



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

**MARIA ALESSANDRA NUNES DA SILVA**

**FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE:** uma abordagem do  
FNE para o período 2010-2016

**NATAL, RN**

**2017**

**MARIA ALESSANDRA NUNES DA SILVA**

**FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE:** uma abordagem do  
FNE para o período 2010-2016

Monografia de Graduação apresentada ao  
Departamento de Economia da UFRN como  
requisito para obtenção do título de Bacharel  
em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Marconi Gomes da Silva

Natal, RN

2017

Catálogo da Publicação na Fonte.  
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Silva, Maria Alessandra Nunes da.

Financiamento e desenvolvimento no Nordeste: uma abordagem do FNE para o período 2010-2016/ Maria Alessandra Nunes da Silva. - Natal, RN, 2017.  
63f.

Orientador: Prof. Dr. Marconi Gomes da Silva.

Monografia (Graduação em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Economia. Curso de Graduação em Ciências Econômicas.

1. Financiamento - Monografia. 2. Desenvolvimento - Monografia. 3. Nordeste - Monografia. 4. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE - Monografia.  
I. Silva, Marconi Gomes da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 338.1(813.2)

**MARIA ALESSANDRA NUNES DA SILVA**

**FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE:** uma abordagem do  
FNE para o período 2010-2016

Monografia de Graduação apresentada ao  
Departamento de Economia da UFRN  
como requisito para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marconi Gomes da Silva  
Orientador/ DEPEC-UFRN

---

Prof. Dr. Denílson da Silva Araújo  
Examinador/ DEPEC-UFRN

Dedico este trabalho à minha tia Maria das Graças Nunes (*in memoriam*), com todo amor e gratidão, por ter apoiado sempre as minhas escolhas.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, em primeiro lugar, o que seria de mim sem a fé que eu tenho nEle.

À minha família, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Ao povo brasileiro que financiou os meus estudos de graduação nesta Universidade.

Aos professores do curso de Ciências Econômicas, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento desta monografia.

Ao meu orientador, professor Marconi Gomes, pelo paciente trabalho de orientação, pelas suas valiosas contribuições, correções e incentivos. Meus sinceros agradecimentos!

Aos meus amigos da graduação, companheiros de estudos e irmãos na amizade que fizeram parte da minha trajetória e que levarei da UFRN para a vida: Aline Michele, Amanda Araújo, André Carlos, Genival Porfírio, Helderlane Alves, Laetitia Piroit, Pollyanna Neves e Valéria Sena.

Ao grupo de pesquisa NEMEC, primeiro grupo que atuei durante a graduação, que me permitiu grandes descobertas no meio científico.

À equipe da Superintendência Estadual do Banco do Nordeste, em especial, Orlando Gadelha e Edmilson Félix, pois souberam me conduzir durante a realização do meu estágio.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

*“O desenvolvimento, na realidade, diz respeito às metas da vida. Desenvolver para criar um mundo melhor, que responda às aspirações do homem e amplie os horizontes de expectativas. Só há desenvolvimento quando o homem se desenvolve”.*

*(Celso Furtado)*

## RESUMO

O presente trabalho trata da questão do financiamento e desenvolvimento no Nordeste. A análise do tema parte do geral para o particular, ou seja, objetivou-se entender a trajetória do financiamento e o desenvolvimento regional desde o final da Segunda Guerra Mundial até o período mais recente, contemplando estritamente o caso brasileiro e o nordestino. Tal entendimento da questão do financiamento e do desenvolvimento passa pela investigação de uma vasta literatura especializada. O foco específico da análise é a região Nordeste e a abordagem do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), durante o período 2010-2016, por este se constituir um importante instrumento de financiamento para a região. A análise dos dados sobre o FNE permitiu observar a concentração dos recursos em predominantemente três estados. Além disso, possibilitou constatar que, em que pese a importância dos bancos de desenvolvimento para o desenvolvimento do Nordeste, os recursos provenientes do FNE, embora importantes, não foram decisivos para a expressiva dinâmica expansiva da economia nordestina no período recente (2010-2016).

**Palavras-chave:** Financiamento. Desenvolvimento. Nordeste. FNE.



## **ABSTRACT**

This paper deals with the issue of financing and development in the Northeast. The analysis of the theme starts from the general to the particular, that is, the objective was to understand the trajectory of financing and regional development from the end of the Second World War until the most recent period, strictly considering the Brazilian case and the Northeastern. Such an understanding of the issue of financing and development involves the investigation of a vast literature. The specific focus of the analysis is the Northeast region and the approach of the Constitutional Financing Fund of the Northeast (FNE), during the period 2010-2016, as this is an important financing instrument for the region. The analysis of the FNE data allowed us to observe the concentration of resources in predominantly three states. In addition, it was possible to verify that, despite the importance of development banks for the development of the Northeast, resources from the FNE, although important, were not decisive for the expressive expansionary dynamics of the Northeastern economy in the recent period (2010-2016).

**Keywords:** Financing. Development. Northeast. FNE.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Fluxo operacional do FINOR.....	31
Figura 2	Ciclo do FNE.....	36
Figura 3	Área de atuação do FNE.....	38

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Contratações FNE, por UF, em R\$ milhões (2010-2016).....	39
Tabela 2	Contratações FNE, por UF e setor econômico, (R\$ milhões) – 2010..	43
Tabela 3	Contratações FNE, por UF e setor econômico, (R\$ milhões) – 2014..	45
Tabela 4	Contratações FNE, por UF e setor econômico, (R\$ milhões) – 2016..	47
Tabela 5	Valor adicionado bruto serviços, (2002-2014).....	53

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Contratações FNE, por setor, em R\$ milhões (2010-2016).....	40
Gráfico 2	Contratações região semiárida x outras regiões, em R\$ bilhões (2010-2016).....	49
Gráfico 3	Volume do valor adicionado bruto, (2002-2014).....	51
Gráfico 4	Valor adicionado bruto da indústria, (2002-2014).....	52
Gráfico 5	Participação no valor adicionado bruto, (2002-2014).....	54
Gráfico 6	Desempenho dos desembolsos do BNB/FNE e do BNDES: uma comparação para o período (2010-2016), em R\$ bilhões.....	55

## LISTA DE SIGLAS

ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMN	Conselho Monetário Nacional
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>O PAPEL DO FINANCIAMENTO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....</b>	<b>16</b>
2.1	FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO: O PANORAMA INICIAL.....	16
2.2	O PAPEL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO FINANCIAMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA.....	18
2.3	OS FUNDOS DE POUPANÇA COMPULSÓRIA.....	22
2.4	A ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS DURANTE A CRISE DE 2008.....	23
<b>3</b>	<b>O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO.....</b>	<b>24</b>
3.1	O NORDESTE NO CONTEXTO DOS ANOS 1950.....	24
3.2	O PLANO DE INCENTIVOS FISCAIS: MECANISMO 34/18.....	27
3.3	A TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE E OS INSTRUMENTOS DE INCENTIVOS DURANTE O II PND.....	28
3.4	DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AO LIMIAR DO TERCEIRO MILÊNIO.....	32
<b>4</b>	<b>O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE: UMA ABORDAGEM DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO (FNE) PARA O PERÍODO 2010-2016.....</b>	<b>35</b>
4.1	FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE: OBJETIVOS E ÁREA DE ATUAÇÃO.....	35
4.2	FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE: TRAJETÓRIA DAS CONTRATAÇÕES (2010-2016).....	38
4.2.1	Contratações do FNE em perspectiva espacial.....	38
4.2.2	Contratações do FNE em perspectiva setorial.....	40
4.2.3	Contratações do FNE segundo as unidades federativas e setores econômicos (2010, 2014 e 2016).....	42
4.3	CONTRATAÇÕES REGIÃO SEMIÁRIDA X OUTRAS REGIÕES (2010-2016).....	48
4.4	DINÂMICA RECENTE DA REGIÃO NORDESTE.....	50
4.5	UMA ABORDAGEM COMPARATIVA DAS CONTRATAÇÕES DO FNE EM FACE AOS DESEMBOLSOS DO BNDES NO PERÍODO 2010-2016.....	55
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>58</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente a economia brasileira passa por momentos de transformações profundas. Num momento como este, acredita-se ser de grande relevância a discussão da significância do papel do financiamento para o desenvolvimento, tratando mais detidamente da atuação mais recente do crédito para o investimento na região Nordeste, já que esta região assume posição de dependência no contexto do desenvolvimento brasileiro, inclusive em relação às das políticas de financiamento de cunho nacional e regional.

A questão do financiamento passa pelo entendimento de diferentes estruturas financeiras. Deve-se levar em consideração que nos países capitalistas desenvolvidos o financiamento tem uma relação próxima com o processo de industrialização dessas economias. Os mecanismos característicos de financiamento expandido nas diversas economias foram, em grande parte, combinados pelas especificidades correspondentes ao momento de industrialização de cada nação.

Em países com menor grau de desenvolvimento, as complexidades reconhecidas na oferta de crédito de longo prazo criam empecilhos ao processo de acumulação e de crescimento, provocando a necessidade da atuação estatal através dos Bancos de Desenvolvimento (BDs). A solução para o problema do financiamento dos investimentos nestes casos foi dada pela adoção de modelos baseados no crédito. Os Bancos de Desenvolvimento se distinguem na implementação de estratégias de desenvolvimento, empenhando objetivos vinculados às atividades de fomento.

No caso do Brasil, a canalização de recursos por parte do setor público foi de extrema importância para o financiamento da infraestrutura econômica (capital social básico) e do processo de industrialização. No início da década de 1950 com a criação do BNDE, o país passou a contar com a atuação do principal banco público de fomento.

O BNDE tornou-se gestor dos fundos de poupança compulsória e fundos constituídos a partir de recursos fiscais e parafiscais já existentes no país e que foram canalizados para projetos de investimento. O Banco foi responsável pela concessão de financiamentos de longo prazo aos setores prioritários para o desenvolvimento econômico, principalmente durante o II PND.

O principal objetivo deste trabalho é o de avaliar a contribuição do financiamento para o desenvolvimento da região Nordeste, desde a criação dos Bancos de Desenvolvimento até o período recente, com foco lançado especialmente para o estudo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Constituem objetivos específicos da pesquisa: a) o papel do financiamento para o desenvolvimento regional; b) o financiamento do desenvolvimento do Nordeste brasileiro e c) o estudo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) para o período recente.

O presente estudo parte da hipótese de que os Bancos de Desenvolvimento possuem um papel ativo e essencial no desenvolvimento de um país, pois os países em desenvolvimento, normalmente, não possuem instrumentos apropriados de *funding* e principalmente neles os BDs possuem um papel fundamental na execução de estratégias de desenvolvimento. Entretanto, adota-se a sub-hipótese de que o discurso de matiz regionalista de que o financiamento se constitui em um dos mais sérios problemas para o desenvolvimento do Nordeste não se sustenta ante a realidade factual.

A metodologia utilizada foi a partir de levantamento da literatura mais relevante sobre a temática em pauta, bem como da sistematização de dados disponíveis de contratações junto ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a região Nordeste no período 2010-2016. A adoção desse período deve-se à questão da disponibilidade dos dados. Também fez-se uso da série do valor adicionado bruto da região Nordeste disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o período recente.

A monografia é composta, além desta introdução, por três capítulos.

No primeiro capítulo, procura-se caracterizar o papel do financiamento no desenvolvimento regional, que compreende desde o final da Segunda Guerra Mundial até o período recente, sendo para isso feita uma abordagem histórica, enfatizando o panorama inicial do financiamento e desenvolvimento regional. Em seguida, discorre sobre o papel dos bancos de desenvolvimento no financiamento da economia brasileira, os tipos de fundos de poupança compulsória e, por fim, destaca-se a atuação dos bancos públicos durante a crise de 2008.

No segundo capítulo, apresenta-se o financiamento do desenvolvimento do Nordeste brasileiro. Neste capítulo expõe-se o contexto das políticas de cunho



regional no Nordeste durante os anos 1950, o plano de incentivos fiscais 34/18, a trajetória de desenvolvimento do Nordeste e os instrumentos de incentivos durante o II PND e os acontecimentos desde a Constituição de 1988. Neste contexto, estão inseridos os Fundos Constitucionais de Financiamento destinados a contribuir para o desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

No último capítulo, põe-se em relevo o financiamento do desenvolvimento no Nordeste, sendo, para tanto, feita uma abordagem específica das contratações do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) para o período 2010-2016, do ponto de vista: espacial, setorial, segundo as unidades federativas e setores econômicos e de acordo com a área climática. Além disso, é analisada a dinâmica recente da região Nordeste e uma análise comparativa do crédito concedido pelo FNE e BNDES no período de 2010-2016.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## 2 O PAPEL DO FINANCIAMENTO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### 2.1 FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO: O PANORAMA INICIAL

O tratamento do financiamento para o desenvolvimento regional remete ao final da Segunda Guerra Mundial em 1946, quando foi criado o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou Banco Mundial. A missão dessa instituição foi a de financiar a reconstrução dos países que foram atingidos pela guerra, além de financiar a formação de capital e de infraestrutura econômica e social dos países atrasados.

Com relação aos países ditos atrasados, Bastos e Britto (2010) defendem a ideia de que o conceito de subdesenvolvimento aparece como síntese de ideias comuns a vários teóricos do desenvolvimento, dentre os quais podem ser citados Rosenstein-Rodan, Nurkse, Hans Singer e Prebisch. Assim, pode ser destacado que encontra-se subjacente ao pensamento destes autores que o subdesenvolvimento relaciona-se à baixa taxa de poupança que, por sua vez, decorre do baixo nível de renda que, por seu turno, decorre da baixa produtividade e, por conseguinte, da escassez de capital. Além disso, o subdesenvolvimento encontra-se também relacionado à existência de recorrentes problemas no balanço de pagamentos, em decorrência da estrutura produtiva especializada e do padrão de consumo imitativo dos países subdesenvolvidos comparativamente aos países desenvolvidos, à elevada propensão para importar bens de elevada elasticidade-renda da demanda e à especialização na exportação de bens primários de baixa elasticidade-renda.

Assim, uma decorrência lógica da existência desses problemas é que a tendência de longo prazo seria o aumento da divergência entre os níveis médios de renda *per capita* entre os países centrais e periféricos. Logo, a industrialização seria um movimento relativamente natural na promoção da passagem de um modelo de desenvolvimento para fora para um modelo de desenvolvimento para dentro, pois, a fragilidade do modelo agrário-exportador ocasionou a necessidade da industrialização para superar as limitações externas e o subdesenvolvimento. Embora este processo a princípio tenha ocorrido em decorrência da atuação de fatores estruturais na economia mundial, passou a integrar o ideário desenvolvimentista que a coordenação dos investimentos seria fundamental para o

desenvolvimento econômico e, portanto, a ação estatal deveria assumir papel de centralidade nesse processo.

A visão intervencionista do Estado para atuar no financiamento de longo prazo do setor privado decorre do pós-guerra e esteve presente no acordo de Bretton Woods – acordo que ditava regras para as relações comerciais e financeiras. De acordo com Torres Filho e Costa (2013, p. 11), “a retomada do financiamento ao setor privado deveria, portanto, preservar a autonomia da política econômica dos governos nacionais”. O progresso de cada país dependeria da influência direta do papel desempenhado pelo Estado.

Ainda nesse período do pós-guerra surgem as ideias desenvolvimentistas, que estabeleceram um novo campo da economia. Foi essencial para os países primário-exportadores de um modo geral e o Brasil, em particular, quanto à adoção de medidas que incentivassem o mercado interno, haja vista a paralisia, ainda em curso, dos sistemas comerciais e financeiros no cenário internacional. A análise feita pela CEPAL a partir do final da década de 1940 explicitava as justificativas para que os governos dos países periféricos empregassem políticas de substituição de importações e de integração regional. A disseminação das ideias cepalinas no Brasil conscientizou sobre os problemas da industrialização, no entanto, o poderoso setor primário-exportador existente, ainda considerava qualquer proposta de reforma como sendo revolucionária para o país. Certamente, este temor é compreensível por se tratar de um país dominado política e economicamente pela oligarquia agrária, que temia mudanças de estrutura produtiva que propiciassem alterações na ‘balança de poder’. Ademais, persistiam enormes diferenças entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, como por exemplo, parcela considerável da população residente no meio rural, precárias instituições financeiras incapazes de prover crédito de longo prazo fundamental ao processo de desenvolvimento e insuficiência do estoque de capital para empregar o excedente estrutural de mão de obra existente.

Seguindo a perspectiva de que não se pode desconectar financiamento de crescimento e desenvolvimento econômico, foram criados os bancos nacionais de desenvolvimento em diferentes regiões do mundo. Em suma, a importância dos bancos de desenvolvimento é indubitável, pois atuaram como provedores de recursos financeiros para a reconstrução dos países europeus e asiáticos e no

fomento das atividades industriais dos países latino-americanos, principalmente a partir da década de 1950.

## 2.2 O PAPEL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO FINANCIAMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA

No Brasil, o financiamento do desenvolvimento foi exercido por um sistema de instituições financeiras públicas nacionais, regionais e estaduais. Os bancos de desenvolvimento foram criados a partir da década de 1950. O propósito dessas instituições foi superar os obstáculos ao financiamento de longo prazo e promover a industrialização. No âmbito federal foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952. A criação deste banco foi necessária para difundir e controlar o repasse dos recursos oriundos do BIRD e de outras instituições internacionais. No mesmo ano foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), instituição federal com atuação regional. Logo adiante, em 1961 foi criado o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), instituição financeira de caráter interestadual com atuação voltada para o desenvolvimento equilibrado e sustentável da região Sul. A reestruturação do Banco da Amazônia (BASA) em 1966 derivou do antigo Banco de Crédito da Borracha. O BASA, assim como o BNB, é uma instituição federal com atuação regional.

A teoria financeira aponta três motivações para a atuação dos bancos públicos: lacunas do mercado financeiro para atender as necessidades do desenvolvimento econômico; a autonomia financeira para implementação de políticas de desenvolvimento e a atuação anticíclica dos bancos no mercado de crédito. (HERMANN, 2010).

Ao iniciar as suas atividades na década de 1950, os bancos existentes, em especial o BNDE, deram ênfase aos investimentos em infraestrutura. Segundo Cruz (2016, p. 70), “nos dez anos que se seguiram à sua fundação, o BNDE operou precipuamente como um banco do setor público, financiando os projetos de transportes, energia elétrica e siderurgia”. Os empréstimos do BNDE tinham prazos de amortização longos e com taxas de juros subsidiadas que chegavam em média a 10% a.a., no período 1956/61.

Com a formulação do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, para o período de 1955 a 1961, o BNDE desempenhou uma função importante para

o *boom* expansivo da industrialização no país. De acordo com Gonçalves et al. (1998), durante o Plano de Metas o Banco Mundial também desempenhou um significativo papel para o Brasil, uma vez que os empréstimos concedidos foram destinados para projetos de infraestrutura, essencialmente nos setores de energia e transportes.

Durante o período 1964-1967, o sistema financeiro nacional passou por um conjunto de reformulações no âmbito das áreas monetária, financeira, fiscal e administrativa. A Lei nº 4.595, de 1964 que estabeleceu a reforma bancária, criou o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BCB) e regulamentou a atuação dos bancos comerciais.

A esse respeito, Costa e Deos (2002) declaram:

No período dessa reforma (1964-67), foram criadas novas instituições financeiras, com atribuições específicas – bancos comerciais para fornecerem crédito para capital de giro, financeiras de crédito ao consumidor e bancos de investimento o *funding* de longo prazo – tendo sido instituído também fundos sociais de financiamento. (COSTA e DEOS, 2002, p. 33).

A intenção dessa reforma era o surgimento de uma estrutura de intermediação financeira mais moderna que fosse compatível com o grau de desenvolvimento e sofisticação que a economia brasileira já havia alcançado. Ainda de acordo com Costa e Deos (2002), a reforma financeira não conseguiu atingir o proposto para os bancos de investimento privados, pois estas instituições não conseguiram financiar os investimentos de longo prazo, alegando a falta de um *funding*<sup>1</sup> adequado.

Diante dessa situação, coube ao Estado desempenhar o papel de principal fornecedor de crédito de longo prazo. Foi a partir da reforma financeira do período 1964-1967, que os recursos da poupança compulsória administrados através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Banco do Brasil (BB), possibilitaram a obtenção de crédito a taxas favorecidas para a acumulação de capital. (CARNEIRO, 2002).

Após o golpe militar em 1964, o BNDE ampliou consideravelmente os empréstimos para o setor privado, alterando seu ciclo que marcou o período de expansão dos setores de utilidade pública, como energia e transporte.

---

<sup>1</sup> Termo do mercado financeiro que geralmente significa a substituição de uma dívida de curto prazo por uma dívida de longo prazo.

De acordo com Cruz (2016), a proximidade que existia entre o BNDE e as entidades públicas foi rompida após o golpe militar de 1964. Paulatinamente, o banco foi deixando de financiar o setor público para destinar cada vez mais os seus recursos para o setor privado. Alguns números comprovam que antes do golpe militar a instituição chegou a destinar 90% dos seus recursos para o setor público. No entanto a realidade mudou com o II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>2</sup> (PND), quando o percentual dos recursos chegou ao patamar inferior a 20%. (CRUZ, 2016).

Com a redução da capacidade de autofinanciamento do setor público e a privatização dos recursos do BNDE, uma alternativa para o país seguir com os investimentos das estatais e conceder subsídios aos capitais privados foi a recorrência ao cenário internacional de crédito. Foi através da expansão do euromercado, que se originou um ciclo de crédito internacional que tinha seus recursos em fontes privadas. Nesse contexto, o endividamento externo foi majoritariamente de origem privada comparativamente ao financiamento junto às fontes oficiais. (CRUZ, 1984; CARNEIRO, 2002).

De acordo com Carneiro (2002, p. 84-85), “a importância do financiamento externo para a economia brasileira durante o período de crescimento acelerado após 1968 foi decisiva”, pois, só era possível superar a insuficiência da estrutura produtiva em bens intermediários e de capital, através do financiamento externo, além do uso da ‘poupança doméstica’.

Nas palavras de Cruz (1984), a respeito da trajetória da dívida:

É a partir do final dos anos sessenta que a dívida bruta inicia uma trajetória de crescimento acelerado passando de 3,8 bilhões de dólares em fins de 1968 para 12,6 bilhões de dólares em fins de 1973. Isto significa que o primeiro movimento de aceleração da dívida externa coincide, temporalmente, com o ciclo expansivo de 1968/73. (CRUZ, 1984, p. 6).

Foram contratados volumosos empréstimos, com taxas de juros flutuantes junto aos bancos privados dos países centrais. Durante as décadas de 1970 e 1980, o tema da dívida externa adquiriu grande destaque, sobretudo em decorrência da posição de grande devedor que o Brasil passou a ocupar. Diante dessa situação, a economia brasileira emergiu em uma forte crise de endividamento externo nos anos 1980. Tal crise gerou diversas consequências, dentre elas, a perda do dinamismo que vinha ocorrendo desde o pós-guerra até o final dos anos 1970. A literatura

---

<sup>2</sup> O II PND compreendia um amplo programa de investimentos, cujo objetivo último era permitir a correção dos desequilíbrios na estrutura industrial e no setor externo, típicos de uma situação de subdesenvolvimento, ainda presentes na economia brasileira apesar de quase meio século de crescimento industrial contínuo. (CARNEIRO, 2002).

econômica é reveladora de que a crise da dívida atingiu gravemente as empresas estatais, pois estas contraíram elevados passivos em moeda estrangeira além do acréscimo da taxa internacional de juros e da política cambial relacionada ao ajuste exportador. O período é marcado por uma fase de instabilidade monetária, elevação do déficit público e retração dos investimentos nos segmentos de insumos básicos - mineração, metalurgia e química, também nos de infraestrutura – transporte, energia e comunicação.

No final da década de 1980, foi adotado no país um modelo de desenvolvimento econômico, de caráter liberal. Segundo este modelo, o papel ativo do Estado passaria a ser comandado pelo setor privado. Na área macroeconômica, o receituário proposto era uma política regrada que alcançasse permanentemente a estabilidade de preços e o equilíbrio fiscal. Essas seriam as condições que, teoricamente, favoreceriam o desenvolvimento econômico. Na área financeira, recomendava-se uma política pautada na desregulamentação e abertura do mercado financeiro nacional para instituições de capital estrangeiro, propondo para isso a redução ou, até mesmo a extinção da atuação do Estado no setor. (HERMANN, 2010).

A fase que ficou conhecida como “década perdida” foi bastante crítica para os bancos de desenvolvimento que oscilaram entre uma situação de quase insolvência e momentos de relativo conforto. Esses momentos eram viabilizados pela obtenção de recursos oferecidos pelo Banco Central do Brasil através de programas de ajustes. Tem-se nesse período, grande queda de desembolsos por parte dos bancos de desenvolvimento.

A década de 1990 também representou um período de intensa instabilidade na economia brasileira. Segundo Gonçalves et al. (1998, p. 164), “o Brasil tinha uma dívida externa total de quase US\$ 200 bilhões em 1997, a maior dívida externa entre os países em desenvolvimento”. Diante dessa situação, para financiar o seu déficit externo o Brasil teve que recorrer aos aplicadores estrangeiros, ocorre durante esse período uma desnacionalização da base produtiva – sobretudo para o setor industrial, em decorrência da valorização da moeda nacional e entrada de produtos importados e do sistema bancário, com o aumento da participação dos bancos estrangeiros no país.

Outro aspecto importante a ser ressaltado foi a atuação do Estado, que passou de Estado empresário, que objetivava o desenvolvimento econômico, para

um Estado regulador e fiscal da economia. A prioridade passou supostamente a ser a busca da eficiência e não mais a acumulação de capital. Dessa forma o mercado passaria a ocupar o papel do Estado, caracterizando um novo modelo de desenvolvimento definido por uma economia mais aberta e mais integrada ao resto do mundo.

### 2.3 OS FUNDOS DE POUPANÇA COMPULSÓRIA

Os fundos de poupança compulsória são divididos em duas categorias: fiscais e parafiscais. Os fundos que estão na categoria fiscal possuem recursos que são provenientes diretamente da arrecadação de impostos e isso ocorre através da fixação de certos percentuais. A outra modalidade que é a dos parafiscais tem seus recursos derivados da cobrança de taxas ou contribuições. Essas taxas podem incidir sobre diversos fluxos financeiros tais como - lucros, receitas brutas, folhas de pagamento, etc. (PINHEIRO, 1998).

No Brasil, os fundos fiscais mais comuns são os Fundos Constitucionais de Financiamento, que são o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). Eles atuam apoiando as políticas de desenvolvimento regional, auxiliando no fomento de atividades econômicas das regiões mais atrasadas, a fim de reduzir as disparidades de renda existentes entre as regiões do país. Já os parafiscais que mais se destacam são: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Tais fundos cumprem sua função de seguridade social, garantindo benefícios ao trabalhador.

Considerando a questão que os mercados financeiros são incompletos, as instituições financeiras privadas de crédito são ineficientes, pois não atendem a necessidade de financiamento de setores que possuem alto risco, longo prazo de maturação dos investimentos, alto retorno social e baixa lucratividade. Cabe ao Estado atuar com as funções alocativas e distributivas. (PINHEIRO, 1998).

O Estado pode mobilizar recursos para o crédito direcionado por meio dos grandes fundos públicos de poupança compulsória, sejam de natureza fiscal ou parafiscal, que são fontes vantajosas de recursos para fomentar a economia.



## 2.4 A ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS DURANTE A CRISE DE 2008

A literatura sobre o papel dos bancos públicos é diversa e possui algumas controvérsias, dependendo da corrente teórica. Para tratar da questão da atuação dos bancos públicos durante a crise de 2008 têm-se como referência a concepção pós-keynesiana, que defende que o sistema bancário não é neutro, ou seja, não são apenas intermediadores nas transações financeiras das partes superavitárias para as deficitárias e a desenvolvimentista que alega a importância da atuação anticíclica desenvolvida pelos bancos públicos, assim como por outras instituições financeiras públicas federais após a crise que se iniciou em setembro de 2008.

Os bancos públicos desempenharam um papel de extrema relevância frente à crise mundial iniciada em 2008. Foi através do financiamento de diversos setores que o Brasil conseguiu manter o seu crescimento e minimizar os efeitos danosos da crise mundial de 2008. Assim, indaga-se: como seria o enfrentamento da crise deflagrada em 2008 se não houvesse a atuação dos bancos públicos na economia brasileira? Certamente o país teria mergulhado na recessão. Parece inconteste a importância da atuação dos bancos públicos financiando as atividades econômicas, sobretudo quando se destaca o caso dos dois países ditos emergentes da Ásia – a China e a Índia. Nestes países, os bancos públicos têm sido fundamentais para a trajetória de desenvolvimento ao longo do tempo, tanto em período de expansão continuada quanto em períodos de crise, quando se pode ressaltar o papel decisivo para que tais países resistissem bem à crise e conseguissem crescer consideravelmente já a partir de 2009.

A partir dessa análise abrangente feita do papel do financiamento no desenvolvimento regional, o capítulo 2, por conseguinte, será dedicado a uma análise da trajetória do financiamento no desenvolvimento da região Nordeste.

### **3 O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO**

A questão regional ganhou destaque no Brasil no cenário econômico do imediato Segundo Pós-Guerra. A maioria dos países desenvolvidos adotou uma série de políticas e programas pautados principalmente em investimento público em infraestrutura, transportes e indústria, por serem considerados setores fundamentais para alavancar o desenvolvimento. Este foi um tema geral que constituiu objeto de preocupação em países de capitalismo central, ao lado das políticas regionais de cunho regional. Esses mesmos temas tornaram-se objeto de preocupação em vários países de passado colonial que passaram a almejar padrões e condições vigentes nas economias centrais. No caso do Brasil, cabe destaque as políticas de financiamento que foram adotadas para o Nordeste, que serão tratadas de forma mais detalhada na sequência deste capítulo.

#### **3.1 O NORDESTE NO CONTEXTO DOS ANOS 1950**

Ao longo da primeira década do século XX a região Nordeste havia se tornado motivo de preocupação de políticas regionais, que estavam relacionadas ao combate às secas. No entanto, as ações contra as secas não possibilitavam mudar o quadro estrutural da região Nordeste.

Moreira (1979) assegura que a política prestada pelo governo federal ao Nordeste era de caráter filantrópico, mas que privilegiava os grandes latifúndios. Por isso, somente na década de 1950 tiveram início os esforços efetivos para as políticas desenvolvimentistas, que foram pensadas a partir do governo Getúlio Vargas. Porém, mesmo no período das políticas desenvolvimentistas os latifúndios continuaram sendo beneficiados, mas com uma menor intensidade.

A grande seca que atingiu o Nordeste em 1951 fez com que fosse criado pelo então presidente da República (Getúlio Vargas) o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), instituído pela Lei número 1.649 de 19 de julho de 1952. A seca é um fenômeno que provoca consequências danosas tanto no âmbito econômico como no social. Em razão disso, fez-se necessária a criação de uma instituição financeira que se constituísse em um dos promotores do desenvolvimento da região Nordeste.

Contudo, segundo Cano (2007), não foram apenas as secas que chamaram a atenção para a questão regional no Nordeste durante o período:

Em 1951 e 1952, começavam a ser divulgadas as Contas Nacionais do Brasil, com dados que se iniciavam em 1939, mostrando os desníveis entre o volume e o ritmo de crescimento das rendas regionais. Isto, contrastando com os maciços investimentos em infraestrutura e em indústria pesada que se concentravam no Centro-Sul – principalmente em São Paulo, desencadeou grandes pressões políticas das demais regiões, reclamando tratamento prioritário de desenvolvimento. (CANO, 2007, p. 22-23).

Diante desse contexto, em 1958 foi criado no governo Juscelino Kubitschek o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que foi coordenado pelo economista Celso Furtado. O GTDN elaborou um relatório intitulado **“Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”** no qual apresentou elementos importantes para discutir a questão regional. Através dele foi possível constatar os principais problemas do Nordeste:

- a) A renda *per capita* do Nordeste comparada com a do Centro-Sul era inferior a um 1/3;
- b) As constantes secas que assolavam a região;
- c) A elevada pobreza;
- d) A elevada concentração das atividades na região Sudeste.
- e) Diferenciais nas taxas de crescimento da produção entre o Nordeste e o Centro-Sul.

Araújo (2000) assevera que uma das propostas do GTDN era impulsionar a industrialização no Nordeste e, através dela, dar um importante passo de superar as dificuldades que foram geradas pela antiga base agroexportadora. Para isso, o GTDN recorreu às ideias da CEPAL na tentativa de superar o subdesenvolvimento de uma região que naquele contexto era considerada periférica e com diversos problemas estruturais. De acordo com o GTDN, a visão adotada para caracterizar as desigualdades regionais era fundamentada nas ideias cepalinas do modelo centro-periferia para explicar o atraso nordestino. Sendo assim, o Nordeste, enquanto região atrasada, com uma industrialização insuficiente e baixa produtividade, caracterizava-se como a periferia; enquanto que a região Centro-Sul, com elevada industrialização e alto nível de produtividade caracterizava-se como o centro. Portanto, a industrialização era considerada uma necessidade para o desenvolvimento do Nordeste.

O Plano de Ação apresentado neste documento está estruturado em torno de quatro diretrizes básicas: a) intensificação dos investimentos, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a

proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada; c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida. (BRASIL, 1967, p. 14).

A partir do entendimento de que era necessário superar o atraso relativo do Nordeste com o Centro-Sul, era fundamental que existisse uma política respaldada na intervenção estatal, com planejamento de forma integrada e que desdobrasse os problemas estruturais mais pertinentes. Foi a partir da experiência do GTDN e diante da necessidade de um órgão de intervenção estatal na região que foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959.

De acordo com Hirschman (1967):

A SUDENE, organismo federal para o desenvolvimento do Nordeste, foi criada, em dezembro de 1959, para coordenar as diversas repartições federais e estaduais que operam nessa região tradicionalmente subdesenvolvida e formular um programa de desenvolvimento regional harmônico e global. (HIRSCHMAN, 1967, p. 5).

A problemática que a SUDENE enfrentou para tentar superar o subdesenvolvimento do Nordeste foi a imprescindibilidade de redefinir todos os processos produtivos.

Além da SUDENE foram criadas posteriormente outras Superintendências regionais, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), ambas em 1967 e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1968. A lei que instituiu a criação da SUDENE, Lei número 3.692/1959, estabelecia que as iniciativas de desenvolvimento do Nordeste seriam pautadas por orientações contidas em Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social para o Nordeste. Segundo Diniz (2001, p. 7), “a implementação das diretrizes do GTDN e dos primeiros planos diretores da SUDENE se tornaram difíceis, não só pela escassez de recursos, mas principalmente pelos conflitos de interesse”. Tais conflitos derivaram de uma parcela considerável das elites empresariais e políticas do Nordeste, que por contradição foram contra a criação da SUDENE.

### 3.2 O PLANO DE INCENTIVOS FISCAIS: MECANISMO 34/18

Em 1961 foram criados os incentivos fiscais, que tinham como objetivo atrair a iniciativa privada para a realização de investimentos no Nordeste, mediante abatimento no imposto de renda.

Com a criação dos primeiros planos diretores da SUDENE originou-se o Artigo 34/18. O “34” foi o artigo da lei que aprovou o primeiro plano diretor da SUDENE (Lei número 3.995 de 14 de dezembro de 1961) e o “18” foi o que sancionou o programa para o período 1963-1965, através da Lei número 4.239 de 27 de junho de 1963, conferindo ênfase a alguns projetos do primeiro plano. A junção desses dois artigos foi um mecanismo, que ficou conhecido como incentivos fiscais. Resumidamente, o 34/18 foi uma espécie de política de substituição de importação, que a SUDENE implantou para a região Nordeste.

Os instrumentos utilizados por trás do mecanismo 34/18 foi uma maneira de atrair empreendimentos privados externos à região Nordeste e impulsionar o seu crescimento e desenvolvimento.

Segundo Moreira (1979):

O 34/18 desempenhou um papel central no forte movimento das inversões industriais do Nordeste, proporcionado através do baixo custo do capital. Resumidamente, este sistema consiste em que as pessoas jurídicas possam deixar de pagar ao Tesouro Nacional até 50% do montante de seus impostos sobre a renda, para investir ou reinvestir em projetos na área Nordeste, reconhecidos pela SUDENE como prioritários para o desenvolvimento da região. Tal dispositivo é válido em todo país. Os recursos das deduções que se efetuam sobre o Imposto de Renda (IR) para esta finalidade, são depositados no Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e liberados somente com autorização da SUDENE, depois de analisada e aprovada a solicitação ou o projeto, para aplicação específica. Teoricamente, os que têm feito as deduções do IR podem solicitar a aplicação destes recursos em projetos próprios ou de terceiros e para isto dispõem de um prazo de até 3 anos no máximo, desde a data em que hajam depositado no BNB a última cota de sua dedução. (MOREIRA, 1979, p. 88).

Considerando o seu desenho institucional, o 34/18 permitia a concessão de estímulos fiscais e financeiros para projetos nos setores industriais, agropecuários e de telecomunicações. O setor industrial nordestino foi um dos setores que mais experimentaram modificações, pois de fato ocorreram modernização e diversificação no processo de produção. A industrialização no Nordeste despertou grande interesse para os industriais do Centro-Sul, pois este interesse se justificava propriamente na necessidade da indústria nacional, tanto do ponto de vista de novas

oportunidades de inversões na região, como também para a abertura de mercados de bens intermediários e de capital que eram produzidos no Centro-Sul.

No entanto, o impacto contrário para os industriais nordestinos foi a migração da indústria dinâmica da região Sudeste para o Nordeste, que conseguiu abarcar boa parte dos recursos para os seus projetos, reduzindo a participação das indústrias tradicionais que já existiam na região, que não conseguiu competir *pari passu* com o conglomerado das indústrias do Sudeste que se formou. Destaca-se também que os industriais do Centro-Sul, mais precisamente dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro desempenharam papel importante no montante das inversões realizadas através do mecanismo 34/18. Isto decorreu do fato desses dois estados deterem uma concentração significativa de indústrias e, conseqüentemente, maior volume de imposto de renda. Deste modo, portavam maior capacidade para optar pelo mecanismo do 34/18.

O 34/18, sem dúvida, significou um mecanismo importante para a expansão da atividade privada e beneficiou as grandes empresas, o que proporcionou a desconcentração espacial das atividades e ao mesmo tempo ampliou o mercado consumidor. Moreira (1979, p. 99) afirma que, “os incentivos fiscais do 34/18 constituíram uma das linhas principais da política governamental, estimulando a inversão privada”.

### 3.3 A TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE E OS INSTRUMENTOS DE INCENTIVOS DURANTE O II PND

De acordo com a literatura especializada, é notória a relevância que a política regional teve para a região Nordeste, principalmente a partir da modernização de amplos setores produtivos. Além disso, é notória a grande diferença que foi feita pelas políticas setoriais nacionais.

Segundo Moreira (1979):

A partir de 1970 as questões de desenvolvimento regional passaram pela primeira vez a serem visualizadas sob uma perspectiva nacional, através da chamada compatibilização de planos, o que significou, embora no campo teórico, uma mudança fundamental da política, contribuindo para a eliminação definitiva das abordagens de política econômica. (MOREIRA, 1979, p. 162).

O reconhecimento dos impactos produzidos por políticas nacionais mais amplas, como por exemplo, infraestrutura de transportes, energia, comunicações e habitação impactam de maneira mais relevante as trajetórias e dinâmicas regionais que simplesmente as políticas regionais. Nesse sentido, é importante destacar que nos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs) foram realizados gastos expressivos nas regiões menos desenvolvidas. No caso da região Nordeste daremos destaque aos investimentos realizados durante o II PND.

Um dos propósitos do II PND, que seria consubstanciado através do foco na indústria de bens intermediários, foi o do desenvolvimento e integração da economia nacionalmente. Nesse contexto, a economia do Nordeste experimentou consideráveis transformações. Foram elaborados projetos agrícolas e, principalmente, industriais, o que propiciou crescimento da região à frente do crescimento do resto do país em boa parte dos anos 1980. (ALCÂNTARA, 2011).

Durante o II PND a SUDENE foi colocada em plano secundário no processo de desenvolvimento do Nordeste. Segundo o governo dos militares a superintendência não soube orquestrar de maneira eficaz a distribuição dos recursos. Além disso, existiam problemas de natureza ideológica, pois enquanto a SUDENE seguia as ideias estruturalistas da CEPAL, de um desenvolvimento com orientação nacionalista, em ambiente democrático, o governo militar seguia o desenvolvimentismo positivista.

O afastamento da SUDENE das políticas regionais fez com que a instituição perdesse progressivamente recursos para o desenvolvimento das suas políticas. Diante desse contexto, ficou a cargo do governo central a criação de novas linhas de financiamento através dos bancos oficiais (Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), além de fundos especiais para a industrialização. A estratégia adotada foi de caráter mais seletivo, sendo que o Governo Federal passaria a ter um controle maior dos recursos que seriam destinados para a região e para o apoio dos setores específicos.

Conforme se pôde constatar ocorreram algumas mudanças no âmbito dos incentivos fiscais, seja no sentido de melhoramento, como também de extensão para outros setores produtivos. Uma das mudanças importantes foi a substituição do 34/18 pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR). Esta mudança ocorreu simultaneamente com o II PND, através da Lei número 1.376 de 12 de dezembro de 1974. O FINOR veio para desempenhar um papel mais compatível com os

modernos sistemas de financiamento, constituído de recursos aplicados em ações e debêntures, destinado a apoiar financeiramente empreendimentos instalados ou que viessem a se instalar na área de atuação da SUDENE, tendo como principal fonte de recursos as opções para Imposto de Renda para Pessoas Jurídicas de todo o país. Atrelado ao mercado de capitais e com o propósito de corrigir algumas deficiências causadas pelo sistema 34/18, como por exemplo, as altas taxas de captação e a demora na implantação dos projetos privados.

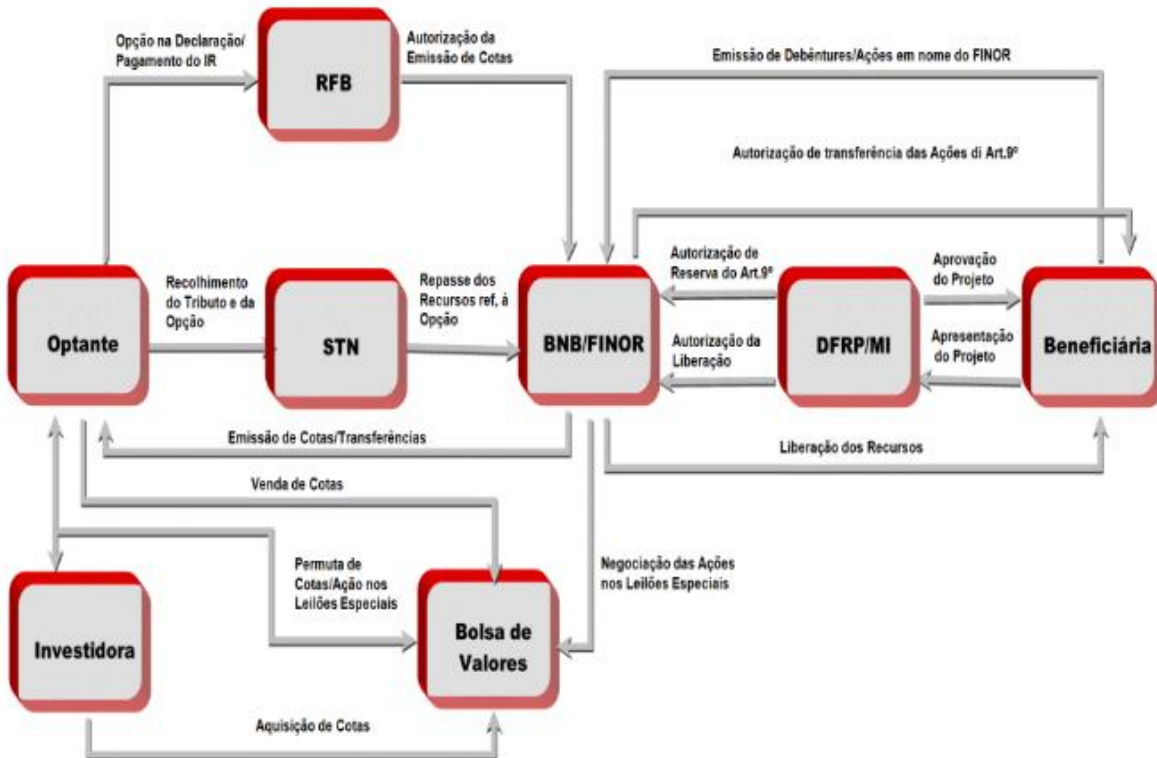
De acordo com Oliveira (1990):

A contribuição financeira do FINOR (que é uma dedução do imposto de renda) às empresas toma a forma de certificados de investimento de propriedade dos investidores/dedutores (empresas e pessoas físicas). Nos leilões do FINOR, os certificados são transformados em ações das empresas nas quais se fizeram aplicações. Essa transformação, a rigor, interessa apenas às próprias empresas que utilizaram o FINOR, pois tais ações são negociáveis durante quatro anos. Além disso, compõem o capital de empresas de pouca visibilidade à percepção dos investidores de Bolsa de Valores. Nestas condições, as próprias empresas beneficiadas pelo Finor recompram suas ações (derivadas dos certificados), transformando o mercado acionário do FINOR em um mercado cativo, na verdade uma ficção de mercado de capitais. (OLIVEIRA, 1990, p. 69).

A figura 1 apresenta o esquema operacional do FINOR.



Figura 1 - Fluxo operacional do FINOR



Fonte: Extraído do site do BNB. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/informacoes-gerais>

Antes do II PND a economia nordestina era produtora, essencialmente, de bens de consumo não duráveis, no qual predominavam os ramos de alimentos e têxteis. Foi a partir do II PND e com o processo de integração nacional que a região se transformou economicamente. A indústria tradicional nordestina foi induzida a modernizar-se, principalmente no segmento têxtil.

Considerando os investimentos realizados durante o II PND, Araújo (2000) destaca a atuação do Estado nacional em alguns dos principais setores:

Nos anos 70, quando o Estado brasileiro, a partir da estratégia definida no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), realizou importante programa de investimentos públicos e, com ele, sustentou a dinâmica da economia nacional num contexto internacional de crise, o Nordeste também se incluiu nessa tendência. Nesse momento, a PETROBRÁS comandou, na Bahia, a implantação do pólo petroquímico de Camaçari, e a Companhia Vale do Rio Doce implementou o Complexo de Carajás, com parte do projeto localizando-se no Maranhão. Merecem também referência os investimentos do sistema ELETROBRÁS. (ARAÚJO, 2000, p. 207).

O Nordeste foi a região que exibiu taxas de crescimento superiores à média nacional na maioria dos períodos, exceto na fase do “milagre econômico”. No entanto, durante a crise dos anos 1980 a região foi a menos atingida.

A atuação do Estado na região Nordeste foi diversificada, pois foi capaz de subsidiar a instalação de filiais de grandes oligopólios industriais e realizar um modesto programa de apoio às micro e pequenas empresas.

Constata-se que o setor público foi quem puxou o crescimento das atividades econômicas da região, nos anos 1970 e 1980. De acordo com Araújo (2000):

Segundo dados da SUDENE (1992), atividades como bens imóveis e serviços às empresas; atividades financeiras; produção de energia elétrica e abastecimento de água; serviços comunitários sociais e pessoais, destacaram-se como atividades muito dinâmicas. E na maioria delas, o investimento público foi fundamental. Aliás, o setor público tem no Nordeste um peso maior na formação bruta de capital fixo total do que na média nacional. Investindo, produzindo, incentivando, criando infraestrutura econômica e social, o Estado se faz presente com grande intensidade na promoção do crescimento da economia nordestina. (ARAÚJO, 2000, p. 208-209).

Observa-se que a economia nordestina criou ao longo da sua formação diversos subespaços que são considerados modernos e dinâmicos. Dentre estes setores, podem ser destacados os seguintes: o complexo petroquímico de Camaçari, o polo têxtil e de confecções de Fortaleza, o complexo minero-metalúrgico de Carajás, o polo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro (que possui uma agricultura irrigada de alto padrão), as áreas da moderna agricultura de grãos (que contempla os estados da Bahia, Maranhão e Piauí), o polo de fruticultura do Rio Grande do Norte (que também utiliza um moderno sistema de irrigação no Vale do Açu) e os diversos polos turísticos implantados nas principais cidades do litoral nordestino. (ARAÚJO, 2000).

### 3.4 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AO LIMIAR DO TERCEIRO MILÊNIO

Com o fim do regime militar no Brasil ocorreu o processo de redemocratização, a partir de 1985. Em 1988 foi promulgada uma nova Constituição Federal, esta Constituição representou para os estados e municípios uma elevação na capacidade de arrecadação própria.

O capítulo tributário permitia uma maior autonomia e o aumento da capacidade de arrecadação própria dos municípios. O objetivo principal era o de reduzir as desigualdades regionais através da criação de Fundos específicos para o financiamento das regiões menos desenvolvidas (Norte – FNO, Centro Oeste – FCO e Nordeste – FNE). Esses fundos teriam fonte garantida de recursos a partir do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR).

Durante o período compreendido entre 1990 a 1997 o Nordeste foi bastante prejudicado pelo desaquecimento dos investimentos públicos na região. Apesar dos problemas macroeconômicos decorrentes do déficit público e da hiperinflação que penalizou o país no início dos anos 1990, a região ainda conseguiu registrar crescimento superior ao do Brasil.

Ainda que a importância da problemática regional tenha sido posta na Constituição Federal de 1988, a década de 1990 e a primeira metade da década de 2000 foram marcadas pelo esvaziamento do planejamento regional, exceto para as atividades ligadas ao setor turístico e a agricultura irrigada. Pode-se afirmar também que o descaso de alguns governadores do Nordeste com a SUDENE se intensificou durante a década de 1990, sendo uma prova disso o acirramento da chamada ‘Guerra Fiscal’ entre os estados. Este episódio agravou ainda mais a ideia de se pensar o Nordeste como um todo. A SUDENE passou por um processo de extinção em 2001, através de uma Medida Provisória assinada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. O discurso utilizado pelo então governo foi o de que a instituição estaria passando por uma situação que envolvia fraude e má regulação de alguns Fundos de Investimento que eram gerenciados pela Superintendência. Além da Medida que extinguiu a SUDENE e criou a Adene, o FINOR foi substituído pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN). A Adene foi criada com *status* de agência executiva.

As discussões acerca da problemática regional foram retomadas durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

De acordo com Silva (2015):

Assim, no final do ano de 2003, uma equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração (MI), liderada por Tânia Bacelar de Araújo, elaborou a proposta original da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. O processo de discussão e de negociações em torno da elaboração da nova política durou até 2007, quando esta foi instituída por meio de decreto. (SILVA, 2015, p. 8).

Vale salientar que Tânia Bacelar de Araújo já pregava o discurso da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento regional no país desde a década de 1990.

A recriação da SUDENE também ocorreu no ano de 2007, através do Projeto de Lei Complementar número 125 de 3 de janeiro de 2007.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) visava os seguintes objetivos: reduzir as desigualdades regionais; e impulsionar as potencialidades das regiões menos desenvolvidas, atuando nos territórios de pouco interesse aos agentes de mercado. A PNDR também definiu uma tipologia de regiões para delimitar as áreas prioritárias na sua atuação. As regiões são classificadas das seguintes formas: **microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda**. Com exceção das microrregiões de alta renda, as demais são alvo de interesse para atuação da PNDR.

O desenvolvimento regional tem vários instrumentos para a sua execução. A PNDR utiliza os seguintes instrumentos a nível federal: FCO, FNE, FNO, Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), além do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) e o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) que ainda estão em funcionamento. É importante destacar que, desde a Constituição de 1988, os Fundos Constitucionais vêm demonstrando serem o principal instrumento de política para o desenvolvimento regional no Brasil.

O capítulo 3 deste trabalho se propõe à realização de uma abordagem mais detalhada do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). A análise dos dados contemplará o período de 2010 a 2016.

## **4 O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE: UMA ABORDAGEM DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) PARA O PERÍODO 2010-2016**

### **4.1 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE: OBJETIVOS E ÁREA DE ATUAÇÃO**

A problemática das desigualdades regionais mais uma vez ganhou destaque no cenário político pós ditadura militar. A razão disso foi a constatação de um atraso das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste em relação às economias localizadas nas regiões Sul e Sudeste. Nesse sentido foi a partir da Constituição Federal de 1988, que as regiões atrasadas conseguiram demandar ações do Estado para articular investimentos no intuito de corrigir os desequilíbrios intra e inter-regionais.

A lei número 7.827 criada em 27/09/1989 determinou a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, foi regulamentado a destinação de um percentual fixado em 3% (três por cento) da arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR), seja de pessoas físicas como também jurídicas e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. A dotação dos recursos para os Fundos é distinta, sendo que desses 3%, a distribuição ocorre da seguinte forma: 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). A partir de 2007 com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), os Fundos Constitucionais passaram a ser a principal fonte de financiamento para as áreas da PNDR – estagnadas, de baixa renda e dinâmicas.

Sobre a criação dos Fundos Constitucionais, Ferreira (2013) destaca:

A criação dos Fundos Constitucionais se deu devido à preocupação de correção dos desequilíbrios inter e intra regionais na busca de garantir às regiões mais pobres os recursos necessários ao seu crescimento e à melhora das condições sociais. Nesta direção, tais Fundos devem priorizar o atendimento a mini e pequenos produtores rurais, a micro e pequenas empresas, à região semiárida (no caso do FNE) e aos municípios localizados em microrregiões de baixa renda e de pouco ou nenhum dinamismo econômico no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). (FERREIRA, 2013, p. 78).

O FNE recebe mais recursos do que os outros dois Fundos, pois a região Nordeste possui adversidades climáticas e uma estrutura socioeconômica mais

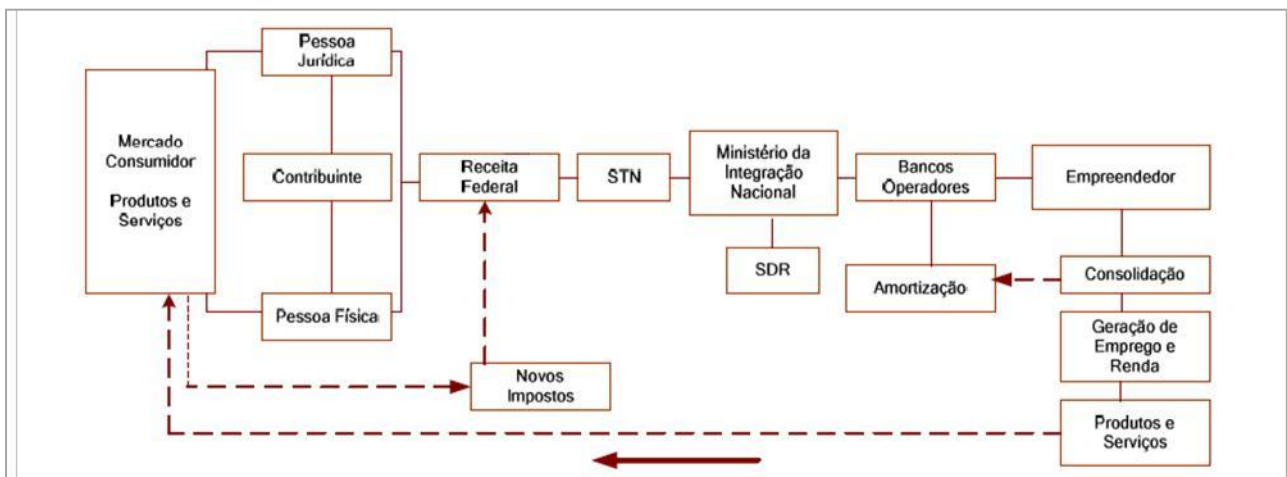
precária, mediante essas características fica assegurado por lei que deve ser destinado 50% dos recursos para a região semiárida, pois os municípios localizados nesta área são considerados prioritários. Para compreender o processo histórico da formação sócio-espacial do semiárido, é preciso referir-se aos efeitos da interiorização da principal atividade econômica que promoveu a ocupação da área e o crescimento da população no sertão: a pecuária e, posteriormente, o algodão. Foi a pecuária que promoveu a ocupação do interior nordestino.

O semiárido brasileiro atualmente é uma área que abrange oito estados nordestinos – exceto o Maranhão e mais oitenta e cinco municípios pertencentes ao Norte de Minas Gerais. Os critérios para definição dos municípios integrantes baseia-se em índices pluviométricos, índices de aridez e riscos de secas.

Os recursos do FNE podem ser aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo não governamental, por meio de instituição financeira de caráter regional (no caso, o BNB), conforme os planos da PNDR. De acordo com a legislação vigente, cabe ao Ministério da Integração Nacional (MI) as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do FNE.

A figura 2 demonstra o fluxo de execução do FNE.

**Figura 2 - Ciclo do FNE**



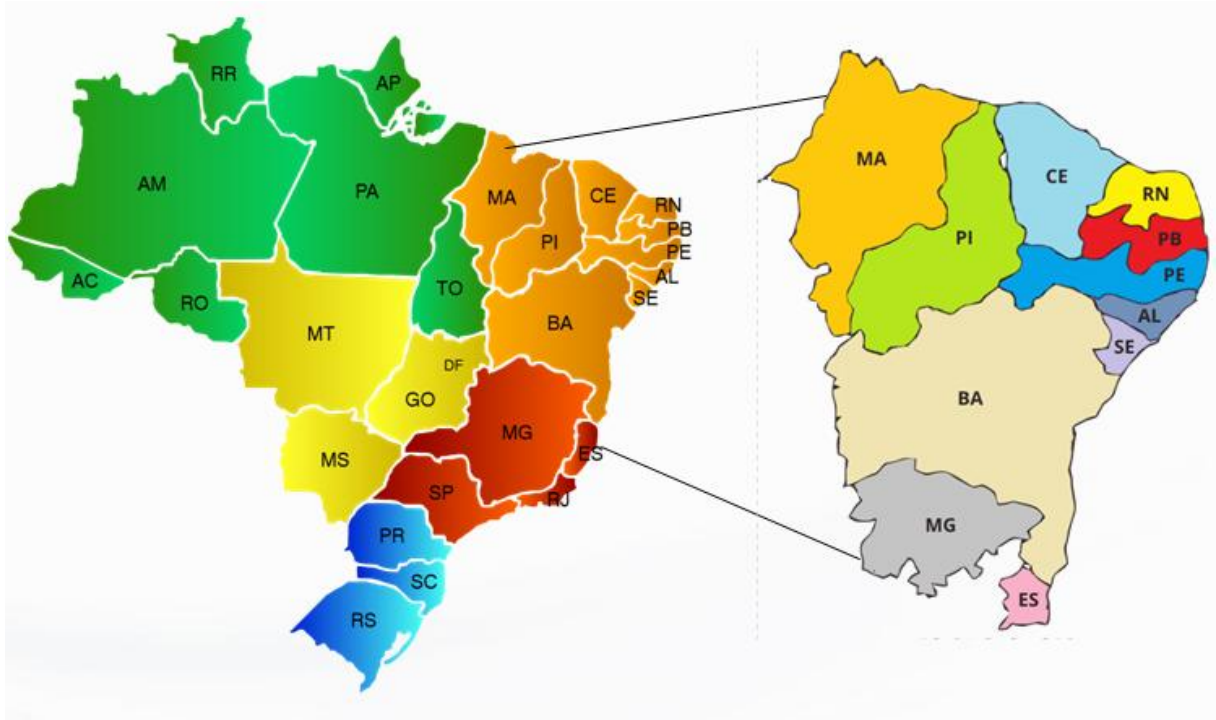
Fonte: Extraído de Ministério da Integração Nacional, 2009, p.12.

Conforme ilustrado na Figura 2 os recursos captados através do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são transferidos para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) através do intermédio do Ministério da Integração Nacional (MI). O Ministério da Integração é responsável pelo

estabelecimento das diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos do FNE, também supervisiona, acompanha e controla a aplicação dos recursos e avalia o desempenho do Fundo, por sua vez o Ministério destina os recursos para os bancos operadores. No caso do FNE, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é o agente financeiro responsável pela análise das propostas, inclusive quanto à viabilidade econômica e financeira do empreendimento, a partir da análise que é feita pelo Banco é possível enquadrar as propostas nas faixas de encargos e repassar os recursos para os agentes econômicos (cooperativas, grandes, médios, pequenos e mini/micro produtores) para realizarem as suas inversões produtivas gerando emprego e renda. É importante ressaltar que os projetos de atividades produtivas de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas e as atividades que utilizam matérias primas e mão de obra locais recebem tratamento preferencial para os pedidos de financiamento. Um aspecto relevante que deve ser considerado para o funcionamento do fluxo de recursos do Fundo é o comportamento da dinâmica econômica, já que a fonte de recursos deriva da produção industrial e da renda que são sensíveis a momentos de flutuações da economia.

O FNE atua financiando empreendimentos localizados nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, além da porção Norte dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, incluindo os Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, que atualmente estão inseridos na área de atuação da SUDENE.

**Figura 3 - Área de atuação do FNE**



Fonte: Extraído de SUDENE – Estatísticas do Nordeste/ Nordeste em números. 2010.

## 4.2 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE: TRAJETÓRIA DAS CONTRATAÇÕES (2010-2016)

O presente subitem irá tratar das contratações do FNE no período de 2010-2016. As contratações serão apresentadas do ponto de vista espacial (recursos contratados segundo as unidades federativas), setorial (recursos contratados segundo os setores de atividade) e segundo as unidades federativas e setores econômicos.

### 4.2.1 Contratações do FNE em perspectiva espacial

Os dados da tabela 1 apresentam as contratações do FNE por unidade federativa, no período analisado (2010-2016). As contratações do FNE durante o período 2010-2016 somaram R\$ 82.732,9 bilhões. Os estados que lideraram o ranking de contratações no citado período foram: a Bahia, em primeiro lugar, contratando R\$ 21.179,1 bilhões, o que representou 25,6% do volume contratado pelo FNE no período; em segundo lugar, o estado de Pernambuco, com o montante de R\$ 12.097,1 bilhões, o que representou 14,6% do total de recursos do FNE e, em



terceiro lugar, o estado do Ceará, que obteve R\$ 11.797,6 bilhões, o que correspondeu a 14,3%. Observa-se que os estados que mais concentram recursos contratados pelo FNE são as três maiores economias do Nordeste. Por esse motivo, o volume de recursos aplicados se destinam para esses estados, pois são os que possuem mais dinamicidade.

**Tabela 1 – Contratações FNE, por UF, em R\$ milhões (2010-2016)**

UF	Contratações em R\$ milhões
AL	3.437,4
BA	21.179,1
CE	11.797,6
ES	1.170,6
MA	8.761,5
MG	4.342,1
PB	4.129,3
PE	12.097,1
PI	6.862,6
RN	5.164,2
SE	3.791,4
<b>Total</b>	<b>82.732,9</b>

Fonte: Elaboração do autor. (2017).

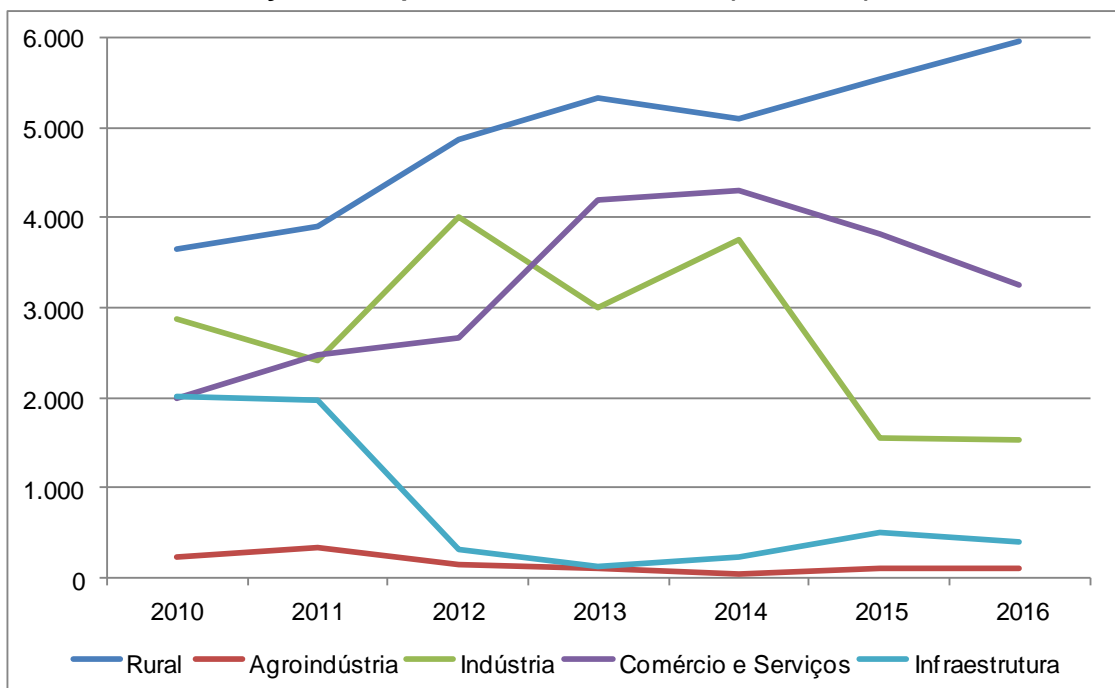
Com relação aos estados que menos contrataram recursos pelo FNE no período em análise, os que mais se destacaram foram: Espírito Santo, com R\$ 1.170,6 bilhões, o que representou 1,4% dos recursos contratados do FNE, Alagoas, com R\$ 3.437,4 bilhões, o que correspondeu a 4,2% do volume de contratações do FNE e Sergipe, com R\$ 3.791,4 milhões, que equivaleu a 4,6% do montante total contratado do FNE. Logo, constata-se que o desempenho inferior desses estados nas contratações realizadas, deve-se principalmente ao porte da economia que é atendida.

#### 4.2.2 Contratações do FNE em perspectiva setorial

O gráfico 1 ilustra a trajetória das contratações do FNE, por setor, durante o período de 2010-2016. O FNE atua no financiamento de cinco setores produtivos: Rural, Agroindústria, Indústria, Comércio e Serviços e Infraestrutura. O setor Rural contempla as atividades da agricultura e pecuária e o setor de Comércio e Serviços é agregado em um único setor, pois esta é a metodologia adotada pelo Banco do Nordeste.

O setor Rural foi o setor que mostrou melhor desempenho nas contratações do FNE durante toda a série. Acumulou durante o período o montante equivalente a R\$ 34,3 bilhões. Iniciou a série em 2010 com R\$ 3,6 bilhões contratados, seguiu com a trajetória de crescimento até 2013 e em 2014 teve uma leve queda, voltou a apresentar aumento no ano de 2015. Em 2016, fechou com o maior valor registrado da série, com o equivalente a R\$ 5,9 bilhões. No período analisado observou-se que as principais atividades que consumiram significativos valores no setor Rural foram a pecuária e a agricultura de sequeiro.

**Gráfico 1 – Contratações FNE, por setor, em R\$ milhões (2010-2016)**



Fonte: Elaboração do autor. (2017).

O setor da Agroindústria foi o setor que apresentou os valores mais baixos durante o período analisado. As contratações para este setor somaram durante a série (2010-2016) aproximadamente R\$ 1,0 bilhão de recursos. A série iniciou o ano de 2010 com R\$ 220,5 milhões, em 2011 apresentou crescimento e registrou o maior valor da série, quando contratou R\$ 336,8 milhões, nos anos seguintes (2012, 2013 e 2014) seguiu com uma tendência de queda, em 2015 voltou a crescer e em 2016 fechou o período com R\$ 104,1 milhões de recursos contratados. As principais atividades financiadas pelo setor Agroindustrial foram a de abate e preparação de carne, aves e pescado, a de processamento e beneficiamento de cana-de-açúcar e a de laticínios.

O setor da Indústria obteve o terceiro melhor desempenho nas contratações realizadas pelo FNE. As contratações realizadas durante o período somaram o total de R\$ 19,1 bilhões. A série iniciou o ano de 2010 com um montante de R\$ 2,8 bilhões contratados. Seguiu com uma trajetória oscilatória durante todos os anos e em 2012 alcançou o maior valor contratado durante o período, com R\$ 4,0 bilhões. Fechou a série, em 2016, registrando R\$ 1,5 bilhões de recursos contratados. As principais atividades financiadas pelo FNE setor Indústria foram as de bens de consumo não duráveis (produtos alimentícios, celulose e papel, bebidas, calçados e têxteis) e de bens de consumo intermediário (produtos químicos, minerais não metálicos, extração de carvão, petróleo e gás e indústria siderúrgica). São atividades que reforçam o padrão industrial tradicional da região e de complementaridade aos grandes centros do país.

O setor de Comércio e Serviços foi o setor que apresentou o segundo melhor desempenho das contratações do FNE durante o período 2010-2016. O setor conseguiu acumular durante a série o equivalente a R\$ 22,7 bilhões de recursos contratados. Em 2010 iniciou a série contratando R\$ 1,9 bilhões, seguiu com um crescimento acelerado até o ano de 2014, quando registrou o pico nas contratações com o montante de R\$ 4,3 bilhões. Encerrou a série, em 2016, com o equivalente a R\$ 3,2 bilhões de recursos contratados. As principais atividades financiadas pelo FNE no setor de Comércio e Serviços foram a de comércio (comércio varejista e comércio atacadista) e a de serviços (imobiliárias e aluguéis, saúde e telecomunicações).

O setor de Infraestrutura foi o que obteve o quarto melhor desempenho nas contratações do FNE durante o período 2010-2016. As contratações para o

respectivo setor foram no montante de R\$ 5,5 bilhões. A série iniciou o ano de 2010 contratando R\$ 2,0 bilhões, que foi o maior valor registrado, seguiu uma tendência de queda nos anos de 2011, 2012 e 2013, já em 2014 e 2015 recuperou um crescimento modesto e fechou a série em 2016 registrando um total de R\$ 397,6 milhões de recursos contratados. As principais atividades beneficiadas no setor de Infraestrutura foram produção e distribuição de eletricidade, gás e água e atividades auxiliares de transporte.

Evidencia-se mediante o gráfico 1 a baixa interseção setorial da economia nordestina, principalmente do setor da agroindústria e a questão do conservadorismo do setor rural para o período recente.

#### **4.2.3 Contratações do FNE segundo as unidades federativas e setores econômicos**

Este subitem tem como objetivo apresentar dados das contratações do FNE para as unidades federativas e os setores econômicos que são contemplados com os financiamentos nos anos de 2010, 2014 e 2016.

Os anos selecionados seguiram, a princípio, critério estritamente político, pois 2010 foi o último ano do segundo mandato de Lula da Silva e 2014, o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Já o ano de 2016, seguiu um critério eminentemente pragmático, pois é o último para o qual a fonte apresenta dados. Por outro lado, seguiu critério de ordem econômica, pois a economia nordestina, a princípio, foi pouco impactada pela crise econômica mundial e seguiu dinâmica semelhante à da economia nacional em 2010, sendo que a partir de 2015, a trajetória da economia nordestina foi fortemente influenciada pelos efeitos do 'ajuste' macroeconômico adotado.

As contratações do FNE no ano de 2010 somaram R\$ 10,8 bilhões. Os setores Rural e Agroindustrial absorveram, em conjunto, aproximadamente R\$ 3,9 bilhões, representando cerca de 36,1% do total das contratações do FNE.

**Tabela 2 – Contratações FNE\*, por UF e setor econômico, (R\$ milhões) – 2010**

UF	Rural	Agroindustrial	Industrial	Comércio e Serviços	Infraestrutura	Total
<b>AL</b>	120,6	43,8	260,6	40,5	-	<b>465,5</b>
<b>BA</b>	1.140,10	51,7	447	307,5	705,4	<b>2.651,90</b>
<b>CE</b>	333,2	5,7	1.076,70	568,2	-	<b>1.983,90</b>
<b>ES</b>	59,3	10,1	9,8	41,6	-	<b>120,9</b>
<b>MA</b>	592	0,2	61,1	230	45,6	<b>929,1</b>
<b>MG</b>	392,8	0,7	15,6	78,7	-	<b>487,8</b>
<b>PB</b>	92,6	24	60,1	100,4	258,1	<b>535,3</b>
<b>PE</b>	264,1	7,8	670,9	292,2	392,4	<b>1.627,60</b>
<b>PI</b>	381,1	1,8	58	112,8	220	<b>773,7</b>
<b>RN</b>	122,6	6,3	97,4	112,4	398,7	<b>737,5</b>
<b>SE</b>	158,4	68	108,9	105,8	-	<b>441,3</b>
<b>Total</b>	<b>3.656,8</b>	<b>220,1</b>	<b>2.866,1</b>	<b>1.990,1</b>	<b>2.020,2</b>	<b>10.755,10</b>

Fonte: Elaboração do autor. (2017).

\*a preços correntes.

O setor Rural foi o setor com maior participação na absorção de recursos, com valor contratado da ordem de R\$ 3,7 bilhões, representando 34% das aplicações do Fundo. Segundo a instituição que faz a intermediação dos recursos, este comportamento seria revelador de que é necessário o estímulo ao setor Rural, pois o fortalecimento do meio rural é importante para o desenvolvimento sustentável dos estados do Nordeste, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo, visando com isso, reduzir as migrações do campo para a cidade.

Os estados que obtiveram os maiores volumes de recursos do FNE para o setor Rural foram: Bahia (R\$ 1,140 bilhões), o que representou 31,2% dos recursos destinados para o setor, Maranhão (R\$ 592 milhões), que correspondeu a 16,2% dos recursos e Minas Gerais (R\$ 392,8 milhões), que representou 10,7% das contratações.

O FNE setor Agroindustrial aplicou, no decorrer do ano de 2010, R\$ 220 milhões, o que representou 2,1% do volume contratado através do FNE no referido ano. Os investimentos realizados no setor Agroindustrial beneficiaram todos os estados da área de atuação do Banco do Nordeste. O estado de Sergipe foi o que

obteve o maior percentual nas contratações do setor, pois foram absorvidos R\$ 68 milhões (30,9%). A maior parte dos recursos foi destinada para a atividade de indústria de combustíveis nucleares, refino de petróleo e álcool. Em seguida, aparecem os estados da Bahia, que contratou R\$ 51,7 milhões (23,5%), e de Alagoas, que aplicou R\$ 43,8 milhões (19,9%). Estes três estados foram responsáveis pela absorção de 74,3% dos recursos do setor Agroindustrial no ano de 2010.

O setor Industrial contratou em 2010 cerca de R\$ 2,9 bilhões, o que correspondeu a 26,7% das contratações do FNE no ano. O FNE setor Industrial atendeu a todos os estados da área de atuação do BNB. Com relação aos estados que mais contrataram destacaram-se os seguintes: Ceará, que contratou R\$ 1,076 bilhões (37,6%), Pernambuco, com o montante de R\$ 670,9 milhões contratados (23,4%), e Bahia com R\$ 447 milhões (15,6%).

O FNE destinado para o setor de Comércio e Serviços contratou em 2010 cerca de R\$ 1,9 bilhões, representando 18,4% do total do Fundo. Em relação à distribuição espacial, o FNE setor de Comércio e Serviços atendeu a todos os estados na área de atuação do Banco. As unidades federativas que tiveram as melhores performances nas contratações foram: Ceará, com R\$ 568,2 milhões (28,6%), Bahia, R\$ 307,5 milhões (15,4%) e Pernambuco, R\$ 292,2 milhões (14,7%).

O setor de Infraestrutura através do FNE contratou em 2010 mais de R\$ 2 bilhões, que equivaleu a 18,8% dos recursos para o FNE no mesmo ano. Com relação à distribuição dos recursos por unidade federativa, foram seis os estados beneficiados. Os estados que mais se destacaram com o volume de contratações foram: Bahia, com a aplicação de R\$ 705,4 milhões (34,9%), Rio Grande do Norte, R\$ 398,7 milhões (19,7%) e Pernambuco, R\$ 392,4 milhões (19,4%). Destacam-se dois projetos financiados para infraestrutura, sendo um em Guimarães (RN) e outro em Candeias (BA). Ambos os projetos são voltados para produção e distribuição de energia elétrica.

As contratações do FNE, no ano de 2014, somaram aproximadamente R\$ 13,5 bilhões, registrando incremento de 20,06% em relação ao ano de 2010, quando foram contratados cerca de R\$ 10,8 bilhões.

**Tabela 3 - Contratações FNE\*, por UF e setor econômico, (R\$ milhões) – 2014**

UF	Rural	Agroindustrial	Industrial	Comércio e Serviços	Infraestrutura	Total
AL	129	0,9	288,4	156,1	-	<b>574,5</b>
BA	1.604,80	13,5	812,3	854,7	181,9	<b>3.467,30</b>
CE	457,4	1,5	318,3	838,7	48,3	<b>1.664,40</b>
ES	54,5	2,9	113,5	44,1	-	<b>215,2</b>
MA	825,6	1,8	119,4	380,6	-	<b>1.327,60</b>
MG	405	0,1	27,7	120,9	-	<b>553,9</b>
PB	200,9	9,3	111,7	224,2	3,3	<b>549,5</b>
PE	374,7	2,7	977	538,8	-	<b>1.893,40</b>
PI	707,3	2,2	147,6	267,5	-	<b>1.124,70</b>
RN	172,4	9,4	127	592,9	-	<b>901,8</b>
SE	170,1	1,3	718,2	291	-	<b>1.180,70</b>
<b>Total</b>	<b>5.101,7</b>	<b>45,6</b>	<b>3.761,1</b>	<b>4.309,5</b>	<b>233,5</b>	<b>13.453,70</b>

Fonte: Elaboração do autor. (2017).

\*a preços correntes.

As contratações do FNE no setor Rural, no ano de 2014, totalizaram cerca de R\$ 5,1 bilhões, representando 37,9% do volume de contratações com recursos do FNE. Os onze estados da área de atuação do FNE receberam recursos do setor Rural. Em 2014, os estados que obtiveram os maiores volumes de recursos do FNE setor Rural foram Bahia, R\$ 1,6 bilhões (31,5%), Maranhão, R\$ 825,6 milhões (16,2%) e Piauí, R\$ 707,3 milhões (13,9%). Os aludidos estados obtiveram 61,6% do volume de recursos contratados no setor Rural.

O setor Agroindustrial aplicou, no decorrer do ano de 2014, aproximadamente R\$ 46 milhões, o que representou 0,3% do volume contratado pelo FNE no ano. Considerando o total de recursos contratados pelo setor em 2010, no valor de R\$ 220 milhões, observa-se uma redução de 382,7% entre os dois períodos. A repetição desse ciclo de encolhimento das atividades agroindustriais coincide com os recentes e sucessivos períodos de estiagem que têm vitimado alguns estados da região. Os contratos realizados com recursos do FNE no setor Agroindustrial contemplaram todos os estados da área de atuação do BNB. O estado da Bahia foi responsável pela maior parte do volume de recursos contratados, com cerca de R\$ 13,5 milhões, o que representou 29,3% do total de

recursos destinados ao setor, seguido pelo Rio Grande do Norte, R\$ 9,4 milhões (20,5%) e Paraíba R\$ 9,3 milhões (20,3%).

No ano de 2014, o FNE setor Industrial contratou R\$ 3,7 bilhões, correspondendo a 27,3% das contratações totais do FNE no período, apresentando acréscimo de 23,8% no volume de contratações, em relação ao exercício de 2010. Todos os estados que fazem parte da área de atuação do BNB foram atendidos. Os estados de Pernambuco, Bahia e Sergipe, receberam a maior parcela dos recursos e, juntos, foram responsáveis por 67,6% das contratações do FNE no setor Industrial. Pernambuco contratou o montante de R\$ 977 milhões (26,0%), Bahia contratou R\$ 812,3 milhões (21,6%) e Sergipe R\$ 718,2 milhões (19,1%).

O FNE setor Comércio e Serviços contratou, no ano de 2014, cerca de R\$ 4,3 bilhões, representando 32% do total de recursos contratados pelo FNE. Em relação à distribuição espacial, o FNE setor Comércio e Serviços esteve presente em todos os estados pertencentes à área de atuação do Banco. As unidades federativas que obtiveram maior volume de contratações foram: Bahia, R\$ 854,7 milhões (19,8%), Ceará, R\$ 838,7 milhões (19,5%) e Rio Grande do Norte, R\$ 592,9 milhões (13,8%).

O setor de Infraestrutura, através do FNE, contratou cerca de R\$ 233,6 milhões no ano de 2014, o que correspondeu a 1,7% do total contratado pelo FNE no mesmo período. Os recursos contratados no setor de Infraestrutura foram destinados a somente três estados da área de atuação do FNE. Em 2014, foram beneficiados os seguintes estados: Bahia, R\$ 181,9 milhões (77,9%), Ceará, R\$ 48,3 milhões (20,7%) e Paraíba, R\$ 3,3 milhões (1,4%). Os recursos da Bahia foram aplicados no setor de transportes e dos demais na produção de energia, água e gás.

As contratações do FNE, no ano de 2016, foram de aproximadamente R\$ 11,2 bilhões, comparando-se com o ano de 2014, registra-se uma redução de 19,69% no volume de contratações.



**Tabela 4 - Contratações FNE\*, por UF e setor econômico, (R\$ milhões) – 2016**

UF	Rural	Agroindustrial	Industrial	Comércio e Serviços	Infraestrutura	Total
AL	202,9	0,16	34,4	146,7	-	<b>384,3</b>
BA	1.930,70	26,1	626,7	600,6	397,6	<b>3.581,90</b>
CE	433,7	2,5	258,8	595,5	-	<b>1.290,80</b>
ES	66,1	12,5	81,4	43,5	-	<b>203,7</b>
MA	924,2	6,9	30	316,1	-	<b>1.277,40</b>
MG	639,1	0,15	11,6	118,8	-	<b>769,7</b>
PB	283,3	10,8	72,9	207,3	-	<b>574,4</b>
PE	449,3	22,7	242,4	574	-	<b>1.288,50</b>
PI	665,5	5,4	83,2	157,5	-	<b>911,8</b>
RN	190,6	6,3	57,3	330,8	-	<b>585,1</b>
SE	177,6	10	26,1	158,6	-	<b>372,4</b>
<b>Total</b>	<b>5.963,0</b>	<b>103,5</b>	<b>1.524,8</b>	<b>3.249,4</b>	<b>397,6</b>	<b>11.240,50</b>

Fonte: Elaboração do autor. (2017).

\*a preços correntes.

As contratações do FNE no setor Rural, no ano de 2016 somaram R\$ 5,9 bilhões, representando 53% do volume de contratações totais do FNE. É significativo o peso deste setor no ano de 2016. Todos os estados pertencentes à área de atuação do BNB receberam recursos. Os estados que conseguiram obter mais recursos contratados foram: a Bahia, R\$ 1,9 bilhões (32,4%), Maranhão, R\$ 924,2 milhões (15,5%) e Piauí, R\$ 665,5 milhões (11,2%).

Com relação aos contratos realizados pelo FNE no setor Agroindustrial em 2016 somaram aproximadamente R\$ 104 milhões. Todos os estados que fazem parte da área de atuação do BNB foram beneficiados. Os estados que usufruíram de mais recursos foram: Bahia, R\$ 26,1 milhões (25,1%), Pernambuco, R\$ 22,7 milhões (21,9%) e Espírito Santo, R\$ 12,5 milhões (12%).

Para o ano de 2016 o FNE setor Industrial investiu a cifra de R\$ 1,5 bilhões, o que representou 13,5% dos recursos do Fundo para o referido ano. O FNE setor Industrial foi contratado em todos os estados da área de atuação do BNB. Sendo que os que mais contrataram os recursos foram: Bahia, R\$ 626,7 milhões (41,1%), Ceará, R\$ 258,8 milhões (16,9%) e Pernambuco, R\$ 242,4 milhões (15,9%).

O FNE para o setor de Comércio e Serviços contratou no ano de 2016 o valor de R\$ 3,2 bilhões, o que representou a parcela de 28,9% dos recursos

contratados pelo Fundo em 2016. Os estados que apresentaram o maior volume das contratações foram: Bahia, R\$ 600,6 milhões (18,5%), Ceará, R\$ 595,5 milhões (18,3%) e Pernambuco, R\$ 574 milhões (17,7%).

Em 2016, o FNE setor de Infraestrutura contemplou apenas um estado que foi a Bahia. A contratação deste estado foi de R\$ 397,6 milhões, sendo destinado para a atividade de saneamento básico dos municípios de Feira de Santana (BA) e Camaçari (BA).

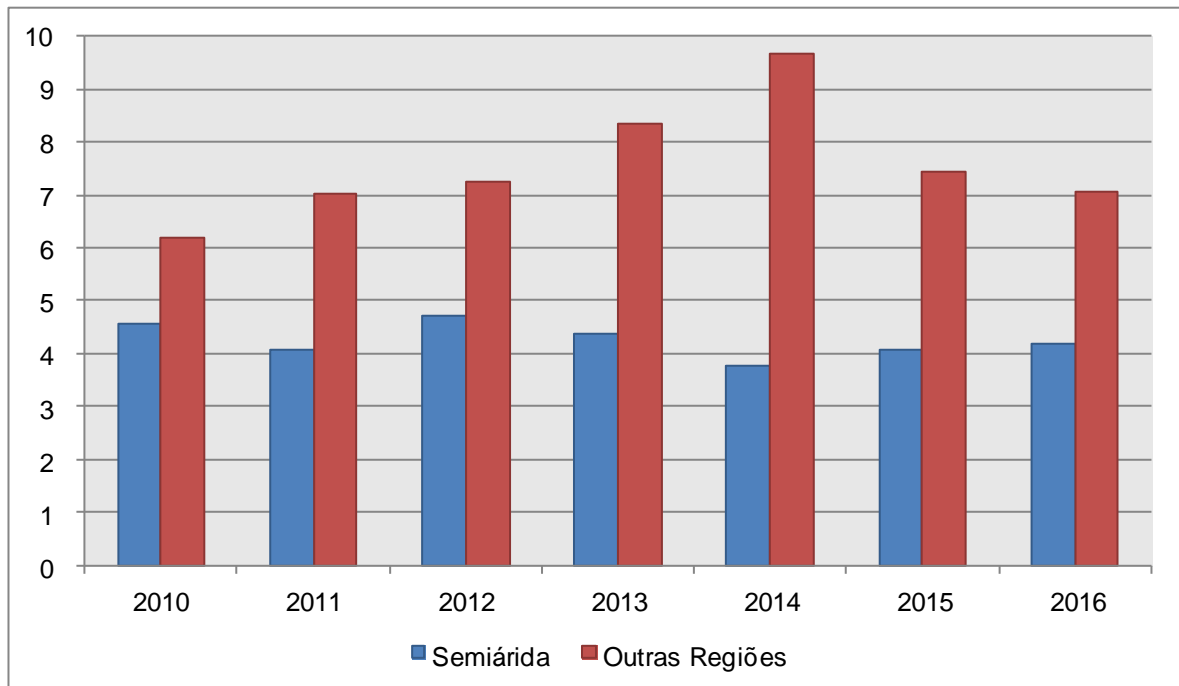
Considerando o desempenho dos anos selecionados, observa-se que o ano de 2014 foi o que mais se destacou no montante das contratações realizadas pelo FNE, já no ano de 2016 é registrada uma queda no volume de contratações. Isso se deve em parte aos impactos do recuo da confiança de consumidores e empresários, decorrentes de acontecimentos não econômicos.

#### 4.3 CONTRATAÇÕES REGIÃO SEMIÁRIDA X OUTRAS REGIÕES (2010-2016)

Este subitem tem como objetivo apresentar a distribuição dos recursos do FNE de acordo com a área climática ao longo do período 2010-2016. O gráfico 2 apresenta os dados do volume de contratações realizadas pelas referidas regiões (semiárida e outras regiões).

Durante o período em análise, observa-se que as contratações fora da região semiárida foram as que tiveram desempenho superior, revelando que os recursos aplicados na região semiárida tiveram um percentual inferior aos 50% determinados pelo Art. 159, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal.

O volume contratado pela região semiárida no período de 2010-2016 foi de R\$ 29,7 bilhões, enquanto que as outras regiões localizadas fora do semiárido contrataram R\$ 52,9 bilhões. O desempenho superior das outras regiões deve-se em grande parte ao volume contratado pelos setores rural, industrial e de comércio e serviços, que estão localizados fora da região semiárida e que possuem mais demandantes de recursos.

**Gráfico 2 - Contratações região semiárida x outras regiões, em R\$ bilhões (2010-2016)**

Fonte: Elaboração do autor. (2017).

Durante o ano de 2010 as contratações do FNE na região semiárida foram no montante de R\$ 4,5 bilhões, enquanto que as outras regiões localizadas fora do semiárido contrataram R\$ 6,1 bilhões.

Em 2011 observa-se que a região semiárida sofreu uma redução nas suas contratações de 12,3%, sendo contratado o valor de R\$ 4,0 bilhões, para as outras regiões houve um crescimento de 11,9% comparado ao ano de 2010, sendo contratado o equivalente a 7,0 bilhões.

Para o ano de 2012 registrou-se um crescimento inferior das contratações das outras regiões comparada com a região semiárida. Enquanto a região semiárida obteve um crescimento de 13,7% em relação a 2011, as outras regiões tiveram um aumento de apenas 3,2%.

Considerando o ano de 2013 observa-se um movimento diferente. A região semiárida sofre uma redução de 7,8% em relação ao ano de 2012 contratando a cifra de R\$ 4,3 bilhões, já as outras regiões alcançam um crescimento de 13,1%, contratando o volume de R\$ 8,3 bilhões.

Em 2014 as contratações da região semiárida continuaram em queda e registraram um decréscimo de 15,7% em relação ao de 2013, atingindo o montante de R\$ 3,7 bilhões. As outras regiões obtiveram melhor performance, registrando um crescimento de 13,7% e alcançando o valor de R\$ 9,6 bilhões (maior valor da série).

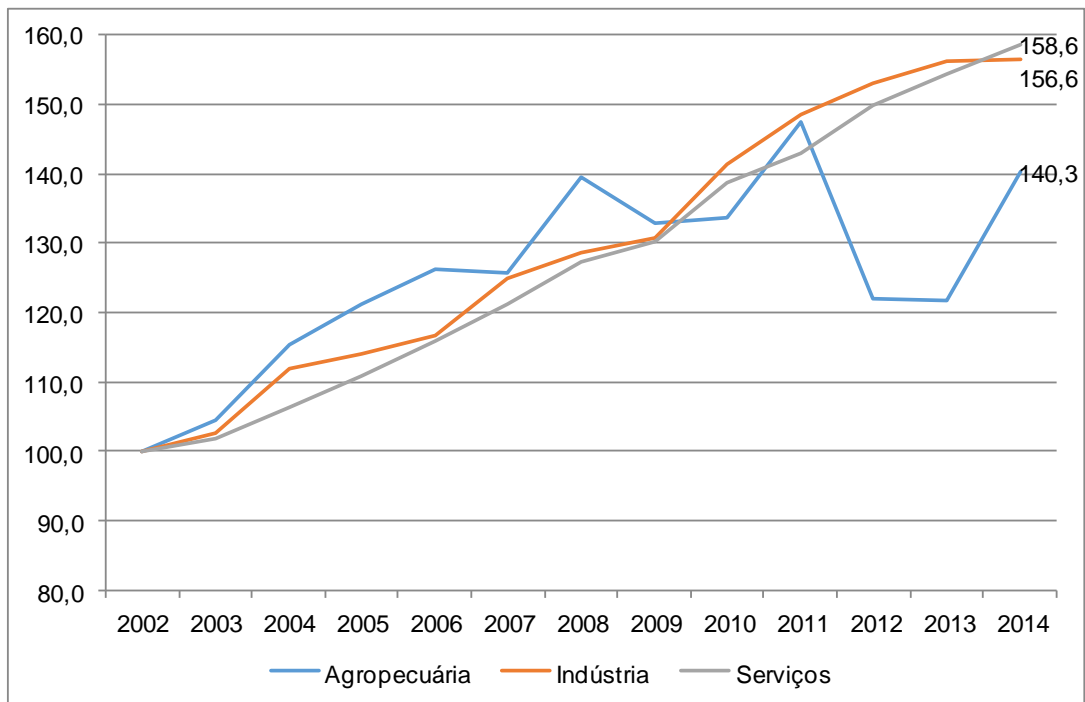
Para o ano de 2015 a trajetória foi invertida, a região semiárida conseguiu um crescimento de 7,2% contratando R\$ 4,0 bilhões, enquanto que as outras regiões sofreram uma redução brusca de 30,3% e contratou R\$ 7,4 bilhões.

Encerrando a série em 2016 observa-se que a região semiárida teve um leve crescimento de 2,9%, contratando R\$ 4,1 bilhões. Já as outras regiões mantiveram a tendência decrescente e registraram uma queda de 5,3% contratando o equivalente a R\$ 7,0 bilhões.

#### 4.4 DINÂMICA RECENTE DA REGIÃO NORDESTE

A trajetória do valor adicionado dos três grandes setores econômicos do Nordeste é reveladora da expressiva dinâmica expansiva da região no período 2002-2014. As taxas médias anuais de crescimento da agropecuária, da indústria e dos serviços foram de 3,1%, 4,2% e 4,3%, respectivamente. Ademais, constata-se que o “produto” da agropecuária foi o que apresentou a maior flutuação entre os segmentos econômicos. A indústria, por sua vez, apresentou volatilidade menor do que a agropecuária, enquanto os “serviços” exibiram crescimento contínuo, praticamente sem apresentar flutuação ao longo de todo o período.

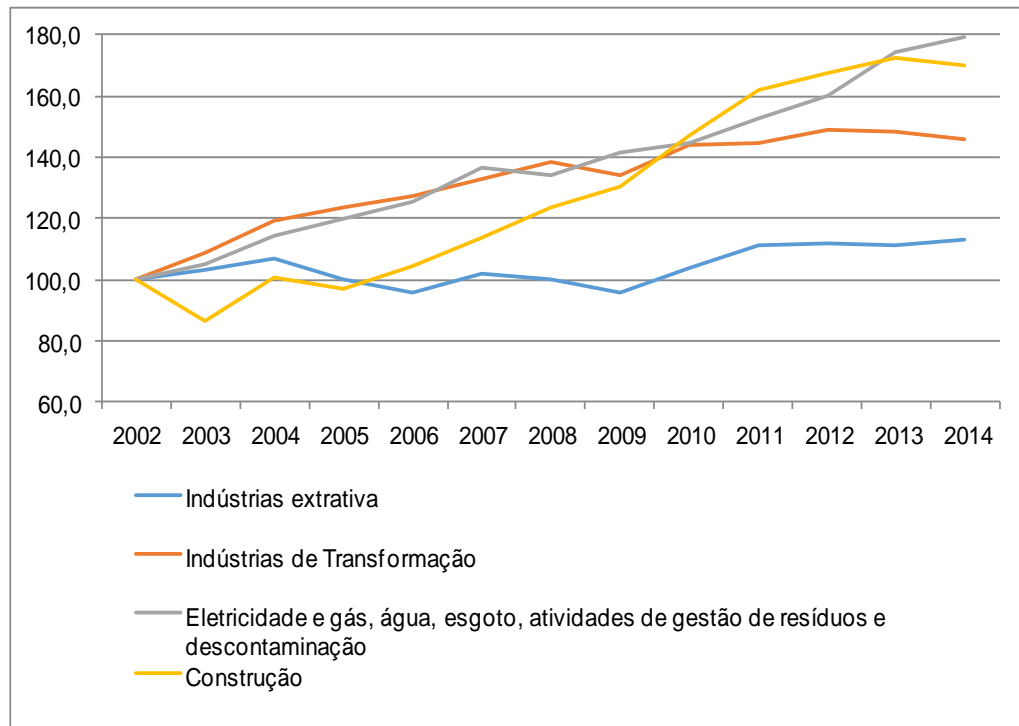
**Gráfico 3 – Volume do valor adicionado bruto (2002=100), 2002-2014**



Fonte: Elaboração do autor. (2017).

Para a agropecuária, os dados apresentados no gráfico 3 mostram que a atividade teve crescimento no período de 2002 a 2009 superior à indústria e serviços. De 2009 até 2014 seguiu uma trajetória oscilatória. Finalizou o período em 2014 com crescimento, porém abaixo da indústria e dos serviços.

Com relação à indústria, os dados mostram que o seu crescimento foi ascendente e superior aos demais setores a partir de 2009. As atividades que mais se destacaram no volume do valor adicionado bruto foram a de Construção e a de Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, conforme pode ser observado no gráfico 4.

**Gráfico 4 – Valor adicionado bruto da indústria (2002=100), 2002-2014**

Fonte: Elaboração do autor. (2017).

Em relação ao setor de serviços, o gráfico 4 mostra que o setor teve um crescimento ascendente em todos os anos e conseguiu alcançar no último ano posição de destaque no volume do valor adicionado bruto. Existe uma série de atividades que assumem importância no valor adicionado bruto do setor de serviços. A tabela 5 apresenta o índice do valor adicionado bruto real das atividades econômicas que fazem parte desse setor. As principais, em termos de crescimento, foram: em primeiro lugar, Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; em segundo lugar, Serviços prestados às empresas; em terceiro lugar, Comércio, manutenção e reparação de veículos automotores e motocicletas; e em quarto lugar, Atividades imobiliárias.

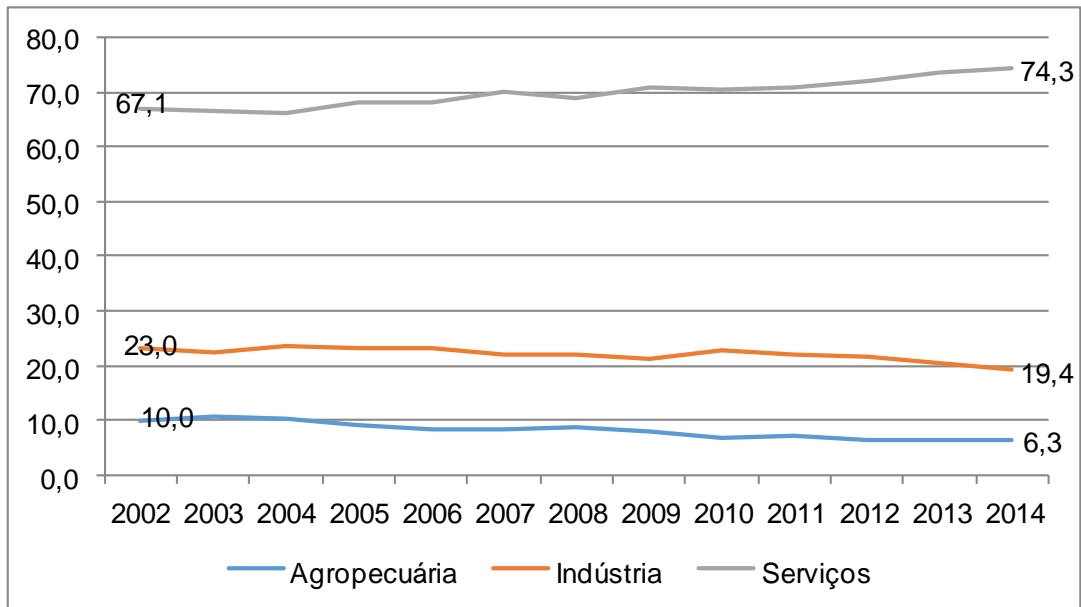
**Tabela 5 – Valor adicionado bruto serviços (2002=100), 2002-2014**

Atividades econômicas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Comércio, manutenção e reparação de veículos automotores e motocicletas	100,0	100,1	107,4	116,1	124,6	132,6	141,3	139,4	156,9	159,4	166,0	171,8	179,1
Transporte, armazenagem e Correios	100,0	96,9	105,6	108,8	112,2	119,4	130,7	123,9	139,1	147,8	155,9	158,8	169,1
Alojamento e alimentação	100,0	102,2	107,7	114,9	122,1	122,6	130,7	133,0	138,3	149,9	160,5	161,3	169,6
Informação e comunicação	100,0	101,3	102,8	110,1	110,3	116,0	126,8	116,1	121,5	125,6	137,2	145,9	156,9
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	100,0	98,4	102,9	109,6	120,5	136,6	155,2	175,1	192,8	206,4	221,2	228,6	235,6
Atividades Imobiliárias	100,0	104,2	110,0	114,2	119,5	127,0	134,1	139,4	146,8	150,5	159,5	168,2	169,4
Serviços prestados às empresas	100,0	100,6	105,9	114,3	120,7	127,4	134,7	141,7	151,4	161,0	174,6	185,9	193,9
Administração, educação, saúde, pesquisa e desenvolvimento públicas, defesa, seguridade social	100,0	102,8	106,0	107,0	111,0	113,4	114,3	118,0	120,5	122,2	123,2	125,6	124,8
Educação e saúde privadas	100,0	102,2	103,7	106,9	106,4	106,1	110,4	111,4	116,0	122,5	129,2	128,8	135,9
Outros serviços	100,0	99,8	104,9	109,5	112,4	112,7	121,0	129,2	127,5	127,8	133,2	134,1	135,6

Fonte: Elaboração do autor. (2017).

Apresentado o panorama geral sobre a trajetória de crescimento da economia nordestina, empreende-se, a seguir, uma breve apresentação sobre a participação dos segmentos econômicos na economia regional.

No período em análise, é possível observar o grande peso que o setor de serviços tem no valor adicionado bruto da economia do Nordeste. O setor de serviços foi o setor que obteve crescimento destacado em toda a série. Por esse motivo, iniciou a série em 2002 registrando uma participação de 67,1% no valor adicionado bruto e finalizou em 2014 em 74,3%, maior percentual registrado.

**Gráfico 5 – Participação no valor adicionado bruto (%), 2002-2014**

Fonte: Elaboração do autor. (2017).

Outro aspecto a destacar é a participação do setor industrial que foi o segundo mais importante no valor adicionado bruto, apresentando uma tendência decrescente com relativa estabilidade durante o período analisado. Iniciou a série em 2002 com uma participação de 23,0% no valor adicionado bruto e encerrou em 2014 em 19,4%.

Com relação à agropecuária foi o setor que apresentou o desempenho mais ínfimo da série. Iniciou a série em 2002 registrando a participação de 10,0%, seguiu com uma trajetória declinante e finalizou o período em 2014 em 6,3%.

Finalizando o presente tópico, vale ressaltar que os resultados decorrentes da trajetória apresentada anteriormente são reveladores de que a economia nordestina tem se afirmado como eminentemente terciária. A agricultura tornou-se pouco expressiva, por ter perdido importância relativa continuamente há várias décadas. A indústria, sobretudo, a partir dos anos 1990, quando houve a introdução de um modelo de desenvolvimento de orientação liberal, deixou de constituir papel relevante na política regional e, por isso, passou a apresentar participação relativa de estável a decrescente na composição da produção regional. O terciário, por sua vez, tem sido aquele com maior 'dinamismo' na região. Entretanto, vale salientar não se trata de um terciário em que predominam as atividades vinculadas ao terciário



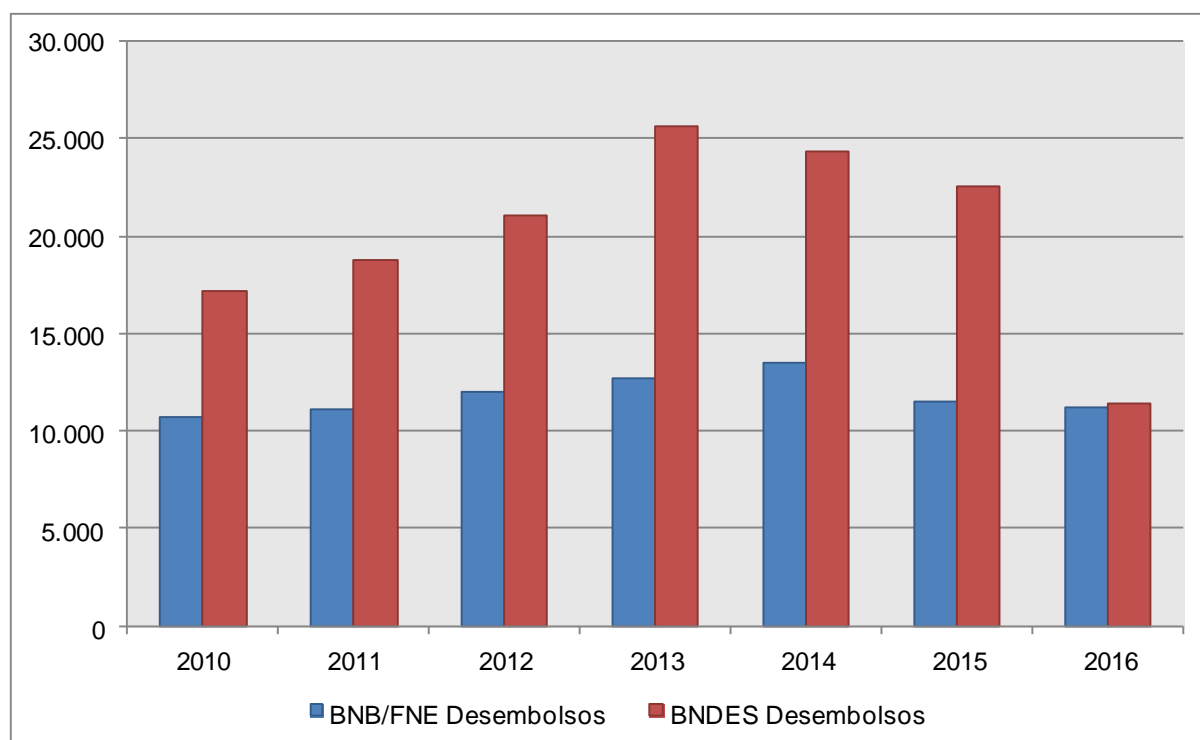
moderno. Trata-se de um terciário fortemente dependente dos segmentos mobiliário, comercial e, sobretudo, do setor público.

#### 4.5 UMA ABORDAGEM COMPARATIVA DAS CONTRATAÇÕES DO FNE EM FACE AOS DESEMBOLSOS DO BNDES NO PERÍODO 2010-2016

O presente subitem tem por objetivo relatar a atuação dos desembolsos do BNB/FNE e do BNDES para a região Nordeste no período 2010-2016. A comparação é pertinente, haja vista ser imprescindível a ação dos dois Bancos de Desenvolvimento para o fomento da economia nordestina.

O gráfico 6 apresenta a evolução dos desembolsos contratados pelos dois Bancos no período de 2010-2016. Analisando os dados percebe-se que durante o período, os desembolsos efetuados pelo BNDES foram os que mais sobressaíram. Considerando-se todo o período, o volume financeiro liberado pelo BNDES na região Nordeste foi de R\$ 140,9 bilhões contra R\$ 82,7 bilhões do BNB/FNE.

**Gráfico 6 – Desempenho dos desembolsos do BNB/FNE e do BNDES: uma comparação para o período 2010-2016 (R\$ bilhões)**



Fonte: Elaboração do autor. (2017).

A performance do BNDES foi superior ao BNB/FNE, pois a maior parte dos desembolsos ficou por conta de apoio a projetos públicos. Estes financiamentos são volumosos e atendem a projetos multidimensionais que beneficiam desde a construção de uma rodovia à fundação de unidades hospitalares, redes de água e saneamento básico. São financiamentos que promovem o bem-estar social da população. Em seguida, vem o financiamento para as atividades petroquímicas, transporte rodoviário, parques eólicos e usinas termelétricas. Enquanto isso, o BNB/FNE financiou mais as atividades ligadas às micro, pequenas e médias empresas e o setor rural, que são atividades que absorvem menores aportes de recursos para o seu financiamento.

Observa-se que durante o período de 2010 a 2014 houve crescimento do volume de recursos contratados nos dois Bancos, sendo de extrema importância esse ciclo de crescimento do crédito produtivo no período pós-crise. Em 2011 o BNDES obteve um crescimento de 8,3% em relação ao ano anterior, enquanto que o BNB/FNE foi de 3,0%. Para o ano de 2012 foi registrado crescimento nas contratações em ambos os Bancos, sendo que o BNDES conseguiu alcançar 10,8% e o BNB/FNE 7,4%. Em 2013 o BNDES registrou um crescimento de 18,0% em suas contratações e alcançou o maior valor da série (R\$ 25,6 bilhões), já o BNB/FNE obteve um crescimento de 5,9%. A partir de 2014 as contratações do BNDES iniciam uma trajetória de queda, no referido ano foi registrada uma queda de 5,2%, enquanto que o BNB/FNE conseguiu um crescimento de 5,4%. No ano de 2015, os dois Bancos registram contração nos seus desembolsos, o BNDES reduziu em 8,3% e o BNB/FNE em 17%. Em 2016 ocorreu uma queda significativa do crédito do BNDES, sendo reduzido em 97,5% em relação ao ano de 2015, enquanto que o BNB/FNE registrou uma redução de 2,3%.

Considerando o desempenho obtido nos três últimos anos da série, é notório que os impactos econômicos e o cenário político repercutiram nos desembolsos dos Bancos, pois o crédito é uma das variáveis impactadas em períodos recessivos e de incerteza. Haja vista que, em momentos de crise, a confiança dos agentes econômicos é reduzida e isso pode levar a uma continuidade do processo recessivo.

Os conteúdos apresentados nos dois últimos tópicos são reveladores da expressiva dinâmica da atividade econômica e da expansão do crédito na economia nordestina no período recente. Para além do crédito, a dinâmica regional certamente foi resultado de uma política econômica expansionista que propiciou que as áreas

com os piores indicadores de renda e de riqueza experimentassem tal performance. Embora seja comum se destacar que o problema do desenvolvimento regional encontra-se relacionado principalmente ao financiamento, as informações anteriormente apresentadas nos permitem colocar em causa tal posicionamento. O fato é que os financiamentos não edificaram uma indústria de transformação autônoma e moderna, pois continuou fomentando a indústria tradicional.

A princípio, dois pontos reforçam a posição aqui apresentada. Em primeiro lugar, a oferta excedente de recursos do FNE, é indicadora de que não é por insuficiência de recursos que a economia do Nordeste enfrenta problemas de crescimento. Em segundo lugar, a relativa estabilidade das contratações do FNE sinaliza que estas não podem ter sido as indutoras do elevado dinamismo ocorrido no período 2002-2014. Na realidade, os recursos contratados do FNE se relacionam a ações de investimento induzido. Logo, os tomadores precisam ter expectativas de ganho que compensem a contratação de recursos. Então, se algum mecanismo dispara o crescimento da economia nordestina, acaba por induzir novas contratações. Do contrário, a demanda se retrai.

Já os financiamentos oriundos do BNDES envolvem características de investimento autônomo e investimento induzido. As ações induzidas estão relacionadas, principalmente, às ações de investimento do empresariado. As ações autônomas relacionam-se, sobretudo, às ações do setor público. Assim, concretamente, uma vez que houve decisão estatal de expandir a infraestrutura logística, energética e social e urbana, principalmente, a economia nordestina pôde crescer a uma velocidade mais elevada e, assim, induzir inclusive os investimentos induzidos do empresariado da região. Esta reflexão, certamente, lança ao menos um pequeno feixe de luz sobre a propalada e obscura questão do financiamento como o grande entrave para o desenvolvimento da região Nordeste. Portanto, parece teórica e empiricamente que menos que uma questão de financiamento, trata-se muito mais de uma questão de modelo de desenvolvimento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de desenvolvimento econômico no Brasil ocorreu de maneira desigual, o que originou no país uma disparidade socioeconômica acentuada entre as regiões. Diante das dessemelhanças regionais existentes no país, o governo central vem, desde o início do século XX, promovendo políticas de desenvolvimento regional com o propósito de proporcionar um crescimento econômico mais igualitário entre os estados.

É fato que a economia desenvolveu-se sendo financiada, principalmente, pelo capital externo à região e estatal. O papel do Estado não ficou limitado apenas ao financiamento, pois ele foi também planejador e executor de parte expressiva dos investimentos do período. Há também que se considerar que no período compreendido entre 1952 e 1979 a economia brasileira galgou altas taxas de crescimento do PIB, tendo ocorrido um aumento progressivo do setor industrial na estrutura econômica.

Dentre as regiões que constituíram foco de políticas de desenvolvimento regional, ao longo do século XX, a região Nordeste foi uma das principais beneficiadas, desde a criação de um Banco voltado para o desenvolvimento da região. Entretanto, vale ressaltar que o célebre documento “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”, constituiu efetivamente a primeira estratégia de desenvolvimento regional na região, que passou por uma discussão coletiva para a sua elaboração. O documento do GTDN foi elaborado e coordenado por Celso Furtado e, em seguida, em 1959 ocorreu a criação da SUDENE. Esta instituição desempenhou papel importante para o desenvolvimento da região durante a sua existência. Porém, desde a efetivação do golpe militar foi empreendido um esforço de esvaziamento dessa instituição. Assim, ao final da década de 1980 foi apresentada uma nova proposta voltada para o enfrentamento das desigualdades regionais no país.

A partir da Constituição de 1988 foi resgatada a questão das disparidades regionais, ou seja, o atraso relativo que persistia entre as regiões atrasadas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e regiões desenvolvidas (Sul e Sudeste). A partir de então, a expectativa criada foi que o problema da desigualdade entre as regiões seria solucionado com a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, ou seja, mecanismos compensatórios deveriam promover a redução das diferenças inter-regionais. Os recursos dos Fundos para o financiamento do desenvolvimento

regional são garantidos através de fundos de poupança compulsória e dentre as políticas regionais existentes contam com o maior volume monetário destinado ao desenvolvimento econômico regional.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal objeto de uma análise no período recente neste trabalho, é um instrumento de financiamento para a região que é direcionado pelo lado da oferta isto é, através da disponibilidade dos recursos pela instituição financeira que é responsável pela intermediação do crédito junto aos agentes produtivos.

A análise dos dados para o período compreendido 2010-2016 permitiu constatar uma concentração dos recursos nas três maiores economias da região, que são: Bahia, Ceará e Pernambuco. Assim, é provável que, na área de abrangência do FNE, apenas os agentes privados de atividades mais desenvolvidas, nos municípios com melhor acesso à infraestrutura bancária e de informação, são os que se candidatam a esses recursos. Portanto, o que pode explicar a concentração de recursos majoritariamente nesses três estados é a atuação das forças de mercado, pois é pouco provável que atividades de setores ou áreas menos propícias (semiárido, por exemplo) sejam atendidas dada a imperfeição dos mercados locais como mecanismo de alocação de recursos de investimentos. O resultado é que o FNE tende a se concentrar nos municípios de estados mais dinâmicos da sua área de abrangência, com pouco impacto no restante do território.

Embora a região Nordeste tenha passado por diversas transformações do ponto de vista econômico-espacial, há que se considerar a existência de “vários nordestes”, como chama atenção Tânia Bacelar, ou seja, a região encontra-se dividida, pois existem estados com uma estrutura produtiva relativamente mais sólida e com dinamismo, convivendo com outros estados com áreas extremamente atrasadas, nas quais o capital não tem interesse, mesmo havendo disponibilidade de recursos. Nestas áreas, o desenvolvimento via gastos induzidos dificilmente será demandado, então nessa situação é importante a atuação do Estado através de gastos autônomos.

Portanto, pode-se dizer que a atual política de desenvolvimento que está em curso na região vem sendo executada em uma outra conjuntura e com outros desafios. Pode-se afirmar que a proposta que foi adotada para o GTDN foi concebida a partir da concepção do intervencionismo juntamente com o desenvolvimentismo. Com a mudança do modelo econômico nos anos 1990, se

promoveu outro estilo de desenvolvimento, que alterou significativamente o estilo de desenvolvimento anteriormente praticado no Nordeste.

A análise do período recente possibilitou depreender que a política creditícia, via bancos estatais, tem exercido um papel de grande relevância para o desenvolvimento da economia nordestina. Entretanto, constitui apenas um aspecto do processo de desenvolvimento, de modo que não responde pelo processo na sua inteireza.

Assim, pode-se destacar que os sucessivos excedentes de oferta de crédito diante da demanda são reveladores de que o FNE não se constituiu na efetiva solução das desigualdades regionais e não poderia, dado que a demanda por esses recursos é induzida pela expectativa de ganhos dos agentes que empreendem ações produtivas. Além disso, as decisões autônomas de gastos parecem ter desenvolvido papel mais importante para a dinâmica da economia nordestina, haja vista os aportes mais elevados dos recursos captados via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Assim, embora um tema acadêmico não possa ser dado como encerrado, dado que é sempre passível de reinterpretações, chega-se ao final do presente trabalho de pesquisa com a convicção de que é elevado o grau de confiança na hipótese inicialmente proposta.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, André Felipe Soares de. **A dinâmica da economia nordestina no período de vigência e maturação dos investimentos do II PND (1975-1985): a influência da política de substituição de importações**. 2011. 76 f. (Trabalho de Conclusão de Curso em ciências econômicas), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

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

BANCO DA AMAZÔNIA. Disponível em: <<http://www.bancoamazonia.com.br/index.php/institucional-obanco-historia>>. Acesso em 12 de abr. de 2017.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. Disponível em: <<http://www.brde.com.br/institucional/>>. Acesso em 12 de abr. de 2017.

BASTOS, Carlos P.; BRITTO, Gustavo. Introdução. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Celso Furtado, 2ª edição, 2010.

BRASIL, GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Recife: SUDENE, 1967.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **20 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO – FNE – FNO)**. 2009. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=beabe174-cd93-4b2c-9857-05b73b31ab8d&groupId=407753](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=beabe174-cd93-4b2c-9857-05b73b31ab8d&groupId=407753)>. Acesso em 12 de abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste –FNE. **Relatório de gestão**: Exercícios de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

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

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp, 2002.

COSTA, Fernando Nogueira da; DEOS, Simone Silva de. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. **Revista Análise Econômica**, Ano 20, n. 38, 2002.

CRUZ, Paulo Roberto D. C. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. 1984. 256 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1984.

CRUZ, Paulo Roberto D. C. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra. **Economia e Sociedade**, v. 3, n. 1, p. 65-81, 2016.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Texto para discussão, v. 159, 2001. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20159.pdf>>. Acesso em 30 de mar. de 2017.

FERREIRA, Ester William. **Fundos Constitucionais e o Financiamento do desenvolvimento via bancos públicos: uma análise da distribuição de recursos do FNE**. 2013. 267 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia (IEUFU), Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. et al. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

HERMANN, Jennifer. **O papel dos bancos públicos**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para discussão CEPAL – IPEA, 15).

HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento industrial no nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. **Revista Brasileira de Economia**, v. 21, n. 4, p. 5-34, 1967.

JAYME JUNIOR, Frederico G.; CROCCO, Marco. Bancos públicos e desenvolvimento econômico: uma introdução. In: JAYME JUNIOR; CROCCO. (Org.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

JAYME JUNIOR, Frederico G.; CROCCO, Marco. Bancos públicos, federalismo e políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: JAYME JUNIOR; CROCCO. (Org.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

LIMA, Antonio Ernani M. Crise e transformação do financiamento ao desenvolvimento no Brasil: instituições, fontes de poupança e políticas. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 27, n. 3, p. 95-108, 2000.

MOREIRA, Raimundo. O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 27, p. 67-92, 1990.

PINHEIRO, Maurício M. S. Fundos de poupança compulsória e financiamento da economia: 1990/1997. 1998.

PRATES, Daniela M.; CINTRA, Marcos A. M. Fundos de poupança compulsória como instrumentos de *funding* na economia brasileira. In: JAYME JUNIOR; CROCCO. (Org.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.



SANTOS, Fabiana; NOGUEIRA, Mara; CROCCO, Marco. Sistema financeiro e atuação dos bancos públicos no desenvolvimento regional no Brasil. In: JAYME JUNIOR; CROCCO. (Org.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

SILVA, Simone Affonso da. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. 2015.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; COSTA, Fernando Nogueira da. Financiamento de longo prazo no Brasil: um mercado em transformação. 2013.