas aos fatores climatológicos do território, que ao se expandirem iam destruindo o meio ambiente da região, tornando cada vez mais escassos os períodos de chuva na área e precária a qualidade do solo. Ademais, estes setores tradicionais, justamente por serem intensivos em mão-de-obra e de baixa produtividade, colocam um importante dilema a qualquer política de desenvolvimento que busque modernizar a estrutura produtiva nordestina: a possível geração de desemprego e subemprego em larga escala.

## 2.2 O LADO PERVERSO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Com a diversificação da agricultura paulista em meados de 1930 e o declínio da atividade açucareira, agora com vários concorrentes ao redor do mundo, a economia nordestina entra num estágio de letargia em que sua população sem nenhuma perspectiva inicia sua marcha rumo a outras regiões a fim de buscar melhores condições de vida.

Após esse quadro, começam a se esboçar os primeiros traços do processo de industrialização dentro do território nacional. É óbvio, como vimos anteriormente, que tal processo não trouxe as primeiras indústrias para o Brasil, pois no Nordeste já havia várias indústrias ligadas ao setor têxtil algodoeiro e ao setor açucareiro, porém, podemos observar que houve um primeiro esforço, advindo do “transbordamento” do café, incentivado pelo Estado e voltado para a demanda interna, caracterizando aquilo que ficou conhecido como industrialização restringida (CARDOSO DE MELLO, 1990). As turbulências ocorridas no cenário internacional

na época, como as Grandes Guerras, forçaram e ajudaram o surgimento desse tipo de processo.

O processo de industrialização apresentado no Brasil foi baseado em um sistema financeiro que corroborou os desequilíbrios regionais pré-existentes. A mudança de postura adotada no golpe militar contribuiu para que fossem deixadas a segundo plano esforços mais concisos de articular o financiamento com as questões estruturais da região. Observamos, no longo debate a respeito desse processo, uma carência da análise do papel da moeda como importante ator no processo de concentração. A seguir iremos realizar uma análise a respeito dos grandes problemas apresentados ao longo da industrialização brasileira, com especial ênfase no sistema financeiro que o fomentou.

### **2.2.1 Primeiros Passos**

É na primeira metade do século XX que o Brasil começa seu caminho para passar de um país primário-exportador para um país de base industrial relevante, com o mercado interno comandando o processo em questão. Para alguns autores, como Oliveira (1981) e Guimarães Neto (1989), o país deixa de ser dividido em arquipélagos regionais e passa a ter uma “economia nacional regionalmente localizada”.

No mesmo sentido Cano (2002) defende a idéia de que, já na década de 1930, o Brasil, através do seu centro principal - São Paulo -, inicia uma complementaridade inter-regional voltada para as necessidades dessa região, o que impedia o surgimento de outro centro manufatureiro, como ousou tentar fazer a SUDENE.

A questão do Estado se caracteriza por ser um ponto de fundamental importância nesse momento da industrialização nacional. Pela primeira vez o Estado começa a operar outros fatores além do trabalho, regulando a economia através da fixação dos preços, na distribuição de ganhos e perdas entre os diversos grupos da classe capitalista, no gasto fiscal e na esfera da produção; gerando as bases necessárias para que a acumulação industrial, representada pelas empresas, se reproduzisse. (OLIVEIRA, 2003).

Contudo, essa nova estrutura do país perdeu a oportunidade de aproveitar o crescimento por ela gerado no sentido de atender as urgentes demandas sociais para transformar o país numa nação mais socialmente justa. O que se observou foi o aumento de algumas mazelas intimamente conectadas com a industrialização, com destaque para o hiato regional.

Advindo do trasbordamento do café, o capital que era diversificado agora em indústrias se instalava, conseqüentemente, nas mesmas regiões do setor cafeeiro. Dessa maneira, com os olhos do Estado voltados para essa nova fase da economia brasileira, a região Nordeste ia ficando cada vez mais atrasada e o hiato produtivo entre a região e o Sudeste cada vez maior, consolidando a região como periferia nacional. O atraso estrutural nordestino também contribuiu para que o modelo de financiamento atuasse como perpetuador do quadro, como veremos mais adiante.

Coube ao Estado assegurar a infra-estrutura necessária para que se tornasse viável para as empresas investir em larga escala no território nacional. Mais do que isso, o Estado se tornou, através das suas próprias empresas, o maior agente investidor na economia, puxando, e muitas vezes construindo, a demanda interna.

Pode-se observar o grande esforço feito pelo Estado brasileiro no processo de industrialização. O crescimento da economia nacional puxado pela indústria, contudo, ia desnudando os problemas regionais. A maior parte desse esforço era feito de forma geograficamente centralizada, em que os espaços beneficiados pelo Estado se localizavam no Centro-Sul do país, o que aos poucos ia contribuindo para a dilatação das desigualdades regionais.

### **2.2.2 Operação Nordeste**

Assim, a dinâmica desse novo contexto levou o Estado nacional às primeiras preocupações com a questão regional. Contudo, vale lembrar que essas primeiras preocupações se limitaram ao combate às secas no Nordeste; até fins da década de 1940 a preocupação era resumida a tais fatores naturais - em 1909 foi criada a Inspeção de Obras contra as Secas, que em 1945 foi transformada no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). Os problemas pretéritos localizados no Nordeste, principalmente, eram vistos como mazelas

climáticas e todo o trabalho realizado a partir desse ponto de vista; ações estas que contribuíam para a manutenção do quadro de subdesenvolvimento, ou seja, elas apenas amenizavam o sofrimento da população, sem atacar a raiz do problema.

Porém podemos observar uma mudança de mentalidade no início dos anos 1950. Em 1952, criou-se o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Essa instituição pioneira percebendo que no processo de desenvolvimento regional existiam questões que extrapolavam seu raio de atuação, solicitou a formação de um grupo para analisar a criação de uma instituição planejadora, o qual, após algumas mudanças, originou o GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste).

Seu principal mentor, Celso Furtado, observou de maneira que ninguém outrora havia feito, fatores que impediam a economia nordestina de se desenvolver, através do famoso relatório preparado pelo GTDN.<sup>6</sup> já eivados de uma nova mentalidade, de acordo com a qual os fatores climáticos estavam em patamares secundários. A ênfase vai ser dada no sentido de mudar a estrutura da economia nordestina.

Dessa maneira, através da formação de um grupo liderado por Celso Furtado, é que se inicia um processo de ruptura com essa visão “hídrica” antiga e inicia-se uma discussão mais profunda sobre o problema do Nordeste. No relatório desenvolvido pelo GTDN está o marco dessa mudança.

Dessa nova visão, portanto, se fez necessário a criação de novos organismos que fossem capazes de desenvolver os objetivos traçados com base no diagnóstico do GTDN. Para coordenar todo o processo do desenvolvimento nordestino, se fazia mister criar uma superintendência capaz de organizar essas finalidades, como foi dito no final do relatório. Assim, se criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1958. A SUDENE surgirá como marco dessa visão da questão regional brasileira.

O BNB, por sua vez, mesmo sendo criado no mesmo calor inovador dessa nova análise, apenas foi operar sua carteira de crédito industrial, bem como outras carteiras setoriais, alguns anos após sua criação por motivos que iremos detalhar mais adiante. Dessa forma, seu impacto no novo esquema da economia nordestina

---

<sup>6</sup> “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste.

só pôde ser observado quando os projetos de setores, como a indústria e a agricultura, começaram a ser por ele financiados.

Esses foram os dois principais organismos criados pelo governo com o objetivo de combater os desequilíbrios regionais<sup>7</sup>. Porém, como nosso estudo se limita aos bancos de desenvolvimento e ao crédito regional, iremos, por razões metodológicas, dar especial ênfase ao Banco do Nordeste do Brasil.

Contudo, já em 1964 com o golpe militar observa-se uma ruptura com essa mentalidade e a atuação do governo nacional no decênio 1964 a 1974 só ajudou a piorar esse cenário regional. O desequilíbrio observado em todo esse processo de industrialização aniquilou as condições de se chegar a uma sustentabilidade do processo de crescimento no período do pós-guerra até os anos 1980. O que verificamos é o adiamento da construção da sociedade brasileira, e foi-se, dessa forma, “fugindo para a frente” e adiando reformas democráticas que garantissem a cidadania e a inclusão social de todas as camadas. É necessário não exagerarmos na visão economicista de crescimento como único fator necessário para a construção de um país desenvolvido. Para a análise dessa questão seria necessária uma visão interdisciplinar que permitisse avaliar as pré-condições para a retomada da “construção interrompida” (FURTADO, 1976). As questões fundamentais para tal foram negligenciadas desde o golpe militar, mas principalmente desde os anos 1980. Esse período assistiu a uma perda da capacidade do Estado de comando das políticas públicas no Brasil, num ambiente crescentemente calcado nas políticas neoliberais (PACHECO, 1998).

### 2.3 MOEDA E BANCOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A importância da moeda e dos bancos na questão regional por muitas vezes foi esquecida no debate sobre as desigualdades regionais que se fez presente no país. A seguir iremos tentar ocupar essa lacuna adotando uma postura pós Keynesiana.

---

<sup>7</sup> Vale lembrar, como é demonstrado ao longo desse capítulo, que o modelo de industrialização brasileiro não foi quem gerou o desequilíbrio regional no nosso território, porém ele foi o principal ator no processo de alargamento desse mal.

### 2.3.1 Moeda e sistema financeiro na teoria pós-keynesiana

O que se pode notar da avaliação dos problemas estruturantes da economia nordestina desenvolvida nos itens anteriores é que pouco se faz referência ao papel da moeda, do crédito ou do sistema financeiro no processo de sua decadência relativa. Tampouco no GTDN ou em outras análises clássicas esses elementos são elencados como essenciais. Parece-nos que em tal análise a moeda não interfere no processo de desenvolvimento, dessa maneira

Se o referencial teórico adotado trabalha com a idéia de uma economia que usa moeda para trocas, mas esta tem um papel apenas de agilizador dessas trocas, e portanto, não interfere na definição das condições de equilíbrio e em sua trajetória de crescimento, sendo estas determinados por variáveis reais, é óbvio que a moeda não requer nenhum papel de destaque em termos analíticos. Precisa-se sim, de proceder a análise em termos reais, vislumbrando quais são os diferenciais de produtividade entre as economias regionais e quais são os entraves ao crescimento da poupança que, em última instancia, limitam o crescimento desses sistemas de acordo com essas concepções. (AMADO, 2006, p.147)

A moeda possui um papel crucial a desempenhar nas economias regionais, e sua trajetória de crescimento não pode ser compreendida se olvidar-nos a participação das variáveis monetárias e o comportamento dos agentes diante da moeda. Ao apenas mencionarmos a baixa monetarização da economia nordestina, podemos cair na armadilha de assumirmos que a liquidez é limite absoluto à decisão de investir, o que já aborta a possibilidade de crescimento pelo limite da liquidez da região. É a partir desse ponto, portanto, que devemos pensar no comportamento do sistema financeiro como gerador de liquidez.

Tal comportamento pode ser observado, seguindo a vertente pós-keynesiana, através de um ambiente composto por uma região central e outra periférica, em que aquela em relação à essa possui um crescimento mais estável ditado por variáveis endógenas. Essa região possui um mercado mais sofisticado e integrado, detendo ativos com maior liquidez e sua produção se concentra nos setores secundário e terciário, enquanto a periferia é especializada nos setores primário e terciário. (AMADO, 2006).

Assim, pelas características acima, podemos inferir que há uma tendência de a preferência pela liquidez ser maior na periferia, ao passo que observamos que a criação de meios de pagamentos nessas economias será dificultada graças aos menores multiplicadores, já que a preferência pela liquidez dos agentes é maior na periferia. Assim, observando que os multiplicadores regionais são influenciados pelos vazamentos dos fluxos financeiros entre as diversas regiões, tais vazamentos, sejam pela vias reais ou financeiras, tendem a drenar liquidez da periferia para o centro.

Dessa forma, os bancos são essenciais no sistema financeiro, pois são os mais importantes geradores de liquidez, assim: “uma análise que procure observar o comportamento dos agentes em relação à moeda e aos limites que a liquidez pode gerar ao processo de crescimento de determinada economia deve ter por base a análise do comportamento dos bancos como criadores de liquidez”. (AMADO, 2006, p.150)

Podemos argumentar, a partir dessa discussão que mesmo que as raízes das diferenças regionais possam ser encontradas nos fatores estruturais elencados pela literatura clássica sobre o desenvolvimento nordestino, as variáveis monetárias podem representar a manutenção e a dilatação desse mal quando se parte de uma abordagem em que as moedas e os bancos são sempre não neutros no desenvolvimento regional (CAVALCANTE; CROCCO; JAYME JÚNIOR, 2006).

Cabe ainda observar que, sob a ótica pós-keynesiana, o atraso da estrutura produtiva nordestina pode ocasionar déficits comerciais e de balanço de pagamentos persistentes desta região em relação às mais modernas, e estes déficits não são eliminados pelas forças do livre mercado. Pelo contrário, como observa Davidson (1994), a região deficitária, devido ao “vazamento” de liquidez para regiões mais desenvolvidas, pode sofrer de deficiência crônica de liquidez e/ou endividamento crônico. Conforme o sistema financeiro na região periférica contraia empréstimos e/ou amplie a preferência pela liquidez diante desse cenário, tal fenômeno pode ocasionar tendências recessivas também persistentes.

Kaldor (1970) reforça esse argumento, observando que a contração econômica resultante, ao diminuir o tamanho do mercado disponível às empresas das regiões periféricas, reduz a produtividade média, pois reduz o acesso delas aos ganhos de escala, com o oposto ocorrendo com as empresas das regiões mais desenvolvidas. Chega-se então a um mecanismo de explicação do atraso do tipo

“círculo vicioso cumulativo” (MYRDAL, 1957): o atraso inicial da estrutura produtiva gera déficits, que causam atrasos ainda maiores, e assim sucessivamente.

Ainda segundo Davidson (1994), os efeitos cumulativos dos déficits só podem ser contidos nos casos em que: a) a política fiscal recicla deliberadamente renda e liquidez, transferindo-as das regiões superavitárias para as deficitárias; b) doações privadas (privadas e/ou governamentais) são oferecidas como mecanismo de refluxo; c) o Banco Central cria reservas adicionais para os bancos das regiões deficitárias. Essas contribuições permitem integrar os fatores estruturais de atraso e o impacto monetário que eles exercem via balanço de pagamentos regional. Temos também aqui um ponto de contato de nosso referencial teórico com o de Furtado/GTDN, na medida em que este último reconhecia a possibilidade de que o Nordeste sofresse perdas através do comércio com o Centro-Sul do país.

Será, portanto, a partir dessa visão que observamos que o período seguinte, o da industrialização brasileira, trouxe algumas perversidades que acabaram por contribuir na concentração de renda e regional no país.

### **2.3.2 Crédito e o Banco de Desenvolvimento Regional**

É notória a importância do crédito para o desenvolvimento de qualquer nação ou região (CROCCO, 2003). Por ser um ativo muito peculiar, o impacto que ele pode provocar dentro de uma economia é bastante vasto. Mais do que isso, ele é usado pelos governos de todos os países como instrumento de política econômica em basicamente três áreas: regulação financeira, política monetária e direcionamento de crédito.

A regulação se caracteriza pelos mecanismos criados para o bom funcionamento dos mercados financeiros. A política monetária age sobre a quantidade de moeda, a taxa de juros e o nível de valorização dos ativos. Já o direcionamento do crédito, ao contrário das mencionadas acima, tem o objetivo de oferecer empréstimos em situações específicas a determinados setores, regiões ou categorias de empresas, como as pertencentes a setores considerados estratégicos, além de atuar de forma a corrigir falhas de mercado.

Na nossa análise, por tratarmos de bancos de desenvolvimento, iremos dar especial enfoque a essa terceira característica. Ou seja, como o governo através de bancos de desenvolvimento pode afetar a distribuição de crédito no epicentro do mercado a fim de favorecer setores ou regiões tidos por ele como prioritários.

Porém antes de entrarmos mais a fundo, é importante apresentarmos algumas idéias quanto à definição de bancos de desenvolvimento. William Diamond (1961) examina os bancos de desenvolvimento e encontra certa dificuldade em defini-los devido uma grande variedade de diferentes tipos de bancos que usam esse título. Contudo, apesar dessa nebulosidade quanto a um conceito definido ele encontra duas características comuns a esse tipo de banco, “a concessão de capital e o suprimento de capacidade empresarial” quando nota-se a ausência de um ou de ambos no processo de desenvolvimento econômico.

Na tentativa acabar com certa celeuma a respeito da sua definição, as Nações Unidas, por meio do *Department of Economic and Social Affairs/Financing for Development Office*, procuraram elaborar um conceito<sup>8</sup> mais amplo para os bancos de desenvolvimento:

instituições financeiras criadas para fomentar o desenvolvimento econômico, levando geralmente em conta objetivos de desenvolvimento social e integração regional, sobretudo por meio da oferta de financiamento de longo prazo, ou facilitação do financiamento, a projetos que geram efeitos externos positivos” (UNITED NATIONS, 2006, p.10-11)

O *Credite Mobilier* da França, criado em 1852, apesar de ser privado, pode ser considerado o genitor da idéia de bancos de desenvolvimento observado acima. Já as Nações Unidas fazem a distinção entre banco de desenvolvimento ou corporação financeira e corporação de desenvolvimento; para eles a primeira seria um tipo de instituição basicamente interessada em capital de empréstimo a longo prazo, e a segunda seria um banco voltado para participações de capital e apoio financeiro, bem como fomento e administração de apoio financeiro. (DIAMOND, 1961)

Analisando a nossa realidade, podemos observar que o modelo de financiamento apresentado aqui no Brasil fugiu do sistema de bolsa de valores, ou

---

<sup>8</sup> Esse conceito pode ser considerado amplo, abrangendo cerca de 750 instituições ao redor do mundo. Para maiores detalhes ver Cintra (2007) e Torres Filho (2007)

seja, se baseou em um sistema financeiro centrado em bancos (METTENHEIN, 2005). Assim, coube aos bancos que eram controlados pelo Estado e que, mais do que apenas isso, possuíam objetivos distintos das instituições financeiras comuns<sup>9</sup>, garantir o braço do governo na oferta de crédito para a industrialização brasileira. Para fins desse estudo iremos adotar uma diferença entre os distintos bancos controlados pelo Estado. Daremos especial ênfase aos bancos públicos, aqueles que agem de maneira diferenciada a fim de garantir os interesses públicos, caracterizados como aqueles tidos como prioritários para o desenvolvimento sócio-econômico. Seguindo essa análise, podemos analisar que tais bancos trabalham de forma a,

[...]1) prover linhas de fomento e de crédito de longo prazo para segmentos que são eleitos como politicamente prioritários e que não são atendidos pelos bancos privados, tendo em geral, como base para tal ação, um funding diferenciado; 2) definir novos produtos e/ou novos custos e prazos para produtos já existentes, de forma a induzir o mercado e atuar sob novas bases – isto é, fazendo política de financiamento no sentido mais amplo da expressão; 3) regular mais amplamente o mercado, sendo um canal privilegiado para transmitir os impactos das decisões tomadas no âmbito das políticas monetárias e creditícia; 4) exercer, no mercado de crédito, ações que minimizem a incerteza em momentos em que está exarcebada, uma vez que nessas circunstâncias há um “encolhimento” natural e defensivo do crédito por parte do sistema privado (ANDRADE; DEOS, 2009, p. 3-4).

Dada a especificidade do mercado financeiro brasileiro e o modelo de industrialização aqui desenvolvido iremos observar que o comportamento dos bancos comerciais privados no mercado de crédito contribuiu para a manutenção da estagnação relativa das regiões tidas como periféricas, diante de um mercado financeiro imperfeito e/ou incompleto. Ou seja, é inviável para as instituições de crédito privado atenderem a demanda por setores ou atividades de alto risco, longo prazo de maturação, elevado retorno social e relativamente baixo retorno privado. Em outras palavras, o setor bancário apresenta significativas externalidades (CARVALHO, 2002), derivadas em última instância do fato da moeda ser um bem público “emitido” (contabilmente) por bancos privados (MINSKY, 1986).

O problema locacional dos bancos privados brasileiros caracteriza e exemplifica a dinâmica capitalista centralista e desigual, portanto explica a

---

<sup>9</sup> Sobre o assunto ver Andrade e Deos (2009)

necessidade de uma relevante atuação do Estado na tentativa de reversão desse quadro. Um banco de desenvolvimento regional, portanto, pode ser um forte braço do governo para descentralizar o acesso ao crédito no Brasil, e, conseqüentemente, seus efeitos dinamizadores.

Seguindo uma análise keynesiana, levando em consideração o consenso da média ou da maioria como base de tomada de decisões dos agentes e verificando uma situação de estagnação econômica em dada região, como a do Nordeste do Brasil, por exemplo, iremos observar que quando os agentes formarem suas opiniões, projetando esse quadro para o futuro, e averiguando que os outros agentes estarão se comportando da mesma forma, os bancos comerciais relutarão em atender as regiões deprimidas (AMADO, 2006). Ou seja, a estrutura mais complexa da região central frente a periférica tende a se refletir na preferência pela liquidez. Regiões que possuem uma estrutura mais precária, dentre elas o sistema financeiro, tem uma preferência pela liquidez maior, o que se reflete na geração de crédito<sup>10</sup>.

Somado a isso, Amado (2006) também levanta a questão das informações precárias que os bancos possuem sobre as regiões periféricas. Segundo ela, as bases de tomadas de decisões encontram-se distantes, nas regiões mais desenvolvidas, o que impede que haja uma base sólida para as avaliações dos projetos da periferia, o que dificultará ainda mais o acesso ao crédito dessas regiões. Ou seja, o racionamento de crédito em regiões periféricas também pode surgir como conseqüência da indisponibilidade das instituições financeiras não locais em emprestar nessas regiões. Dessa maneira é essencial para uma região deprimida, como o Nordeste brasileiro, possuir um banco estatal de desenvolvimento regional, capaz de entender as peculiaridades da região, atendendo as demandas não supridas pelo mercado privado de crédito, mas que seja essencialmente capaz de desenvolver a região através de financiamentos em infra-estrutura e em setores estratégicos fundamentais para a região.

Muito da literatura atual quando observa os bancos de desenvolvimento regional, foca apenas nas instituições formadas por países em determinada região ou continente. Aqui, iremos tratar de outro tipo de banco de desenvolvimento regional, ou seja, aquelas instituições estatais de fomento que priorizam o combate

---

<sup>10</sup> Esse argumento está melhor definido no final do Item 1.

aos desequilíbrios de renda entre as regiões dentro de um determinado país. Geralmente esse tipo de banco é encontrado em países subdesenvolvidos que possuem um vasto território e a parte majoritária da sua produção se encontra em poucas regiões mais dinâmicas, como é o caso de Brasil, China e Índia. (LEÃO; ARAÚJO, 2007). Nesse tipo de banco, o fluxo financeiro se daria dentro de um território nacional; as políticas financeiras e macroeconômicas têm os seus efeitos muito mais sentidos, ou seja, os bancos de desenvolvimento regional ao atuarem em apenas um país teriam decisões de políticas econômicas melhor absorvidas do que instituições compostas por vários países, que têm esses efeitos diluídos entre as posições dos países integrantes. Portanto, existem várias peculiaridades que nos inibem de tratar de uma forma generalizada os bancos de desenvolvimento regionais.

Para a busca dos objetivos desses bancos é condição *sine qua non* que eles possuam instrumentos que dêem fôlego e confiabilidade financeira, ou seja, formas privilegiadas de captação de recursos. Para economias subdesenvolvidas como a nossa, tais bancos não devem se guiar pela ótica do lucro. Claro, é fundamental que essas instituições apresentem resultados financeiros sólidos, porém deve-se sempre ter em mente que o seu principal objetivo não é a busca incessante por isso, e sim pelo desenvolvimento de maneira que seus impactos atinjam todas as camadas da sociedade.

Para isso, como é feito no Brasil, esses bancos devem possuir *fundings* diferenciados, ou seja, diferentemente dos bancos comerciais, sua fonte de financiamento não pode ser apenas a captação através do público; existe a necessidade de fontes que garantam periódicos fluxos financeiros para que eles possam desempenhar suas funções e através disso, também possam agir de forma anticíclica.

No Brasil, depois da Constituição de 1988 houve uma reformulação dos fundos dos bancos de desenvolvimento e com isso também veio uma série de críticas e avaliações quanto ao papel desses. No caso dos fundos originados para o combate aos desequilíbrios regionais, o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), Fundo Nacional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO), possuem como fontes:

3% da arrecadação do IR e IPI entregues pela União, os retornos e resultados de suas aplicações, o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculados com base em indexador oficial, contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras e doações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei. (DEOS, 2007, p.8)

## 2.4 HISTÓRIA FINANCEIRA RECENTE

O sistema financeiro nacional por muitas vezes criticado pelos economistas das mais variadas ordem ideológica. A seguir iremos perpassar os principais pontos em que se fundou esse debate no Brasil, para depois focarmos nas repercussões observadas no Nordeste.

### 2.4.1 Brasil

Para finalizar, iremos nos deter ao sistema de financiamento da industrialização nacional, criticado pela ausência de mecanismos privados de crédito a longo prazo. Sua performance na economia brasileira está ligada às sucessivas crises pelas quais ao qual o país passou na segunda metade do século XX bem como as históricas taxas de inflação, gerando um cenário de menor crescimento, processado por políticas econômicas contencionistas.

Podemos argumentar que as empresas multinacionais, não possuíam grandes problemas de financiamento, com suficiente fôlego financeiro para se auto-financiar através de suas matrizes, os grandes aportes de capital eram contabilizados como financiamento direto externo. Ao Estado, coube a criação de instituições que lhe garantissem os altos investimentos em infra-estrutura. Foi dessa maneira que o Banco do Brasil e o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) se tornam importantes instrumentos no financiamento do investimento público. O capital privado nacional se abastecia através de linhas de crédito de curto prazo e renováveis provenientes das instituições privadas. (STUDART, 2005)

Contudo esse sistema era uma herança da economia predominantemente agrícola do início do século XX, após as mudanças ocorridas na economia com o processo de industrialização ele mostrava cada vez mais os seus limites e as mudanças no sistema de financiamento se tornava cada vez mais urgente. Foi nesse contexto que se deu a Reforma de 1964-5.

Segundo Studart (2005, p. 340) o teor da Reforma reflete a opção ideológica do regime político que se inaugura em 1964 e ainda complementa:

As reformas tiveram por objetivo explícito complementar o sistema financeiro brasileiro, constituindo instituições, instrumentos financeiros e regras de operação capazes de desenvolver o segmento privado de longo prazo e sustentar o processo de industrialização de forma não inflacionária. Por outro lado, buscaram a ampliação do grau de abertura ao capital externo – de risco (investimentos diretos) e, principalmente, de empréstimo –, visto como um complemento necessário à “escassez de poupança doméstica” e como “um recurso capaz de contribuir para o aumento da concorrência e eficiência do sistema.

Dessa maneira, pode-se observar que mesmo tendo os bancos públicos um papel muito importante no financiamento, havia uma clara tentativa de instituir os agentes privados como núcleo desse processo, com semelhanças ao modelo estadunidense, e assim enfraquecer o financiamento público.

Dessa maneira, mesmo apresentando alguns avanços, o sistema financeiro dos anos 1970 pouco se pareceu com o planejado. A tentativa de criar um modelo segmentado e competitivo, baseados nos bancos de investimentos e nas instituições do mercado de capitais como geradores de crédito de longo prazo não obteve êxito. A concorrência almejada jamais foi alcançada, graças, principalmente, a hegemonia dos bancos comerciais, a gestão da política financeira caracterizada por constantes flexibilizações contribuiu não só para reforçar a concentração, como também para um setor financeiro cada vez mais calcado no curto prazo. Quanto à criação de um mercado de capitais, os resultados tampouco foram diferentes.

O sistema apenas contribuiu para o alargamento do endividamento externo, que mais tarde mostrou sua perversidade com as sucessivas crises internacionais, culminando no veto do crédito internacional a países emergentes, convidando suas economias a seguir propostas de cunho neoliberal e pró-cíclicas que provocaram períodos de recessão. (STUDART, 2005)

Dessa forma, podemos observar que o modelo de financiamento brasileiro, calcado nos bancos públicos, foi deveras discutido ao longo do processo de industrialização. As reformas propostas com o intuito de mudar o centro do financiamento para o mercado de capitais foram infrutíferas. A atuação do sistema financeiro, portanto, seguiu a lógica apresentada no final do tópico anterior.

#### **2.4.2 Nordeste**

O sistema financeiro nacional durante os primeiros passos da industrialização foi, sem dúvida, um fator que contribuiu para o quadro regional posto até o momento. Partindo de uma premissa pós-keynesiana de que a decisão de expandir a oferta de financiamento depende primordial e inversamente da preferência pela liquidez do setor bancário, e ciente de que tal preferência é historicamente alta nas regiões periféricas, observa-se que a realidade nordestina era profundamente carente de um mecanismo financeiro que pudesse dinamizar sua economia. Assim, em 1952 cria-se o Banco do Nordeste do Brasil, responsável pelo fomento da região através da oferta de crédito por meios diferenciados. Como veremos no segundo capítulo, muitas foram as fontes do BNB ao longo da história, seus repasses por muitas vezes insuficientes diante do objetivo da Instituição. Oliveira (2004) criticou o principal modelo de repasse dos anos de Chumbo, baseado no sistema 34/18 Finor, gerando um debate que culminou, em 1988, na criação dos Fundos Constitucionais. A criação de tais fundos tinha a intenção de criar um repasse mais estável para o desenvolvimento regional, sob a administração dos bancos de fomento regionais. Os fundos constitucionais, portanto, marcam o retorno as preocupações a questão regional brasileira.

Contudo a eficácia e objetivos desses fundos, sobretudo o FNE, foram postos em questão principalmente com a onda neoliberal dos anos 1990. Autores como Aristides Neto (2006), argumentam que o período citado foi caracterizado pelo enfraquecimento do Estado no que tange aos problemas regionais, e que o hiato entre as regiões periféricas e as mais ricas do Brasil foi agravado devido a nova política adotada pelo governo.

Segundo o autor, o Estado na década de 1990 pode ser caracterizado pela redução dos espaços de regulamentação sobre a atividade empresarial privada; diminuição da capacidade de implementar políticas de renda e esquivar-se da produção direta de bens econômicos; encolhimento do seu papel na efetivação de políticas setoriais e regionais; e pelas restrições sobre o gasto governamental e vetos à intervenção estatal na administração na economia.

Diante da idéia apresentada pelo autor em questão, a eficácia dos fundos de desenvolvimento regional ficou comprometida. De acordo com Monteiro Neto (2005), o crédito governamental em relação ao PIB nordestino caiu de 4% em 1985 para 3,8% em 2000, o que caracterizou um distanciamento do Estado nas questões regionais.

Dessa forma, esses fundos são de suma importância não apenas para os tomadores de crédito, mas também às instituições que ao possuírem um fluxo fixo e relativamente grande de capital tem seu risco relativizado, levando em conta o tipo de projetos que eles devem financiar.

Contudo, o grande dilema entre os gestores dos fundos constitucionais é encontrar equilíbrio entre a gestão microeconômica e os objetivos de fomento. Ou seja, se por um lado a saúde financeira depende de uma gestão em busca de aplicações mais rentáveis, os objetivos de fomento clamam pelos financiamentos de projetos de alto risco e longo prazo de maturação. Ou seja, o crédito ao fomento é, normalmente, mais arriscado que o crédito baseado nos critérios normais de mercado. Dessa maneira, vale à pena lembrar que tais organismo foram criados com objetivos claros de fomento, contudo, uma gestão financeira responsável para dar solidez ao banco é fundamental. Portanto é daí que vêm as tensões.

Quando os bancos responsáveis por esses fundos apresentam números considerados alarmantes quanto à inadimplência, nota-se que os gestores atuam de forma conservadora. As atitudes de combate à inadimplência também passam pelo equilíbrio de gestão do qual falamos acima. Para evitar políticas excessivamente conservadoras, é fundamental para o banco dispor de informações sobre seus clientes que garantam uma atitude que não comprometa o caráter de fomento da instituição.

No caso do FNE e BNB, fundo que apresentou altas taxas de inadimplência entre 2001 e 2005, chegando a atingir 46,6% em 2002, cremos que várias questões

contribuíram para esse valor. Contudo, uma política regional mais articulada entre as instituições públicas poderia atuar de forma contrária a essa tendência.

Mesmo tendo essa capacidade, as instituições brasileiras tiveram um resultado relativamente ruim na década de 1990. Entrando mais um pouco no cerne desse estudo, podemos averiguar alguns resultados apresentados pela região Nordeste no período em pauta. O PIB nordestino, tendo como ano-base 1980, teve um crescimento médio de 2,2% na década de 1990. Se tirarmos o ano da implementação do real, 1994, período em que o Nordeste apresentou um crescimento atípico de 9,7%, a média cai para pífios 1,37%, caracterizando um período claro de estagnação. A participação da região Nordeste no PIB nacional pouco mudou na década em questão, em 1990 seu peso no PIB brasileiro era de 12,9%, enquanto no final da década, 1999, esse valor vai para 13,1, caracterizando uma paralisação da desconcentração regional.

No que diz respeito ao BNB, os números possuem quase a mesma tendência. De acordo com os números dos relatórios anuais do banco, no que cerca a participação do banco nos empréstimos do sistema bancário regional, no ano de 1989 esse valor era de 21,2%, apenas apresentando resultados consistentes e melhores no ano de 1998, quando esse valor chega a 36,7%. Em relação às questões estratégicas do banco para o desenvolvimento da região, os números também mostram a face da década: o saldo devedor do crédito a infra-estrutura diminuiu 5,75 pp de 1989 a 1999. No que diz respeito ao gasto total do governo, como percentual do PIB, o Nordeste segue a tendência nacional, assim, esse dado cai de 7,4% em 1991 para 4,5% em 2000. Esses últimos números podem ser considerados os que melhor expõem a peculiaridade dos anos 1990, já que os empréstimos à infra-estrutura são cedidos principalmente às prefeituras ou governos dos estados, e que os gastos governamentais, principalmente através de suas empresas, são um ótimo instrumento para combater as diferenças regionais, ou seja, esse é mais um dado que mostra o encolhimento do Estado em questões de extrema relevância para a desconcentração produtiva brasileira. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2000).

O que pretendemos discutir aqui é que o crédito, por ser um ativo diferenciado, pode ser instrumento de política pública capaz de dinamizar a economia de setores ou regiões periféricas que não são atingidos pelo mercado privado por motivos já explorados anteriormente. Diante disso, o Governo deve atuar

através de seus organismos, como os bancos de desenvolvimentos, dando-os todo o instrumental possível para que eles possam buscar seus objetivos. Para, isso seria necessário, que o governo esteja imbuído de uma mentalidade política distinta daquela apresentada na década de 1990.

No que tange o papel do BNB, por atuar numa região periférica dentro do território nacional, a necessidade de crédito é potencializada. Contudo, esse papel deve ser seguido de acordo com as intenções da criação do banco, evitando desvirtuamentos políticos que enxerguem apenas a solidez financeira da instituição; assim sendo, não haveria razão para trabalhar com os fundos diferenciados que trabalham.

Porém, mesmo sendo aceita por várias correntes a falha do mercado de crédito dentro do nosso território, o BNB não deve operar apenas para suprir ou corrigir essa falha. Seu papel está muito, além disso. A criação de infra-estrutura no espaço nordestino é uma questão há tempo discutida dentro das políticas regionais devido a sua importância na construção de um território atrativo para as empresas, tanto privada como públicas. Diante disso, o crédito à infra-estrutura deve ser uma linha dentro do BNB de fundamental importância, pois pode servir como um braço do governo para o desenvolvimento da região, garantindo aos tomadores, prefeituras e/ou governos de estados, por exemplo, não só condições especiais, como também um acompanhamento técnico capaz de ajudar os gestores públicos. Isso dá ao banco objetivos que vão muito além do que as instituições financeiras tradicionais possuem.

Além disso, ao apenas trabalhar como garantidor da demanda de crédito, o banco dinamiza as regiões mais desenvolvidas do Nordeste, ou seja, aquelas que possuem uma economia mais forte e, conseqüentemente, demandam mais crédito. Isso pode gerar um efeito devastador para a região ao dilatar as diferenças intra-regionais. Mesmo sendo obrigação legal que haja uma quantia determinada do FNE para a região do semi-árido nordestino (Ver quadro x), observamos no Capítulo 2 que isso não vem acontecendo, o que contribui para a concentração dos investimentos predominantemente nas áreas mais desenvolvidas.

Ao longo desse capítulo pôde-se observar que o problema do relativo atraso da região Nordeste se deve a um conjunto de fatores estruturais que nos remontam até ao início da colonização brasileira

As discrepantes diferenças de renda entre as regiões brasileiras vieram à tona com o modo perverso como ocorreu o processo de industrialização nacional, obrigando aos gestores públicos a criarem mecanismos que operassem em sentido contrário ao da tendência que até então vinha sendo posta. Inicialmente os primeiros organismos eram eivados de uma filosofia que apenas contribuía para a manutenção do quadro posto, contudo, um grande esforço político e operacional foi feito para a mudança dessa filosofia; foi aí que se criaram instituições com o caráter inovador para que se tornasse viável o desenvolvimento do Nordeste. Contudo as propostas desenvolvidas muito pouco contribuía para demonstrar como a moeda e o sistema financeiro estava contribuindo para o atraso.

O desenvolvimento dessas instituições foi essencial para que não alargasse o hiato entre o Nordeste e as outras regiões, principalmente a Sudeste. Porém com o tempo observou-se certo desvirtuamento das questões regionais, implicando no enfraquecimento da SUDENE e as recorrentes faltas de fontes seguras para financiamento do desenvolvimento regional. A questão do BNB foi sanada com a introdução do FNE (1988), contudo a falta de articulação entre as diferentes frentes de política pública ainda relega o Nordeste a um ambiente de poucas mudanças estruturais com um todo.

### 3 AVALIAÇÃO DO BNB/FNE ENQUANTO INSTRUMENTO DE FOMENTO

Após realizar uma revisão bibliográfica das causas do atraso nordestino e o modo que o sistema financeiro brasileiro ajudou na manutenção desse quadro, além de frisar a importância de um mecanismo financeiro para a superação desse mal, iremos nos deter ao principal fundo do BNB, o FNE, mostrando como o banco, enquanto instituição de fomento regional, o está utilizando no sentido de desenvolver o Nordeste brasileiro.

A intenção desse capítulo é utilizar os dados para avaliar as hipóteses levantadas na introdução, quais sejam: no arcabouço da política regional financeira dos anos 90, realizado pelos instrumentos acima mencionados, a distribuição do crédito entre as atividades não revela: a) nem uma atuação de transformação estrutural, ou seja, de apoio a setores/empresas aptos a liderar uma profunda modernização da estrutura produtiva e introduzir inovações de monta, capazes de modificar a posição da economia nordestina nas Divisões Internacional e Intranacional do Trabalho; b) nem um engajamento na reconfiguração espacial da atividade econômica, ou seja, capaz de priorizar o financiamento a atividades nos Estados nordestinos mais pobres.

Os dados serão interpretados à luz do referencial teórico e histórico apresentado no capítulo anterior ao passo que no próximo capítulo, possamos averiguar algumas conseqüências do modo de utilização do fundo na economia nordestina e, conseqüentemente, na nacional. Tendo esse fim em vista, iremos dividir o capítulo em quatro partes; na primeira, caminhando para as questões institucionais do BNB, levanto a lei criadora, objetivos a serem alcançados, fundos que o banco possuía na época de sua criação e principais fundos que o banco administra na atualidade. Ou seja, iremos realizar um pequeno histórico do BNB. No segundo item iremos avaliar a evolução do FNE, principal fundo do banco, para em seguida analisar sua distribuição no âmbito setorial e quanto ao porte, dando especial ênfase ao setor de infra-estrutura e industrial. Posteriormente, a análise será feita a partir da geração de postos de trabalho, observando a quantidade e a qualidade do que foi criado; esses dois itens permitirão ter uma observação melhor da primeira hipótese. Na quinta parte os critérios espaciais é o que será estudado,

focando na distribuição do fundo perante os estados; esse permitirá avaliar a nossa segunda hipótese.

### 3.1 O BANCO DO NORDESTE DO BRASIL

A preocupação com a criação de organismos estatais para enfrentar os problemas regionais no nosso país tem sua gênese na Constituição de 1934. Antes desse documento tais tentativas se limitavam a “obras contra as secas” e a “borracha para esforço de guerra”. São dispositivos dessa Constituição que retomados e somados a outros novos da Constituição de 1946 fecundam os organismos regionais. (FERNANDES, 2006)

O Banco do Nordeste do Brasil é um dos primeiros frutos do início de uma preocupação regional diferenciada dentro do nosso país. Ele foi o organismo pioneiro a tratar a questão do atraso nordestino além das questões climáticas. Sua criação, portanto, em 1952, marca uma mudança de mentalidade quanto as políticas de desenvolvimento regional dentro do território brasileiro.

A seguir vamos detalhar um pouco da história do banco e o ambiente à época da sua criação, analisando os propósitos e objetivos da sua geração, bem como seu caminhar institucional ao longo da história, para que no fim possamos analisar se o atual desempenho do banco condiz com as suas propostas iniciais. É claro que ao fazer tal análise temos em mente que instituições do porte do BNB podem e devem mudar ao longo do tempo, seguindo as principais demandas da economia nordestina, que obviamente mudam ao longo da história.

#### 3.1.1 Origens

O final da Segunda Guerra Mundial caracteriza um período peculiar na história. Após esse longo conflito as nações se voltam para o processo de reconstrução dos países afetados na guerra e com o desenvolvimento dos países

mais atrasados, criando organismos que traziam consigo o princípio do planejamento que ora entra em voga na esfera da economia.

No mesmo período observa-se no Brasil um período de crescimento industrial que desde os anos trinta vai se concentrando nas regiões Sul e Sudeste, agravando ainda mais a disparidade regional, que somada às diferenças de crescimento vão gerando no Nordeste brasileiro um cenário de relativo atraso. Esse ambiente foi piorando à medida que instalavam-se no Sul e no Sudeste as indústrias estratégicas, enquanto o setor industrial do Nordeste ia ficando à margem desse processo de crescimento da economia nacional. (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

Como relatado no começo do capítulo, ainda após a Segunda Guerra permanecia a idéia de que o atraso do Nordeste, do seu problema sócio-econômico, se dava devido as questões climáticas, contudo, mudanças foram geradas até a criação do Banco do Nordeste do Brasil, organismo portador de uma mentalidade diferente, ciente de que a industrialização seria um caminho viável a percorrer para a superação do atraso nordestino.

Assim, em 24/04/1951, o então Ministro da Fazenda Horácio Lafer propôs ao Presidente da República Getúlio Vargas a criação do BNB. Porém sua gênese já se encontra na Mensagem nº 363, de 23.10.1951, com a qual foi encaminhada a proposição ao Congresso Nacional pela Presidência da República. Esse documento é referência imprescindível no estudo da gênese do Banco do Nordeste.

Nesse documento já encontramos as raízes da mudança de mentalidade referente as possíveis medidas para o combate ao atraso nordestino, segundo o mesmo:

A política do Governo Federal, no sentido de defender das secas as vastas extensões do nordeste e do leste septentrional, a elas sujeitas periodicamente, e de integrar tais regiões na economia moderna, requer uma revisão, com o aperfeiçoamento, quando não superação, dos métodos tradicionais. O próprio título de "obras contra as secas" expressa uma limitação, focalizando o problema sobretudo no ângulo de obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social (MENSAGEM Nº363, 1951).

De acordo com os seus idealizadores, o BNB foi gerado como um organismo peculiar na estrutura bancária do país, pois foi composto para agir de diferentes

maneiras. Simultaneamente, de acordo com o que os altos executivos julgassem viável, agiria como banco comercial, banco promotor de investimento e banco assistencial. (FERNANDES, 2006).

De acordo com o documento acima mencionado, ao agir como banco comercial o papel do banco seria “facilitar supletivamente o acesso ao crédito de curto prazo, mediante descontos de papéis comerciais e agrícolas”. Contudo, frisava que as funções de banco de investimento se sobrepujam a essa última, a qual se baseava em

Financiamento direto de inversões a mais longo prazo em setores básicos da economia nordestina através da drenagem de poupanças particulares da região, assim como do sul e do estrangeiro, canalizados para setores produtivos mediante lançamentos de títulos (MENSAGEM N°363, 1951).

Os anos entre 1954 a 1967 podem ser considerados como o período de implantação e consolidação do banco, cabendo destaque a dois presidentes, Rômulo de Almeida, por sua competência e criatividade, e Raul Barbosa, pelo prestígio que dava às equipes técnicas e pelo combate ao “paroquialismo político”. (FERNANDES, 2006).

Os primeiros funcionários do BNB foram recrutados do Banco do Brasil, por já possuírem certa experiência no ramo, apenas posteriormente realizou-se concurso público para seleção de funcionários

Dessa maneira, para formar um corpo técnico sólido e competente, contratou-se uma equipe formada por jovens profissionais de diferentes áreas, entre eles economistas, agrônomos, engenheiros, advogados, os quais foram capacitados para trabalharem como análise e pesquisa econômica, bem como economia regional.

### **3.1.2 Implementação do crédito rural**

O crédito rural foi o primeiro mecanismo setorial dirigido do banco. Na sua implantação adotaram-se métodos semelhantes ao financiamento rural aplicados pelo Banco do Brasil, que já tinha sido copiado do *Banco de La Nación*, da Argentina, que era calcado em experiências européias. Contudo, tentava-se adaptar

toda essa experiência à realidade nordestina do início dos anos 1950. (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

Vale a pena destacar a ênfase dada pelo banco a formação de cooperativas, segundo Fernandes (2006): “A existência de uma rede de cooperativas era vista como a solução ideal para dar penetração e capilaridade ao programa de financiamento agrícola da instituição, a fim de se atingir principalmente o pequeno produtor.”

Ciente das limitações desse tipo de mecanismo criou-se os fiscais orientadores, agrônomos treinados pelo banco para fiscalizar e dar suporte e apoio técnico a esses pequenos agricultores.

Note que na criação da carteira rural pretendia-se dar ênfase ao pequeno produtor.

### **3.1.3 Implementação do Crédito Industrial**

A criação da carteira industrial do BNB ocorreu de forma um pouco mais longa e trabalhada. Em um ambiente de estagnada indústria em que os principais líderes políticos nordestinos se opunham a criação de um parque industrial moderno e produtivo, o trabalho dos funcionários do banco não foi nada fácil.

Os primeiros três anos de atuação consistiram apenas em treinamento preparatório para definir os padrões técnicos e montagem da equipe básica. Nesse período tentou-se criar no banco, através do ETENE, um mecanismo de pontuação classificatória dos projetos, segundo prioridades inerentes da economia nordestina da época. Contudo, tal esforço foi esquecido diante da escassez de empreendedores em um território deprimido e altamente carente de iniciativas empresariais, como o nordestino à época. Somente após alguns anos a SUDENE retomou essa idéia com a implantação do mecanismo 34/18 – FINOR em formas de enquadramento.

Já no início da década de 1960 o banco, juntamente com a SUDENE, lançou programas de financiamentos de reestruturação de antigas indústrias da região, tentando revitalizar setores como o têxtil e a indústria do óleo e gordura vegetais, identificando falhas técnicas que as fizeram declinar. (FERNANDES, 2006)

Em síntese a carteira tentou voltar-se ao apoio técnico ao pequeno e médio empresário, que tinham seus projetos discutidos e muitas vezes modificados pela equipe técnica do banco, ou seja, mais do que uma instituição financiadora, o banco assumia outras funções no sentido de tornar viáveis os empreendimentos dos clientes.

Nota-se mais uma vez a ênfase dada aos pequenos e médios empreendedores.

### **3.1.4 Planejamento Regional**

Antes da criação do Banco do Nordeste realizou-se um estudo feito pela assessoria econômica do Presidente Getúlio Vargas para avaliar as questões regionais. Discutiu-se antes da necessidade de um banco regional, a de um organismo que pudesse orientar os investimentos públicos na região Nordeste, contudo de forma ainda efêmera.

Com a criação do banco veio a reboque a idéia de manutenção de um escritório de estudos econômicos para avaliar os problemas da região. Nas primeiras administrações do Banco esse tema foi tomando dimensões maiores, já que era nítido para seus administradores que o papel de planejamento transcendia os praticados pelo Banco. Foi com a compreensão dessa realidade que junto com os diretores do banco, Juscelino Kubitscheck criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento, pertencente ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), gênese do que seria mais tarde uma dos organismos regionais de maior destaque na América Latina, a SUDENE.

## **3.2 HISTÓRIA FINANCEIRA DO BANCO DO NORDESTE**

A evolução financeira do banco segue de perto a ênfase dada a questões regionais e a situação política econômica do nosso país. Desde sua criação até o ano de 2005 os recursos do banco cresceram em torno de 130%, contudo somente

nos primeiros 30 anos de atuação esse número chega a 100%. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2005)

O Brasil seguiu uma agenda neoliberal nas duas últimas décadas do século XX que acabou por diminuir bruscamente o raio de manobra do Estado. Nisso veio à reboque o enfraquecimento das políticas regionais e a dificuldade dessa instituição em cumprir seu papel de banco de desenvolvimento, que podem ser refletidas nos recursos do banco nesse período.

Assim, no início dos seus trabalhos, o BNB possuía cinco fontes de recursos, sendo eles: capital social, que inicialmente era de Cr\$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros); o Fundo especial das secas; os depósitos; os lucros verificados nas operações e outras vantagens; e o produto do lançamento de títulos de responsabilidade do banco, nos termos permitidos na lei. (SIDOUX; VIANNA, 2005).

Dentre essas fontes o Fundo Especial Contra as Secas seria destinado ao apoio financeiro aos setores industrial e agrícola da região, bem como ao fortalecimento produtivo da região do polígono das secas.

O capital oriundo do governo federal é visto nas estatísticas como recursos globais e, como mencionado acima, varia de acordo com a política econômica adotada pelo governo. Os recursos globais são os que merecem maior destaque, pois são os que possuem maior peso nas estatísticas. Posteriormente, destacamos os recursos vindos de instituições financeiras nacionais e internacionais, que com o amadurecimento do banco foram ganhando mais destaque nas suas estatísticas.

Somando-se esses repasses com os recursos especiais e ao capital e reserva (patrimônio líquido) da instituição chegamos ao valor dos “recursos de médio e longo prazo”, notadamente necessários para que o banco desempenhe seu papel de agente financeiro dentro de uma política de desenvolvimento do Nordeste.

Os depósitos do público e outros valores de curto prazo aparecem como valores de menor magnitude na estrutura financeira do banco.

A variação nos valores acima mencionados tem o poder de externar as coordenadas históricas que marcam e definem as características de agente financiador do Banco do Nordeste no período em análise.

### **3.2.1 Recursos de médio e longo prazo**

Os recursos de médio e longo prazo são de fundamental importância para o banco, pois é essa cifra que garante ao banco fôlego financeiro para atuar nas chamadas operações de crédito especializadas, contratadas sob condições mais favoráveis, principalmente para financiar investimentos nos setores industrial, agrícola e de serviços, por exemplo.

As variações nessa conta refletem, conseqüentemente, as mudanças nas contas que compõem essa cifra: recursos próprios (patrimônio líquido), recursos especiais e repasses de outras instituições financeiras.

### **3.2.2 Recursos próprios**

Historicamente, os valores dos recursos próprios variaram substancialmente. Na década de 1950, esse valor oscilou entre 9,5% e 7,2%<sup>11</sup> dos recursos totais do banco, já nos anos 1960 entre 3,7% e 19,6%, nos 1970 a mudança ocorreu entre 12,6% e 28%, na chamada década perdida a oscilação ocorreu entre 11,2% e 17,6%, na década de 1990 de 10% a 14,5% e na primeira metade da década do século XXI entre 10% a 16,4%. Assim, podemos observar que nos últimos anos esse valor foi ficando um pouco mais uniforme. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2000)

Em relação ao patrimônio líquido, sua atuação seguiu de perto os valores dos recursos próprios, pois aquele se caracteriza por ser o principal componente desse.

Quanto as provisões referentes nessa conta, podemos observar que seu valor foi nulo até o ano de 1979. A partir desse ano analisamos o seu crescimento, chegando a ganhar relativo peso a partir de 1994, ano em que esse item atinge 2,1% dos recursos totais e tendo seu ápice em 2001, quando a soma das provisões atinge o valor de 11,6%. Contudo nos anos subseqüentes esse valor cai em torno da sua metade. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2001)

Vale a pena frisar que a partir de 1995 o banco começa a usar o FNE para aumentar suas provisões, desvirtuando o papel desse fundo. Quanto a essa questão iremos entrar mais a fundo no terceiro capítulo.

---

<sup>11</sup> Excluindo o valor do ano de 1954, primeiro ano de análise do banco, por causa do seu viés na análise. Esse valor chegou a 26,8% no ano em questão.

Em síntese a cifra referente aos recursos próprios apresentou variações substanciais ao longo dos anos, contudo observa-se inconstante crescimento até fins da década de 1970, período em que o valor ultrapassa os R\$ 1,3 bilhões<sup>12</sup>. Em seguida observamos um comportamento irregular e descendente, chegando a estabilizar nos primeiros anos da década de 1990 com o valor superior aos R\$ 900 milhões e a partir da segunda metade da década novo crescimento é apresentado, chegando a superar R\$ 2,5 bilhões em 2003, sempre acompanhando de perto o crescimento das provisões (SIDOUX; VIANNA, 2005).

### **3.2.3 Recursos especiais**

O conjunto de contas que compõe os recursos especiais é o que melhor traduz a força do braço do governo na atividade financeira do banco, e conseqüentemente, no seu papel de agente financiador da região Nordeste. A diminuição para menos de 50% dos recursos totais do banco a partir de 1970 apenas pôde ser recuperado a partir de 1989, ano em que essa cifra volta a apresentar uma trajetória ascendente, chegando, em 1994, a importante marca de R\$ 22 bilhões. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2000)

No início dos seus trabalhos o banco, com já mencionamos, dispunha do chamado Fundos das Secas como principal componente dos recursos especiais, após dez anos de atuação surgia uma nova fonte oficial, realizado a partir de determinado percentual do imposto de renda (pessoas jurídicas) convertido para o investimento do Nordeste. Esse novo mecanismo de incentivo fiscal ficou conhecido como sistema 34/18 em alusão a lei e regulamento que o instituíram e normatizaram.

Essa nova fonte de recursos, compulsório para todo contribuinte que optasse em investir no Nordeste, transformou-se numa fonte regular de recursos, chegando a representar mais de 50% dos recursos do banco, apenas mostrando sinais de enfraquecimento no início da década de 1970.

---

<sup>12</sup> Corrigidos monetariamente segundo IGP-DI Dez/2007

O enfraquecimento do sistema 34/18 pode ser facilmente ligado a sua extensão e outros programas governamentais, como o Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Distribuição de Terras e Estímulo a Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) dentre outros.

A modificação do sistema de concessão de incentivos fiscais ocorreu em 1975, quando o sistema 34/18 que vigorava por mais de 10 anos foi substituído pelo Fundo de Investimento no Nordeste (FINOR). O novo sistema deu mais transparência e controle para o banco, segundo Fernandes (2006, p.70):

A nova sistemática reativou a coleta de incentivos fiscais orientados para encorajar inversões do setor privado na região, na medida em que assegurou maior transparência e melhor controle público à administração dos incentivos. Incentivou, do mesmo passo, a possibilidade ou necessidade de intermediações onerosas entre o investidor e o contribuinte, bem como outras inconveniências burocráticas do Sistema 34/18. Foi, sob esse aspecto, medida eficaz e moralizadora.

O ambiente político brasileiro fez emergir uma nova Constituição em 1988 e com ela um novo enfoque do Estado referente ao sistema de financiamento para as regiões mais deprimidas. Criou-se, então, os Fundos Constitucionais de Financiamento, instrumentos que tinham como objetivo dinamizar a economia das regiões determinadas, dando uma nova luz ao empresariado local.

Criou-se o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, vindos do repasse de 1,8% da receita líquida arrecadada do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de acordo com o Artigo 6º, da Lei 7.827, de 27/02/1989.

Atualmente o FNE representa a principal fonte do Banco, chegando a atingir em 2001 55,8% de seus recursos totais.

### **3.2.4 Repasses**

O BNB goza de recursos nacionais e estrangeiros que tem o papel de dilatar as linhas de financiamento oferecidas pelo banco. O início dessas fontes pode ser observado a partir de 1960, já contabilizando 2,6% dos recursos de médio e longo prazo. Os anos seguintes apresentaram um aumento razoavelmente constante até fins da década de 1980, quando os repasses atingem quase 70% dos recursos de médio e longo prazo. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2000)

Analisando um pouco mais detalhadamente essas fontes, observamos que as principais instituições externas que colaboraram foram o BID e o BIRD, focadas principalmente na criação de linhas de financiamento para o setor industrial. Já as instituições internas que mais merecem destaque nos repasses ao BNB são o BNDES (FINAME), o antigo BNH e o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

A partir dos anos 1970 inicia-se uma nova fase em que outras fontes começam a aparecer, cabendo destaque a alguns bancos internacionais privados. Essa questão foi amplamente facilitada com a criação do Departamento Internacional (1975), que deveras ajudou na comunicação com os grandes centros financeiros internacionais. Também cabe destaque ao mecanismo 63 do BACEN (1963), que possibilitou que bancos nacionais intermediassem linhas de crédito oferecidas por bancos estrangeiros a empresas brasileiras.

### **3.2.5 Recursos de curto prazo**

Em termos contábeis, os recursos de curto prazo consistem em depósitos realizados pelo público e por entidades públicas, bem como outros valores de exigibilidade imediata ou a breve termo. A função dessa cifra é basicamente o financiamento de operações de características comerciais, de incremento ou antecipação de capital de giro da empresa. (FERNANDES, 2006).

Observam-se duas trajetórias referentes aos recursos de curto prazo. A primeira, que vai do início das operações do banco até o ano de 1979, em que essa cifra tem um desempenho basicamente crescente, variando em alguns anos, porém estaciona-se entre 20% e 30% dos recursos globais. Após esse período, os recursos advindos dos depósitos vão perdendo sua importância relativa nos recursos globais do banco.

### 3.2.6 Síntese da evolução financeira do BNB

O BNB, como instituição governamental, naturalmente reflete o rumo da política econômica adotada pelo país. Notamos que no início dos trabalhos do BNB até fins da década de 1970, os recursos advindos do governo somavam uma quantia considerável dos recursos totais, reflexo da fase de nítido crescimento que a economia nacional passava, bem como a atenção dada as questões regionais, que perduraram basicamente até 1964<sup>13</sup>.

Notamos que na década de 1980, após o aumento dos juros americano (Choque Volcker), o país atravessou uma década de extrema fragilidade, o que refletiu intensamente na saúde financeira do banco, que observou o governo declinar severamente os recursos destinados ao seu fortalecimento.

Contudo, com a criação da nova carta constitucional em 1988, as questões regionais tomaram novo enfoque, criou-se os Fundos Constitucionais que deram novo fôlego as questões regionais brasileiras. O BNB, como administrador do FNE, pôde gozar de recursos governamentais estáveis que facilitaram seu objetivo de financiador e fomentador da economia nordestina.

#### 3.2.6.1 Evolução dos empréstimos

A carteira de empréstimos do Banco se configura com sendo uma das mais importantes devido ao seu papel de fomento na economia nordestina. Como mostramos no capítulo anterior, um banco de desenvolvimento deve atuar na tentativa de dilatar ao máximo essa carteira; a seguir vamos realizar um sucinto detalhamento da carteira de crédito do BNB.

---

<sup>13</sup> Alguns autores como Celso Furtado e Cristovam Buarque enfatizam que a política regional brasileira foi totalmente desvirtuada durante o regime militar.

### 3.2.6.2 Empréstimo geral

No primeiro ano de trabalho, o BNB emprestou duas vezes o seu capital ao comércio nordestino, ou seja, 90% dos empréstimos totais da instituição. Situação essa já modificada no ano posterior, 1955, período em que essa participação cai para 76,52%. Contudo, vale lembrar, que esse valor representou 5,8 vezes o seu capital. Apesar disso, nota-se que o banco inicia sua preocupação com os outros setores, como a indústria e a agricultura. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2006)

Esses valores podem de início apresentar certo espanto no leitor, porém o fato de o BNB emprestar 5,8% do seu capital só foi possível devido ao início da entrada dos recursos especiais do governo. Quanto a questão da concentração setorial dos empréstimos, observamos anteriormente que a seleção e o treinamento dos operadores de crédito especializado tomou algum tempo e apenas puderam entrar em funcionamento alguns anos após o início do funcionamento do banco.

O comportamento do crédito geral ao longo dos anos está estritamente ligada às disponibilidades de recursos do banco, bem como à conjuntura da economia regional, amplamente afetada pelo efeito das secas. Observamos também que no histórico de empréstimo do banco a relação entre crédito geral e crédito especializado é inversamente proporcional, ou seja, quando um aumenta seu valor o outro decresce e vice e versa.

### 3.2.6.3 Crédito Especializado

Podemos argumentar que o crédito destinado aos setores rural, industrial e de serviços foram sempre ponto fundamental na estruturação e programação das atividades do BNB. Seu papel de agente de desenvolvimento da região Nordeste, bem como o peso desses setores nos critérios e avaliação do banco, fizeram com que o crédito especializado se tornasse o principal instrumento de operações de médio e longo prazo.

Sob essa ótica, é normal que o banco possua cifras poucos significativas no que se refere ao crédito especializado nos seus primeiros anos de operação. Esse tipo de crédito demanda uma operacionalização mais sofisticada, o que inclui estrutura de pessoal e de serviços de maior qualidade, que o banco só atinge com a experiência de alguns anos.

Observando os dados do banco, inferimos que o FNE (1988) trouxe uma nova perspectiva para o modo de atuação do Banco, principalmente no que se refere aos recursos de médio e longo prazo. O efeito FNE devesse dilatou os recursos para o financiamento desses setores, ajudando no crescimento da economia nordestina. (FERNANDES, 2006)

Deve-se atentar, contudo, para os recursos de médio e longo prazo não aplicados em operação de fomento. Esse será tema do terceiro capítulo, porém, podemos adiantar que essas reservas acumuladas devem ser orientadas para o seu objetivo legal de fomento. Possíveis desvirtuamentos devem ser profundamente analisados para que não haja uma fuga do seu foco principal.

#### 3.2.6.4 Crédito rural

O crédito rural, como mencionou-se acima, pouco peso teve nos anos iniciais do BNB. Alguns fatores climáticos, como a seca de 1958, também contribuíram para o fraco desempenho da agricultura nordestina da época

Porém, com o amadurecimento do banco esse setor ganhou destaque nos seus números. As décadas de 1960 e 1970 foram de amplo crescimento do crédito rural, chegando a atingir entre 15% e 30% do saldo global de empréstimos concedidos pelo Banco (Relatórios Anuais do BNB).

A década de 1980, contudo, não apresentou o mesmo desempenho, devido, sobretudo aos planos de estabilização inflacionários, amplamente calcados no controle dos preços agrícolas, impedindo, dessa forma, um lucro atrativo para o setor.<sup>14</sup> Porém, o efeito FNE fez com que os números referentes ao setor rural voltassem ao normal a partir da década de 1990.

---

<sup>14</sup> Para saber mais sobre os Planos de Estabilização Inflacionário ver Castro e Souza (1985).

### 3.2.6.5 Crédito industrial

Os valores referentes ao crédito industrial representaram entre 15% e 30% dos empréstimos globais ao longo da história do banco. As quedas nesses números como não poderia deixar de ser, refletem o desaquecimento da economia regional, bem como a política econômica do governo. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2000)

A importância desse setor para o banco foi ganhando peso com a experiência técnica ganha pelo banco com o passar dos anos, bem como, com os estudos realizados pela SUDENE e ETENE que enfatizavam sobremaneira a importância de desenvolver a indústria do Nordeste, como ponto fundamental para a mudança da economia da região e, conseqüentemente, a diminuição dos efeitos das secas do Nordeste brasileiro.

Como foco de análise desse estudo, a Indústria nordestina ao longo da história do BNB pôde se reerguer, porém pouco se modificou, continuando embasada nos setores de baixa tecnologia e intensivos em mão-de-obra e recursos naturais.

No capítulo seguinte realizaremos uma análise mais profunda em relação a indústria nordestina no período de 1990 até o dias atuais.

### 3.2.6.6 Crédito à Infra-estrutura

O BNB, como banco de desenvolvimento, tem como grande objetivo, como vimos anteriormente, o investimento na infra-estrutura nordestina. Sabemos que a melhora da infra-estrutura nordestina é uma via para o desenvolvimento da região. Investimentos em estradas, portos, educação, etc., criam em qualquer região um ambiente altamente propício tanto ao investimento privado quanto ao público.

O BNB, como não poderia deixar de ser, desde os seus primórdios tratou essa linha com uma grande importância, porém, nota-se que o crédito à infra-

estrutura está estritamente ligado ao poder público. Dessa forma, é impossível para o banco trabalhar sozinho nessa área, já que a demanda desse tipo de crédito depende da vontade política dos municípios, estados e federação.

Portanto, mesmo que o banco ofereça linhas de crédito bastante atrativas, o investimento fica praticamente dependente da vontade do setor público. Mesmo assim podemos observar que essa carteira teve movimento inconstante ao longo dos anos, contudo, iniciou uma tendência negativa com o início dos anos 1980.

Concluimos que essa carteira ainda apresenta números pouco animadores, se levarmos em conta a nítida carência de infra-estrutura de toda a região Nordeste, chegando a atingir em 2003 cerca de 8% do crédito total.

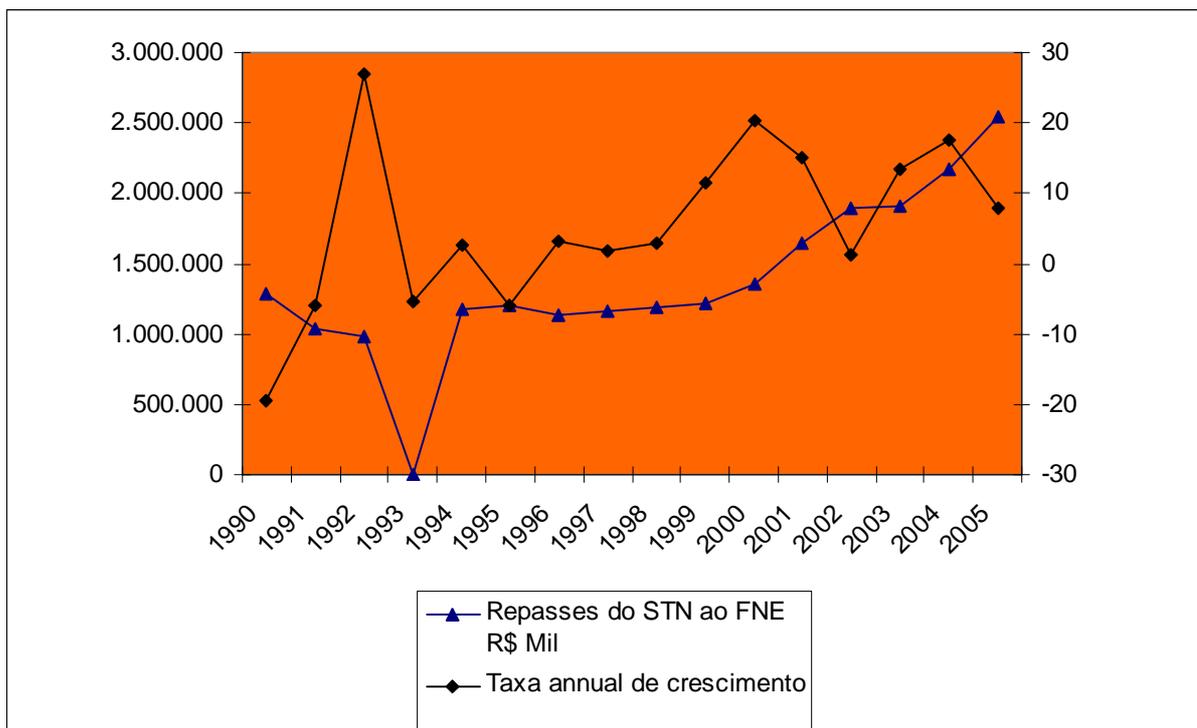
### 3.3 EVOLUÇÃO DO FNE

Os Fundos Constitucionais representam uma das principais políticas de desenvolvimento regional no país, seus respectivos pesos dentro dos repasses para os bancos administradores se configuram como fluxo principal de entrada de capital para os mesmos. Como já mencionado no presente trabalho, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO) do Centro Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE) foram instituídos pela Constituição de 1988 e regulamentados pela Lei n 7.827 de 27/09/1989 e possuem como principal objetivo contribuir para o desenvolvimento, na tentativa de diminuir as desigualdades regionais brasileiras.

Mais especificamente os recursos do FNE destinam-se ao financiamento dos investimentos – ou seja, são aplicados preferencialmente no longo prazo -, sendo utilizados para capital de giro ou custeio quando estes complementam o aumento da capacidade produtiva regional. A Lei no. 7.827 definiu como produtivos os setores agropecuário, de mineração, indústria e agroindústria regionais. Posteriormente, a legislação veio a contemplar também o turismo e, mais recentemente (Lei no. 10.177, de 12.01.2001, que convalidou a Medida Provisória 2.035 e suas antecessoras), o setor de serviços. Podem ser beneficiários do FNE os produtores, as empresas e as associações e cooperativas de produção. (Relatório de Gestão FNE, 2000, p. 4).

Dessa maneira, observaremos como evoluiu o valor do FNE ao longo da sua existência e como o mesmo foi aplicado pelo BNB, abordando seus variados impactos na economia dessa região.

Ao garantir uma entrada de fluxo financeiro mais constante e menos dependente da variação da economia brasileira, o FNE marca uma nova etapa para o BNB, seu administrador. Podemos observar que desde sua implementação esse fundo vem apresentado uma dilatação quanto aos repasses junto ao STN.

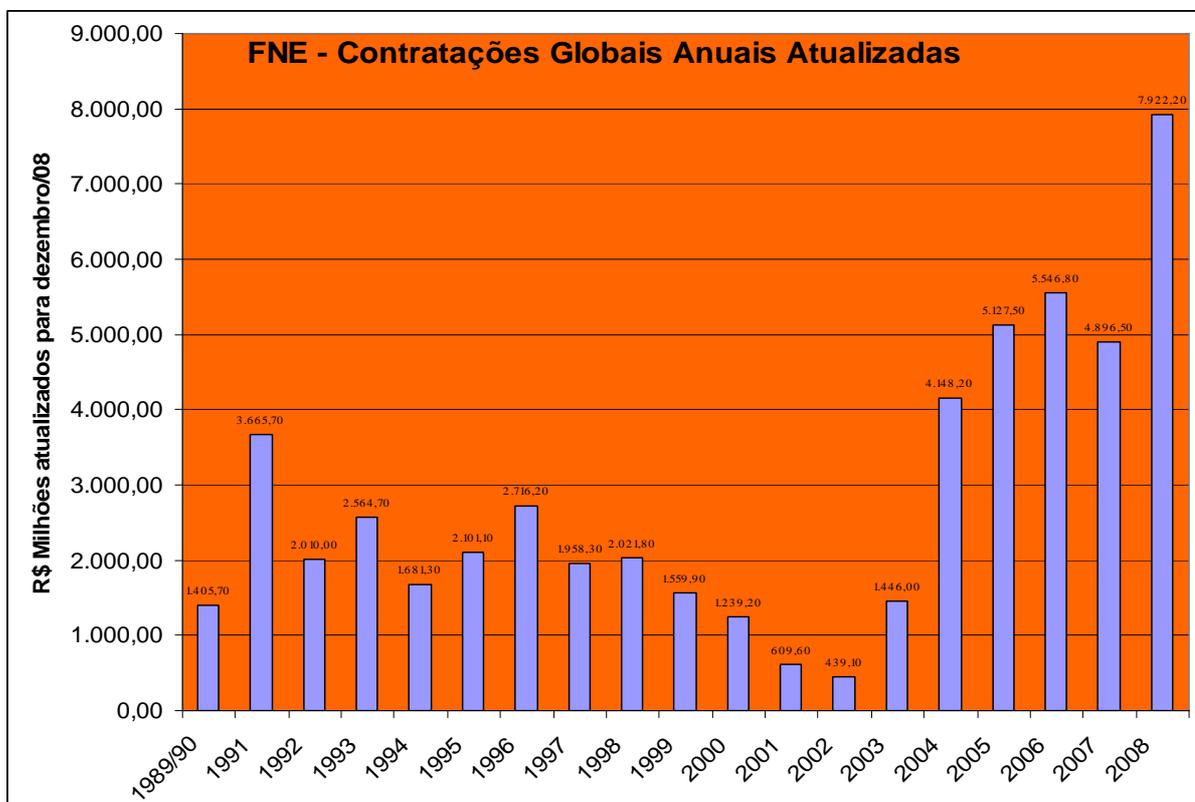


**Gráfico 1** - Repasses do STN ao FNE e Taxa Anual de crescimento  
**Fonte:** BNB, Relatório FNE (2005)

Podemos analisar no gráfico acima, que com exceção dos anos de 1991 e 1992, o FNE apresenta uma curva ascendente, chegando em 2005 ao pico de R\$ 2.546.769 mil e quanto a sua taxa de crescimento anual, a partir de 1996 sempre houve um incremento positivo. Corrobora-se assim, através desses números a importância que o FNE desempenha junto ao BNB.

Mais abaixo podemos observar os valores referentes às aplicações desse fundo junto aos seus repasses. No Gráfico 2, podemos observar o desempenho das contratações com o uso do FNE e notar seu crescimento a partir do ano de 2002, exceto 2003 que ocorreu uma ligeira queda. Também é digna de nota a elevação

dos valores na década de 2000 em relação à anterior<sup>15</sup>. Quanto a tabela 1, nos primeiros anos da análise, observa-se um aproveitamento do fundo bem abaixo do esperado, ou seja, houve quantidades consideráveis dos repasses que não foram aproveitados, com destaque para o ano de 2000 com um índice de utilização dos repasses de apenas 15%. Contudo, houve uma reversão nesse quadro a partir do ano 2002 e já no ano de 2006 os valores contratados foram quase duas vezes maiores que os repasses.



**Gráfico 2 - Contratações Globais Anuais Atualizadas**

Fonte: BNB, Relatório Anual 2008

**Tabela 1 - FNE - Repasses e Aplicações 1998-2005**

Anos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<sup>15</sup> A soma dos Valores Contratados globais atualizados de 1989/90 a 1998 é de R\$ 20.124,80 (Milhões) enquanto o mesmo valor referente aos primeiros nove anos da década seguinte correspondeu a R\$ 31,375,10 (Milhões)

<b>FNE</b>	Repasses (a)	1.169	1.439	1.695	1.791	2.086	2.508	2.775	3.216	3.931
	Aplicações (b)	569	302	254	1.019	3.209	4.174	4.588	4.247	7.669
	% (b/a)	48,7	21	15	56,9	153,8	166,4	165,3	132	195,1

Fonte: BNB, Relatório de Gestão FNE

No que diz respeito a participação dos Fundos frente aos PIB regionais, notamos mais uma vez que os valores do FNE se destacam frente aos demais Fundos. Na tabela abaixo, observamos que apesar do crescimento dos repasses dos Fundos, sobretudo do FNE, sua participação em relação ao PIB se mostra bastante tímida.

**Tabela 2 – Relação entre os repasses da STN aos Fundos Constitucionais e dos valores contratados em relação aos PIBs Regionais**

	Repasses da STN/PIB				Valores contratados/PIB			
	FCO	FNO	<b>FNE*</b>	TOTAL	FCO	FNO	<b>FNE</b>	TOTAL
1998	0,49	0,74	<b>0,77</b>	0,68	0,55	0,41	<b>0,61</b>	0,45
1999	0,54	0,78	<b>0,79</b>	0,72	0,27	1	<b>0,49</b>	0,42
2000	0,51	0,77	<b>0,77</b>	0,7	0,37	1,38	<b>0,39</b>	0,46
2001	0,56	0,84	<b>0,86</b>	0,77	1,14	0,8	<b>0,19</b>	0,47
2002	0,56	0,83	<b>0,88</b>	0,78	1,44	0,89	<b>0,14</b>	0,54
2003	0,51	0,77	<b>0,79</b>	0,71	0,79	1,39	<b>0,47</b>	0,61
<b>TOTAL</b>	<b>0,53</b>	<b>0,79</b>	<b>0,81</b>	<b>0,73</b>	<b>0,82</b>	<b>1,02</b>	<b>0,37</b>	<b>0,51</b>

Fonte: Boletim Regional # 3 do Ministério da Integração Nacional

\*O PIB da região Nordeste inclui parte dos estados do ES e MG, segundo municípios que estão na área de influência da Extinta SUDENE.

Segundo dados do MI<sup>16</sup>, os repasses aos fundos representam menos de 1% dos PIBs regionais e, embora o valor dos repasses em relação ao PIB favoreça o FNE, quando observamos os valores contratados em relação ao PIB – o que é mais importante - o desempenho não é o mesmo, a partir do ano 2000 o FNE sempre se encontrou abaixo dos outros fundos nessa questão. Analisando a tabela acima com

<sup>16</sup> Ministério da Integração Nacional

a Tabela 1 (repasses e aplicações), notamos nos primeiros anos da série uma profunda depressão pelo lado da demanda do fundo<sup>17</sup>.

Outro ponto digno de nota é que a relação entre PIB e crédito é uma importante variável na análise do sistema financeiro de qualquer país ou região. Apenas para ilustrar, Belaisch (2003) aponta que, no ano de 2000, enquanto o percentual de operações de crédito em relação ao PIB era de 70% no Chile, 45% nos EUA e 104% na zona do Euro, no Brasil a relação era de apenas 25%. Levando em consideração o tratamento ao sistema financeiro em regiões com economias menos dinâmicas, podemos observar que o Nordeste encontra-se ainda em uma situação bastante desfavorável. Os repasses ao FNE, que é principal fonte do BNB (maior gerador de crédito do Nordeste)<sup>18</sup>, no mesmo ano em questão a apenas 0,77% do PIB nordestino. Contudo se levarmos em consideração os valores contratados a situação piora, chegando a atingir 0,39% em relação ao PIB.

Portanto, podemos observar que mesmo com o crescimento apresentado, o FNE ainda apresenta valores muito modestos em relação a outros países mais desenvolvidos e até mesmo com países da América do Sul e o Brasil.

### 3.4 DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO FNE

A economia nordestina se caracteriza pelo forte peso da agricultura frente aos outros setores e ao grande espaço das atividades menos complexas no setor industrial. Não temos a intenção de diminuir o papel de ambos, a importância da agricultura para o desenvolvimento do Nordeste, já enfatizada por grandes autores como Furtado (2007), Cano (2002) e pelo GTDN (1959); o poder de geração de emprego das atividades tradicionais é notório, contudo as políticas regionais buscam a modernização e a diversificação da economia através de seus instrumentos, com destaque para o crédito direcionado.

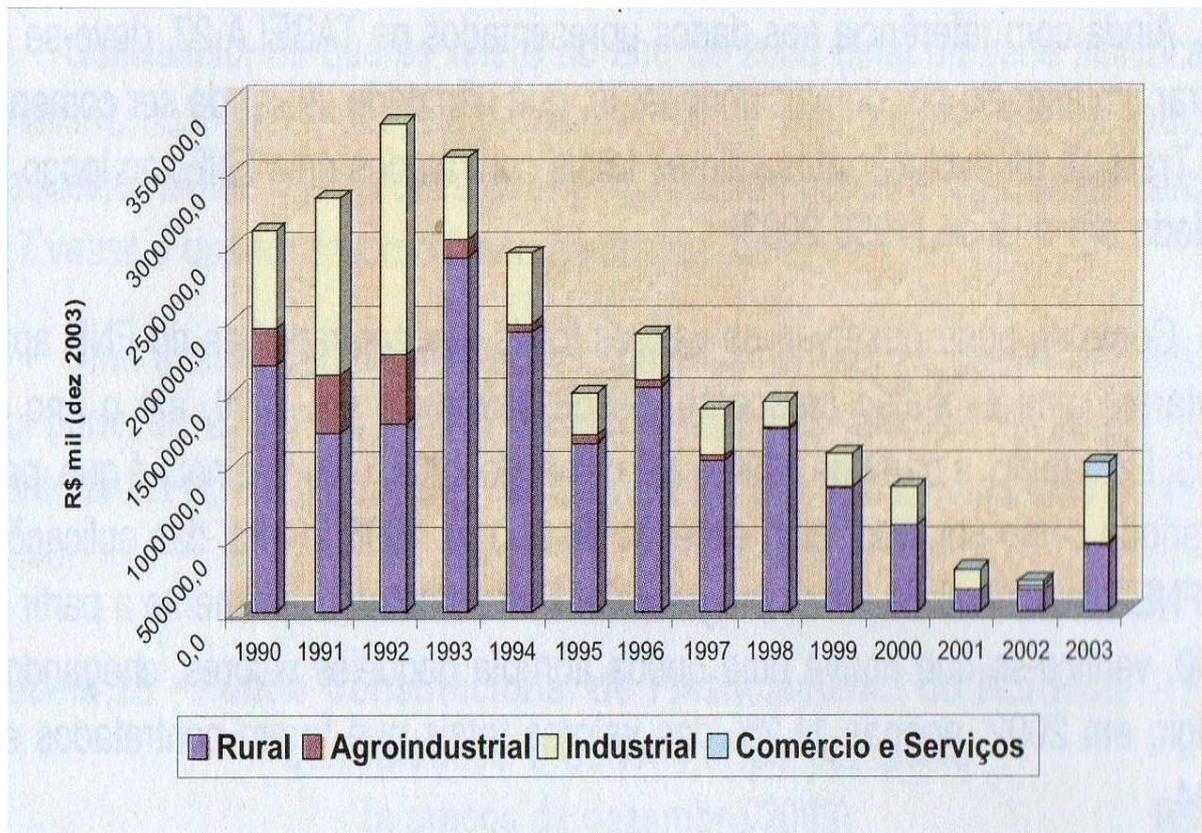
O BNB, enquanto administrador do FNE e principal gerador de crédito do Nordeste (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2006) atuou de acordo com a

---

<sup>17</sup> As razões que podem justificar esse desempenho serão analisadas no capítulo seguinte, bem como as propostas para o aperfeiçoamento do uso do FNE.

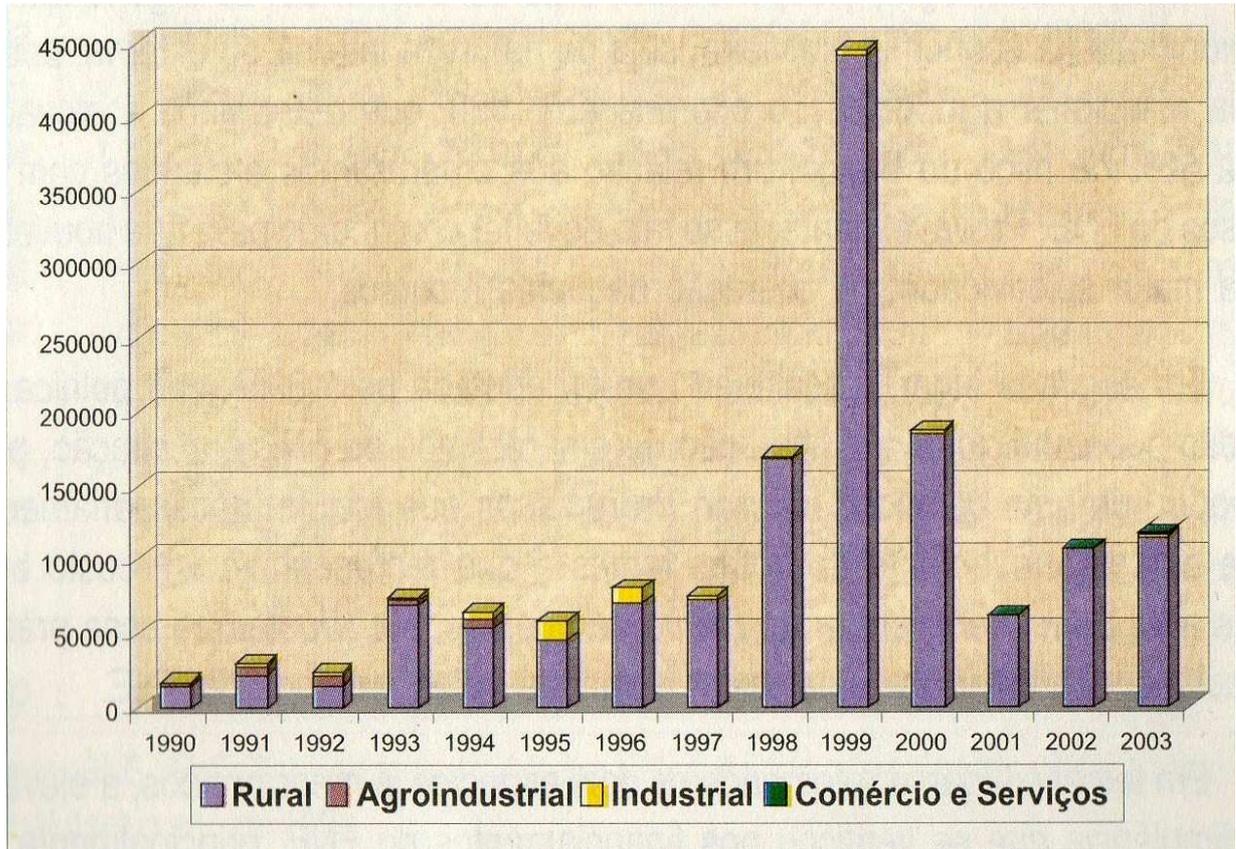
<sup>18</sup> O BNB corresponde com mais de 70% da oferta de crédito da região (Relatório de Gestão 2000)

demanda de cada estado, refletindo a estruturação setorial da região. Agindo dessa forma, o banco ajuda a manter o quadro da região, destacado, como falamos há pouco, pelas atividades pouco complexas. A seguir podemos observar a distribuição setorial do FNE no período entre 1990 e 2003 e observar a demanda dos setores mais importantes.



**Gráfico 3 – FNE – Contratações: 1990-2003**

**Fonte:** OLIVEIRA; VIANNA (2004)



**Gráfico 4 – Produtores beneficiados por setor**  
**Fonte:** OLIVEIRA; VIANNA (2004)

O que mais chama a atenção no quadro acima é a ausência de referência ao setor de infra-estrutura, cuja eficiência dentro do território nordestino se comporta como condição básica para aumentar a produtividade de todos os setores da economia.

A infra-estrutura desempenha papel estruturador e integrador, dando sustentação às atividades socioeconômicas em qualquer escala considerada, independentemente do estágio de desenvolvimento. Proporciona, assim, as condições para a implementação das políticas públicas sociais e cria um ambiente favorável aos negócios. (VIANA; ARY, 2005, p. 15)

Nos gráfico acima o setor nem sequer chega a ser mencionado. Analisando os dados mais específicos referentes aos programas (Ver Anexo 2-Tabela que anteriormente estava aqui), observamos que tal setor apenas foi apresentar alguma notoriedade dentro dos números do FNE a partir do ano de 2004, ano em que o valor contratado atingiu 23,4% do total dos valores contratados do fundo, mesmo assim, no ano posterior (2005), houve uma queda para 13,2 no mesmo valor.

O FNE, como os demais fundos constitucionais, concentra-se em programas rurais, que são responsáveis por mais de 90% das operações contratadas e até 1999 absorveu, continuamente, mais de 75% do valor do FNE, atingindo a cifra de R\$ 2,42 bilhões em 1993 e mais de R\$ 1,91 bilhão em 1994. Esses valores, como veremos mais a seguir, confirmam a idéia de que os fundos estão contribuindo para a manutenção do quadro nordestino, na medida em que o banco atua de acordo com a demanda, a estrutura setorial da região se corrobora com o modelo de inserção de crédito.

Somado a isso, podemos observar os valores referentes ao setor industrial, apresenta, ao longo da década de 1990 valores tímidos no que se refere ao valor das contratações, podendo ser interpretado como um instrumento pouco transformador estruturalmente. Podemos confirmar tal afirmação analisando a tendência das contratações do FNE com a tendência do PIB nordestino, a partir as duas tabelas abaixo, vemos que o setor industrial vem crescendo dentro da economia da região, enquanto os valores contratados se concentram na atividade rural.

**Tabela 3 - FNE – Contratações Globais por Setor - Período: 1989 a 2005**

Setor	Valor Total	%
Rural	9.198.696	55,8
Agroindustrial	586.329	3,6
Infra-Estrutura	1.315.048	8
Industria	4.308.010	26
Comércio e Serviços	1.085.943	6,6
TOTAL	16.494.026	100

Fonte: Relatório de Gestão FNE (2005)

**Tabela 4 - Composição Setorial do PIB Nordeste**

Ano	NORDESTE		
	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO
1970	22,40%	18,30%	59,30%
1980	16,70%	32,20%	51,20%
1990	12,00%	33,40%	54,60%
2000	9,40%	35,60%	55,00%
2006	7,90%	25,30%	66,80%

Fonte: Sudene (2006)

Os números mostram a falta de sincronia do direcionamento do crédito com a realidade nordestina. Enquanto o peso do setor primário na economia nordestina vai diminuindo, os valores contratados se especializam no setor. O setor terciário, que correspondia a apenas 6,6 das contratações do FNE ao longo do período, chegou a contribuir com 54,60% do PIB regional no início da década de 1990, aumentando para 66,8% em 2006. Portanto, há a impressão de que o banco está se transformando em um banco rural.

De maneira geral, podemos dizer que as contratações do FNE se concentram principalmente no setor rural (Gráfico 3), outros setores de suma importância para o desenvolvimento da região, como o de infra-estrutura, possuem pouco peso ao longo da história do FNE. A diversificação da economia tão buscada pelos gestores regionais está longe de ser implementada, graças, principalmente, ao modelo de distribuição de crédito, que se especializa no setor rural, garantindo uma divisão desigual dos recursos do FNE, como vimos.

Quanto ao porte das contratações do FNE, podemos enxergar que o foco aos micro e pequenos empreendedores ainda é duvidoso. A tabela abaixo nos informa a alta concentração dos clientes como pertencente a esse nicho, porém menos da metade dos valores (47,1%) são a eles destinados.

**Tabela 5 - FNE – Participação relativa no número de operações e valores contratados segundo o porte: 1998-2005 (%)**

Porte		1989/ 1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total geral
Mini/Micro/ Pequeno	No de Op.	93,8	98,7	98,9	99,1	98,2	99,3	99,6	98,8	98,2	98,8	97	99,1	99,5	98,7
	Valor	33,7	69,4	79,4	99,1	72,9	84,3	78,2	62,7	43,5	72	27,7	24	33,7	47,1
Médio	No de Op.	3,8	0,6	0,8	0,7	1,4	0,6	0,3	0,9	1,1	0,7	1,7	0,5	0,3	0,9
	Valor	11,9	8,7	7,4	0,7	12	6,5	5,8	7,8	6,7	7,3	15,2	9,2	13,4	10,1
Grande	No de Op.	2,4	0,7	0,3	0,2	0,4	0,1	0,1	0,3	0,7	0,5	1,3	0,4	0,2	0,5
	Valor	54,4	21,9	13,2	0,2	15,1	9,2	16	29,5	49,8	20,7	57,1	66,8	53	42,8
Total	No de Op.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Valor	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Fonte:** Relatório Regional #3 do Ministério da Integração Nacional

Portanto, a análise aumentou o peso da evidência favorável à hipótese de que o banco está atuando no sentido contrário ao da modernização e da diversificação da economia nordestina.

### 3.4.1 Geração de Postos de Trabalho

O FNE tem como um dos seus principais objetivos a geração de postos de trabalho dentro do território nordestino, e a sua contribuição para tal fim reflete a estrutura econômica da região. A mão de obra nordestina é caracterizada por ser uma das mais desqualificadas do país, sendo ela também uma das mais baratas, segundo dados do IBGE. A seguir iremos analisar qualitativamente e quantitativamente o que foi criado ao longo da história do FNE.

**Tabela 6 – Aplicação (R\$ mil)\* dos recursos, nº e custo médio (R\$) de empregos diretos criados pelos fundos: 1990-2005**

ANO	FCO			FNO			FNE		
	Aplicação (a)	No de emprego direto (b)	Custo médio (a/b)	Aplicação (a)	No de emprego direto (b)	Custo médio (a/b)	Aplicação (a)	No de emprego direto (b)	Custo médio (a/b)
1990	297.124	7.055	42.115	266.910	9.017	29.601	nd	nd	nd
1991	340.032	14.563	23.349	105.046	11.815	8.891	nd	nd	nd
1992	167.957	10.342	16.240	213.379	3.882	54.966	nd	nd	nd
1993	472.352	24.426	19.338	199.309	9.578	20.809	nd	nd	nd
1994	331.236	23.620	14.024	527.881	24.022	21.975	nd	nd	nd
1995	200.800	16.071	12.495	371.492	22.804	16.291	1.040.373	168.259	6.183
1996	253.875	17.124	14.826	213.038	15.395	13.838	1.303.763	233.753	5.578
1997	348.000	21.501	16.185	79.211	7.673	10.323	905.241	179.367	5.047
1998	430.583	31.170	13.814	207.284	20.856	9.939	945.333	196.863	4.802
1999	196.169	23.077	8.501	510.924	31.202	16.375	749.454	162.657	4.608
2000	332.250	24.958	13.312	809.051	193.714**	4.177	660.511	224.400	2.943
2001	1.111.815	48.397	22.973	517.729	85.999**	6.020	345.821	88.480	3.908
2002	1.595.911	64.009	24.933	671.370	133.645**	5.024	282.312	188.171	1.500
2003	988.320	145.914	6.773	1.142.002	110.830**	10.304	1.078.813	561.893	1.920
2004	1.215.603	52.092	23.336	1.370.963	89.892	15.251	3.326.775	1.254.143	2.653
2005	1.487.607	65.956	22.555	988.430	61.941	15.958	4.223.037	1.204.654	3.506
Total	9.769.634	590.275	16.551	8.194.014	832.265	9.845	14.861.433	4.462.640	3.300
PEAx(b) total(1)	8,45			16,03			17,52		

Fonte: Boletim Regional #3 do Ministério da integração Nacional

Nota: (1) Cálculo feito a partir da PEA de cada região, valores de 2005, dividido pelo emprego direto total

Na tabela abaixo, podemos averiguar que dentre os três fundos constitucionais, FCO, FNO, FNE, este último é o que mais criou postos de trabalhos,

mesmo ponderando os números com a PEA de cada região os resultados ainda favorecem o Nordeste que apresentou um peso de 17,52% frente a 16,03% para o Norte e 8,45% para o Centro-Oeste. A justificativa desses valores pode passar pelo fato de o FNE reter 60% dos repasses do Tesouro (Vide item 3.2.4), e também por ter uma estrutura produtiva menos complexa que as demais regiões. Quanto ao custo médio de criação de empregos, os resultados são bem diferentes, no Nordeste o emprego gerado representa apenas 20% dos gastos com criação no Centro-Oeste e 34% da região Norte, ou seja, para cada R\$ 3,3 mil aplicados com recursos do FNE, um novo posto de trabalho é gerado no Nordeste, enquanto para as outras regiões gasta-se R\$ 9,8 mil (NO) e R\$16,5 mil (CO). Tais números podem ser explicados pelo elevado direcionamento do FNE para o setor rural, cujo valor necessário para a criação de um novo posto de trabalho é menor em relação à indústria.

Os números acima mencionados, como falamos, refletem a dinâmica do Nordeste que gera postos de trabalho de acordo com a sua estrutura. Podemos argumentar que um dos principais motivos da alta geração de trabalho do FNE é a qualidade do mercado de trabalho diante da estrutura econômica estabelecida. A Tabela x apresenta a estrutura da mão de obra nordestina comparada com a brasileira

**Tabela 7– Estrutura do Emprego, NE e BR.**

População Res. de 10 e +	Nordeste		Brasil	
	1995	2004	1995(1)	2004
Pop. Idade Ativa (hab.)	34.402.159	40.505.210	120.936.407	149.759.797
Pop. Econ. Ativa (hab.)	21.081.000	24.614.974	74.138.441	92.860.128
Pop. Ocupada (hab.)	19.970.878	22.413.607	69.628.608	84.596.294
<b>Distribuição da POC por Ramos de Atividade (%)</b>				
Total	100	100	100	100
Agrícola	42,6	36,2	26,1	21
Indústria	7,9	9,4	13,5	14,7
Construção	4,7	5,3	6,1	6,3
Serviços	43,8	44,9	52,4	51
Outras atividades, ativid. mal definidas ou não declaradas	1,1	4,2	1,9	7
<b>Distribuição da POC por Classes de Rendimento Mensal (%)</b>				
Total	100	100	100	100

C/ rend. até 1 salário mínimo	36	46	22,1	27,6
C/ rend.Mais de 1 a 3 sal. Mins	26,1	24,6	32,6	38,6
C/ rend.Mais de 5 a 10 sal. Mins.	5,7	4,7	12,1	10,9
C/ rend.Mais de 5 a 10 sal. Mins.	4	2,8	10,1	6,6
C/ rend.Mais de 10 a 20 sal. Mins.	1,8	1,2	4,6	2,8
Mais de 20 salários Mínimos	0,9	0,5	2,2	0,9
Sem rendimento (2)	23,9	19,3	15,1	11,2
Sem declaração	1,6	1,1	1,2	1,5

Fonte: SUDENE (2005)

A partir do quadro apresentado, podemos ter uma idéia de como se comportou a estrutura do mercado de trabalho na região. Partindo da análise comparativa entre a região e o país<sup>19</sup>, notamos que, enquanto no Nordeste a população ocupada cresceu na faixa que é remunerada até um salário mínimo, houve no país uma diminuição de empregados sob essa remuneração. Quando partimos para faixa seguinte, o movimento é contrário, a parcela no Nordeste cai acompanhada por uma melhora no país; daí por diante o movimento se assemelha. Portanto, acompanhando os valores, percebe-se que o emprego gerado ao longo do período se concentrou nas faixas de menor remuneração, confirmando o argumento de que o aumento do emprego se comportou nos trabalhos de menores rendimentos, concentrados nos setores de baixa complexidade.

### 3.5 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO FNE

No que se refere ao espraiamento dos financiamentos realizados com o uso do FNE, existem dados que podem gerar certa celeuma. Ao longo desse item iremos analisar a distribuição sob duas formas, inicialmente a alocação espacial será analisada sobre o efeito das microrregiões e municípios com maior peso dentro das contratações, para que em seguida essa análise seja ponderada com o PIB estadual. O BNB, ao seguir a demanda dos espaços, pode corroborar certa diferença entre as subregiões nordestinas.

<sup>19</sup> A alteração que houve no salário mínimo, principalmente em 2002, no impede de realizar uma análise a partir dessa variável.

O crédito privado atua de forma que as regiões mais desenvolvidas, por possuírem uma economia mais dinâmica e integrada, demandam mais crédito do que as regiões mais pobres. O uso do FNE, bem como das outras fontes do BNB, deve estar calcado em outra lógica: a intervenção do Estado para corrigir as falhas do mercado de crédito e fomentar as regiões e setores estratégicos deve ser o farol orientador dessas instituições públicas, como foi mencionado no primeiro capítulo. Os dados apresentados a seguir ilustram a dificuldade que o BNB apresenta em seguir tais diretrizes.

As informações abaixo demonstram que das dez microrregiões com maior participação relativa por valores e números de operações contratadas no período analisado sempre há no mínimo três capitais e pelo menos 50% dessas microrregiões estão dentro de um dos três principais estados nordestino, Bahia, Ceará e Pernambuco; em 2003, oito das dez microrregiões pertenceram a um desses estados.

**Tabela 8 – Dez Microrregiões com maior participação relativa por valores e n de operações contratados: 2000 a 2005**

2000	<b>Salvador</b> BA	<b>Fortaleza</b> CE	Barreiras BA	Cotegipe BA	Petrolina PE	<b>Aracaju</b> SE	Alto Médio Canindé/PI	Paulo Afonso BA	Itaparica PE	Montes Claros MG
Valor	14,35	2,48	2,31	2,28	2,16	2,12	2,07	1,94	1,91	1,68
No de Op.	0,04	0,21	1,52	2,23	1,8	0,17	3,99	1,12	2,17	0,85
2001	<b>Salvador</b> BA	<b>Aracaju</b> SE	<b>Natal</b> RN	São Mateus ES	Brejo Linhares ES	Paraibano PB	Arapiraca AL	Petrolina PE	Pacajus CE	<b>Recife</b> PE
Valor	35,38	2,8	2,42	1,97	1,51	1,5	1,49	1,43	1,38	1,3
No de Op.	0,07	0,14	0,05	0,95	0,62	3,67	2,21	0,77	0,15	0,02
2002	<b>Fortaleza</b> CE	Barreiras BA	Janaúba MG	Ilhéus- Itabuna BA	Pindaré MA	Porto Seguro BA	<b>Salvador</b> BA	Imperatriz MA	<b>Aracaju</b> SE	Santa Maria da Vitória/BA
Valor	6,26	3,52	3,51	3,23	3,2	2,72	2,14	2,06	1,82	1,76
No de Op.	0,44	0,67	0,63	2	3,14	0,64	0,1	1,99	0,08	1,9

de  
Op.

João										
2003	Salvador BA	Fortaleza CE	Sobral CE	Barreiras BA	Pessoa PB	Aracaju SE	Recife PE	Cascavel CE	Gerais de Balsas/MA	Pacajus CE
Valor	10,16	9,53	5,8	4,58	4,32	4,01	3,03	2,97	2,9	2,6
No de Op.	0,27	0,52	1,4	1,42	0,24	0,23	0,41	0,04	0,06	0,06
S.										
2004	Fortaleza CE	Salvador BA	Barreiras BA	Raimundo Nonato/PI	Recife PE	Maceió AL	Natal RN	Aracaju SE	Vitória de antão/PE	Alagoinhas BA
Valor	7,43	7,13	5,94	5,06	4,08	3,88	2,86	2,77	2,1	2,07
No de Op.	0,5	0,12	0,38	0,29	0,13	0,1	0,08	0,44	0,31	0,35
Porto										
2005	Aglom. Urbana de São Luís/MA	Valença BA	Barreiras BA	Porto Seguro BA	Fortaleza CE	Salvador BA	Recife PE	Porto Franco MA	Gerais de Balsas/MA	Januária MG
Valor	8,22	6,05	6	5,34	4,04	3,82	3,79	2,51	2,06	1,81
No de Op.	0,33	0,56	0,36	0,69	0,56	0,12	0,23	0,22	0,22	2,52

**Fonte:** Boletim Regional #3 do Ministério da Integração Nacional (2006)

Quando observamos a divisão entre os estados a tendência é a mesma, as três metrópoles regionais são dos estados que maior peso têm no valor das operações contratadas, com a Bahia apresentando uma média de 26,3% do valor contratado total, seguido por Ceará com 15,9% e Pernambuco com 11,6%.

**Tabela 9** - Participação relativa da UF segundo o número de operações e valores contratados: 1989-2005 (%)

		AL	BA	CE	ES(1)	MA	MG	PB	PE	PI	RN	SE	TOTAL
1989/1993	No de Op*	5,9	16	17,7		1,2	5,2	6,3	3,8	5	21,3	5,6	100
	Valor	5,4	24,9	18		7	6,2	6	13,6	6,7	8,5	3,7	100
1994	No de	3,9	16,3	26,7		1,2	3,3	6,8	5,6	14	19	3,3	100

	Op.												
	Valor	5	17,8	26,5		6,1	7	8,9	10,8	7,6	6,5	3,8	100
	No de												
1995	Op.	4,5	24,1	16		2,6	8,3	7,5	11,4	5,9	8,6	11,1	100
	Valor	5,2	20,9	18,3		6,4	11,8	5,7	11,8	5,8	6,2	7,9	100
	No de												
1996	Op.	5,7	18,7	17,9		4	9	9	9,8	8,5	10,3	7,1	100
	Valor	6,8	18,5	16,2		8,6	7,8	7	11,2	9,3	8,2	6,4	100
	No de												
1997	Op.	9,3	16,1	16,6		8,7	4,3	8,7	13,2	10,3	4,6	8,2	100
	Valor	8,4	21,8	14,2		9,8	5	6,7	10	12,1	5,5	6,5	100
	No de												
1998	Op.	7	30	11,9		5	5,4	8,3	16,5	5,6	5,3	5	100
	Valor	5,3	23,6	19		6,3	5,6	6,1	15,8	7,5	5,7	5,1	100
	No de												
1999	Op.	7,9	20,1	10,5	0,1	5,6	3,1	9,9	19,5	5,8	10,3	7,2	100
	Valor	6,6	31,1	10,1	0,5	5,1	5,6	5,6	16,7	9	3,8	5,9	100
	No de												
2000	Op.	9	24,9	6,5	1	4,6	6,5	7,1	17,4	7,1	5,7	10,2	100
	Valor	5	37,5	5,7	4	4,7	6,4	6,5	13,5	5,4	4,7	6,6	100
	No de												
2001	Op.	5,7	11,1	7,9	3,3	4,3	10,4	13,8	14	5,1	15,4	9	100
	Valor	4,5	42,8	6,7	6,2	2,2	5,3	6,3	7,8	2,5	8,9	6,8	100
	No de												
2002	Op.	7,2	30,8	12,1	1,6	7,8	4,4	4,3	6	7,6	6,2	12	100
	Valor	5,2	29,9	14	4,7	8,3	8	4,5	5,1	6,6	6,1	7,6	100
	No de												
2003	Op.	3,4	26,5	10,6	1,3	15,2	3,9	4,1	10,2	7,9	9,2	7,7	100
	Valor	2,8	26,7	28,2	1,9	9	2,1	6,2	7,8	4,2	4,2	6,9	100
	No de												
2004	Op.	6,1	20,1	14,3	0,5	12	8,1	8,3	7,8	8,8	6,9	7,1	100
	Valor	5,5	27,8	14,9	0,8	7,6	2,5	5,4	12	10,2	7,8	5,5	100
	No de												
2005	Op.	5,6	18,3	12,3	0,3	13,5	8,1	7,7	12,4	9,8	6,7	5,4	100
	Valor	3,7	29,7	11	0,8	20,6	6,6	4,6	9,3	5,4	4,5	3,6	100
	No de												
TOTAL	Op.	6,1	20,1	13,9	0,3	8,6	6,8	7,8	11,4	8,3	9,1	6,4	100
	Valor	5,1	26,3	15,9	0,7	9,9	5,8	5,8	11,6	7,3	6,5	5	100

Fonte: Boletim Regional #3 do Ministério da Integração Nacional (2006)

Porém a tendência se quebra quando relativizamos os números acima apresentados com os PIBs estaduais\*. Na tabela abaixo podemos conferir que a média dessa relação entre os anos de 1998 a 2003 favorece a vários estados mais pobres como Piauí (0,67), Sergipe (0,52) e Alagoas (0,38). Observando a comparação entre a participação de cada estado no PIB regional com a participação do Estado nos valores repassados pelo FNE, temos uma visualização melhor. A partir dos gráficos do Anexo 2, percebemos que essa relação favorece a idéia de que há sim uma força descentralizadora no FNE. Dentre as três metrópoles regionais, Bahia e Pernambuco têm uma participação no FNE bem menor do que as suas respectivas participações no PIB regional; já o Ceará apresenta uma tendência inversa, que é acompanhada pela maioria dos estados mais pobres, como Piauí e Maranhão, por exemplo.

**Tabela 10** – FNE -Relação entre os valores contratados e o PIB dos estados: 1998-2003 (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Média
<b>Nordeste</b>	<b>0,61</b>	<b>0,49</b>	<b>0,37</b>	<b>0,18</b>	<b>0,13</b>	<b>0,45</b>	<b>0,37</b>
Maranhão	0,64	0,41	0,29	0,07	0,18	0,66	0,37
Piauí	1,24	1,2	0,58	0,14	0,27	0,59	0,67
Ceará	0,73	0,32	0,15	0,09	0,15	1,01	0,41
Rio Grande do Norte	0,6	0,31	0,29	0,27	0,13	0,32	0,32
Paraíba	0,61	0,44	0,4	0,19	0,1	0,46	0,37
Pernambuco	0,46	0,4	0,26	0,07	0,04	0,19	0,24
Alagoas	0,64	0,64	0,4	0,18	0,15	0,27	0,38
Sergipe	0,75	0,68	0,64	0,25	0,2	0,6	0,52
Bahia	0,44	0,46	0,44	0,25	0,12	0,37	0,35
Espírito Santo*	0	0	0,71	0,58	0,32	0,48	0,52
Minas Gerais*	0	0	0,66	0,27	0,28	0,29	0,3879

Fonte: Boletim Regional 3 do Ministério da Integração Nacional (2006)

Ainda assim, vale lembrar que há uma divisão programada entre estados, cada um deles pertencente ao raio de atuação do FNE deve ser contemplado com no mínimo 4,5% e no máximo de 30% dos recursos, segundo os relatórios do banco. Essa divisão nos causa certo estranhamento pelo fato de apresentar uma grande diferença entre o mínimo e o máximo. Parece-nos que tal divisão serve para facilitar a acomodação da demanda. Mesmo assim observamos algumas situações em que não se obedece à divisão, como o estado de Alagoas, que demandou 2,8% e 3,7%

dos valores contratados nos anos de 2003 e 2005, respectivamente, e o estado do Espírito Santo, que apenas nos anos de 2001 e 2002 conseguiu superar o valor mínimo. Outros estados menos desenvolvidos apresentaram números inferiores ao patamar mínimo de forma esporádica, como o Rio Grande do Norte e Piauí.

Em relação à distribuição entre regiões pertencentes ao semi-árido e as não pertencentes, o FNE tem a obrigação legal de reservar no mínimo 50% dos recursos para essa, que é a região mais pobre do Nordeste. Observamos a dificuldade que o banco apresenta para seguir essa regra.

**Tabela 11** - FNE – Contratações<sup>(1)</sup> Acumuladas por Região - Período: 1989 a 2005 - Valores em R\$ mil.

Região	Valor (2)	%
Semi-Árido	6.558.297	39,8
Fora do Semi-Árido	9.935.729	60,2

Fonte: Relatório Anual BNB 2005

Notas: (1) Por "Contratações" entende-se a realização de operações, incluindo parcelas desembolsadas e a desembolsar. (2) Exercícios de 1989 a 1990 - valores atualizados pelo BTN até 31.12.90 e, em seguida, pelo IGP-DI, até 31.12.1995. Exercício de 1991 - valores atualizados pelo US\$ (comercial venda) até 31.12.1991 e, em seguida, pelo IGP-DI, até 31.12.1995. Exercícios de 1992/1995 - valores atualizados pelo IGP-DI, até 31.12.1995. Exercícios de 1996/2005 - valores correntes.

A Tabela acima nos mostra que o BNB não vem cumprindo a ordem legal de alocação para a região do Semi-Árido, nos valores acumulados de 1989 até 2005 apenas 39,8% do valor das operações contratadas se destinaram a essa região. Portanto, esses dados não nos surpreendem, já que a distribuição de recursos é feita basicamente de acordo com a demanda, como consta no Relatório de Gestão do BNB:

A Distribuição espacial das aplicações do FNE reflete o **comportamento da demanda** de cada Estado, que por sua vez é influenciada por variáveis como área territorial e número de agentes produtivos, respeitando todavia, o limite mínimo legal exigido para a alocação de recursos por Estado. (RELATÓRIO DO FNE, 2005). Grifo nosso.

Porém, não podemos confirmar em sua totalidade a hipótese de que o FNE esteja atuando de forma a aumentar as disparidades intra-regionais. Existem

algumas regiões que estão sendo financiadas de um modo que demonstra certa desconcentração. Ao observarmos (Anexo) que a participação do FNE em Piauí, por exemplo, é maior do que o seu peso no PIB regional, podemos inferir que esse movimento seja desconcentrador ao passo que estados como Bahia e Pernambuco apresentaram movimentos contrários.

Já se analisarmos estados como Ceará, que concentra uma grande parte dos recursos do FNE frente ao seu peso no PIB regional, e somarmos com a já analisada divisão com referência ao semi-árido<sup>20</sup>, enxergamos outra posição quanto a hipótese.

O que se pode inferir é que o mecanismo está imperfeito, pois mesmo apresentando tendências de desconcentração em algumas regiões, em outras confirma o *status quo*. Dessa maneira,

como a lógica de investimento – inclusive dos tomadores dos Fundos - é ditada pelas oportunidades enxergadas pelo espírito empresarial privado, a distância entre o que se almeja com aplicação de recursos públicos e o investimento necessário para reduzir as desigualdades inter e intra-regionais pode ser enorme, se ditada apenas pelo jogo de mercado, com algumas microrregiões podendo ter participação muito distante do que seria aconselhável numa política regional socialmente mais justa (MATOS, 2006, p. 33).

A imperfeição da alocação dos recursos do FNE, pode muitas vezes fugir do escopo do BNB. Percebe-se que a desarticulação da política regional de crédito e de fomento com as outras políticas públicas pode gerar alguns efeitos dentro do sistema que acabem por dificultar o desempenho da política regional como um todo. Seria hora de pensarmos numa verdadeira instituição planejadora de cunho regional?

---

<sup>20</sup> Essa atuação além de transgredir uma diretriz legal, pode estar gerando um aumento no hiato entre as duas regiões (Semi-Árido e Fora do Semi-Árido).

## 4 REFLEXOS REGIONAIS DA POLÍTICA ECONÔMICA DOS ANOS 1990

Após realizar uma análise espacial e setorial a respeito da atuação do Banco do Nordeste, quanto ao fundo constitucional que lhe compete, chegou o momento de avaliar a repercussão teórica que os resultados da economia regional provocaram no debate econômico brasileiro. A desconcentração da produção regional brasileira ocorrida nos anos 1990, que se refletiu, em certa proporção, na funcionalidade dos fundos públicos de desenvolvimento regional, foi a chave para tal debate.

No presente capítulo abordaremos as conseqüências dos resultados obtidos no segundo capítulo no debate que se seguiu sobre as questões regionais, inicialmente, o que ocorreu acerca do caminho da desconcentração da indústria regional na década de 1990, com especial enfoque para a indústria nordestina. O resultado desse debate gerou inúmeras discussões tanto quanto a funcionalidade da política regional brasileira<sup>21</sup> como dos fundos constitucionais<sup>22</sup>. Procuraremos demonstrar como os resultados dos anos 1990, avaliados através dos dados no capítulo anterior, contribuem para tal discussão na medida em que se tornava clara a desarticulação entre a vertente financeira e os demais instrumentos da política regional que até então vinha sendo aplicada. A seguir, iremos voltar à questão nordestina e apresentar as principais restrições ao uso do FNE pelo BNB, observando a partir da chave de interpretação fornecida pelos capítulos anteriores não apenas as suas restrições, mas também as sugestões de aperfeiçoamento dos principais autores a tratar da questão. Por fim, e ainda sob tal chave interpretativa, refletiremos em que medida a atuação do BNB pode apoiar o desenvolvimento nordestino, em um contexto de esvaziamento institucional do Estado que afetou profundamente sua capacidade de promover uma política regional que aborde todas as frentes, e não só a financeira.

### 4.1 A INDÚSTRIA REGIONAL: UMA RESENHA DO PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO DOS ANOS 1990

---

<sup>21</sup> Araújo (2000), Brandão (2007), Crocco (2003), Pacheco (1998), Moutinho (2004).

<sup>22</sup> Arida (2005), Cintra (2007) Torres (2005) Deos (2007).

A década de 1990 trouxe consigo algumas peculiaridades que muito se refletiram na indústria brasileira. O conjunto de medidas realizadas pelo Governo (Collor e FHC) de cunho neoliberal tinha como finalidade estruturar a indústria brasileira através da abertura comercial. O resultado disso foi um elevado aumento das importações e conseqüentemente, um elevado déficit na balança comercial brasileira. As economias regionais tiveram resultados distintos e os fundos públicos de desenvolvimento regional tiveram papel secundário dentro do novo rearranjo das indústrias, que tiveram que se adaptar ao novo cenário de extrema concorrência internacional.

A onda neoliberal que inundou a economia brasileira pode ser considerada também o reflexo do insucesso das reformas heterodoxas na segunda metade da década de 1980. Segundo Torres Filho (2007, p.161):

Há razões de natureza objetiva e subjetiva para esta reviravolta no paradigma que orientou a industrialização brasileira por quase meio século. Ambas, certamente, ligadas à prolongada crise porque vem passando o país desde o início dos anos 80 e à seqüência, de insucessos que pareceu coroar as experiências heterodoxas ao longo da segunda metade daquela década, fazendo com que a razão crítica havia esgotado seu arsenal interpretativo sobre as possibilidades de recuperação da economia brasileira. Com isto, o diagnóstico neoconservador-neoliberal afigurou-se como a única proposta “reformista” presente ao debate.

Dessa maneira, através de um plano chamado de “Nova Política Industrial” o governo Collor deu início às mudanças embasadas na exposição da indústria nacional à concorrência internacional, cujo impacto foi sentido de diferentes maneiras nas cinco regiões brasileiras. As peculiaridades dos anos 1980 e 1990 foram cruciais para construir um novo sentido para o debate regional brasileiro. Como argumenta Pacheco:

Se é certo, [...], que muitos dos temas analisados naquele momento continuam sendo cruciais para o entendimento da questão regional brasileira é que a história econômica das diversas regiões do país é parte indissolúvel da compreensão da agenda atual dos temas regionais, é certo, também que a década de 1980 trouxe consigo uma problemática nova, rompendo em certo sentido, ou ao menos abalando, a lógica de integração do mercado nacional que presidiu a configuração do desenvolvimento regional brasileiro desde o início deste século. (PACHECO, 1998, p.17)

O mencionado autor defende o argumento de que diante das mudanças apresentadas na década de 1980 e 1990, o modelo de integração e

complementaridade regional é rompido, e o que se observará é uma “guerra” entre os estados na intenção de atrair investimentos. O país irá se fragmentar economicamente, a lógica de coordenação nacional desaparecerá diante do novo contexto, os estados se tornarão concorrentes potenciais na atração de indústrias.

O novo contexto internacional será fundamental para o entendimento dessa nova perspectiva. A exposição da estrutura econômica nacional ao ambiente externo, corroborado pelas aberturas comercial e financeira patrocinadas pelo Governo Collor e aprofundadas no Governo Fernando Henrique, reordenou os investimentos produtivos que tinham a intenção de se instalar no Brasil. A análise do impacto dessas mudanças nas diferentes regiões, diante de uma nova estratégia que as empresas estavam apresentando frente a um quadro de globalização, é ponto crucial para o estudo regional atual.

Em outras palavras, o que o autor pretende enfatizar é que as alterações setoriais e industriais, frente a um ambiente de crise e de abertura comercial, modificaram os vínculos de solidariedade inter-regional, fator em que se baseava o desenvolvimento nacional anterior. Ele levanta uma crítica a algumas abordagens feitas frente a essa mudança, pois muitos enxergam essa desvinculação regional apenas na ótica da desconcentração, esquecendo da importância do seu significado para o país enquanto nação. Dessa forma, não podemos celebrar esse quadro como uma “autonomia regional”.

Portanto, a questão central desse argumento se constrói frente às mudanças estruturais ocorridas na economia nacional posteriormente à década de 1980. A abertura da economia e a desvinculação da solidariedade regional foram questões fundamentais para explicar a nova estratégia das empresas aqui instaladas, refletindo fundamentalmente no comércio inter-regional e na adoção de medidas vigorosamente unilaterais por parte dos estados a fim de atrair novos investimentos. Esses fatores foram imprescindíveis para romper com a intenção de desenvolver uma nação integrada.

Contudo, cabe, em certa medida, algumas dúvidas a respeito do argumento que o autor apresenta no processo de integração regional. É sabido que o processo de integração apresentado no passado (década de 1970) presenciava uma ordem distinta da que vemos agora, portanto, a defesa do autor à retomada do modelo de integração proposta nos anos 1970 seria o questionamento basilar. Será que ela não manteria os traços estagnacionistas das regiões marginais e continuaria com uma

região hegemônica controlando a ordem do capital nacional? Outro ponto a ser questionado é que, seguindo a lógica do autor supracitado, o processo de desconcentração regional não ficaria muito dependente das políticas de incentivos regionais? As respostas a essas perguntas surgiriam apenas com a implementação dessa possível integração nacional no atual e complexo ambiente econômico.

Outro argumento que merece destaque a respeito do debate regional é aquele levantado com Diniz (2001), no que se refere à não uniformidade do espraiamento industrial no Brasil após as mudanças oriundas das décadas de 1980 e 1990. Para o autor, nos últimos anos observou-se uma desconcentração industrial que atingiu poucas regiões do país. Essa desconcentração espacial forma um polígono composto pelas regiões de Belo Horizonte – Uberlândia - Londrina/Maringá - Porto Alegre – Florianópolis - São José dos Campos.

São apontados cinco principais motivos para essa desconcentração. O primeiro refere-se às deseconomias de aglomeração<sup>23</sup> da região metropolitana de São Paulo e à construção de uma economia de aglomeração em várias regiões. O segundo relata o papel do Estado em realizar uma política econômica caracterizada por investimentos diretos e incentivos de produção, porém alguns estados com maiores recursos contrariaram tal política. O terceiro ponto argumenta que a busca por recursos naturais incentivou a entrada de novas regiões no desenvolvimento nacional. O quarto argumenta o peso das regiões mais dinâmicas em concentrar renda e, conseqüentemente, apresentar um grande poder de compra, retendo o crescimento em regiões com maior base econômica, favorecendo que a desconcentração ocorra no limite dos seus entornos. Por último, relata que a unificação do mercado por meio do desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e telecomunicações, e também a questão da competição inter-empresarial, contribuem para uma relativa desconcentração.

Dessa maneira, o que podemos destacar é que a região de Uberlândia se beneficiou com a entrada da FIAT, fato esse que trouxe várias outras empresas para a região, complementando o complexo metal- mecânico. Em Londrina/Maringá, Porto Alegre e Florianópolis o que se observou foi uma dinamização do *agrobusiness* provocado pelo aumento da produção agrícola nessa área. Essas cidades também foram beneficiadas com a proximidade dos países que compõem o

---

<sup>23</sup> Há uma corrente da geografia econômica que critica o olhar para a desconcentração econômica dos anos 1990 baseada em Economias/deseconomias de aglomeração. (SANTOS, 2007)

MERCOSUL. A região de São José dos Campos é um exemplo do crescimento das cidades de porte médio do interior de São Paulo, principalmente aquelas próximas às rodovias Anhanguera, Bandeirantes, e Castelo Branco, aproveitando-se, dessa forma, da facilidade de escoamento do produto industrial. E todas essas regiões que compõem esse polígono foram beneficiadas pela proximidade com boas universidades e centros de pesquisas.

Assim, para Diniz (2001), o crescimento dessas áreas corroborou a hipótese de especialização regional e, conjugada a isso, uma mudança estrutural da indústria brasileira, marcada pela dilatação das empresas de bens de capital e bens duráveis de consumo, caracterizando essa nova fase de distribuição espacial da indústria.

O cenário que se pôde construir diante desse novo ambiente é o de uma relativa diminuição do processo de desconcentração que vinha sendo produzido na década de 1970. A partir de 1980, observa-se um ambiente de crises sucessivas, atrapalhando o surgimento de investimentos em novos setores, fator fundamental para a desconcentração regional. Esse ambiente também contribuiu para que a inflação elevada, típica dos anos 80, perturbasse as possibilidades de financiamento de mais longo prazo, o que, conforme o capítulo 1, pode ser importante fator de entrave ao desenvolvimento da periferia do sistema, favorecendo a concentração espacial.

As mudanças tecnológicas que se observam nos estados mais desenvolvidos freiam a desconcentração espacial que estava em curso, reconcentrando os setores mais modernos nas regiões mais dinâmicas do país.

Os problemas pelos quais o Estado passou na chamada década perdida, inclusive na questão do financiamento (CARNEIRO, 2002), foram cruciais para diminuir sua parcela de investimento na economia, arrefecendo, também, a modernização da infra-estrutura nas áreas mais necessitadas. O enfoque político-econômico dos governos dos anos 1990 também foi fundamental, e talvez mais forte que a década anterior, para mudar a dinâmica do processo de desconcentração, beneficiando, no geral, as regiões mais ricas. O problema da concentração de renda é fundamental para explicar a dificuldade na formação de um mercado interno potente, prejudicando assim a possibilidade de uma desconcentração industrial mais espalhada. Por último, pode-se levantar os problemas advindos da dificuldade de ocupação das áreas de menor densidade demográfica através do alargamento de fronteiras agropecuárias. A falta de investimentos em infra-estrutura e o

encarecimento dos custos com transporte, somados aos desafios tecnológicos impostos por essa nova dinâmica foram fundamentais para comprometer tal processo de ocupação.

Seguindo mais detalhadamente a região Nordeste, seu desempenho nas duas últimas décadas se caracteriza pela absorção de setores menos dinâmicos (DINIZ; BASQUES, 2004). O que podemos observar de forma mais abrangente é que a discussão da variação da produção industrial, do emprego e da remuneração nos diferentes setores das regiões nacionais nos leva a uma desconcentração ao longo dos anos 1990, em que fica clara a transferência de parte da produção industrial do Sudeste para a região Sul, portanto, um movimento restringido a poucos espaços.

Sabóia (2001) argumenta que nos anos 1990, período marcado pela abertura comercial, as empresas se modernizaram em resposta à elevação da concorrência estrangeira. Vários motivos, aponta o autor, foram responsáveis por essa limitada desconcentração industrial desse período. Fatores como a boa infra-estrutura, proximidade com o MERCOSUL, baixos salários, benefícios fiscais, proximidades às fontes de matérias-primas, formaram a nova lista de exigências para a atração dos investimentos.

Buscando sempre seguir a lógica de mercado, diante da abertura comercial aqui realizada, as empresas tendem a diminuir seus custos e maximizar seus lucros elaborando estratégias diante do que cada região pode oferecê-las. Observou-se, como argumentado anteriormente, que a grande região beneficiada com essa nova estrutura foi a região Sul. A proximidade com os países do MERCOSUL, o fato de ser a segunda região mais desenvolvida do país e possuir salários menores do que os apresentados da região Sudeste, possuindo, também, uma boa infra-estrutura e sendo ela uma grande participante da guerra fiscal, fez com que tanto as empresas menos dinâmicas, como aquelas mais complexas, se deslocassem para a região.

Araújo (2000) apresenta uma visão mais cética sobre o processo regional dos anos 1990. Para a autora, o conjunto de medidas adotadas pelo governo dos anos 1990 favoreceu um processo de desconcentração limitado aos setores mais competitivos que se restringia às regiões mais desenvolvidas. Segundo Araújo (2000, p. 326)

Do ponto de vista da dinâmica regional, essa opção estratégica tende a valorizar os espaços econômicos portadores de empresas e segmentos

mais competitivos, com condições, portanto, de ampliar, com mais rapidez, sua internacionalização ou de resistir com mais força ao “choque de competição” praticada nos anos 1990, no Brasil. E esse processo secundariza as regiões menos competitivas, as mais negativamente impactadas pela competição exarcebada, ou as que se encontram em reestruturação.

Já no caso nordestino, enxergamos que, de certo modo, a região pouco se beneficiou com o processo observado nos anos 1990. Porém, o que podemos observar é que o aumento da produção industrial foi produzido pelas empresas de setores de baixo dinamismo, aquelas intensivas em mão-de-obra e/ou recursos naturais, conforme Tabela X abaixo. A alta presença de indústrias menos complexas pode ser explicada pela carência de uma boa infra-estrutura, pela presença de mão-de-obra barata e pelos benefícios fiscais que os estados nordestinos apresentaram, além da ausência de uma estrutura de financiamento de longo prazo que permitisse atrair as mais complexas, dentro de um programa de estímulo à economia regional. Também podemos observar uma ligeira melhora na atuação de alguns setores mais complexos, como o de material elétrico e comunicação, vale lembrar que o que predominou foi a presença de setores com menor grau de complexidade.

Dessa maneira, podemos observar na Tabela abaixo os setores que mais se destacaram na indústria nordestina ao longo desse processo.

**Tabela 12 – Brasil e Nordeste: estrutura produtiva da indústria – 1970-2000**

Gênero	Brasil				Nordeste			
	1970		2000		1970		2000	
	emprego	VTI*	emprego	VTI	emprego	VTI	emprego	VTI
metal-mecânica	27.4	32.0	26.0	33.1	9.6	10.5	8.1	14.0
Química; Prods Farmacêuticos, veterinários; Perfumaria, sabões, velas	5.9	14.9	10.6	24.2	5.2	15.9	8.1	31.4
Têxtil, vestuário, calçados e artefatos de tecidos	19.3	12.7	19.6	6.6	19.6	16.6	29.2	14.0
Prods alimentares e bebidas	16.4	15.8	19.0	14.9	35.0	33.7	36.2	20.8
Outros	31.2	24.6	24.8	21.1	30.6	23.2	18.4	33.8

\*VTI (Valor da Transformação industrial): valor referente a diferença entre o valor bruto da produção industrial e os custos das operações industriais. (IBGE)

**Fonte:** IBGE (1970), IBGE-PIA (2000).

Ao observarmos o quadro acima, podemos ilustrar o que acabamos de confirmar. O setor de produtos alimentares e bebidas é o de maior destaque dentro

da economia nordestina. O setor em questão se caracteriza por requerer baixo grau de tecnologia e ter grande facilidade na locomoção de sua planta (VIANA; ARY, 2005). Ao destacarmos o setor de metal-mecânica temos uma idéia do que acabamos de descrever. Enquanto esse setor ocupava 26% dos trabalhadores brasileiros em 2000, o mesmo setor no nordeste apenas contribuía com 8,1% dos empregos da região. A partir dessas informações, em complemento às expostas no capítulo anterior, podemos ter um panorama da dificuldade que a indústria da região tem para se diversificar e se integrar. A tabela abaixo faz um recorte mais detalhado dos setores, apoiando nosso argumento já aventado no capítulo anterior da sua especialização em setores menos complexos.

O destaque da indústria nordestina se deve principalmente aos investimentos públicos via empresas estatais aproveitando o repertório de recursos naturais da região somado aos setores mais simples, como o calçadista, por exemplo, que aumentou sua participação no emprego total na ordem de 629,6%! Ou seja, em 1990 o setor calçadista nordestino representava apenas 3,29% do total do pessoal ocupado na indústria do setor, em dez anos esse valor subiu para 20,21%.

**Tabela 13 - Participação Média das Regiões Por Atividades no Emprego Total.  
1990-2000**

Atividade	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro oeste	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
minerais não metálicos	2,28	3,38	<b>11,8</b>	<b>15,8</b>	63,6	56,5	19,1	19,6	3,17	4,74
Metalurgia	1,09	1,6	<b>5,01</b>	<b>5,38</b>	77	71	15,5	19,8	1,39	2,21
Mecânica	1,3	2,13	<b>3,04</b>	<b>2,79</b>	72,3	65,9	22,9	28,1	0,39	1,13
Mat. Elét. Comunicação	11,8	9,27	<b>3,41</b>	<b>4,19</b>	73,8	67,9	10,4	17,7	0,6	0,93
Mat. Transporte	1,25	2,45	<b>1,04</b>	<b>1,72</b>	88,6	77,3	8,85	17,7	0,26	0,89
Madeira, mobiliário	8,79	11,4	<b>6,5</b>	<b>5,84</b>	39,2	30,6	41,2	44,2	4,37	7,99
Papel e gráfica	1,37	2,28	<b>8,53</b>	<b>7,94</b>	69,7	63,7	18,3	22,3	2,1	3,78
Borrac, fumo e couros	2,3	2,01	<b>7,02</b>	<b>7,19</b>	70,1	60,2	19,7	27,5	0,92	3,14
Química	1,06	1,49	<b>10,6</b>	<b>9,14</b>	73,8	68,7	13,4	18,1	1,09	2,62
Têxtil	0,52	0,6	<b>13,2</b>	<b>17,1</b>	67,5	53,8	17,4	25,4	1,35	3,16
Calçados	0,01	0,01	<b>3,29</b>	<b>20,2</b>	39	26,9	57,1	52,3	0,53	0,6
Alimentos e bebidas	2,58	3,07	<b>29,2</b>	<b>22</b>	45,3	43,5	18,9	22,7	3,97	8,67

**FONTE:** RAIS (2000)

A política regional feita no país nas últimas décadas apenas corroborou o modelo de divisão nacional do trabalho cuja perversidade, como vimos no Capítulo 1, foi apontada desde os anos 1950. Assim, o que observamos nos dados acima foi a manutenção do quadro da indústria nordestina e que alguns êxitos só foram possíveis graças aos investimentos de indústrias estatais (ARAÚJO, 2000). A precariedade da infra-estrutura da região, sem dúvida, corrobora o quadro. A falta de orientação quanto aos recursos públicos vindos para o Nordeste, no atual ambiente, se configura com inibidor do desenvolvimento nordestino. Dessa maneira, o problema principal não chega a ser a falta de investimento nem de recursos, mas sim a sua orientação no sentido de dinamizar a estrutura industrial nordestina, que juntamente a outros setores também essenciais, como a agricultura, seja gerida de forma condizente com as peculiaridades da região.

Tal direcionamento, conforme exposto no capítulo anterior, também foi reflexo de um sistema de financiamento público que, ao invés de incentivar a introdução de setores intensivos em tecnologia e/ou com grandes transbordamentos inter-setoriais, como a infra-estrutura, se limitou a atender à demanda dos setores mais tradicionais. Ou seja, como observamos no capítulo anterior, o direcionamento do crédito vinculado aos setores mais tradicionais (vide tabela ascançada) impediu que o instrumento contribuísse para a diversificação e modernização da economia nordestina, fato esse que fomentou o debate sobre a sua funcionalidade. A seguir iremos perpassar pelos principais pontos desse debate.

#### 4.2 SÍNTESE DO DEBATE DOS MECANISMOS DE CRÉDITO DIRIGIDO E POUPANÇA COMPULSÓRIA

A trajetória da economia regional na década de 1990, que teve com um dos principais instrumentos os fundos constitucionais, não logrou o esperado êxito, como acabamos de averiguar no tópico anterior. A utilização desses fundos pelos bancos de desenvolvimento regionais fomentou a discussão a respeito da funcionalidade dos mecanismos de poupança compulsória e o seu uso pelas instituições públicas.

Muito se falou dos bancos públicos brasileiro na década de 1990. Com a abertura financeira e comercial imposta pela onda neoliberal que atacou

principalmente as economias subdesenvolvidas nesse período, tais bancos foram postos em xeque. Contudo, após essa conturbada época, podemos observar que alguns poucos bancos públicos sobreviveram (INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA, 2009) e assim continuaram a desempenhar seu papel no desenvolvimento da nação.

Podemos argumentar que essa onda neoliberal ao tentar impor um modelo financeiro baseado no mercado de capitais, através do argumento de que nosso sistema baseado em bancos era anômalo (MATTENHEIN, 2005), não correspondia à realidade brasileira, conforme exposta no Capítulo 1. Há estudos que apontam que os bancos são a base do sistema financeiro da maioria dos países, sejam eles desenvolvidos ou subdesenvolvidos, e que, portanto, as bolsas de valores não são importantes nas suas economias (ALAN; GALE, 2001). Mais que isso, há fortes evidências na correlação entre sistema financeiro e distribuição de renda, observando que o sistema de bancos tende a estar correlacionado a uma distribuição mais igualitária. (METTENHEIM, 2005). Ademais, como observamos no Capítulo 1, se mesmo o sistema bancário privado, com todo seu sistema de agências, tende a distorcer a alocação de crédito em prol das regiões mais desenvolvidas, o mesmo acontecerá, em maior escala, com relação ao mercado de capitais. Isto porque o mesmo não dispõe de instrumentos similares para colher as informações necessárias à adequada avaliação de riscos dos projetos de investimentos nas regiões mais pobres.

Sabemos que o mercado de capitais pouco se desenvolveu no Brasil e que a relutância dos bancos privados nacionais em atender à demanda por crédito de médio e longo prazo, para os investimentos mais arriscados e com um alto período de maturação, fez com que o Estado se tornasse um relevante ator no processo de investimento do desenvolvimento no país, principalmente para aqueles que tinham acesso limitado ao mercado internacional. Portanto, a partir de uma observação histórica podemos inferir que no sistema financeiro nacional o Estado não tomou o lugar dos agentes privados, apenas preencheu uma lacuna que eles relutam em ocupar (MATTEHEIN, 2005).

Como bem nos lembra Cintra (2007), quando fala do modelo de financiamento brasileiro: “Desenvolveu-se um modelo que o crédito, com forte participação do Estado, não apenas no que diz respeito à administração de taxas de juros e condições de crédito, mas também no fornecimento direto do financiamento”.

Portanto, em linha com a conclusão alcançada no Capítulo 1, de que o “problema do financiamento” é fator explicativo muito relevante na persistência do atraso das regiões subdesenvolvidas, observamos que no caso brasileiro a presença dos bancos federais é um fator de extrema relevância para o desenvolvimento econômico e social do país. Através dos seus mecanismos de direcionamento de crédito tais instituições estão no cerne do sistema financeiro nacional, fomentando regiões deprimidas, setores estratégicos e nichos da população sem acesso a bancos.

Nos últimos anos muito se tem discutido<sup>24</sup> sobre a eficácia do crédito dirigido financiado por poupança compulsória. A possibilidade de uma rentabilidade maior sobre essa poupança está na base do argumento de alguns economistas, enquanto outros, mesmo não negligenciando a necessidade de certa rentabilidade, se apóiam na lógica de sua existência e nos requisitos legais para demonstrar que o papel de fomento desses mecanismos seria seu princípio fundamental. Pinheiro (1999) enxerga de maneira bastante lúcida essa questão, para ele:

Há uma tensão comum a todos os fundos compulsórios brasileiro. Trata-se da oposição entre a gestão microeconômica... versus os objetivos de fomento. Por um lado, a saúde financeira depende de uma gestão eficiente dos recursos, buscando-se as aplicações mais rentáveis. Por outro, a consecução do objetivo de fomento requer, muitas vezes, a concessão de empréstimos a agentes com baixas capacidade de pagamento. Ou seja, o crédito de fomento é, em geral, mais arriscado que o crédito concedido segundo critérios normais de mercado. Assim, uma gestão excessivamente concentrada no fomento pode, facilmente, conduzir a deterioração da carteira de crédito do fundo. Paralelamente, uma gestão apenas preocupada com a rentabilidade dos investimentos afasta o fundo de seus objetivos de fomento. Logo, o maior desafio dos gestores significa manutenção da rentabilidade do fundo, com empréstimos a baixo custo para o tomador. (PINHEIRO, 1999, p. 173-174).

Assim, essa tensão, corroborada com os resultados obtidos na década de 1990 suscitou o debate a respeito dos fundos público como instrumento dos bancos de fomento estatais. A seguir iremos expor as principais idéias e autores que contribuem para essa discussão<sup>25</sup>. Como principal expoente do lado liberal, em sua preocupação com a eficiência microeconômica e a rentabilidade, está o economista Pêrsio Arida (2005), enquanto vários outros autores heterodoxos, como Deos

<sup>24</sup> Arida(2005) e Torres (2005).

<sup>25</sup> Mesmo não sendo tema principal do atual trabalho, tal assunto permeia todas as questões que envolvem as fontes das principais Instituições financeira de desenvolvimento, dentre elas o BNB.

(2009), Cintra (2007) e Torres (2005), encabeçam a linha dos que priorizam a função de fomento de tais fundos.

O certo é que tanto um como o outro argumento desferiu críticas ao modelo ora apresentado no Brasil. Portanto, isso nos leva a crer que algo deve ser feito e, principalmente no Nordeste, a experiência da década de 1990, relatada no capítulo anterior, trouxe a dúvida se a continuidade desse modelo seria consistente com políticas desenhadas para a superação do quadro de desigualdade regional esboçado no Capítulo 1.

Contudo antes de aprofundarmos a questão, se fazem muito importantes algumas explicações quanto à origem das poupanças compulsórias, que podem ser fiscais ou parafiscais<sup>26</sup>.

Os fundos fiscais são oriundos da arrecadação dos impostos através da vinculação de determinados percentuais, como, por exemplo, os fundos constitucionais. Já os fundos parafiscais são advindos da cobrança de taxas ou contribuições criadas estritamente para alimentá-los, podendo incidir sobre vários fluxos financeiros, como lucros, receitas brutas etc. Outra peculiaridade desse tipo de fundo é o pagamento de benefícios, como o FAT e o FGTS.

Portanto, podemos observar certa diferença entre tais fundos. Os fundos fiscais não pagam nenhum tipo de benefício e estão um pouco mais imunes a intempéries do cenário macroeconômico. Segundo Pinheiro (1999): “Pode-se afirmar que os primeiros (fundos parafiscais) têm um caráter pró-cíclico mais acentuado que os últimos (fundos fiscais)”.

O FGTS é gerido pela Caixa Econômica Federal e tem o objetivo de atender ao financiamento imobiliário e ao saneamento básico; o FAT é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e é destinado basicamente ao investimento em máquinas e equipamentos industriais e em infraestrutura econômica. Já os Fundos Constitucionais, o FNE, FNO e FCO, são geridos respectivamente pelo BNB, Banco da Amazônia e Banco do Brasil e são destinados a atividades geradoras de emprego e bem-estar social nessas regiões, e assim contribuirão para a desconcentração regional no país.

---

<sup>26</sup> Iremos nos deter mais detalhadamente sobre os fundos fiscais, pois nosso foco de estudo é o financiamento do Nordeste e o FNE representa quase a totalidade dos fundos públicos desta região.

### 4.3 A PROPOSTA ARIDA

Com a autoridade de já ter exercido o cargo de presidente do BNDES, o economista Pêrsio Arida (2005), sugeriu uma radical mudança no modelo dos fundos de poupança compulsória com o intuito de dar maior rentabilidade a esses fluxos, bem como democratizar o seu acesso entre as demais instituições financeiras atuantes no país, sejam elas privadas ou públicas, de modo a garantir uma “melhor escolha” para os poupadores quanto a quem poderá gerenciar esses fundos.

Suas sugestões foram centradas no BNDES, porém suas repercussões seriam sentidas em vários organismos financeiros públicos de fomento que possuem como fontes relevantes os fluxos financeiros oriundos das poupanças compulsórias.

Sua proposta está baseada em três pontos principais<sup>27</sup>. O primeiro está ligado ao tratamento que deveria ser imposto à arrecadação do PIS, a fonte de novos recursos do FAT; o segundo diz respeito a mudança de taxas de juros que deveria ser feito para a remuneração dos empréstimos feitos com o uso do FAT; o terceiro e, talvez, o mais polêmico, que está estritamente ligado ao segundo ponto, se refere a quebra do monopólio dos bancos oficiais sobre o acesso direto ao FAT. A seguir iremos esmiuçar esses três pontos a fim de que o leitor tenha uma noção mais rica da proposta sugerida pelo autor.

O primeiro ponto sugere que a alíquota da contribuição seja reduzida a zero, já que a mesma não pode ser legalmente extinta, ou seja, o FAT continuaria existindo, porém não contaria mais com novos repasses na União devido à arrecadação do PIS ser nula. O fundo permaneceria sendo o gestor dos recursos acumulados no passado, calculados em R\$ 152 bilhões (2005)<sup>28</sup>, em que 48% desse valor está aplicado no BNDES. Para o autor essa medida traria uma redução na carga fiscal sem a perda da capacidade de custear as despesas da União. A mudança da taxa de juros usada, sugerida no segundo ponto, se baseia na criação de uma nova TJLP, a TJLP-M, que seria fixada de acordo com uma nova metodologia com base no IGP-M, substituindo a taxa em voga atualmente. Contudo

---

<sup>27</sup> Pêrsio Arida (2005) no artigo em questão sugeriu quatro mudanças, porém, iremos nos deter, por motivos didáticos a apenas três. O quarto ponto não mencionado nesse trabalho seria referente à governança do sistema FAT-BNDES, a qual ele argumenta que o Conselho Curadores Tripartite, responsável pela administração dos fundos, representa uma discrepância de interesses, fazendo com que a atual representação classista contrarie os interesses públicos.

<sup>28</sup> Torres (2005)

a atual TJLP (TJLP-A) não seria extinta, apenas coexistiria com a nova. O autor argumenta que a mudança seria importante para corrigir a incoerência nos custos de financiamentos de longo prazo lastreados pelos mecanismos compulsórios, já que os bancos públicos<sup>29</sup> utilizam diferentes taxas para tomadores de risco de crédito equivalentes.

Essa nova metodologia que seria usada na indexação dos novos contratos do sistema FAT-BNDES<sup>30</sup>, seria a porta de entrada para a terceira e mais polêmica sugestão do autor, o fim do monopólio dos bancos públicos federais sobre os recursos do FAT como *fundings* dessas instituições. Segundo Arida (2005), essa medida traria um aprimoramento ao sistema na medida em que levaria maior liberdade para o trabalhador escolher o administrador do seu FGTS.

Ao nosso olhar seria uma medida que acabaria por privatizar o gerenciamento dos recursos do fundo, pois os “subsídios” estariam ausentes nos novos contratos. Ainda de acordo com o autor, não haveria razões para privar os bancos privados de disputar com os bancos oficiais a gestão de novas aplicações em setores ou atividades pré-selecionadas<sup>31</sup>.

Nota-se, portanto, pelas suas propostas um teor altamente político, pelo qual seria sua intenção criar no país um mercado de capitais que pudesse satisfazer a demanda por financiamentos de longo prazo. Mais que isso, é intenção clara do economista encolher o BNDES de forma gradual (TORRES, 2005, p. 38), na medida do amadurecimento do mercado de capitais.

Continuando, o autor explica que o FAT possui obrigações constitucionais de caráter assistencial<sup>32</sup> e todas as transformações sugeridas seriam feitas de forma a respeitar os contratos até então realizados.

No geral as propostas se resumem a esses três pontos e, apesar de não ser um documento oficial, suas propostas tiveram muitas repercussões tanto no meio

---

<sup>29</sup> Segundo Arida (2005, p. 5), “dois empréstimos de mesmo prazo feitos pelo BNDES e pela CEF para tomadores de risco estritamente equivalentes têm custos diferentes, mesmo que o ganho no bem-estar da sociedade dele resultante seja o mesmo. É que um desses empréstimos é regido pela Taxa de juros de Longo Prazo (TJLP) e outro pela Taxa Referencial (TR), e não há regra que compatibilize isso.”

<sup>30</sup> Entendemos como sistema FAT-BNDES o instrumento criado pela Constituição de 1988, em que o antigo fundo PIS-PASEP foi substituído pelo FAT, que ficou responsável pela manutenção do seguro desemprego e 40% da sua arrecadação destinada ao BNDES para financiamentos de projetos de investimentos.

<sup>31</sup> O autor não descreve como se daria a seleção desses setores e atividades.

<sup>32</sup> Pagamento de seguro-desemprego e 14<sup>o</sup> salário.

acadêmico como no meio institucional, pois, como falamos anteriormente, sua posição de ex- presidente do BNDES garantiu isso.

Mesmo reconhecendo que suas propostas poderiam acarretar em “maus menores” como a depressão da formação de capital, vários economistas se voltaram contra elas na alegação que a redução da taxa de investimento numa economia como a brasileira não seria um problema secundário. A seguir iremos realizar uma breve explanação sobre os principais argumentos que combateram os pontos acima mencionados.

#### 4.4 CRÍTICAS À PROPOSTA ARIDA

À publicação da proposta Arida, vários outros economistas se voltaram contra seus argumentos de reforma do mecanismo FAT-BNDES, dentre esses alguns dos funcionários do próprio banco, com destaque para Torres (2005), que publicou um artigo inteiramente dedicado a críticas a tal proposta. A seguir iremos conhecer alguns dos pontos principais que embasaram a argumentação do autor.

Torres (2005) vai atacar os três principais pontos de Arida, os quais acabamos de acima mencionar, destacando que na visão desse o BNDES seria uma instituição que atrapalha o mercado de crédito a longo prazo, e conseqüentemente, a expansão da economia do país.

No ataque a primeira sugestão de Arida quanto à redução a zero da alíquota do PIS, Torres argumenta que tal mecanismo sustaria quase que de imediato a mais importante parcela dos fundos sob sua administração. Fluxo esse que historicamente vem sendo uma fonte estável de entradas superior às saídas, equivalendo a um quase capital do banco, ao passo em que não exige amortizações ordinárias. A implicação direta dessa sugestão seria a incerteza quanto a manutenção do regime ora imposto de pagamentos de rendimentos do Banco para o Fundo; e indiretamente, a implicação seria o impacto adicional que as transferências líquidas do FAT geram aos retornos do Banco na maioria dos seus aspectos, causando uma diminuição relevante do volume de recursos que circulam através da instituição.

O autor ainda lembra que o impacto seria ainda mais destrutivo para o banco se fossem mantidas as responsabilidades de pagamento das despesas referentes aos benefícios trabalhistas. Para ele a redução do PIS pode até mesmo afetar a liquidez corrente do BNDES.

Nesse caso, a capacidade de a Instituição financiar novos investimentos seria comprometida pelas despesas com pagamentos do seguro desemprego e, em cenários mais extremos, poderia haver a necessidade de o Banco monetizar parte de seus ativos de longo prazo. Como os prazos dessas aplicações são em geral mais elevadas e as respectivas remunerações menores que as praticadas no mercado doméstico de capitais, haveria perdas nesse processo (TORRES, 2005, p.36).

No que se refere a mudança da taxa de juros aplicada, segunda proposta de Arida, a mudança seria deveras radical, desvirtuando o papel legal que o fundo possui: gerar emprego e renda, apoiando o desenvolvimento do país. Na medida em que tal transformação fosse implementada o fundo passaria a ter como objetivo principal a maximização do retorno de seus ativos, deixando a economia brasileira órfã de mecanismos condizentes com a sua realidade (apresentada no Capítulo 1) capazes de gerar emprego e renda.

Agindo dessa maneira, haveria uma eliminação do mecanismo de arbitragem ora favorável aos tomadores de recursos e, junto a isso, a capacidade do governo gozar da TJLP para o incentivo ao investimento e ao direcionamento de crédito a longo prazo.

A entrada dos bancos privados na concorrência pelos recursos do FAT, proposta por Arida, diminuiria ainda mais o “tamanho” do Banco, que passaria a concorrer com os agentes privados estando em posição desfavorável, pois a universalidade dos grandes bancos privados nacionais garante a eles atender seus clientes em praticamente todos os escopos, diminuindo assim seus custos. Isso afetaria sobremaneira a capacidade do BNDES reter mercado. (TORRES, 2005).

A dificuldade de privatização dos recursos do FAT se limita na medida em que Torres apresenta algumas limitações, dentre as quais a administração dos riscos dos bancos privados; a fiscalização dos recursos do FAT, que possuem destinação específica e isonomia de acesso aos fundos, já que existem empresas com o risco de crédito melhores do que muitos bancos privado.

Como vimos anteriormente, Arida, destaca que o FAT tem obrigações constitucionais assistencialistas, contudo quando 40% do seu volume se destacam para servir de *funding* para o BNDES, o banco deve usá-la de acordo com os seus objetivos de fomento.

Portanto, observando a discussão referente a reforma do mecanismo FAT/BNDES, analisamos que ela se baseia em alguns pontos frágeis, em que demonstra claramente sua veia política na tentativa de florescimento no Brasil de um mercado de capitais mais robusto. A implementação dessas propostas acabaria por sustar um poderoso instrumento de financiamento a longo prazo historicamente deveras relevante para a economia brasileira.

Seria oportuno lembrar que mesmo a proposta sendo referente ao mecanismo FAT/BNDES, o qual não é cerne do nosso estudo, suas implicações afetariam parte dos recursos do BNB, já que ao longo de sua existência, o FAT tanto através de repasses direto como junto ao BNDES vem contribuindo relevantemente para a constituição do *funding* do BNB, chegando a participar juntos com 22,7% dos recursos globais desse banco em 1999, cifra que teve uma média de 10,99% no período de 1995 a 2003. Também não nos surpreenderia, tanto pelo tom da proposta como pela aversão aos baixos retornos dos fundos públicos, que numa possível aceitação dos argumentos de Arida, o próximo passo fosse discutir os Fundos Constitucionais, os quais se baseiam em referenciais bastantes semelhantes ao sistema por ele criticado.

#### 4.5 PRINCIPAIS RESTRIÇÕES AO USO DO FNE

Após a síntese do debate referente às reformas dos fundos de poupança compulsória, vamos realizar uma breve análise das principais restrições quanto ao uso do Fundo Constitucional do Nordeste, o FNE. Contudo, para fazer tal discussão será necessário antes entendermos a origem dos fluxos que compõem o FNE.

A Constituição de 1988 veio trazer novas diretrizes no campo na política regional, que desde a entrada dos militares no poder passou por um processo de desvirtuamento (BUARQUE, 2001). A mesma trouxe consigo novos mecanismos que deram um fôlego maior às instituições financeiras de fomento regional, trazendo

um fundo de recursos estáveis e adequados para tais. Dessa maneira, em seu artigo 159, inciso I, alínea c, ela estabeleceu que 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados seriam alocados para aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desses 3%, 1,8%<sup>33</sup> são destinados ao FNE que é administrado pelo BNB segundo diretrizes dos planos regionais de desenvolvimento.

O FNE possui dois grandes determinantes quanto a aplicação dos seus recursos: a arrecadação de imposto e o retorno das operações de crédito. O primeiro fator diz respeito ao volume de recursos repassados pelo Tesouro Nacional, já o segundo tem relação direta com a qualidade das operações contratadas, bem como as taxas cobradas e a inadimplência. Os recursos restantes, ou seja, aqueles não contratados são remunerados pela SELIC.

Podemos observar que diferentemente dos outros fundos de poupança compulsória o FNE, bem como os outros fundos constitucionais, não são obrigados a pagar benefícios, o que contribui para dilatar suas operações, funcionando com fundos rotativos, o que restringe a possíveis problemas de capacidade do FNE para a sua carteira de crédito, ou seja, baixo nível de contratação e de seus retornos, inadimplência etc. (DEOS, 2007).

Dessa maneira, analisando mais detalhadamente o FNE (Tabela X), podemos notar no período em estudo que entre 1990 e 1993 os valores totais das contratações desse fundo apresentaram uma evolução crescente, contudo a partir de 1994 observamos uma aplicação do FNE vem caindo progressivamente, com exceção do ano de 1996. Segundo Oliveira e Vianna (2004), podem ter havido três fatores que contribuíram para esse fraco desempenho. A modificação ocorrida em 1998 pode ser considerada o primeiro desses fatores, nela determinou-se a elevação de 50% do risco dos empréstimos usados com os recursos do FNE. Segundo os mesmos, isso pode ter contribuído para uma maior seletividade na liberação dos recursos oriundos do fundo. O segundo ponto que pode ter ajudado, foi a promoção de empréstimos realizados pelo BNB através de um *mix* de fundos, incluindo aqui o FNE, contribuindo para o encarecimento do crédito, dificultando assim uma maior demanda pelos recursos do FNE. Por fim, os autores mencionam a

---

<sup>33</sup> Vale à pena lembrar novamente que de acordo com a Constituição Federal, metade dos recursos do FNE devem ser destinados ao semi-árido nordestino.

questão do aumento da inadimplência verificada nos financiamentos do fundo, o que gerou a mudança nos critérios de avaliação/garantias já mencionadas, e, portanto, a seletividade na liberação do crédito.

Diante do quadro acima exposto podemos inferir que as limitações quanto ao uso do FNE se dão principalmente devido à contração da demanda causada pela inadimplência, como explicado no parágrafo anterior. O segundo ponto referente aos financiamentos com o uso de *mix* de fundos já foi contornado pelo banco, extinguindo esse tipo de financiamento. E o problema da elevação do risco do banco está ligado à questão da inadimplência. Portanto, a seguir iremos sugerir algumas propostas que tenham o objetivo de aperfeiçoar o FNE frente aos problemas ora encontrado pelo banco.

#### 4.6 ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO FNE PARA SEUS FINS LEGAIS DE FOMENTO.

Diante do quadro acima exposto, e tendo em vista, por um lado, a importância do fenômeno do crédito para o processo de desenvolvimento, conforme discutido no Capítulo 1, e por outro os aspectos problemáticos do direcionamento do crédito pelo sistema BNB/FNE apontados no Capítulo 2, nos é clara a necessidade de mudanças para melhoramentos do mesmo. A seguir iremos apresentar algumas das possibilidades que julgamos ser viáveis dentro do atual escopo institucional do FNE. Para isso iremos tomar como base algumas das propostas referidas por Deos (2007), aonde se analisam os fundos constitucionais de fomento.

Deos (2007) destacou cinco pontos principais a serem trabalhados, sendo eles: a ampliação do crédito contratado; o aumento da capilaridade dos bancos regionais que administram os fundos; uma gestão mais adequada do risco de crédito; a melhoria na qualidade de informações a respeito dos fundos; e o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional. Após o levantamento desses fatores, ela apresentou algumas propostas para o êxito dos mesmos<sup>34</sup>, a seguir vamos avaliá-las dentro do escopo institucional e regional do FNE, tendo em

---

<sup>34</sup> Vale à pena lembrar que a análise em questão foi feita para os três fundos, mas aqui iremos nos deter somente no FNE.

vista o referencial histórico-teórico do Capítulo 1 e os elementos empíricos do Capítulo 2.

A possibilidade do aumento do crédito contratado é uma questão primordial dentro do atual cenário nordestino, pois como discutido no capítulo anterior a relação crédito FNE/PIB nordestino ainda é muito baixa tendo em vista as intenções pretendidas pelas políticas regionais. Ao averiguar que na maioria nos últimos anos de análise do FNE (Tabela X) houve uma diferença relativa entre o montante do fundo repassado ao banco e as contratações por esse realizado – sintoma, como visto no Capítulo 2, de insuficiência de demanda pelos empréstimos do BNB nas condições então estabelecidas, fenômeno por sua vez absolutamente indesejável em um banco público que opera em uma região notoriamente carente de recursos -, o aumento dos repasses é uma questão a ser discutida. Contudo, para uma futura proposição a autora destaca a possibilidade do aumento do financiamento da atividade informal, como também a definição/alteração dos encargos cobrados nas operações.

Sabemos que o financiamento da atividade informal é um braço do BNB em notável crescimento e de atuação exemplar no mundo inteiro (NERI, 2008), portanto, essa via já se encontra atualmente em andamento pelo banco, através do CredAmigo. Evidentemente, tal programa pode ser expandido enquanto houver insuficiência de demanda pelo repasse. Contudo, a análise dos capítulos anteriores nos alertou para a absoluta necessidade de ampliação do crédito para os setores capazes de induzir transformações estruturais, inclusive infra-estrutura. Assim, diante de um provável futuro esgotamento do presente excedente de fundos, há a necessidade de certa cautela com as escolhas de direcionamento de crédito neste momento. Pois existe o risco de que, em tal cenário, a função de fomento do banco venha a entrar em conflito com o que, a rigor, é um suplemento à política social – indubitavelmente importante, mas que poderia ser desenvolvida por outras instâncias públicas, de forma a não prejudicar a indução ao desenvolvimento nordestino, função nobre do BNB.

A proposta de definição/alteração das taxas das operações é um ponto interessante a se discutir no caso do FNE. Atualmente há uma alteração anual nas taxas cobradas pelo banco nos financiamentos realizados através do FNE. A alteração apenas quando necessária fosse, como propõe a autora, não nos deixa dúvidas, seria um caminho a ser seguido para aumentar a atratividade dos

financiamentos. Como argumenta Deos (2007), “Tal medida daria mais flexibilidade/competitividade aos fundos e seria especialmente importante nos momentos em que há significativas variações na taxa básica de juros.” Dada contudo a escala (vide Capítulo 2) em que tais excedentes de recursos ocorrem, é possível que tal medida ainda seja insuficiente, e outras mais vigorosas em prol da expansão do crédito podem ser necessárias. Nos parece que, aqui, o anteriormente referido *trade-off* entre rentabilidade e a função de fomento do banco (aludida no Capítulo 1) ainda limita significativamente as possibilidades de expansão do crédito.

No que tange a questão da capilaridade do FNE, essa questão é razoavelmente bem trabalhada pelo BNB e não se apresenta como um problema. O BNB, além de possuir agências na maioria dos municípios nordestinos e do norte de Minas Gerais e Espírito Santo, conta com um sistema de agências itinerantes para atender ao público que não está situado em localidades em que o banco possui estrutura física, garantindo, como nos mostra o quadro abaixo, atendimento à quase totalidade (97,39%) dos municípios dentro do seu raio de atuação. De acordo com as informações do banco<sup>35</sup>, a proposta do mecanismo das agências itinerantes é “identificar as necessidades, orientar e concretizar negócios com os agentes produtivos, por meio do atendimento in loco, dispensando o deslocamento dos clientes às agências do Banco do Nordeste.” Portanto, cremos que a capilaridade do BNB não seria um entrave para o aumento da demanda por financiamentos.

**Tabela 14 - FNE – Distribuição Territorial dos Recursos - 2004**

ESTADOS	Área de atuação do FNE Nº de Municípios (A)	Nº de Municípios atendidos pelo FNE em 2004	(A)/(B) em %
Alagoas	102	96	94,12
Bahia	417	408	97,84
Ceará	184	184	100,00
Espírito Santo	28	28	100,00
Maranhão	217	212	97,70
Minas Gerais	132	130	98,48
Paraíba	223	215	96,41
Pernambuco	185	180	97,30
Piauí	222	213	95,95
Rio Grande do Norte	167	160	95,81
Sergipe	75	75	100,00

<sup>35</sup> Informações disponibilizadas no site: [http://< www.bnb.gov.br >](http://www.bnb.gov.br).

TOTAL	1952	1901	97,39
-------	------	------	-------

**Fonte:** Relatório de Gestão – FNE (2004)

Outra questão muito bem levantada pela autora seria o mecanismo de remuneração do Banco. Concordamos que ao remunerar o BNB em 3% do PL (Patrimônio Líquido), até 20% dos repasses, independentemente da realização dos empréstimos com o FNE, há um desincentivo para que o façam. O fato dos recursos ociosos serem remunerados pela SELIC, uma taxa provavelmente mais alta do que a maioria dos empréstimos concedidos, opera no mesmo sentido. Uma mudança desse mecanismo, sem dúvida, faria com os empréstimos fossem relativamente ainda mais viáveis para a instituição.

A preocupação quanto à gestão do risco de crédito, requerendo uma alteração/melhoria do quadro técnico, nos sistemas de informática e mesmo no arcabouço legal não é um problema existente na instituição administradora do FNE. A longa história de qualidade técnica do quadro pessoal, bem como seu sistema de aperfeiçoamento profissional são famosos no Nordeste. No que diz respeito ao arcabouço legal, o banco caminha para que mudanças sejam realizadas no sentido de não incentivar a inadimplência. Contudo, essa questão deve ser trabalhada com cuidado, pois uma possível alteração traria um efeito de reduzir as operações de crédito do banco administrador, na medida em que ocorresse a exigência de uma maior garantia.

A questão da política de desenvolvimento regional, a nosso ver, é a mais complexa dos pontos levantados pela autora, por envolver além de esforços técnicos, também os políticos. Como um dos graves problemas do desempenho do FNE, há autores enfatizando que a relativa desconcentração inter-regional das últimas décadas se deu à custa do aumento da concentração intra-regional (ALMEIDA; SILVA; RESENDE, 2006). Outros<sup>36</sup> argumentam que nos anos 1990, início do período dos fundos constitucionais, a indústria nordestina continuou apresentando dificuldades em se modernizar e se diversificar. A reformulação apresentada pelo governo Lula, com destaque para a recriação da SUDENE, com

---

<sup>36</sup> Diniz; Basques (2004)

certeza, foi ímpar no período posterior à Constituição de 1988, contudo os entraves políticos deveras contribuíram para o insucesso da mesma<sup>37</sup>.

A seguir iremos detalhar mais um pouco essa questão. Iremos analisar as limitações do BNB dentro de uma nova política de desenvolvimento regional, e, conseqüentemente, a necessidade do fortalecimento de uma instituição planejadora, em que possa articular os variados instrumentos dentro de uma política regional mais socialmente justa.

#### 4.7 A AUSÊNCIA DE ARTICULAÇÃO NA POLÍTICA REGIONAL

A necessidade de uma nova política nacional de desenvolvimento regional se acelera no que diz respeito a contornar problemas trazidos com a política adotada no período militar e nos anos da onda neoliberal. A urgente reformulação dessa política passa por alguns critérios de enorme dificuldade no campo da política. A guerra fiscal presente no território nordestino devido ao abandono da esfera federal em tratar dos problemas regionais apenas dilatou as perversidades resultantes do antigo modelo. Cano (2007), ao tratar dos anos 1990 defende que:

É preciso enfatizar que a deterioração fiscal e financeira do Estado aumentou, transmitindo-se aos demais governos subnacionais. Com isso, os investimentos públicos estaduais e municipais também caíram, assim como feneceram as políticas nacionais e regionais de desenvolvimento, crescendo então a famigerada “guerra fiscal”. Ao longo desse processo, aumentou também a deterioração técnica, política e econômica dos órgãos regionais de fomento (SUDAM e SUDENE), que acabaram por ser extintos. Há que se registrar que o principal órgão do desenvolvimento regional – o Ministério da Integração Nacional – tem-se empenhado desde 2004 na formulação de planos regionais de desenvolvimento, os quais, a despeito da sua boa qualidade, estão completamente desgarrados do contexto macronacional, pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento. (CANO, 2008, p. 122)

O reflexo desse quadro se mostrou no inchaço populacional, no aumento da violência, na desorganização urbana, que foram algumas das mazelas “copiadas” para o Nordeste através de uma política regional que apenas fez repetir o modelo de

---

<sup>37</sup> Para melhores detalhes sobre os empecilhos políticos referente à recriação da SUDENE ver CARVALHO (2006).

industrialização dos grandes centros do Sudeste. A falta de sensibilidade dos gestores públicos quanto ao reconhecimento das peculiaridades nordestinas dentro de um escopo nacional favoreceu que fosse incentivada a ampliação dos parques produtivos presentes nos centros industrializados. A inexistência de uma classe empresarial nordestina<sup>38</sup> atenta as várias possibilidades nacionais e internacionais, mas com os pés no solo local foi também outro resultado da política regional. O que cabe a nós brasileiros é rediscutir as questões regionais e, através de um diálogo interdisciplinar e democrático, elaborar outro modo de intervenção do Estado no que diz respeito a uma nova estratégia de desenvolvimento regional.

Pretendemos com esse trabalho discutir os caminhos no que tange a novos olhares da questão regional. Para isso, iremos, após termos discutidos vários pontos no que se refere ao atual sistema regional e os seus impactos dentro da economia regional, apresentar algumas questões que permeiam essa nova discussão.

Como podemos observar, o que se processou nos anos 1990 foi que a ausência de uma política regional articulada aos aspectos macronacionais que envolvem os vários instrumentos públicos impediu uma diminuição no hiato que separa as regiões mais atrasadas das regiões mais desenvolvidas. Tentaremos avaliar como se configurou o papel do BNB nesse escopo, demonstrando sua limitação em trabalhar o desenvolvimento do Nordeste em todas as suas frentes. Diante disso, se torna razoável que a presença de um organismo planejador pudesse ajudar na tentativa de articular a vertente financeira aos demais escopos no processo de desenvolvimento da economia nordestina.

#### 4.8 A LIMITAÇÃO DO BNB E A SUA DESARTICULAÇÃO COM OUTROS ATORES

A superação do atual quadro brasileiro perpassa pelas questões regionais, o que desde o início do processo de industrialização se tornou nítido. Essa preocupação deve ter cunho interdisciplinar, pois o problema se mostra sobre vários pontos, como o educacional, econômico, histórico, enfim. A presença de uma instituição financeira de fomento na região pode gerar efeitos altamente propícios

---

<sup>38</sup> Para Araújo (2000) apenas o estado do Ceará desenvolveu uma classe empresarial local.

para a melhora desse quadro. Conforme visto no Capítulo 1, o crédito de forma orientada pode fortalecer a economia nordestina através do financiamento de setores estratégicos para a região, contudo, ele deve ser orientado de maneira que não mantenha o quadro de atraso. A inserção de crédito para financiar a estrutura atual pode gerar efeitos perversos na economia nordestina, isso nos leva a pensar, como ocorreu nos primórdios do BNB, que o planejamento dos recursos, hoje o FNE como principal fundo, deve ser pautado em diretrizes apontadas por um organismo regional que tenha a função de planejar e orientar os rumos da economia nordestina, com moldes semelhantes aos que foram propostos para a SUDENE.

Como vimos em capítulos anteriores, o GTDN foi organismo inovador na questão do planejamento nordestino e a sua origem remete-se aos primeiros anos do BNB. O amplo debate regional que tentava superar os antigos diagnósticos teve como marco inicial a criação de um banco de fomento regional que garantisse crédito aos empresários nordestinos. Nos seus primeiros anos de atuação,

A Instituição parecia perceber perfeitamente que as funções de planejamento regional transcendiam os seus complexos encargos de órgão financiador, voltado, predominantemente, para assistir o setor privado. Já o planejamento global requerido, abrangeria, antes de mais nada, a programação de inversões públicas em projetos de infra-estrutura econômica e social, incluindo um nítido componente político, na medida em que envolveria uma coordenação de diferentes órgãos governamentais e buscaria o equilíbrio de interesses entre os estados integrantes do Nordeste (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

Os gestores do BNB, então, percebendo a necessidade de um órgão planejador, atuaram junto à Presidência de República, que logo criou grupos compostos por técnicos de instituições nacionais e internacionais para entender o atraso nordestino e propor idéias para a superação desse problema. Foi assim que o Presidente Juscelino Kubitschek lança a “Operação Nordeste”, que tem como trabalho principal o documento denominado “Uma política para o desenvolvimento do Nordeste”. Nele encontra-se a raiz da SUDENE e engloba várias propostas para o desenvolvimento nordestino a partir do quadro posto na época. Vale à pena lembrar que no período de lançamento do documento acima referido o BNB já existia, isso pode justificar a ausência de propostas que defendessem a criação de uma instituição financeira de fomento para a região.

As funções da SUDENE, já mencionadas no presente trabalho, também foram destacadas no documento, e com a sua criação, as atividades de financiamento do BNB ficaram, em tese, situadas no âmbito das atribuições de coordenação daquela entidade. Tinha início então uma nova fase da política regional brasileira, em que os principais organismos regionais, dotados do necessário poder político, atuariam de forma integrada para o desenvolvimento do Nordeste. Porém, o modelo de atuação, elaborada após muito esforço, apenas durou alguns anos.

Segundo Furtado (2009), o papel da SUDENE foi deveras enfraquecido após o golpe militar de 1964, desvirtuando uma série de prerrogativas que lhe eram intrínsecas no projeto inicial da instituição. Segundo o autor: “À SUDENE deveriam ser devolvidas suas prerrogativas originais que assessora tanto o presidente da república como o Congresso Nacional e que participa do sistema de decisões do poder executivo no mais alto escalão” (FURTADO, 2009 p. 28).

A mudança de postura política observada após o golpe de 1964 deveras refletiu no que vinha sendo planejado para o Nordeste. Apesar da manutenção dos organismos de fomento regionais, suas atuações tomaram outro rumo de em relação ao que havia sido proposto na criação dos mesmos. O ano de 1964, portanto, marca uma ruptura do modo de atuação da SUDENE, comprometendo sua atuação e desmantelando seu raio de manobra. (BUARQUE, 2001)

O que se observou foi que alguns papéis que anteriormente eram destinados as Superintendências Regionais (SUDENE, SUDAM) foram transferidos para o Ministério da Integração Nacional, que planeja as diretrizes da política de desenvolvimento regional com base na política macroeconômica do governo. A atuação do órgão até então nos leva a crer que a sua aparente incapacidade de entender as peculiaridades regionais articulando-as com o escopo macronacional enfraquece seu papel de planejador regional.

Um dos pontos que nos leva a crer no argumento acima exposto é que os atuais fundos constitucionais podem estar cumprindo um papel imperfeito no desenvolvimento regional. Há estudos (ALMEIDA; SILVA; RESENDE, 2006) apontando que a ausência de uma melhor orientação do uso dos fundos poderia estar diminuindo as desigualdades inter-regionais à custa de um aumento das desigualdades intra-regionais. O desenvolvimento de várias capitais nordestinas e suas regiões metropolitanas ainda estão longe de representar um quadro exitoso. O semi-árido nordestino urge por uma intervenção mais consciente.

Nessa sub-região há a necessidade, como foi explanado por Furtado<sup>39</sup> no documento que serviu de base para a criação da SUDENE, de transformar sua estrutura a fim de torná-la mais resistente às intempéries do clima. Dessa maneira a injeção de recursos não é, e nem nunca foi, condição suficiente para contornar tal situação. Segundo o autor, apenas recursos e investimentos subsidiados podem manter o quadro da região, e assim, repetir os erros do passado.

O que podemos observar no atual cenário nordestino é que, principalmente no semi-árido, não foi o Estado desenvolvimentista que chegou, e sim o Estado de proteção social. Podemos corroborar tal análise com a extensão, na Constituição de 1988, da Seguridade Social aos produtores rurais, bem como ao advento do Programa Bolsa-Família (ARAÚJO, 2009). Em outras palavras, o que estamos defendendo é que apenas o fluxo de financiamentos não é capaz de mudar a estrutura nordestina, porém muito pelo contrário, esses investimentos podem manter o quadro de uma maneira que as suas perversidades se multipliquem na mesma medida que esses fluxos.

Se torna cada vez mais urgente reconhecer a existência da diversidade de políticas e orientações não necessariamente articuladas, que na maioria das ocasiões sobrepõe-se. Contudo, deve-se esclarecer que a superação desse quadro se mostra como tarefa árdua, necessitando de uma capacidade de articulação que abrangeria partes significativas dos ministérios e secretarias nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal.

As avaliações aqui apresentadas permearam apenas a questão do financiamento do desenvolvimento e sua orientação no espaço nordestino. O trabalho foge do escopo de tecer propostas setoriais ou apresentar as formas adequadas de intervenção em cada zona nordestina. Para nós, o financiamento adequado e orientado na promoção dos setores e zonas, os quais a instituição planejadora julgue, estratégicas é a porta de entrada para um novo projeto de desenvolvimento regional brasileiro. Os dados nos mostram que a atuação do BNB necessita ser orientada para que os seus instrumentos sirvam para dinamizar e integrar a região como um todo, porém, esse papel foge ao escopo das diretrizes do banco.

---

<sup>39</sup> Ver “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” do GTDN

A idéia principal do trabalho segue de perto o diagnóstico feito por Furtado (2009) de que os investimentos não são instrumentos suficientes para combater os desequilíbrios regionais. Tentamos mostrar ao longo do trabalho que o crédito orientado pode apresentar impactos altamente dinamizadores numa economia subdesenvolvida, como a nordestina o é.

Não nos resta dúvida do esforço e qualidade do BNB em desempenhar suas funções, contudo elas não são suficientes para combater o hiato que separa o Nordeste das regiões mais desenvolvidas. O desenvolvimento sócio-econômico do Nordeste exige mais do que o BNB pode oferecer. Defendemos a análise feita pelo próprio banco nos seus primórdios, ou seja, a necessidade de um órgão planejador de cunho regional, já que tal papel transcendia as suas funções. Portanto, a nosso ver, é extremamente necessário o ressurgimento de uma instituição planejadora com suficiente peso político e financeiro junto aos mais altos nichos de comando da economia nacional para que ele possa articular todos os instrumentos de uma política regional condizentes com os interesses macronacionais. Sem a presença de uma articulação com essa, será difícil pensar num país mais justo.

## 5 CONCLUSÃO

A ausência de um tratamento de ordem financeira na bibliografia clássica da questão nordestina abriu espaço para a nossa discussão, que se apoiou na importância do crédito e dos bancos de desenvolvimento – representado pelo BNB - como agentes altamente importantes na dinâmica do Nordeste

Os dados analisados no capítulo segundo aumentou o peso da evidência contra as hipóteses. A primeira delas, no que diz respeito à transformação estrutural da economia nordestina, se evidenciou à observação de que a concentração dos recursos no setor rural vai de encontro com a própria tendência da economia nordestina, que em ritmo lento vinha aumentando sua parcela no setor secundário, e confirmando a importância do terciário na sua economia. Além disso, o direcionamento apresentado pelo FNE minimamente atinge o setor de infraestrutura, altamente necessitado de incentivos para a sua modernização.

A distribuição espacial das contratações do FNE mesmo obedecendo pura e simplesmente à demanda, apresentou traços de desconcentração ao dirigir a estados mais pobres uma parcela maior de crédito do que o seu peso no PIB regional. Adotamos esse parâmetro com um balizador das operações locais do Banco. Chegamos às conclusões de que existem também espaços em que o FNE atua de forma não diversificada, caracterizando-se dessa forma como um instrumento de resultados imperfeitos.

A falta de articulação entre as diversas frentes da política regional pode ser considerada como um dos entraves ao sucesso dos mecanismos financeiros observados no período de análise. A política regional ligada ao crédito e ao fomento de setores e regiões estratégicas parece carecer de um instrumento planejador. Os resultados aqui apresentados nos levam a crer que existem instrumentos executores que possuem nenhuma ou duvidosa orientação.

Tentamos ao longo do trabalho buscar nosso objetivo nessa pesquisa ao avaliarmos o Banco do Nordeste no que diz respeito à funcionalidade do seu principal fundo, o FNE, quanto à sua capacidade de atuar de forma espacialmente desconcentrada e estruturalmente diversificada. Para isso, partimos das hipóteses de que no arcabouço da política regional financeira dos anos período pós 1990 , realizado pelos instrumentos acima mencionados, a distribuição do crédito entre as

atividades não revelava: a) nem uma atuação de transformação estrutural, ou seja, de apoio a setores/empresas aptos a liderar uma profunda modernização da estrutura produtiva e introduzir inovações de monta, capazes de modificar a posição da economia nordestina nas Divisões Internacional e Intranacional do Trabalho; b) nem um engajamento na reconfiguração espacial da atividade econômica, ou seja, capaz de priorizar o financiamento a atividades nos estados nordestinos mais pobres.

Através da observação de tais aspectos, conjugados à recuperação da teoria e da história do atraso nordestino, tentamos construir uma chave de interpretação pertinente para acompanhar os debates que se seguiram sobre o desenvolvimento nordestino e os instrumentos de intervenção

Diante dos resultados, nos parece essencial a existência de um organismo que apresente condições políticas e financeiras suficientemente adequadas para poder agir de forma incisiva no cenário nacional e regional. A guinada ideológica da SUDENE em 1964 nos deixou órfãos de uma instituição que projetasse essa visão, contudo os problemas que surgiram a partir daí demandaram, naturalmente, uma visão mais moderna das desigualdades regionais. Alguns problemas foram contornados, outros muitos piorados na medida em que surgiam outros novos.

Uma das questões que sempre se fez presente no debate a respeito do Nordeste foi uma possível existência de um *trade off* entre a necessidade de criação de postos de trabalho e modernização da economia.

Ao enxergar possíveis caminhos a serem percorridos pelos gestores públicos, não há dúvida quanto à urgente necessidade de criação de postos de trabalho, já que, historicamente, a taxa de ocupação nordestina é a menor do país, refletindo elevados níveis de desemprego e subemprego estruturais. A escolha de setores estratégicos aproveitando a potencialidades do Nordeste se mostra como passo inicial a ser dado. Não podemos cair na armadilha praticada pelas elites brasileiras no seu afã inconsciente de modernização. Tanto o “capital humano” como o produtivo devem ter apoio suficiente para que a região sonhe com passos mais longos. O capital produtivo pode ser gradualmente mudado, à medida que o crédito for orientado para a transformação da infra-estrutura nordestina.

O processo de modernização através da qualificação do “capital humano” passa por um sistema educacional mais democrático e de melhor qualidade, inicialmente com ênfase na base, e posteriormente, quando houvesse as condições

mínimas de educação , dar um passo mais longo e atingir níveis educacionais superiores. Não há como iniciar o processo focando os níveis superiores de educação de uma população com uma taxa de analfabetismo de quase 20%, em que as pessoas com idade de entrarem na universidade, ou seja, as que tenham 18 ou 19 anos, possuem em média apenas 7,7 anos de estudos<sup>40</sup>. Esse é apenas uma das razões de pensarmos em um planejamento regional de médio a longo prazo articulado com todas as frentes possíveis, que assuma a visão de que medidas assistencialistas ou de curto prazo apenas adiarão o que deve ser feito.

Outro ponto discutido no trabalho foi a orientação do crédito para a infraestrutura. Esse direcionamento é, sem dúvida, um mecanismo importantíssimo tanto na geração de postos de trabalhos, como na modernização na economia nordestina. A pífia atenção dada ao setor, confirmada pelos números apresentados, corrobora mais uma vez a necessidade de articulação entre as políticas, por ser esse um setor muitas vezes de domínio público.

A ausência do detalhamento da importância do setor agrícola no trabalho não nos autoriza a menosprezar a sua importância já amplamente discutida, sobretudo por Furtado (1959). A necessidade de uma nova estrutura agrária combatente ao "latifundismo" se converte em idéia basilar do seu argumento.

Portanto, esses são apenas alguns pontos que permeiam a atual problemática nordestina. Não nos coube discutir as urgências de cada região ou setor, contudo uma política regional integrada, sobretudo dentro de um projeto nacional se apresenta com um caminho a ser trilhado pelos gestores que buscam desenvolver e diversificar a estrutura sócio-econômica nordestina. As orientações apresentadas servem apenas como propostas gerais dentro das complexas urgências nordestinas.

A questão que surge a partir daí é: estaríamos mais perto de uma orientação nesse sentido ou haverá mais uma vez a prorrogação da construção do Brasil enquanto nação?

---

<sup>40</sup> IBGE (PNAD 2007)

## REFERÊNCIAS

ALLEN, Franklin; GALE, Douglas. **Comparative financial system: a Survey**. University of Pennsylvania, 2001. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wop/pennin/01-15.html>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

ALMEIDA, Mansueto; SILVA, Alexandre; RESENDE, Guilherme. **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: DIRUR/IPEA, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

AMADO, Adriana Moreira, Impactos regionais do processo de reestruturação bancária do início dos anos 1990. In: CROCCO, Marco; JAYME JR, Frederico. **Moeda e Território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

ANDRADE, Manoel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. 4. ed. São Paulo: Ciência Humana, 1980.

ANDRADE, R. P; DEOS, S.S. A trajetória do Banco do Brasil no período recente: banco público, ou estatal privado. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v.13, n.1, jan-abr, 2009.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARIDA, Pérsio. **Mecanismos Compulsórios e Mercados de Capitais: Propostas de Política Econômica**, Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica, maio 2005. Texto para Discussão 8.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatórios Anuais**. 2000 – 2008.

BELAISCH, Agnes. Do Brazilian Banks compete? v. 1, n. 3, May, 2003, IMF Working paper, 2003. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=879189>>. Acesso em: 11 mar. 2010.

BERNAL, M.C. (Org). **A economia nordestina na fase contemporânea**. Fortaleza: UFC/BNB, 2006.

BRANDÃO, Carlos Antonio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escolas entre o local e o global. Campinas, SP: UNICAMP, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, **Boletim Regional**, n.3, 2006.

BUARQUE. **Nordeste**: 500 anos de descoberta, 2001.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

CANO, W. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Desconcentração Produtiva Regional no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2008.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP, 2002

CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CAVALCANTE, Anderson; CROCCO, Marco; JAYME JÚNIOR, Frederico, Preferência pela liquidez, sistema bancário e disponibilidade de crédito regional, in CROCCO, Marco; JAYME JR, Frederico. **Moeda e Território**: uma interpretação da dinâmica regional brasileira. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil**: o papel dos fundos públicos. São Paulo: UNICAMP, 2007.

CROCCO, M.; GONZAGA, F. (Org). **Moeda e Território**: uma interpretação da dinâmica regional brasileira. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

CROCCO, Marco. Financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: diagnósticos e propostas, in: SICSÚ, João; OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz

Fernando de (Orgs.) **Agenda Brasil**: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Barueri: Manolo e Fundação Konrad Adenauer, 2003.

DAVIDSON, P. **Post Keynesian Macroeconomic Theory**: A Foundation for Successful Economic Policies for the Twenty-first Century. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

DEOS, Simone. **Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNO e FNE)**: análise crítica, Avaliação de Situação e Diretrizes in Relatório Final de Atividade, Análise das restrições ao uso dos fundos públicos – FGTS, FAT e Fundos Constitucionais de Financiamento – e propostas de aperfeiçoamento. Campinas: UNICAMP, 2007.

DIAMOND, W. **Bancos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Minas Gerais: UFMG, 2001. Texto para discussão n. 159.

\_\_\_\_\_. **A industrialização Nordestina Recente e suas perspectivas**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**. [Sl.], v.3, n.1. p. 35-64. 1993.

DINIZ, Clélio Campolina; BASQUES, Maria Fernanda Diamante. **A Industrialização Nordestina e suas perspectivas**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

FERNANDES, Joaquim Batista. **Banco do Nordeste do Brasil – Retrospecto Histórico (1954-1994)**. Fortaleza: BNB, 2006.

FURTADO, C et al. **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1976.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. 34.ed. São Paulo:Nacional, 2007.

\_\_\_\_\_. **A Fantasia Desfeita**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1985].

GTDN - Grupo de Desenvolvimento para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. 3.ed. Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, PE, 1978.

GUIMARÃES NETO, L. **Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro: a política de desenvolvimento regional**. Recife: PIMES, 1984. v.3.

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste**. Recife: Massagana, 1989.

INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA. 20º Com unicado da Presidência do IPEA, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.org.br>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

KALDOR, N. The Case for Regional Policies. **Scottish Journal of Political Economy**. [s.l.], nov. 1970.

ARAÚJO, Marcelo Augusto; LEÃO, Rodrigo Pimentel. Notas sobre a desigualdade regional na era da globalização: revisão dos casos do Brasil, Índia e China. In: Encontro Nacional da Associação de Estudos Regionais e Urbanos, 5, 2007, Recife. **Anais...** Recife/PE: [s.n.], 2007.

MATOS, Elmer. Fundos Constitucionais de Financiamento. **Boletim Regional**:Ministério da integração Nacional. [S. l.], n.3, 2006.

MELO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1990.

METTENHEIM, K.V. Commanding Heights: para uma sociologia política dos bancos federais brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 58, junho/2005.

MINSKY, H.P.**Stabilizing un unstable economy**. New Haven: Yale Univesity Press, 1986.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento regional no Brasil, hoje: longa crise e perda de instrumentos de atuação.** Brasília: DIRUR/IPEA, 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

MOUTINHO, L.G. (Org). **Recortes Setoriais da Economia Nordestina.** Fortaleza: CAEN/BNB, 2004.

MYRDAL, G. **Economic Theory and Underdeveloped Regions.** Londres: Duckworth, 1957.

NERI, Marcelo. **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CredAmigo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

OLIVEIRA, C. M. S.; VIANNA, P. R. **Desenvolvimento Regional: 50 anos de BNB.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PACHECO, C.A. **Fragmentação da Nação.** Campinas: UNICAMP, 1998.

PINHEIRO, Maurício Mota S. Fundos de poupança compulsória e financiamento da economia: 1990/1997. In: PEREIRA, Francisco (Org.) **Financiamento do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 1999. v.2, p.149-175.

SABÓIA, J. **Descentralização industrial no Brasil na década de 90: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente.** In: Nova Economia, v. 11, n. 3, dez. 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial: críticas e alternativas.** São Paulo: EDUSP, 2007.

SAWAYA, R. **Subordinação consentida: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil.** São Paulo: Annablume/FAPESP, 2006.

STUDART, Rogério. Financiamento do desenvolvimento. In: GIAMBIAGI, Fábio et. al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elseiver, 2005. 6ª reimpressão.

TORRES FILHO, E. T. Direcionamento de crédito: o papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. In: OLIVEIRA FILHO, L.C.; PINHEIRO, A.C. (orgs.). **Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas**. Rio de Janeiro: ANBID, 2007.

TORRES, Ernani Teixeira. Reforma do Sistema FAT-BNDES: Críticas à proposta Arida. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 31 -42, dez 2005.

UNITED NATIONS. **Rethinking the role of national development banks.**, 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/ffd/MultiStakeholderConsultations/FFDO/NDB/old/NDBs-DOCUMENT-REV-E-020606.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2009.

VIANA, Fernando Luiz Emereciano; ARY, José Carlos Aziz; **Infra-Estrutura do Nordeste: estágio atual de possibilidades de investimentos**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

**ANEXOS**

### Anexo 1 – Diretrizes do FNE

De acordo com o Plano Regional de Desenvolvimento, os objetivos específicos do FNE são:

- I. dar assistência financeira aos projetos prioritários para a região Nordeste. Este financiamento deve ser feito de forma continuada e em condições adequadas, de custos, prazos e oportunidades;
- II. favorecer a expansão da produção e da produtividade da economia regional;
- III. criar e expandir as atividades econômicas das regiões mais carentes do Nordeste;
- IV. financiar o desenvolvimento e encontrar soluções para a região do semi-árido nordestino
- V. ajudar na geração do emprego nordestino de forma a reduzir o déficit de postos de trabalho na Região;
- VI. favorecer o desenvolvimento tecnológico e gerencial dos projetos financiados;
- VII. ajudar na melhoria da competitividade empresarial do Nordeste.

Lei n 7.827, de 27/02/1989

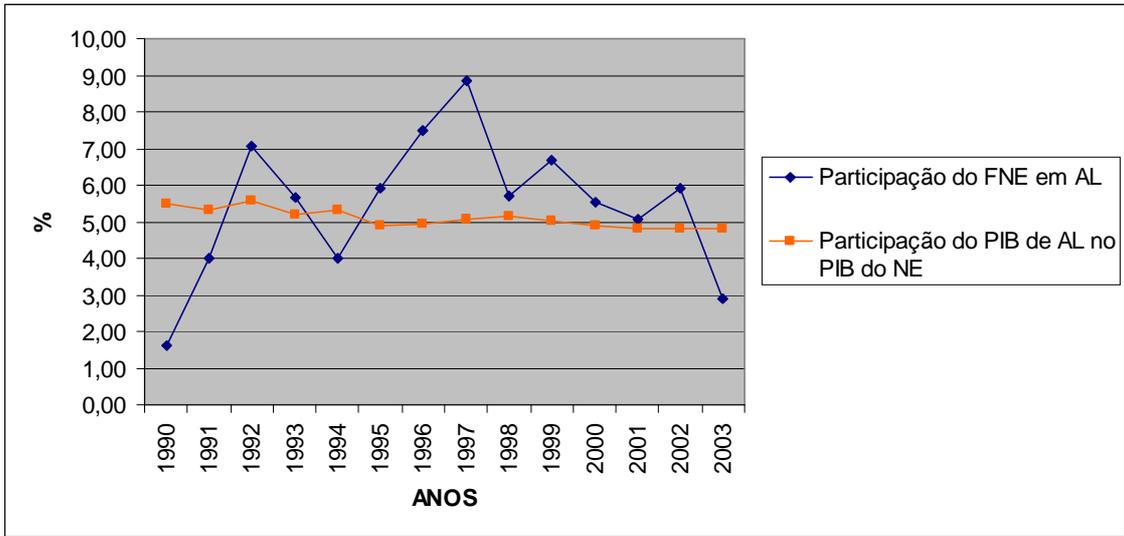
Diretrizes propostas para o órgão administrado do FNE, o BNB.

- I. Cabe a região Nordeste metade dos recursos previstos no Artigo 159 da Constituição. Esses recursos destinam-se prioritariamente ao semi-árido nordestino;
- II. o financiamento é exclusivo ao setor privado da região, dando-se mais importância aos pequenos e mini produtores rurais, às pequenas e micro empresas, às empresas produtoras de alimentos básicos, às empresas intensivas em mão de obra e matérias-primas locais e aos projetos de irrigação quando de propriedade dos próprios produtores e/ou associações ou cooperativas às quais pertencem;
- III. o estabelecimento dos prazos, da carência, dos limites do financiamento e dos juros deve levar em conta as características sociais, econômicas, tecnológicas e espaciais de empreendimento financiado;
- IV. a ação dos recursos dos fundos deve-se diferenciar daquelas de outras fontes de modo a evitar a concorrência;
- V. para os setores que são carentes, em termos de tecnologia, deve-se associar a assistência técnica à concessão de crédito;
- VI. os recursos devem ter uso criterioso e uma política adequada de garantias. Deve, também, limitar a responsabilidade de crédito por cliente ou grupo econômico. Este

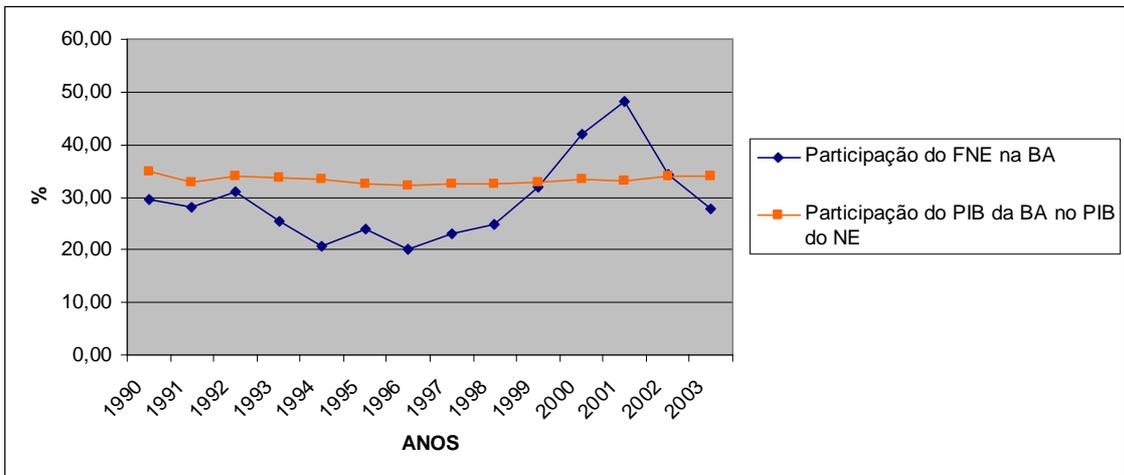
princípio visa, por um lado, abranger o maior número de beneficiários possível e, por outro, assegurar a racionalidade, eficiência e retorno aos recursos aplicados;

- VII. a aplicação dos recursos deve buscar a preservação do meio ambiente;
- VIII. os Fundos Constitucionais buscam também criar novos centros e áreas de desenvolvimento em regiões do interior, de forma a funcionar como instrumento de redução das disparidades intra-regionais;
- IX. está vedada a aplicação de recursos a fundo perdido.

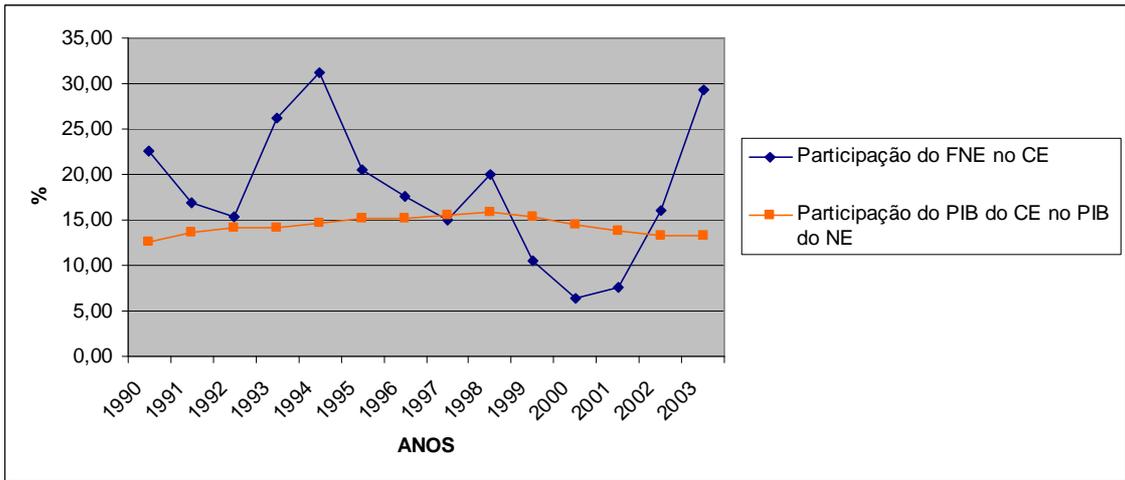
Anexo 2



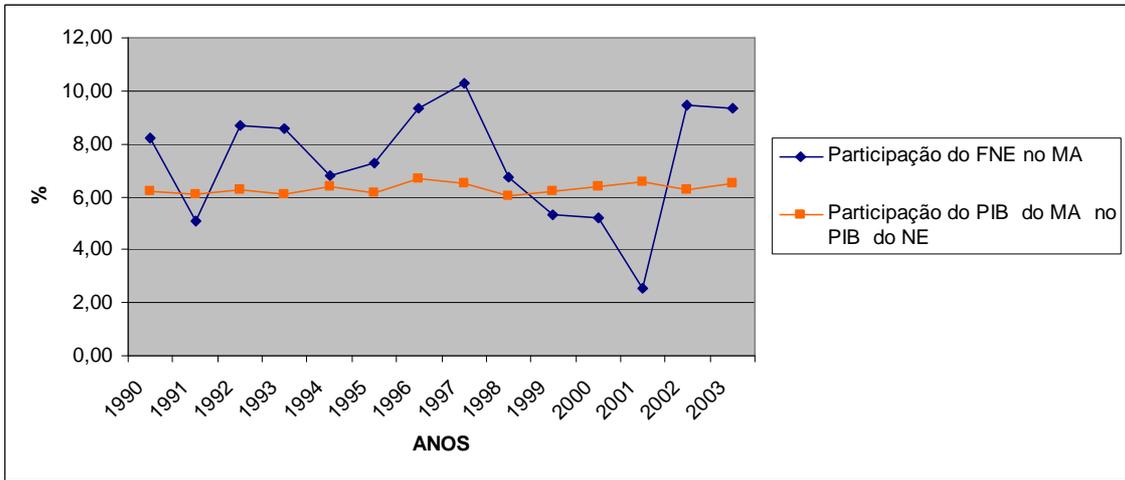
**Gráfico 5 – Participação do FNE em AL x Participação de AL no PIB Regional**  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB



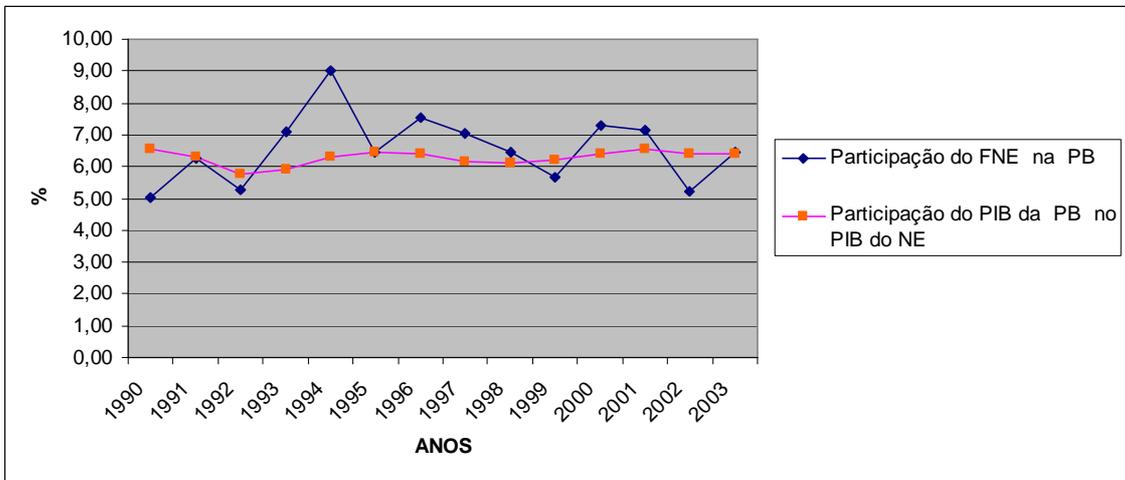
**Gráfico 6 – Participação do FNE na BA x Participação da BA no PIB Regional**  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB



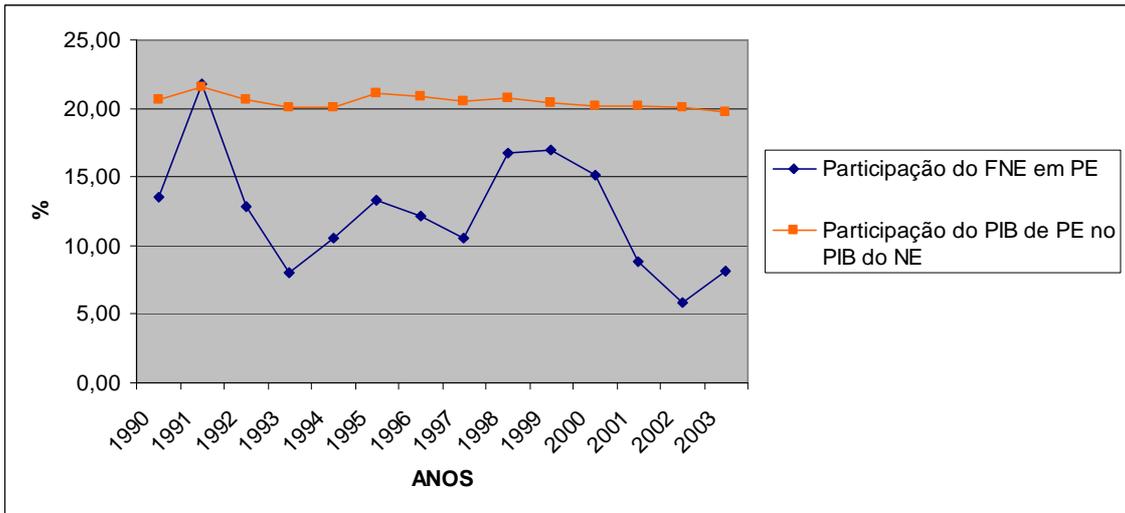
**Gráfico 7 – Participação do FNE em CE x Participação do CE no PIB Regional**  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB



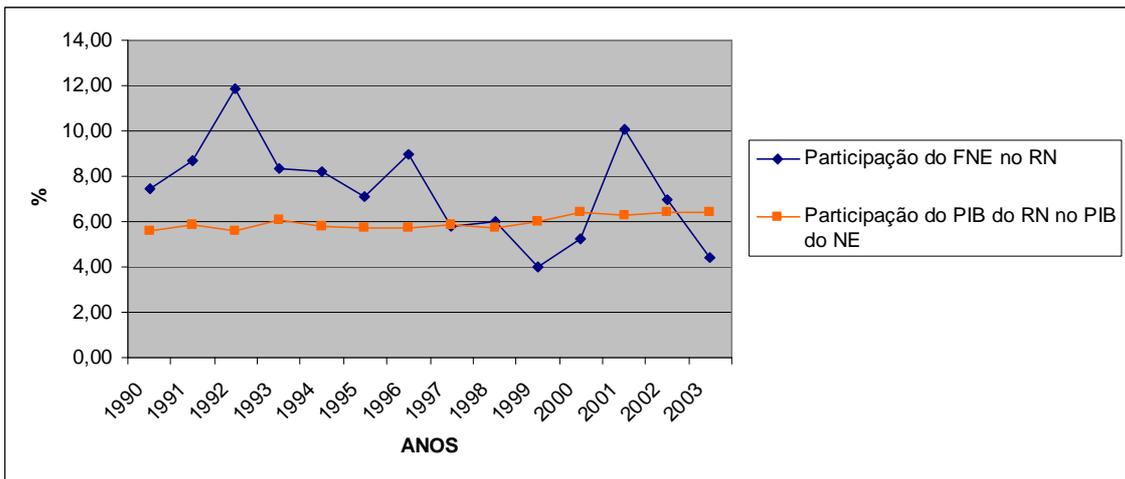
**Gráfico 8 – Participação do FNE no MA x Participação do MA no PIB Regional**  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB



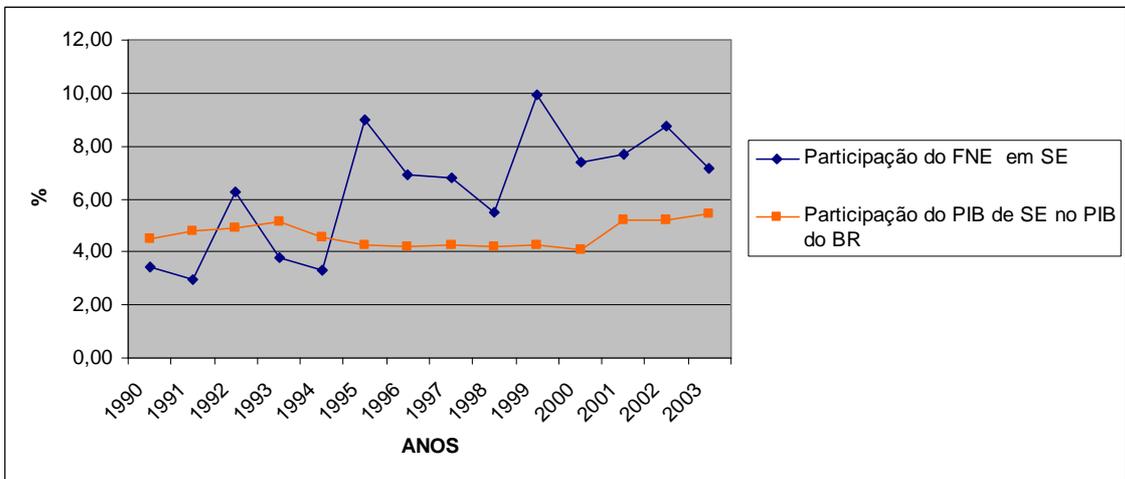
**Gráfico 9 – Participação do FNE na PB x Participação da PB no PIB Regional**  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB



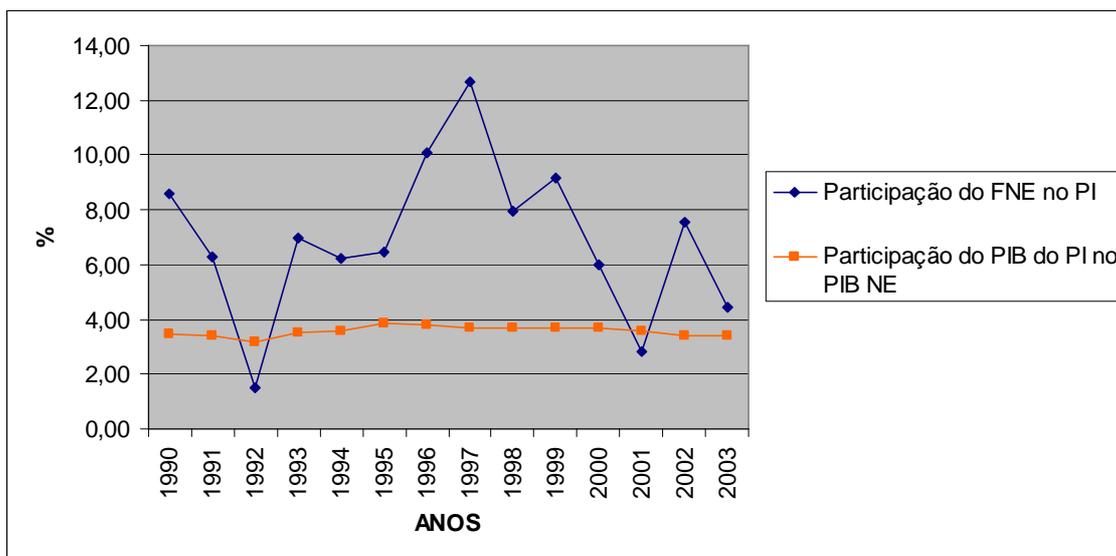
**Gráfico 10** – Participação do FNE em PE x Participação de PE no PIB Regional  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB



**Gráfico 11** – Participação do FNE no RN x Participação do RN no PIB Regional  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB



**Gráfico 12** – Participação do FNE em SE x Participação de SE no PIB Regional  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB



**Gráfico 13** – Participação do FNE no PI x Participação do PIB do PI no PIB Regional

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE e BNB

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)