



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E
SECRETARIADO EXECUTIVO (FEAACS)
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ÉMERSON TAVARES PEREIRA

**A TRAJETÓRIA DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL E SUA ATUAÇÃO NA ECONOMIA DO
NORDESTE BRASILEIRO.**

FORTALEZA
2013

ÉMERSON TAVARES PEREIRA

**A TRAJETÓRIA DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL E SUA ATUAÇÃO NA ECONOMIA DO
NORDESTE BRASILEIRO.**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dra. Mônica Alves Amorim

FORTALEZA
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

P489t Pereira, Émerson Tavares.
A trajetória do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e sua atuação na economia do Nordeste brasileiro / Émerson Tavares Pereira - 2013.
51 f.: il.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2013.
Orientação: Profa. Mônica Alves Amorim.

1.Desenvolvimento regional 2.Economia regional 3. Bancos de desenvolvimento I. Título

ÉMERSON TAVARES PEREIRA**A TRAJETÓRIA DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E SUA ATUAÇÃO NA ECONOMIA DO NORDESTE BRASILEIRO.**

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará (UFC), e se encontra à disposição dos interessados na biblioteca da referida universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data de aprovação ____/____/____

	Nota
_____ Prof. Mônica Alves Amorim Prof. Orientador	_____
	Nota
_____ Profa. Sandra Maria Guimarães Callado Membro da Banca Examinadora	_____
	Nota
_____ Profa. Eveline Barbosa Silva Carvalho Membro da Banca Examinadora	_____

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder o dom da vida, aos meus pais Josefina Tavares Pereira e Francisco Gilberto Pereira, irmãos Semíramis, Rafael e Gilberto Júnior. Minha namorada Jamyle França e a toda minha família que, com muito carinho e apoio não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

A minha Avó querida que tanto fez por mim, que Deus a abençoe cada dia mais e que permaneça conosco por muito tempo.

À professora Mônica Alves Amorim pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

Aos amigos Diogo de Matos, Lucas Valente, Arenilson Santos, Jean Sampaio, David Milfont e Joelma Coutinho pelo incentivo e pelo apoio constante. Com vocês, as pausas entre um parágrafo e outro de produção melhora tudo o que tenho produzido na vida.

A todos aqueles que de alguma forma estiveram e estão próximos de mim, fazendo esta vida valer cada vez mais a pena.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo a análise da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social nas cinco grandes regiões do Brasil, sobretudo na região Nordeste, após o Banco também ter assumido uma postura regional no final dos anos 90. Ao longo da monografia faz-se referência aos Bancos de Desenvolvimento expondo aspectos como: surgimento, função e papel no desenvolvimento regional. Em seguida expomos a criação e o desenvolvimento do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social com seu histórico e peculiaridades dentro do contexto nacional. A presente pesquisa também se detém a avaliar o grau de atendimento regional por meio da relação desembolso BNDES/PIB e a importância dos desembolsos dessa instituição para a geração de empregos no Nordeste.

Palavras-chave: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Bancos de Desenvolvimento e Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

This paper aims at analyzing the activity of the National Bank for Economic and Social Development in the five major regions of Brazil, especially in the Northeast, after the Bank has also taken a regional approach in the late 90s. Throughout the monograph reference is made to the Development Banks exposing aspects such as appearance, function and role in regional development. Then we explain the creation and development of the Bank for Economic and Social Development including their history and peculiarities within the national context. This research also has to assess the degree of regional service through BNDES/PIB and the importance of this institution disbursements for job creation in the Northeast.

Keywords: National Bank for Economic and Social Development; Development Banks and Regional Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Número de contratações por porte do beneficiário no Norte do Brasil (2001)..	23
Figura 2 – Evolução dos desembolsos do BNDES no Brasil (2002-2011).....	28
Figura 3 – Distribuição percentual doas empréstimos do BNDES de acordo com porte da empresa.....	28
Figura 4 – Distribuição dos desembolsos segundo o ramo de atividade no Nordeste.....	35
Figura 5 – Desembolsos acumulados para os estados do Nordeste.....	36
Figura 6 – Operações diretas.....	38
Figura 7 – Operações indiretas.....	38
Figura 8 – Desembolsos para a região Nordeste segundo o porte do beneficiário.....	39
Figura 9 – Distribuição regional dos desembolsos.....	44
Figura 10 – Desembolsos do BNDES/BNB (2004-2009).....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recebimento regional de recursos do sistema BNDES – 2000.....	13
Tabela 2 – Importações sobre a oferta total de bens industriais (1949-1955).....	26
Tabela 3 – Evolução das fontes de recursos (Cr \$ Milhões) – 1952-1978.....	33
Tabela 4 – Evolução das fontes de recursos.....	34
Tabela 5 – Classificação do porte da empresa.....	38
Tabela 6 – Desembolsos do BNDES para o PAC por região	39
Tabela 7 – Distribuição e evolução de desembolsos por região.....	40
Tabela 8 – Amostra final quanto a empresas apoiadas e não apoiadas por recursos do BNDES.....	41
Tabela 9 – Resultados do método de regressão Propensity Score Matching (1997-2003).....	42
Tabela 10 – Desembolso anual por região (2003-2010).....	43
Tabela 11 – Relação entre os desembolsos do sistema BNDES e o Pib regional.....	46
Tabela 12 – IEF e o IDH por estado.....	46
Tabela 13 – Evolução do IEF por quintil de desembolso (2000-2005).....	48

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 O Problema Regional.....	15
1.2 Abordagens sobre o Problema Regional.....	16
1.3 O Investimento Público e sua Distribuição Regional.....	19
1.4 O Papel dos Bancos de Desenvolvimento.....	20
1.5 Bancos de Desenvolvimento Atuantes sobre os desequilíbrios regionais no Brasil	21
2 CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO BNDES.....	26
2.1 Perspectiva Histórica.....	26
2.2 Breve Histórico da Instituição.....	29
2.3 Fontes de Recursos.....	32
3 DISTRIBUIÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES NO NORDESTE SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADES.....	34
4 OS DESEMBOLSOS DO SISTEMA BNDES, O PIB REGIONAL E A GERAÇÃO DE EMPREGO NO NORDESTE.....	43
4.1 O Desempenho Operacional do Sistema BNDES por Região.....	43
4.2 Os Desembolsos do Sistema BNDES em Relação ao PIB Regional.....	45
4.3 O Incentivo do BNDES na Geração de Emprego no Nordeste.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
BIBLIOGRAFIA.....	51

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca de Economia Regional envolve uma série de fatores que partem da diferenciação e inter-relação dentro e entre diferentes localidades, uma vez que o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira idêntica e simultânea em toda parte, muito pelo contrário, é um processo bastante assimétrico, que uma vez iniciado em determinadas áreas, tendem a fortalecer àquelas que são mais dinâmicas e possuem maior potencial de crescimento, sendo o investimento público uma forma providencial pelo qual a política governamental influencia nas taxas de crescimento das áreas mais atrasadas, alocando maiores montantes em relação às outras.

A partir da década de 1950, as teorias que envolvem a Economia Regional passaram a inspirar políticas públicas de desenvolvimento regional e estudos analíticos objetivando confrontar os seus níveis de adequação à realidade, um exemplo dessa preocupação com o desenvolvimento regional, foi a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, criada no governo de Juscelino Kubitschek, o primeiro órgão de planejamento regional do país. Vale ainda lembrar, sobre esse período que, haviam grupos de estudos criados pelo governo federal, e dentre eles estava o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que ficou a cargo de Celso Furtado. A ideia era reduzir as diferenças entre Nordeste e Centro-sul, que o processo de industrialização só fez acentuar (GIAMBIAGI, 2005).

Durante esse período surge o BNDE, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com a clara missão de identificar os principais problemas do país, definindo sua linha de atuação. Assumiu um papel estruturante e de agente direto nos setores que exigiam investimentos de longo prazo. A missão do BNDES nesse período de criação de planos e estudos de desenvolvimento regional era claramente nacional.

A conquista de um maior equilíbrio regional e uma melhor distribuição de renda é um desafio relativamente novo para o BNDES, que apesar de desde 1993 vir intensificando o seu apoio as regiões Norte e Nordeste, por meio de programas específicos, como o Programa Nordeste Competitivo (PNC) e o Programa Amazônia Integrada (PAI) que destinava recursos para aumentar os níveis de renda e para estimular a vocação local em empreendimentos em agroindústria, bioindústria,

aquicultura e turismo, só em 1999 criou a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), com a finalidade de implantar medidas específicas por meio de dois novos programas: o Programa de Apoio ao Turismo destinado a estimular o aproveitamento do potencial do Nordeste, e o Programa Centro-Oeste, para o qual foram estabelecidas as mesmas condições dos programas Nordeste Competitivo e Amazônia Integrada ditas anteriormente (BNDES, 2013).

No Brasil, a desigualdade é um tema de extrema relevância, que merece a atenção de todos os formuladores de políticas do País, e o BNDES é uma importante ferramenta no desenrolar dessas políticas, por ser um banco de investimento, desde sua fundação em 1952, se destaca no apoio à indústria, agricultura, infraestrutura, comércio e serviços.

Um dos aspectos mais importantes que podemos evidenciar desde a criação da SDR no BNDES é o desenvolvimento regional, um grande desafio encarado pela instituição que engloba a ampliação do investimento para as regiões mais atrasadas, bem como o aprimoramento do planejamento governamental para as políticas regionais.

O BNDES trabalha no sentido de ampliar o crescimento e a definição de projetos do governo nas áreas menos desenvolvidas do Brasil. No Nordeste os financiamentos de desenvolvimento de longo prazo, focados nos variados investimentos em infraestrutura, gestão pública e arranjos produtivos locais, visam integrar as dimensões econômica, social, cultural, institucional, estrutural e ambiental. Considerando a desconcentração do recurso na distribuição territorial, o apoio à capacitação para estruturação de projetos, os subsídios à formulação e aperfeiçoamento das políticas públicas e privadas para o desenvolvimento regional e a condução do desenvolvimento mais inclusivo, sustentável e homogêneo são vitais e propícios para que o banco alcance seus objetivos, dentre eles o desenvolvimento regional.

A função do BNDES de alocar os recursos públicos para promover a expansão da região Nordeste requer uma grande mobilização de projetos de desenvolvimento integrado e de longo prazo que façam com que esses investimentos se enraízem e dê margem para a sustentabilidade das cadeias produtivas, dos adensamentos das atividades e dos arranjos produtivos locais.

A região Nordeste do Brasil que historicamente é marcada por acentuar grandes índices de desigualdades sociais e por conter os mais baixos indicadores

de desenvolvimento socioeconômico do País, hoje é alvo de constantes investimentos produtivos do BNDES e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que mediante a distribuição desses investimentos impulsionam o desenvolvimento econômico e a correspondente geração de emprego e renda na região. Esse tipo de ação vem gerando bons resultados e a região Nordeste, terceira maior economia do Brasil entre as grandes regiões, vem melhorando sua participação não só no Produto Interno Bruto brasileiro, como também melhorando significativamente sua distribuição de renda na década de 2000, apresentando-se como a região com um maior incremento no salário médio do trabalhador (IBGE, 2010).

Segundo o Histórico de Atividades (2000) do BNDES, a instituição apoiou diversos projetos em 26 estados e 370 municípios, incluindo 24 capitais. O Nordeste ficou no topo no recebimento de recursos, totalizando um montante R\$ 63 milhões, representando 49% do total, como mostra a tabela 1 abaixo:

TABELA 1 – Recebimento Regional de Recursos do Sistema BNDES –2000

Regiões	% de recebimento de recursos	Em milhões (R\$)
Nordeste	49	63,0
Sudeste	34	43,5
Sul	9	11,0
Norte	6	8,3
Centro-Oeste	2	2,1
Total	100	127,9

Fonte: Histórico de Atividades, 26 fev., 2000, p. 29.

Esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar o apoio do BNDES sob a ótica Regional, após o banco ter assumido também uma postura regional no final dos anos 90, e como objetivos específicos: avaliar o grau de atendimento regional por meio da relação desembolso BNDES/PIB e investigar a atuação dos desembolsos do BNDES para a produtividade das empresas e geração de empregos na região. Todos esses pontos fazem parte da identificação das estratégias do BNDES que ajudaram a sustentar o crescimento econômico da região na última década, uma vez que se trata de uma região historicamente atrasada em relação às demais do Brasil.

O presente trabalho está dividido em cinco partes: na primeira seção será feita uma discussão conceitual, na qual fica explícito o referencial teórico no tocante aos debates sobre o problema regional, como: o papel do investimento público, os

bancos e as visões de alguns autores sobre o problema. Ainda na primeira seção, procura-se evidenciar o papel dos bancos de desenvolvimento, bem como a sua importância e logo após é dado alguns exemplos de bancos de desenvolvimento atuantes no Brasil.

Na segunda seção, faz-se um resumo da história do BNDES, desde seu surgimento até o contexto atual e suas diversas fases e mudanças no contexto mundial, sua estrutura organizacional e seu referencial como banco de desenvolvimento regional.

Na terceira, analisa-se a atuação do BNDES no contexto da região Nordeste, mostrando toda a sua trajetória ao longo dos anos 2000 e seu desempenho econômico nos diversos ramos de atividades em que o banco tem atuado. As ações operadas pelo BNDES, as quais influenciaram para que o Nordeste pudesse se destacar como um importante pólo de desenvolvimento, uma vez que as desigualdades inter-regionais de crescimento são condições inevitáveis e concomitantes ao próprio processo de crescimento (HIRSCHMAN, 1958).

Na quarta seção, mostra-se o desempenho operacional do sistema BNDES por região, os desembolsos do sistema BNDES em relação ao PIB regional e o incentivo do BNDES na geração de emprego no Nordeste.

A quinta e última seção será representada pelas considerações finais.

1.1 O Problema Regional

A intensa industrialização, a rápida e desigual expansão urbana juntamente com mudanças nos padrões locacionais representam alguns dos motivos do surgimento do problema regional. Após a Segunda Guerra Mundial, intensificaram-se os estudos envolvendo a dinâmica econômica regional e as disparidades regionais, que se tornariam mais evidentes com a industrialização das regiões centrais dos países. Na Itália, com o Norte industrializado e o Sul agrícola, na França, com Paris, Lyon e Norte altamente industrializados, enquanto a Bretanha, no Oeste, era essencialmente agrícola e com problemas de baixa renda, dentre outros países que tiveram esse dualismo de desenvolvimento que no Brasil está representado entre Nordeste e Sudeste.

Sinteticamente, pode-se afirmar que os problemas regionais nascem de disparidades engendradas pela difusão desigual do processo de crescimento no conjunto do espaço econômico nacional. Economias externas nas regiões mais ricas drenam fatores das regiões mais pobres. (SOUZA, 1981, p. 5).

No Brasil, a discrepância entre o crescimento das diversas regiões começa a ser questionada em meados da década de 50, ao persistirem grandes desníveis de crescimento econômico das diversas regiões brasileiras e de conjuntura adversa no nordeste. A disparidade regional dos ritmos de crescimento e as suas consequências começavam a se tornar visíveis, enquanto o Centro-Sul registrava um desenvolvimento industrial ascendente e uma economia em expansão, o Nordeste amargava secas, proliferação do desemprego, fome, miséria, mortalidade infantil, redução na renda per capita e os índices de produção no que se refere à sua participação na renda nacional caindo. Foi em meio a esse contexto que foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), encarregado da elaboração de um plano de trabalho em favor da região, e logo depois seria aprovado a criação da Sudene.

Criada durante o governo de Juscelino Kubitschek e tendo à frente o economista Celso Furtado, o desafio da Sudene era o de encontrar soluções que permitissem a progressiva diminuição das desigualdades verificadas entre as regiões geoeconômicas do Brasil (BNDES, 2013).

O Nordeste hoje, apesar de gozar de um forte crescimento econômico desde o final da década de 2000, ainda mantém problemas sociais históricos como: concentração de renda, secas, agricultura atrasada, dentre outros aspectos.

Em 2013 aconteceu um evento que pôs em pauta os problemas citados no parágrafo anterior, foi a I *Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional* (CNDR) realizado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), que teve por objetivo geral a promoção de um debate de âmbito nacional, do qual resulte princípios e diretrizes para reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por intermédio da concertação federativa e social.

O texto base que subsidiou os debates na CNDR, explica que a superação desses problemas sociais históricos citados anteriormente, remete a ações tomadas pelo governo destinadas a incentivar o crescimento econômico em regiões onde os indicadores de desenvolvimento econômico (nível de renda, exemplo) se mostrem abaixo da média nacional ou menores, comparativamente a centros dinâmicos da economia nacional, porém não se deve perder de vista, que as desigualdades regionais não estão somente ligadas às disparidades econômicas medidas em termos de valor agregado e de capacidade produtiva, mas também se evidenciam por meio dos aspectos sociais no que se refere aos serviços públicos, como: saúde, educação e saneamento, bem como em inovação, pesquisas e desenvolvimento, infraestrutura (transportes, energia, telecomunicações) e oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

1.2 Abordagens sobre o Problema Regional

Após a Segunda Guerra Mundial, vários autores se dispuseram a estudar a dinâmica regional, com o objetivo de elucidar o problema e, inclusive, apontar soluções para a superação do mesmo.

Dentre vários estudiosos, destaca-se para este trabalho François Perroux (que estimulou uma série de estudos que trata sobre o tema Economia Regional), Albert O. Hirschman e Alexander Gerschenkron. Esses estudos, apresentavam como esses autores enxergam o problema do atraso regional e suas visões sobre como superá-lo.

Perroux deixa bastante claro em sua definição a cerca do problema do atraso regional que: *“o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”*

(PERROUX, 1967, p. 164). O autor argumenta haver uma necessidade do surgimento de “pólos de crescimento” durante o processo de desenvolvimento, significando que as desigualdades interregionais de crescimento é uma condição inevitável ao próprio processo de crescimento.

Em sua essência, a teoria desenvolvida por Perroux passa a idéia de que: o crescimento não se distribui de maneira homogênea no espaço, sendo desequilibrado, localizado e não disseminado no espaço ou no aparelho produtivo. A indústria motriz e o crescimento; o complexo de indústrias e o crescimento; a expansão dos pólos de crescimento e o crescimento das economias nacionais, são pontos expostos por Perroux (1967), no qual a indústria motriz é definida pelo autor como *“aquela que induz na totalidade de um conjunto, a exemplo de uma economia nacional, um aumento da venda global muito superior ao de suas próprias vendas”* (Perroux, 1977, p. 152), ao aumentar suas próprias vendas tenha a propriedade de aumentar o volume de produção e compra de serviços de outra(s) indústria(s), indústria(s) estas, chamadas de “indústria movida”.

A interdependência técnica é um fator a se destacar na transmissão do crescimento, e como as indústrias tendem a formar aglomerações o crescimento não se dissemina de maneira homogênea entre os setores da economia. As indústrias chamadas “propulsoras” geram efeitos de difusão, ou seja, elevam o produto, a renda, o emprego e a tecnologia para outras indústrias, portanto, o agrupamento dessas indústrias propulsoras (ou motrizes) formam um pólo de crescimento capaz de gerar efeitos de polarização fundamentais para a determinação do crescimento.

Perroux destaca a necessidade de políticas econômicas em favor do desenvolvimento técnico e humano e a cooperação entre regiões ricas e pobres para alcançar o desenvolvimento econômico, logo é preciso realizar transformações de ordem mental e social em uma população, o que possibilitaria o aumento cumulativo e duradouro do produto real, ou seja, a condição essencial para o desenvolvimento seria o rápido despertar das multidões (Lima, 2009, p. 9). A análise do autor realça não só a importância da iniciativa privada, mas também a iniciativa dos poderes públicos neste processo.

Segundo Hirschman (1977, p. 36), *ao analisarmos o processo de crescimento desequilibrado, é possível mostrar que um progresso ocorrido em um ponto provoca pressões, tensões e coerções ao crescimento de outros pontos ao centro dinâmico, acentuando as desigualdades inter e intraregionais de crescimento. Em função*

disso, torna-se acessível à promoção do desenvolvimento em áreas estagnadas por meio de investimentos públicos autônomos, favorecido, principalmente, pelo aumento das receitas fiscais geradas nos centros dinâmicos. Além disso, a região atrasada pode transmitir parte do desemprego para a região mais desenvolvida.

O crescimento desequilibrado faz parte da dinâmica do desenvolvimento, visto que os “pólos de crescimento” possuem intensidades variáveis, expandindo-se por diferentes canais e obtendo efeitos diversos na economia. Para Hirschman (1977), a teoria do crescimento desequilibrado está ligada a escolha de atividades-chaves, ou seja, aquelas que são capazes de gerar a implantação e o crescimento de outras atividades a qual estão interligadas, o que chama de encadeamento. Existem dois tipos de efeitos relativos aos investimentos: o primeiro está ligado aos “efeitos de encadeamento prospectivos” (efeitos para frente) e o segundo aos “efeitos retrospectivos” (efeitos para trás).

Os efeitos de “encadeamento para frente” representam os efeitos que uma dada atividade propicia ao propulsionar o desenvolvimento potencial de outras atividades, através da redução do custo unitário de produção, em atividades praticadas nas etapas posteriores do processo produtivo. Já os efeitos de “encadeamento para trás” representam os efeitos que uma dada atividade propicia ao alavancar o desenvolvimento de outras atividades, ou seja, estimular a demanda de produtos fabricados por outros setores, situados nas etapas que precedem do processo de produção em si, encorajando o aumento da produção na atividade para atender a esse aumento da demanda.

Já Gerschenkron (1962) desenvolve sua teoria das “vantagens do atraso” com base no estudo de experiências históricas como da Alemanha e Reino Unido, no qual fortes laços históricos entre o setor bancário e o industrial teriam contribuído para um crescimento econômico mais rápido na Alemanha.

Países retardatários, aqueles mais atrasados industrial e tecnologicamente, têm a possibilidade de crescer a taxas mais rápidas (*catch up*), pois podem economizar tempo e recursos para o desenvolvimento de tecnologias, uma vez que estas já se encontram disponíveis e testadas com sucesso. Gerschenkron mostra que a existência de fortes relações entre o setor bancário e o setor industrial pode ser uma possível solução alternativa na ausência de acumulação de capital e de mercados de capital desenvolvidos. Os chamados bancos universais alemães, aqueles que podem atuar em qualquer segmento do mercado de crédito, mesclavam

empréstimos de longo e curto prazo com o mercado local (especialmente indústrias e empresas de grande porte), adquiriram um papel de fomentadores da indústria nascente, criando uma relação siamesa entre bancos e indústrias e contribuindo para o rápido crescimento econômico na Alemanha.

1.3 O Investimento Público e sua Distribuição Regional

O investimento público é a forma mais evidente pelo qual a política governamental influencia as taxas de crescimento de uma dada região, alocando maiores montantes em relação às outras. Em seu trabalho, Hirschman (1958), divide a alocação de recursos públicos em três padrões principais: dispersão, concentração em áreas de crescimento e tentativas de promoção do desenvolvimento de áreas atrasadas.

A proposta de distribuição regional dos recursos públicos é aplicada em países em desenvolvimento, como o Brasil, através da dispersão de fundos entre projetos de menor escala que estão espalhados por todo o território nacional, como por exemplo, a decisão de construir uma estrada em uma dada região A, em lugar de construir em uma região B, esse tipo de decisão causa impactos incontestáveis na política local.

Segundo Hirschman (1958, p. 191):

Assim, como todos os governos, independentemente de ostentar ou não caráter democrático, desejam e precisam de apoio de todas as regiões do país, existe uma forte tendência em se dispensar, por toda a parte, o esforço de investimento. Constroem-se estradas isoladas em diferentes pontos, instalam-se pequenas usinas Diesel e aquedutos em vários municípios; mesmo os planos habitacionais de moradia de baixo custo, os quais, obviamente, deveriam concentrar-se na atenuação da escassez crítica ou na extinção das favelas nas grandes cidades, são da mesma forma, frequentemente dispersos.

Outro ponto a ser observado é que, países que apresentem um ritmo forte de crescimento, normalmente propiciam o crescimento de uma ou poucas regiões. E essas regiões irão demandar muito mais investimentos públicos, pois surgiram sérias deficiências em relação à energia, transporte, habitação etc. Daí o difícil papel do governo em canalizar os investimentos, pois no longo prazo, essa situação será insustentável e insatisfatória, devido a pressão para acelerar o desenvolvimento nas áreas que ficaram atrasadas.

Tomando o autor acima mencionado como base, podemos citar o Nordeste como região que sofre esse tipo de intervenção, e é apoiado por diversas frentes de investimento estatal, na qual podemos chamar atenção para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que tem como um de seus objetivos definidos, o de promover o desenvolvimento regional e a integração nacional de nosso País através do apoio ao desenvolvimento de regiões menos favorecidas, como o Norte e o Nordeste (BNDES, 2013).

1.4 O papel dos Bancos de Desenvolvimento

Os bancos de desenvolvimento têm como principal função, fornecer suporte necessário a uma determinada região através de financiamentos de projetos que estimulem o desenvolvimento econômico dessa área.

Em nível mundial, esse tipo de instituição financeira teve seu surgimento na segunda metade do século XIX, com a preocupação de suprir as necessidades de regiões mais atrasadas, desempenhando um importante papel no impulso da indústria europeia e japonesa.

Como explicou Gershenkron, a industrialização na Inglaterra não contou com o apoio dos bancos de investimento de longo prazo, e os bancos comerciais ingleses (os *Merchants Banks*) não se engajaram nesse tipo de atividade, deixando o papel de reunir e alocar fundos de longo prazo a projetos de investimento para as bolsas de valores regionais, diferentemente da Alemanha que passou a mesclar empréstimos de curto e longo prazo com os bancos universais, a razão para tais bancos existirem era de que os mercados locais, deixados ao sabor de suas livres forças, dificilmente poderiam suprir (voluntariamente) os recursos de longo prazo e assumir o alto risco necessário para efetivar certos investimentos no estágio inicial de desenvolvimento do país, ou seja, os bancos universais alemães foi um substituto institucional eficaz, na ausência de acumulação de capital e de mercados de capitais desenvolvidos, já que as relações de longo prazo entre bancos e clientes reduziam os riscos e os custos de aquisição de informação (CASTRO, 2008). Para Gershenkron (1962), essa “inovação institucional” foi um fator essencial para que países como Alemanha e França pudessem reduzir o atraso econômico frente à industrialização inglesa, e criou-se uma relação muito próxima entre bancos e indústrias.

A German bank, as the saying went, accompanied an industrial enterprise from the cradle to the grave, from establishment to liquidation throughout all vicissitudes of its existence. Through the device of formally short-term but in reality long-term current account credits and through development of the institution of the supervisory boards to the position of most powerful organs within corporate organizations, the banks acquired a formidable degree of ascendancy over industrial enterprises, which extended far beyond the sphere of financial control into the entrepreneurial and managerial decisions. (GERSCHENKRON, 1962: p. 14)

Com o objetivo de estimular o desenvolvimento do País, o Brasil funda o então intitulado BNDE em 1952, para dar corpo a uma política de fomento à industrialização do país. A preocupação com desenvolvimento regional por parte do banco só fica mais explícita quando após lançar programas para as regiões mais atrasadas do Brasil, como o programa Nordeste competitivo e Amazônia integrada, o BNDES cria a SDR em 1999, cujo objetivo era conduzir e tratar o problema do desenvolvimento regional, não em nível de operações, mas em nível institucional, atuando como um elo entre o BNDES e as várias entidades, e aí não só estados, mas Governo Federal, vários ministérios, dentre eles o Ministério da Agricultura e o Ministério do Meio Ambiente (BNDES, 2013).

Dando sequência ao processo iniciado com o BNDES, foram criadas várias entidades regionais e estaduais de desenvolvimento. No âmbito regional destacam-se o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco da Amazônia. Esses bancos têm função semelhante à do BNDES, diferenciando-se somente por terem suas áreas de atuação restritas às esferas regionais e no âmbito internacional temos o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, que são atuantes na economia brasileira, como o tópico a seguir irá mostrar.

1.5 Bancos de Desenvolvimento atuantes sobre os Desequilíbrios Regionais no Brasil

Banco do Nordeste do Brasil - BNB

O BNB S.A., criado pela Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, tem como objetivo fomentar o desenvolvimento do Nordeste brasileiro. Atuante nos nove estados do Nordeste brasileiro, o banco realiza empréstimos a curto, médio e longo prazo para os mais variados setores da economia Regional.

O banco também direciona financiamento para a industrialização, pequenas e médias empresas e infraestrutura urbana. Com sede em Fortaleza-CE, a instituição

dispõe de diversos instrumentos para atração de investimentos destinados à região Nordeste, como é o caso do Fundo Constitucional de Financiamento do NE (FNE), que tem como finalidade apoiar a implantação, expansão, modernização e realocação de empreendimentos rurais, industriais, comerciais e de prestação de serviços, inclusive o turismo, além da infraestrutura privada (BNB, 2008).

Possui ainda, programas de grande repercussão na região, como é o caso do Credamigo, criado em 1998 pelo próprio BNB, que é um programa que atua de maneira rápida e sem burocracia na concessão de créditos em grupo solidário (que consiste na união voluntária e espontânea de pessoas interessadas em obter o crédito, assumindo a responsabilidade conjunta no pagamento das prestações) ou individual, visando contribuir para o desenvolvimento do setor micro empresarial e assegurar novas oportunidades de geração de ocupação e renda na Região Nordeste.

Além do Credamigo, o BNB ainda apoia vários outros programas que aparecem como um instrumento de redução das desigualdades, do acesso ao crédito e da promoção da inserção social e econômica, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e recebe recursos no BNB, atendendo agricultores familiares que desenvolvem atividades agropecuárias e não agropecuárias utilizando-se, basicamente, de mão de obra familiar.

Por fim, o BNB tem empregado muitos esforços e se utilizado de muitos programas para promover o desenvolvimento sustentável da região Nordeste do Brasil, e conta com parceria e alianças de instituições nacionais, como o BNDES e internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Banco da Amazônia - BASA

O Banco da Amazônia é uma instituição de cunho federal que dedica seus esforços ao desenvolvimento da região amazônica, teve seu surgimento no decorrer da Segunda Guerra Mundial, servindo como objeto de financiamento da produção de borracha para os países aliados, e só na metade dos anos sessenta assume o papel de principal instituição de fomento incumbida de impulsionar o desenvolvimento da Amazônia.

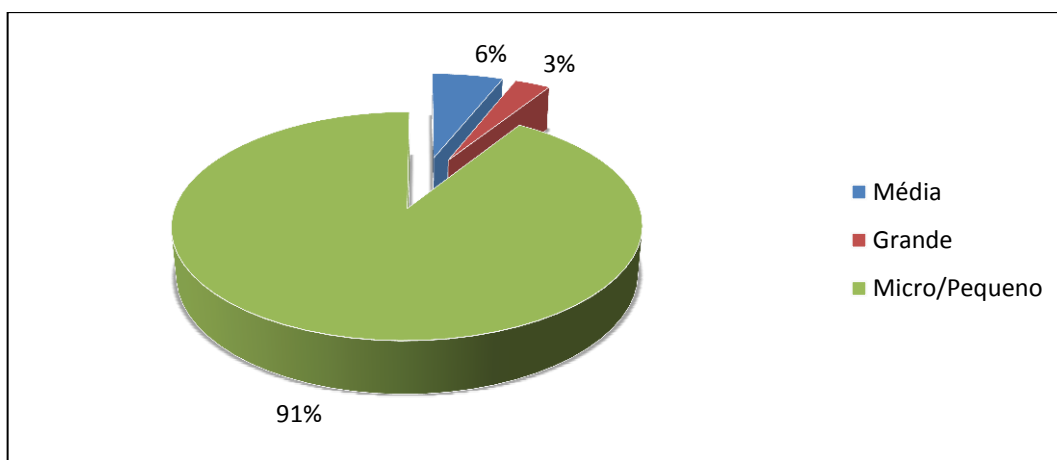
Tem como principal fonte de recursos o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o qual opera com exclusividade, além de ter como fontes o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), BNDES, Fundo da Marinha Mercante, Orçamento Geral da União e recursos próprios.

O banco tem colaborado e dado muito apoio para o desenvolvimento sustentável, modernização tecnológica e ampliação do crédito tanto para empresas quanto para o pequeno produtor rural, além de dar apoio aos projetos que visam ações culturais, esportivas e sociais.

A figura 1 mostra que 91% das operações contratadas beneficiaram os mini e pequenos produtores rurais e as micro e pequenas empresas, o que vêm produzindo o reconhecimento do produtor familiar rural como agente de desenvolvimento.

Figura 1 – BASA 2001

Número de Contratações por Porte do Beneficiário no Norte do Brasil



Sistema de informações do Banco Central (SISBACEN)

Dessa forma o BASA vem imprimindo esforços para cumprir sua missão de ser o principal banco da região, promovendo o desenvolvimento integrado entre os estados, de forma a inserir a Amazônia no contexto econômico globalizado, em condições de competitividade.

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID

O Banco Interamericano de Desenvolvimento foi criado em 1959, com o propósito de promover a integração na área da América Latina e do Caribe, por meio

de financiamentos de projetos que visam o desenvolvimento econômico, social e institucional, sendo atualmente o maior e mais antigo banco regional de desenvolvimento e a principal fonte de financiamento para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional na América Latina e no Caribe¹. Institucionalmente o BID é propriedade de seus 47 países membros e é governado por uma Diretoria Executiva e pela Assembleia dos Governadores do BID, formada por representantes de todos os países membros.

O banco, que possui sede em Washington, é precursor no apoio a programas sociais como o bolsa família no Brasil, que é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, o objetivo do programa é no curto prazo aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e, no longo prazo, investir no capital humano. Dentre suas atribuições, o BID presta assistência técnica e desenvolve pesquisas voltadas para o desenvolvimento. Seus projetos, programas e política de investimentos utilizam recursos oriundos de mercados financeiros, tomando empréstimos em mercados internacionais com taxas bem razoáveis devido a sua forte posição financeira, de solidez e de credor preferencial frente as demais instituições.

O Brasil é um dos países fundadores do BID, e como tal recebe apoio do mesmo desde 1961 para financiar seus projetos na área de infraestrutura, meio ambiente e redução da pobreza no país, um trabalho desenvolvido juntamente com o governo, sociedade e o setor privado para fomentar o desenvolvimento econômico local e a melhoria do ambiente de negócios para atrair investimentos.

Banco Mundial – BIRD

O Banco Mundial (BIRD) é uma instituição financeira internacional que se encarrega de projetos de desenvolvimento econômico em seus países-membros, sobretudo nos subdesenvolvidos. Criado em 1944, na conferência de Bretton Woods², o banco foi uma importante ferramenta após o término da Segunda Grande Guerra Mundial, financiando a recuperação econômica dos países atingidos.

Já nos anos 70, o banco seguiu na distribuição de recursos para projetos vinculados a políticas econômicas, e nessa mesma década o Brasil tornou-se o

¹In: www.iadb.org. Acesso: 01 de dezembro de 2013.

²Conferência realizada em Bretton Woods, estado de New Hampshire (EUA), que tinha o objetivo de planejar a estabilização da economia internacional reformulando o sistema monetário internacional.

maior tomador de recursos do BIRD. Em seguida nos anos 80, o BIRD vem a atuar com empréstimos para ajustes estruturais em diversos países, como a liberalização da política comercial externa e o Brasil assina o primeiro termo de estabilização, com uma política recessiva voltada para a necessidade de pagamento da dívida externa.

O Banco Mundial já trabalha em parceria com o governo brasileiro há mais de 60 anos, apoiando estados e municípios, através de doações, garantias e financiamentos em áreas como gestão pública, infraestrutura, educação, desenvolvimento urbano, meio ambiente e saúde. Tudo isso, visando impulsionar o crescimento econômico e o desenvolvimento social, com redução da pobreza e desigualdade.

O banco que tem como objetivo principal a redução da pobreza e das desigualdades tem sua fonte de recursos provenientes do mercado financeiro, tomando-os à taxas subsidiárias e repassando os mesmos para os países, livrando apenas os custos operacionais gastos durante o processo.

Enfim, os bancos de desenvolvimento foram criados fundamentalmente para serem instrumentos de execução de projetos de investimento público, estão localizados tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos, e suas funções variam bastante, principalmente quanto ao grau de desenvolvimento do país ou região em que atuam.

2. CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

2.1 Perspectiva histórica

No início dos anos 50, o Brasil era muito diferente de hoje, o país era basicamente agrícola, a economia ainda girava em torno do café e do açúcar, a deixando muito vulnerável, e fazendo com que grande parte dos produtos consumidos fossem importados da Europa e dos Estados Unidos. A tabela 2 ilustra as importações feitas sobre a oferta total de bens industriais até a primeira metade da década de 50.

Tabela 2 - Importações sobre Oferta total de Bens Industriais– 1949 a 1955 (%).

ANO	Bens de consumo		Bens de produção		Total de bens industriais
	Não duráveis	Duráveis	Intermediários	Capital	
1949	3,7	64,5	25,9	63,7	19,0
1955	2,2	10,0	17,9	43,2	11,1

Fonte: Bergsman e Malan³, reproduzido em Gremaud, Economia Brasileira Contemporânea, p. 369.

E foi nesse cenário, que Getúlio Vargas tomou posse em 1951 e adotou uma política nacionalista com ênfase no processo de industrialização iniciado durante o Estado Novo (regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 1937, que durou até 1945, que é caracterizado pela centralização do poder e nacionalismo).

Várias medidas foram tomadas para incentivar o desenvolvimento econômico do país, uma das principais foi a criação do BNDE, que tem seu embrião na Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU), comissão que teve a finalidade de analisar projetos que seriam objeto de financiamento por parte dos Norte Americanos, e em troca o Brasil facilitaria a exportação de matérias-primas indispensáveis na recuperação industrial dos Estados Unidos no após-guerra (Filho, 2007). No final de 1951, ficou acordado que os brasileiros criariam um fundo paralelo, no mesmo valor do montante disponível em dólares, que também serviria

³ J. Bergsman; P. Malan, "The Structure of Protection in Brazil" in Bela Balassa, The Structure of Protection in Developing Countries (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971).

aos financiamentos que viessem a ser selecionados pela CMBEU. Sobre a criação do BNDE escreveu Lessa (1983, p. 21):

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, apoiado em fundos provenientes de empréstimos compulsórios dos contribuintes de imposto de renda, com o propósito declarado de apoiar a diversificação industrial. Contudo, nos anos iniciais de vida desta agência, o principal de seus recursos esteve comprometido com o financiamento dos programas de infraestrutura e apenas na segunda metade dos anos 50 iria orientar suas atividades para a área propriamente industrial.

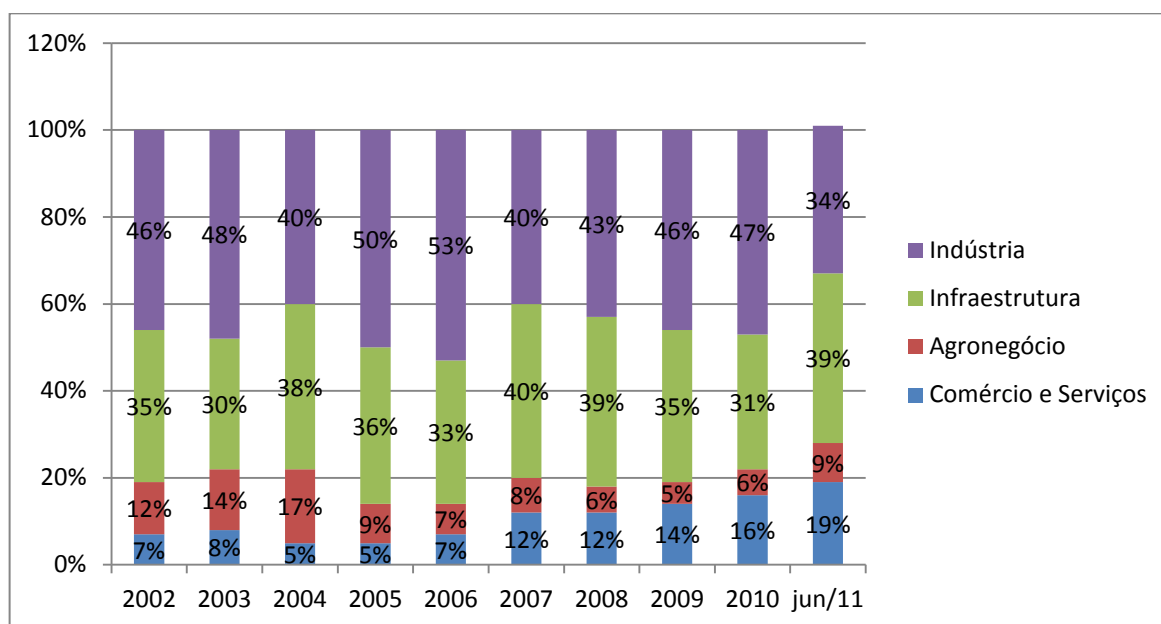
Assim, dessa necessidade de criar condições para viabilizar o investimento, e tomar ações necessárias para a promoção do desenvolvimento, foi que nasceu o BNDE, que em sua história e evolução surgiu como instrumento importante na elaboração de análises de projetos e que deveria ser o braço do governo na implementação das políticas consideradas fundamentais ao processo de eclosão da industrialização.

O BNDE alinhou-se a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe⁴ (Cepal) para formar um Grupo Misto de Estudos, que teve o objetivo de auxiliar o banco na melhor compreensão da economia brasileira e na melhor análise dos dados macroeconômicos, permitindo traçar uma série de esquemas e programas de ações de desenvolvimento econômico.

O objetivo do banco ao longo de sua existência tem sido fortalecer os pilares da economia brasileira dando apoio à formação de infraestrutura necessária para a indústria, a agricultura, comércio, serviços e pequenas, médias e grandes empresas. A figura 2 ilustra o apoio do BNDES, mostrando a distribuição dos desembolsos concedidos por setor de atividade desde 2002 até junho de 2011. Nota-se que os financiamentos realizados pelo banco se concentram majoritariamente nos setores da indústria e da infraestrutura. Já a figura 2 mostra o percentual dos empréstimos do BNDES de acordo com o porte da empresa, neste gráfico percebe-se que a característica dos empréstimos vem se alterando nos anos 2000. Cada vez mais o banco aumenta suas operações com as micro, pequenas e médias empresas (MPME's) e pessoa física, não só concedendo financiamentos para as grandes empresas (Couto; Trintim, 2012, p.12).

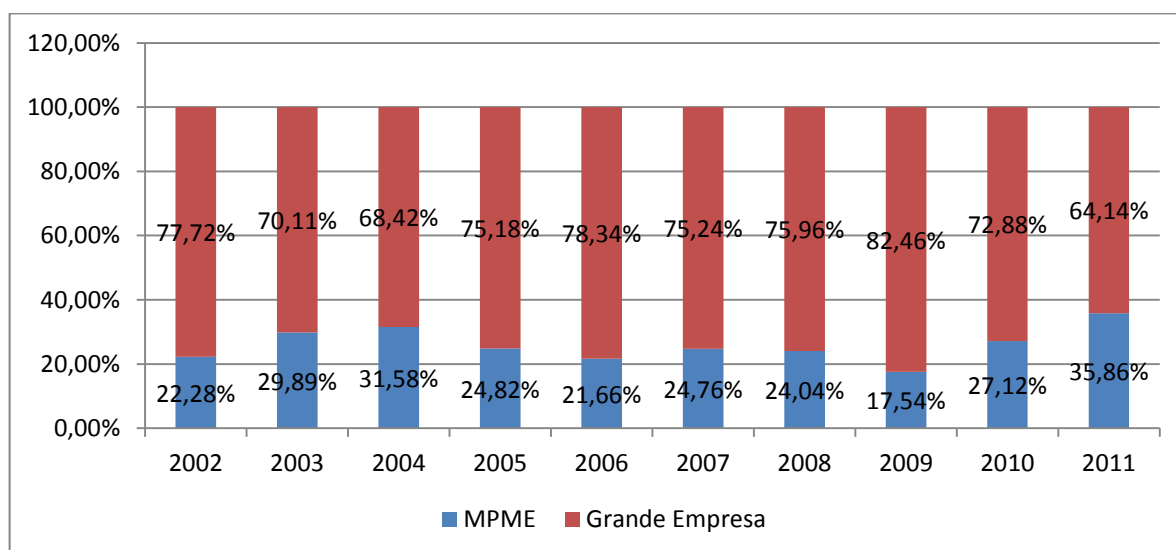
⁴ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile. Dentre suas atribuições, a CEPAL tem a função de monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana.

Figura 2 – BNDES (2002-2011)
Evolução dos Desembolsos no Brasil



Fonte: BNDES (2012).

Figura 3–BNDES (2002-2011)
Distribuição Percentual dos Empréstimos de acordo com o Porte da Empresa



Fonte: BNDES (2012).

É considerado o principal financiador de investimentos a longo prazo em nível Nacional, e durante todo o desenrolar do desenvolvimento brasileiro tem contribuído de forma decisiva para o aumento da capacidade produtiva do Brasil, democratizando o acesso ao crédito e alocando os recursos em prol da modernização da infraestrutura, crescimento da capacitação tecnológica da indústria

e agricultura, bem como a expansão da produção de bens e serviços (BNDES, 2013).

2.2 Breve Histórico da Instituição

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico surgiu em 20 de junho de 1952, pela Lei 1.628, e logo se tornou um dos, se não o principal, instrumento econômico, com autonomia administrativa e personalidade jurídica própria (BNDES, 2013, p. 5). Assumiu um papel um papel estruturante, identificando os principais problemas do país através de análises econômicas e atuando como um agente direto nos setores que exigiam investimentos de longo prazo, garantindo modernização do país e o desenvolvimento da indústria.

O banco teve a CMBEU como embrião, e em função disso, nos seus primeiros anos herdou as estratégias de ação dos relatórios que a Comissão mista havia preparado, constatando os principais gargalos a serem removidos da economia brasileira.

O governo Juscelino Kubichek (1956-1961), ficou marcado pelo seu Plano de Metas, no qual o BNDE teve um papel fundamental, gerenciando, financiando e até mesmo elaborando estudos que deram forma ao plano. Já no término do mandato do Presidente JK, o cenário se transforma e a economia mergulha em uma desaceleração juntamente com o crescimento da inflação, o que levou a uma diminuição dos investimentos e uma queda nos recursos do banco.

Em 1964, o BNDE ampliou seus horizontes, ao contar agora com novas fontes de investimento, dentre elas o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME), podendo assim diversificar suas atividades e dar um maior apoio à empresa privada nacional.

Nos anos 70, o BNDE revelou-se como um importante instrumento para o desempenho dos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND e II PND), estimulando projetos de infraestrutura, financiando os setores bens de capital e sendo o principal executor da política de substituição das importações incrementada pelos planos, dando margem para que a indústria pudesse crescer. O BNDES viveu nesta época uma crescente preocupação com os desequilíbrios regionais, e procurou reduzir esse problema com uma atuação mais efetiva, no Norte e no Nordeste, como é explicado em BNDES (2013, p. 67).

Havia a necessidade de uma atuação mais efetiva, mais intensa no Norte e Nordeste, onde a população era maior e as diferenças de renda eram grandes. Havia o desenvolvimento do Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, e o Polo de Natal, no Rio Grande do Norte. No interior de Pernambuco, em Petrolina, em Juazeiro, havia na região do Baixo São Francisco o plantio de frutas tropicais com base em irrigação. Houve uma atuação intensa do BNDES naquela época, procurando reduzir esse desequilíbrio regional.

Nos anos 80, durante o mandato do Presidente João Figueiredo, o banco sofre importantes ajustes na sua estrutura, sendo a primeira delas, no ano de 1982, quando o então BNDE passa a se chamar BNDES, adquirindo o S e garantindo uma nova responsabilidade, a de gerir o Fundo de Investimento Social (Finsocial). Em outro momento no mesmo ano, ocorreu a criação do BNDES Participações (BNDESPAR), através da fusão de três empresas (Fibase, Ibrasa e Embramec), representando maior agilidade nos processos e redução de custos, além da possibilidade de atuar no mercado de capitais e capitalizar empresas privadas nacionais.

Ainda nos anos 80, o BNDES continuou reforçando sua atuação no parque industrial nacional e diante de fortes oscilações da economia brasileira nesses anos, o banco cria o Departamento de Construção Naval, dando apoio às exportações e lança logo em seguida o Programa de Incremento às Exportações (Proex), buscando o equilíbrio da balança comercial junto ao Governo Federal.

Com o novo papel do BNDES de conciliar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social, os novos recursos do Finsocial foram canalizados em setores tais como: educação, saúde e auxílio ao pequeno agricultor, na qual a região Nordeste foi a mais beneficiada, em razão das secas que assolavam vários municípios.

Na década de 90, o banco assumiu um importante papel no Programa Nacional de Desestatização, sendo o gestor de plano que foi iniciado no governo Collor e visava privatizar setores chave da economia e delegar ao setor privado o dever de ofertar serviços tais como: energia, telecomunicação, transporte, etc. Esse processo de privatizações proporcionou grandes oportunidades de negócios, exigindo-se do BNDES uma atuação mais focada no investimento para modernização e desenvolvimento da infraestrutura, para atrair capitais nacionais e estrangeiros.

A preocupação com o desenvolvimento das regiões brasileiras vivida pelo BNDES em meados dos anos 70 retorna nos anos 90, durante o governo de Itamar Franco, e o banco elabora finalmente um programa mais consistente para apoiar o Nordeste brasileiro, era o Programa Nordeste Competitivo que surgia. O objetivo era que, em parceria com o Ministério do Planejamento, fosse investido na região um montante equivalente a 1 bilhão de dólares durante três anos seguidos, para alavancar o desenvolvimento da área, bem como estimular a geração de emprego e renda.

Os benefícios do programa estavam atrelados aos setores do turismo, fruticultura para o consumo interno e exportação, a extração e preparação de pedras ornamentais, de grande valor no mercado internacional, e outras atividades empresariais.

O Plano Real, que foi a mais ampla medida econômica já realizada no Brasil para o controle da hiperinflação no país, marcou o início de uma nova era para o Brasil, pois além de alcançar seu objetivo de reduzir a inflação, ampliou o poder de compra da população e remodelou os setores econômicos nacionais (Sayad, 1995). Com a economia estabilizada o país retomou o caminho de crescimento econômico, e o BNDES torna prioritário o apoio às exportações, financiando a exportação de serviços de engenharia e bens de capital por meio do BNDES Exim, programa cujo objetivo é a expansão das exportações brasileiras, mediante a criação de linha de crédito em condições competitivas com as linhas similares oferecidas no mercado internacional (BNDES, 2013).

O BNDES deu suporte ao Programa Brasil em Ação, criado pelo governo FHC (1996) com o objetivo de implantar uma série de ações em parceria com estados, municípios e empresas privadas. Os empreendimentos foram escolhidos com base na maior capacidade de gerar novos investimentos produtivos e de reduzir os desequilíbrios regionais e sociais, dando atenção especial ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), incentivando a produção agrícola de pequeno porte.

Após a criação da Secretaria de Desenvolvimento Regional no BNDES em 1999, ampliou-se significativamente o redirecionamento dos desembolsos do BNDES para as regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e continuou no mesmo ritmo no decorrer dos anos 2000.

Durante o primeiro governo do Presidente Lula (2003-2006), crescem as liberações de recursos do BNDES para projetos com objetivo social. Em 2005, são unificados todos os programas destinados a redução das desigualdades regionais por meio do Programa de Dinamização Regional (PDR). O PDR assumiu a responsabilidade de programas como o PNC e PAI, e tem como objetivo promover o desenvolvimento das regiões menos favorecidas, reduzindo as desigualdades regionais e sociais de renda (BNDES,2013). No segundo governo do Presidente Lula (2007-2010), o BNDES participa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁵, dando apoio às áreas de energia e logística e ajudando na elaboração e na proposição da Política de Desenvolvimento Produtivo.

2.3 Fonte de Recursos

O presente tópico resume a história da captação de recursos pelo BNDES em quatro etapas, destacando em cada etapa a fonte de recursos predominante.

Na primeira etapa (1952 a 1965), temos o Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE), foi a primeira fonte de recurso utilizada pelo então BNDE. Criado em 1951, o FRE era composto por taxa adicional de 15% incidente sobre o imposto de renda devido por todas as pessoas físicas e jurídicas. Esse “adicional sobre o imposto de renda” foi a mais importante fonte de recursos do BNDE durante 12 anos, até ser extinto em novembro de 1964 (Prochnik, 2008).

A segunda etapa (1967 a 1973) é marcada pela destinação de recursos para o financiamento e aquisição de máquinas e equipamentos, por meio da FINAME. Criada em 1964, a FINAME recebia recursos exclusivos depositados no BNDE. Sobre os últimos dois anos dessa segunda etapa (1972 e 1973), Prochnik (2008, p. 146 e 147) fala:

Este período caracterizou-se pela instabilidade quanto à obtenção de recursos para o financiamento do desenvolvimento econômico, a maior parcela dos novos recursos que ingressaram naqueles anos adveio, principalmente, da reserva monetária, de dotações orçamentárias e da captação externa.

Na terceira etapa (1974 e 1988), o banco passa a administrar os recursos oriundos da arrecadação das contribuições para o Pis-Pasep (respectivamente,

⁵ Programa do governo federal brasileiro lançado em 2007 que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil.

Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) durante a década de 70. Com isso, a entrada de novos recursos volta a estabilizar-se e o BNDES torna-se apto a atender às crescentes demandas por financiamento verificadas na década de 70.

A tabela 3 faz um resumo das fontes de recursos mencionadas até a terceira etapa, porém uma observação deve ser feita: a FINAME foi transformada em empresa pública, subsidiária do BNDES em 1971, motivo pelo qual não foi mais registrada como fonte de recursos.

Tabela 3 –BNDES (1952 a 1978)
Evolução das Fontes de Recursos (Cr\$ Milhões)

Fontes	1952	1965	1967	1973	1974	1978
Geração Interna	21	152.523	251	1.795	2.066	18.568
Retorno	-	30.433	57	-	-	-
Incorp. ao Capital e Reservas	21	89.890	194	-	-	-
Outros	-	32.200	-	-	-	500
Dotações e empréstimos no País	-	111.461	292	2.128	8.138	4.431
Cias. De Seguro	-	3.889	-	-	-	-
Imposto de Renda	370	94.249	142	-	-	-
Funai	-	13.323	-	-	-	-
Reserva Monetária	-	-	150	1.378	5.058	-
Dotação Orçamentária	-	-	-	750	800	2.200
PIS/PASEP/FAT	-	-	-	-	2.280	32.996
Outros	-	-	-	-	-	9.235
Vinculados Total	-	260.800	549	-	-	-
FINAME	-	37.900	217	-	-	-
Outros	-	222.900	332	-	-	-
Recursos Externos	-	36.595	2	-	694	10.024
TOTAL	391	614.379	1.204	4.517	10.930	73.023

Fonte: Prochnik, 1995, p. 156 a 159.

Na quarta e última etapa (1980 até os anos 2000), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado em 1990 e composto por recursos do Pis-Pasep e pelos próprios juros pagos pelo BNDES pela utilização dos recursos, se evidencia como a principal fonte de recursos do BNDES, dispondo de até 70% do total do fundo, seguido do fundo Pis-Pasep, no qual pode contar com pelo menos 40% da arrecadação para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

A tabela a seguir, mostra a evolução das fontes de recursos até a primeira metade dos anos 2000.

Tabela 4 –BNDES (1999 a 2005)
Evolução das Fontes de Recursos

	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
Recursos Internos	65,8	85	74,1	84	81,6	81	109,0	78	114,4	82	125,0	83	134,9	87
– FAT	35,4	46	41,7	47	49,2	49	63,1	47	66,3	48	74,4	49	79,8	52
– PIS-Pasep	18,6	24	19,2	22	19,9	20	19,4	14	20,4	14	21,1	14	21,9	14
– Outros	11,8	15	13,2	15	12,5	12	26,0	17	27,7	20	29,4	20	33,2	21
Recursos Externos	11,5	15	14,7	16	19,0	19	30,1	22	24,9	18	26,1	17	20,1	13
– Mercado	9,3	12	9,3	10	11,9	12	17,1	13	14,1	10	14,3	9	11,1	7
– Organismos Internacionais	2,2	3	5,4	6	7,1	7	13,0	9	10,8	8	11,8	8	9,0	6
Total	77,3	100	88,8	100	101,0	100	139,0	100	139,0	100	151,0	100	155,0	100

Fonte: Bernardino, 2005, p. 56.

Os recursos externos também é outra importante fonte do BNDES. As operações de mercado (empréstimo sindicalizado e lançamento de bônus) e os empréstimos obtidos junto a organismos internacionais e bancos comerciais, são exemplos da captação externa do banco.

3. DISTRIBUIÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES NO NORDESTE SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE

Ao longo de suas seis décadas de existência, o BNDES contribuiu significativamente para a formação dos pilares da economia brasileira, financiando as principais atividades e projetos de infraestrutura, indústria e agropecuária.

No decorrer dos anos 90, com a abertura comercial e as mudanças de ordem econômica, as privatizações de empresas estatais começam a surgir em vários países subdesenvolvidos como forma de alcançar competitividade frente ao mercado global. Foi nessa conjuntura que o BNDES se firmou como uma instituição financeira pública imprescindível à essas mudanças no Brasil, sendo responsável pelos principais programas de sustentação da competitividade, promoção do desenvolvimento da indústria e remoção dos gargalos de investimento por parte do setor público (BNDES, 2013).

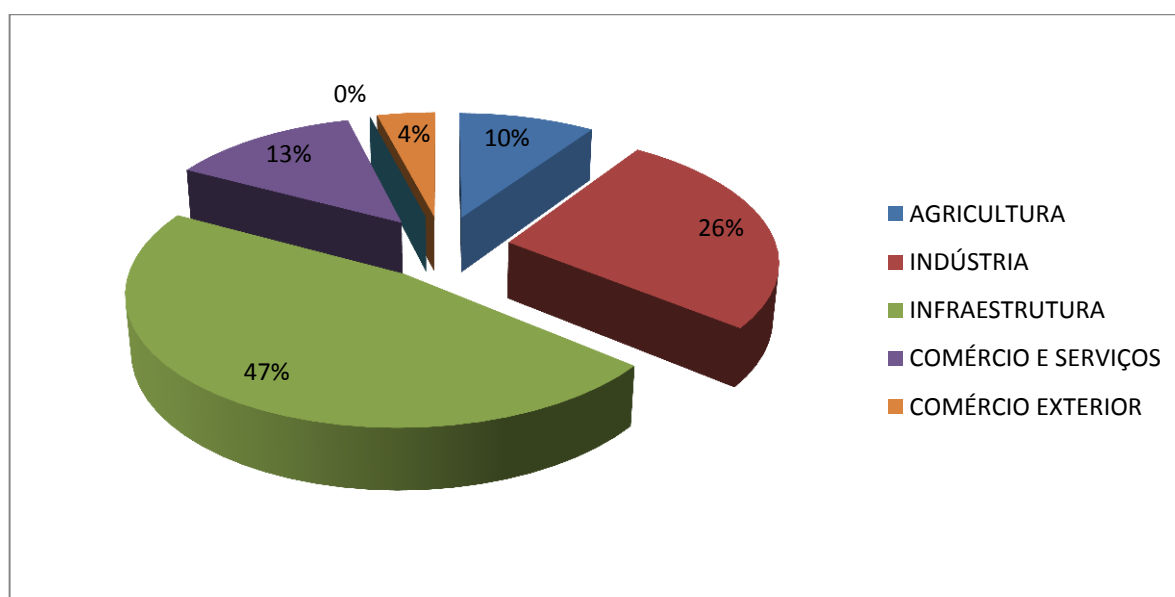
Ainda na década de 90, lançou mão de financiamentos para milhares de pequenos e médios produtores rurais, com o objetivo de promover a desconcentração regional, priorizar os setores menos favorecidos, como o da agropecuária, e difundir o desenvolvimento de novas tecnologias para as regiões mais atrasadas.

No Nordeste lançou, por exemplo, o Programa Nordeste Competitivo (PNC) em 1993, que concedeu incentivos e melhores condições para o desenvolvimento da região, dando uma maior participação do banco nos custos de produção e condições mais atraentes de prazo e custo, diferenciando as condições financeiras básicas de apoio ao setor conforme a localização.

A meta do banco é a de traçar uma melhor distribuição do crédito, contribuindo para a ampliação do número de municípios atendidos pelos financiamentos (ficando acima da média no final dos anos 2000), focando principalmente nas micro, pequenas, médias, média-grande e grande empresas (MPMMG), evoluindo sua cobertura na área e ampliando o número de operações, como foi visto na figura 3. Assim o banco evidencia o seu incremento no crescimento, e em sua atuação no apoio ao desenvolvimento das regiões brasileiras, centralizando suas forças na redução das desigualdades regionais e sociais de renda.

Figura 4–BNDES (2000-2010)

Distribuição dos Desembolsos Segundo o Ramo de Atividade no Nordeste



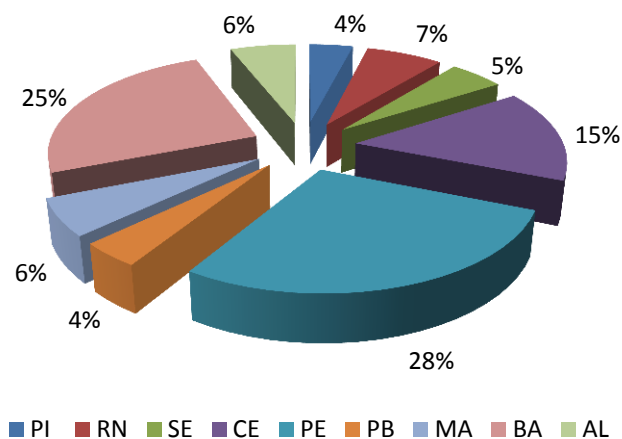
Fonte: Elaboração própria, com base de dados do BNDES.

A figura 4 mostra os investimentos feitos pelo BNDES nos anos 2000 a 2010 em setores como: indústria, infraestrutura, agropecuária, comércio e serviços e comércio exterior. As duas maiores fatias de investimento (infraestrutura e indústria), que representam os setores em que o banco mais tem intensificado investimentos, representaram cerca de 75% do total desembolsado para a região.

O apoio do BNDES à indústria nordestina é de fundamental importância para desenvolver, ampliar e diversificar as fontes de recursos na região, além de aquecer a economia e gerar emprego e renda. Os desembolsos do BNDES destinados à indústria buscam a modernização do setor, o aumento da capacidade produtiva, o aumento da produtividade e da eficiência do parque industrial brasileiro, oferecendo condições especiais não só para as grandes indústrias, mas também para as micro, pequenas e médias empresas do setor industrial para dar estímulo à competitividade no setor (BNDES, 2013).

Pernambuco, um dos nove estados que compõe o Nordeste, foi quem teve a maior participação nos desembolsos no setor industrial na região com 28% dos desembolsos acumulados entre 2008 e 2012, seguido da Bahia com 25% e Ceará com 15%. Na Figura 2 a seguir, pode ser constatada a participação dos outros seis estados:

Figura 5 – BNDES (2008-2012)
Desembolsos Acumulados para os Estados do Nordeste



Fonte: Elaboração própria, com base de dados do BNDES.

Quanto ao investimento em infraestrutura Graefe e Alexeenko (2008) argumentam:

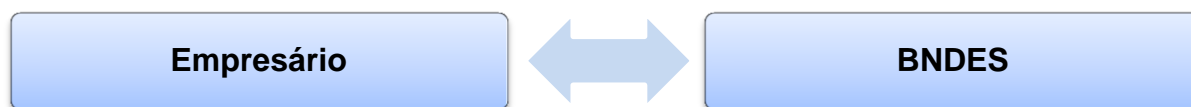
O desenvolvimento de infraestrutura é um componente vital no estímulo ao crescimento econômico de um país. O desenvolvimento de infraestrutura melhora a produtividade de uma nação e, conseqüentemente, torna as empresas mais competitivas e dá novo impulso à economia da região. A infraestrutura por si só não apenas melhora a eficiência na produção, no transporte e nas comunicações, como também ajuda a fornecer incentivos econômicos aos participantes dos setores público e privado. A acessibilidade e a qualidade da infraestrutura de uma região ajudam a moldar as decisões de investimento de empresas nacionais e tornam a região mais atraente para investidores estrangeiros.

O apoio a investimentos em infraestrutura no Nordeste, por parte do BNDES, tem como objetivo principal o aumento da produtividade, redução de custos e consolidação da integração regional. O Plano Plurianual PPA, conhecido como o programa Avança Brasil, canalizou muitos dos recursos do BNDES a partir de 2000 para a infraestrutura de transportes, energia e comunicação para integrar o Brasil e reduzir os desequilíbrios regionais, a desigualdade social e o “custo Brasil”⁶, visando a melhoria do bem-estar da população (Relatório de Atividades, 2000).

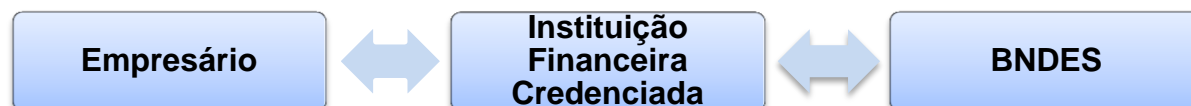
Fora esses dois ramos de atividades que o BNDES mais tem apoiado no Nordeste, podemos dar destaque também para as Micro, Pequenas, Médias, Média-grande e Grande empresas (MPMMG), no qual o apoio do BNDES está atrelado a dois tipos básicos de operação: as diretas e indiretas. Nas operações diretas, as contratações são feitas diretamente com o BNDES, já nas indiretas as contratações são feitas por meio de instituições financeiras credenciadas repassadoras de recursos do banco, a exemplo do BNB, o empresário interessado em solicitar um financiamento deve procurar uma instituição credenciado em que tenha cadastro ou algum tipo de relacionamento (bancário, por exemplo), e essa instituição, por já manter um relacionamento com o cliente, conhece melhor suas necessidades e possibilidades de assumir um compromisso financeiro, sendo responsável pela análise e aprovação do crédito.

De forma resumida, os fluxogramas nas Figuras 6 e 7 a seguir, diferenciam as operações diretas e indiretas:

⁶Termo usado para descrever o conjunto de ineficiências estruturais que encarecem o investimento e dificultam o desenvolvimento nacional.

Figura 6 – Operações Diretas

Fonte: BNDES

Figura 7 – Operações Indiretas

Fonte: BNDES

Na maior parte das vezes os recursos do BNDES são repassados por meio de operações indiretas, em função da relação pré-existente entre o cliente e a instituição financeira a qual tem cadastro, contudo esse tipo de operação tem um custo a mais, pois remunera a atividade operacional do agente financeiro.

Entre as várias instituições financeiras credenciadas para repassarem os recursos do banco, destaca-se para o Nordeste o BNB, que em valores acumulados de 2006 a 2010 soma mais de R\$ 633 Milhões (BNDES, 2010).

O enquadramento das empresas beneficiárias às condições de financiamento dos Produtos e Programas do BNDES ocorre através da classificação quanto ao porte nas seguintes categorias: microempresa, pequena empresa, média empresa, média-grande empresa e grande empresa.

Tabela 5 – BNDES**Classificação do porte da empresa**

Classificação	Receita operacional bruta anual
Microempresa	Menor ou igual a R\$ 2,4 milhões
Pequena empresa	Maior que R\$ 2,4 milhões e menor ou igual a R\$ 16 milhões
Média empresa	Maior que R\$ 16 milhões e menor ou igual a R\$ 90 milhões
Média-grande empresa	Maior que R\$ 90 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões
Grande empresa	Maior que R\$ 300 milhões

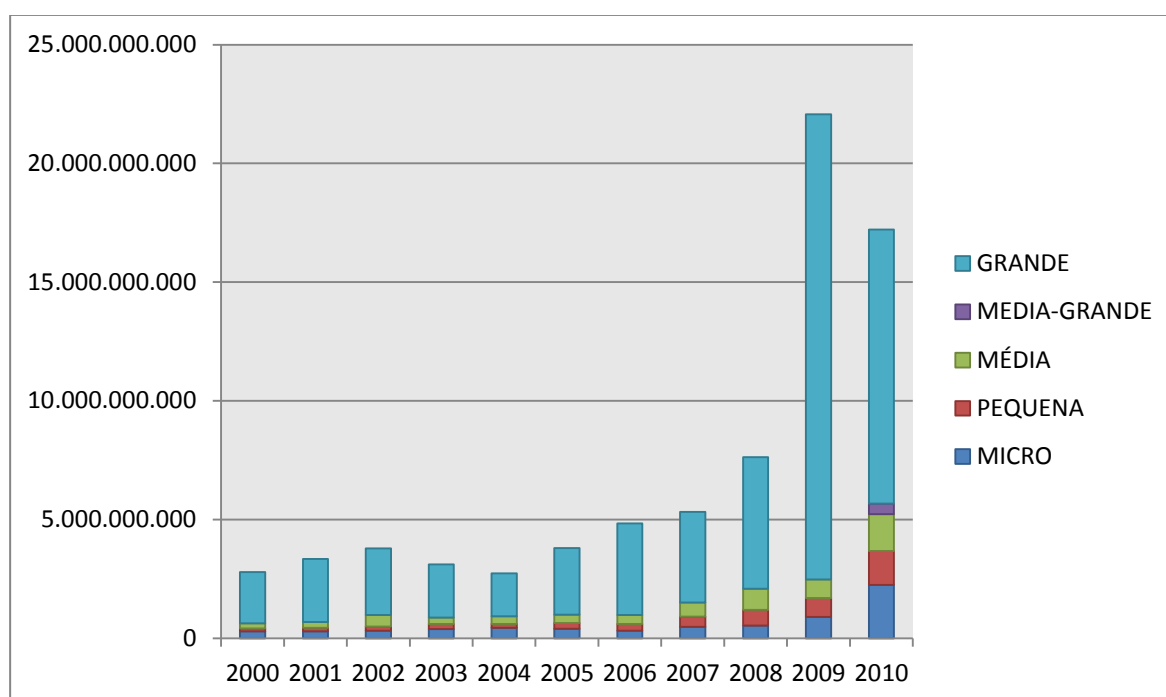
Fonte: Circulares nº 11/2010e 34/2011 (BNDES)

No Nordeste, os anos de 2009 e 2010 foram os mais expressivos em termos de financiamentos para empresas, somando um montante de quase R\$ 40 bilhões, enquanto que a soma dos anos 2000 a 2008 somam R\$ 37 bilhões, com destaque para a grande empresa que lidera os financiamentos.

A figura 8 mostra o desempenho do BNDES quanto ao porte do beneficiário na região Nordeste, que contou em 2009 com a maior parte dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e assinou um contrato de financiamento com a Petrobrás no valor de, aproximadamente, R\$ 25 bilhões (Relatório de Atividades, 2009), o que explica em parte o aumento do montante para as grandes empresas. A tabela 6 mostra como ficou dividido o percentual dos desembolsos do BNDES para o PAC.

Figura 8 – BNDES (2000-2010)

Desembolsos para a Região Nordeste Segundo o Porte do Beneficiário



Fonte: Elaboração própria, com base de dados do BNDES.

A tabela 6 mostra como ficou dividido o percentual dos desembolsos do BNDES para o PAC.

Tabela 6 – BNDES (2009)
Desembolsos do BNDES para o PAC por Região

Regiões	Em milhões (R\$)	%
Nordeste	21.376	32
Sudeste	16.700	25
Sul	8.684	13
Norte	14.028	21
Centro-Oeste	6.012	9
Total	66,8	127,9

Fonte: Relatório de Atividades, 2009.

A distribuição regional do desembolso do BNDES às MPMMG empresas foi analisada para o ano de 2008 e 2009, ano em que o BNDES consolidou uma carteira potencial de projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no valor de R\$ 132,9 bilhões. A região nordeste foi a que mais se destacou dentre as regiões nesse período. Esses dados podem ser comprovados pelo crescimento dos desembolsos para essa região no período de 2008 a 2009. O desembolso observado em 2009 para a região Nordeste foi 126% maior que o registrado em 2008 (ver tabela 7).

Tabela 7 – BNDES (2008-2009)
Distribuição e Evolução de Desembolsos Por Região

Região/Porte	2008		2009		Variação %
	R\$ Milhões	%	R\$ Milhões	%	
Norte	4.951	6	11.213	8	126
Nordeste	7.627	8	22.067	16	189
Sul	17.407	19	20.677	15	19
Sudeste	51.010	56	71.660	53	40
Centro-Oeste	9.881	11	10.738	8	9
Total	90.877	100	136.356	100	383

Fonte: Elaboração do próprio autor, com base de dados do BNDES.

Quanto a relação financiamentos do BNDES e produtividade das empresas, este trabalho cita o estudo feito por Ottaviano e Sousa (2007), segundo eles, as empresas apoiadas pelo BNDES tendem a mostrar um melhor desempenho que empresas não beneficiárias. No presente estudo, procurou-se investigar os efeitos

dos financiamentos do BNDES na produtividade e no avanço tecnológico de empresas no Brasil (os resultados não se alteram de forma significativa quando se compara as grandes regiões entre si).

O estudo baseia-se em dados de várias fontes, abrangendo informações da Pesquisa Industrial Anual (PIA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); do Censo de Capital Estrangeiro e do Censo de Capital Brasileiro no Exterior, do Banco Central do Brasil (Bacen); assim como informações do próprio BNDES.

A amostra final ficou como mostra a tabela 9 abaixo:

Tabela 8—Amostra Final Quanto a Empresas Apoiadas e não Apoiadas por Recursos do BNDES.

240 empresas.	Receberam empréstimos do Finem ⁷ (1997 a 2001).
Mais de 2 mil empresas.	Receberam recursos por meio do BNDES automático ⁸ (1997 a 2001).
15 mil empresas.	Deixaram de ser beneficiadas por tais financiamentos

Fonte: Ottaviano e Sousa (2007).

No intuito de avaliar o desempenho de empresas, os impactos das várias linhas de financiamento oferecidas pelo BNDES, o ideal, segundo Ottaviano e Sousa (2007), seria comparar empresas, beneficiárias e não beneficiárias, que fossem idênticas entre si, em todos os aspectos, na época em que os empréstimos foram concedidos. Esse ideal torna-se viável por meio do método *Propensity Score Matching (PSM)*, que permite o emparelhamento de cada empresa beneficiária com uma empresa não beneficiária com semelhantes características observadas.

Ainda segundo Ottaviano e Sousa (2007), o efeito do tratamento é avaliado utilizando-se o método diferença-em-diferenças, em conformidade com a seguinte especificação (ver Bronzini e De Blasio, 2006):

⁷ Financiamento a empreendimentos de valor igual ou superior a R\$ 10 milhões, realizado diretamente pelo BNDES ou por meio das Instituições Financeiras Credenciadas.

⁸ Financiamento, por meio de instituições financeiras credenciadas, a projetos de investimento cujo valor seja inferior ou igual a R\$ 20 milhões.

$$y_{it} = \beta BNDES_i + \sum_t \alpha_t D_t + \sum_t \delta_t (BNDES_i \cdot POST_t) + X_{it} \gamma + \varepsilon_{it}$$

y_{it} representa o valor adicionado por trabalhador

$BNDES_i$ é uma variável *dummy*⁹ que indica se a empresa recebeu ou não um empréstimo durante o período observado, é uma variável *dummy* para o ano.

$POST_t$ = conjunto de variáveis *dummies* para cada ano posterior ao recebimento do empréstimo, e é o vetor das variáveis de controle.

δ_t = mede o impacto das linhas de financiamento do BNDES na produtividade de empresas ao longo do tempo.

Tabela 9 – Resultados do modelo de regressão *Propensity Score Matching* (1997 a 2003)

Brasil	BNDES	Finem	BNDES automático
Efeito em 1997	-0,69	0,04	-0,07
Efeito em 1998	-0,73	0,10	-0,03
Efeito em 1999	-0,74	0,13	-0,04
Efeito em 2000	-0,28	0,31***	-0,16**
Efeito em 2001	-0,11	0,45*	-0,17**
Efeito em 2002	-0,09	0,45*	-0,24*
Efeito em 2003	-0,15	0,34**	-0,36*

Fonte: Ottaviano e Sousa (2007). *Significativo a 1% **Significativo a 5% ***Significativo a 10%.

A partir da tabela 9 conclui-se que, ao diferenciar os empréstimos concedidos pelo BNDES automático dos financiamentos oferecidos pelo Finem, os impactos tornam-se significativamente negativos e significativamente positivos, respectivamente, a partir do terceiro ano “pós-tratamento”. Isso sugere o fato de os empréstimos do BNDES demorarem um tempo para surtir efeito na produtividade das empresas. Ottaviano e Sousa (2007) concluem que as empresas beneficiárias tendem a mostrar um melhor desempenho que empresas não beneficiárias.

⁹Variável “dummy” é uma variável categórica que foi transformada em numérica.

4. OS DESEMBOLSOS DO SISTEMA BNDES, O PIB REGIONAL E A GERAÇÃO DE EMPREGO NO NORDESTE.

4.1 O desempenho operacional do sistema BNDES por região

Os investimentos na região Nordeste em sua maioria têm sido favorecidos pela atuação de bancos de investimento público, em especial o BNDES, que registrou um crescimento significativo nos recentes anos de crise internacional inclusive. A tabela 8 mostra a evolução dos desembolsos em cada região:

Tabela 10 – BNDES (2002-2010)
Desembolso anual por região (Em R\$ milhões)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	712,1	1.954,1	1.615,8	1.625,8	3.460,9	4.951,8	11.213,5	11.748,2
Nordeste	3.112,2	2.737,3	3.803,0	4.836,2	5.322,1	7.627,2	22.067,3	17.210,8
Sudeste	20.036,1	21.299,2	28.739,8	31.414,6	37.581,3	51.010,1	71.660,4	97.971,5
Sul	6.841,9	8.682,8	9.551,0	9.782,6	12.772,9	17.407,6	20.677,1	30.125,6
Centro oeste	2.831,2	5.160,5	3.270,6	3.658,8	5.754,7	9.881,3	10.738,1	11.366,6
TOTAL	33.533,5	39.833,9	46.980,2	51.318,0	64.891,9	90.878,0	136.356,4	168.422,7

Fonte: BNDES.

A maior variação dos desembolsos do sistema ficou com as regiões Norte e Nordeste, que juntos obtiveram uma taxa média anual de 104% de crescimento de 2003 a 2009, enquanto as demais regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste apresentaram uma taxa média anual de crescimento de 79% quanto ao valor desembolsado, demonstrando a preocupação do banco com o desenvolvimento regional, ampliando a carga de investimentos em regiões mais atrasadas e menos favorecidas. O calculo pode ser feito a partir da seguinte fórmula:

$$\rho = \frac{\left[\left(\frac{Vf1-Vo1}{Vo1} \right) + \left(\frac{Vf2-Vo2}{Vo2} \right) \dots \left(\frac{Vfn-Von}{Von} \right) \right]}{n} \times 100$$

ρ = Percentual de Crescimento Médio

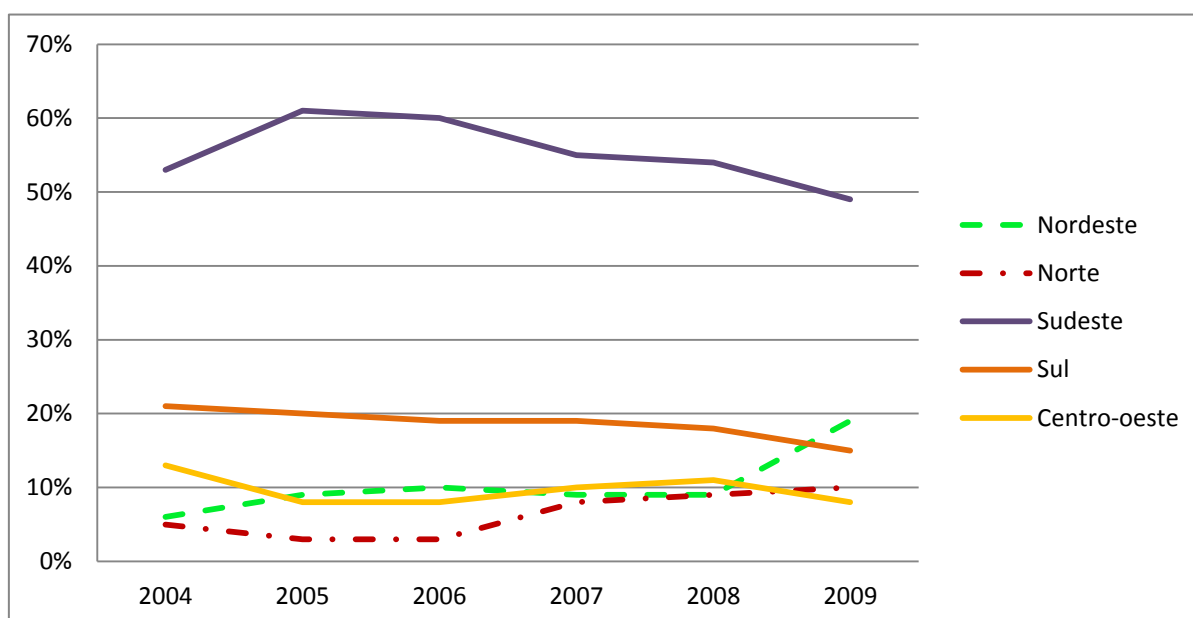
Vf = Valor final

Vo = Valor inicial

n = Número de períodos

A carteira de investimentos do PAC permite que os financiamentos do BNDES acompanha o reforço da atuação nessas regiões. Em 2009, o BNDES alcançou seu maior patamar de desembolso no Nordeste em 20 anos, correspondendo a 17% do valor liberado para o país, ou seja, percentual superior aos 13% que correspondem à participação da economia nordestina no Produto Interno Bruto (PIB), segundo o último dado oficial, de 2007. A figura 9 deixa mais evidente o crescimento dos investimentos para as regiões Norte e Nordeste, este último chegando em 2009 com o seu melhor resultado, ficando atrás somente da região Sudeste.

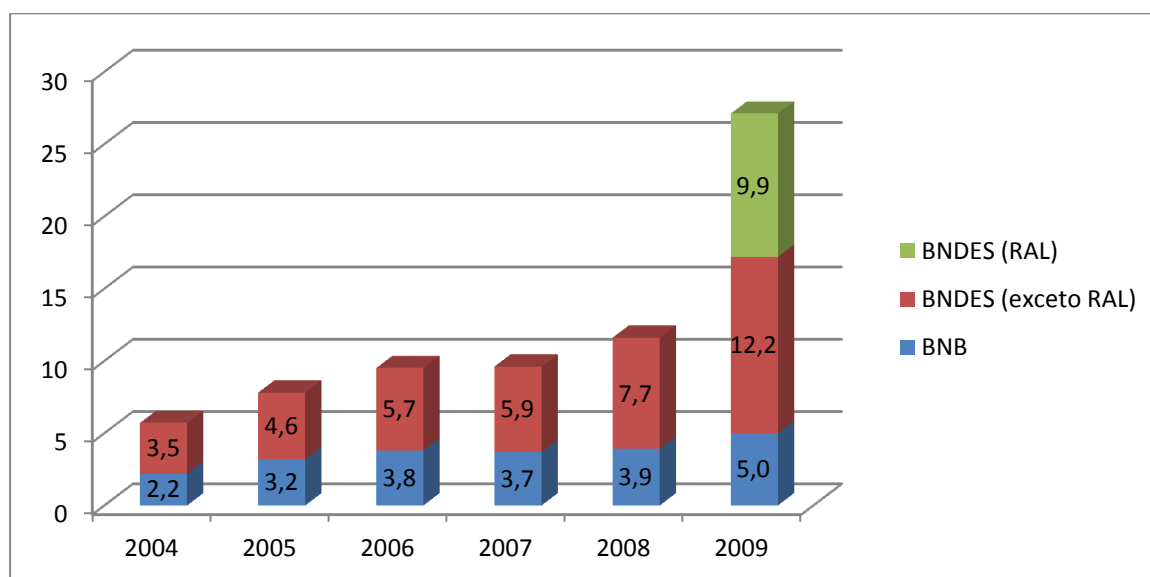
Figura 9 – BNDES (2004-2009)
Distribuição Regional dos Resembolsos



Fonte: Elaboração própria com base de dados do BNDES.

Os desembolsos realizados pelo BNDES e pelo BNB apresentam-se como os principais sustentadores do dinamismo dos investimentos na região Nordeste, que após manterem uma taxa média anual de crescimento de 19,5% no período de 2004 a 2008, elevaram-se 132% em 2009, em função do repasse de R\$ 9,9 bilhões (em 2009) dentro da esfera do PAC para a construção da Refinaria Abreu e Lima (RAL) localizada no estado de Pernambuco, como mostra a figura 10.

Figura 10 – BNDES (2004-2009)
Desembolsos do BNDES/BNB (R\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil (2010)

4.2 Os desembolsos do sistema BNDES em relação ao PIB regional

O exame dos desembolsos do BNDES por região, no período 2003/2008 e em 2009/2010, ratifica a importância dessa fonte de recursos para a sustentação dos investimentos no Norte e no Nordeste. Uma das formas de avaliar o grau de atendimento regional é através da relação desembolso BNDES/PIB. Esse indicador revela situação desfavorável ao Norte/Nordeste ao longo do período 2003/2008, quando os desembolsos do sistema BNDES ao Nordeste representaram 1,5% do PIB regional, enquanto no Sudeste essa proporção atingiu 2,4%, porém nos anos 2009/2010 esse indicador passa a revelar uma tendência a contribuir para a redução das desigualdades regionais, quando os desembolsos para o Norte chegam a 6,3% do PIB regional, e os desembolsos para o Nordeste chegam a 4,2% do PIB regional. Isto significa que as regiões mais necessitadas de apoio foram relativamente mais beneficiadas nos últimos dois anos (2009/2010), resguardadas as diferenças entre as dimensões econômicas das regiões em questão.

A tabela 11 mostra o percentual da relação entre os desembolsos do sistema BNDES e o PIB regional, no qual o Nordeste, em comparação com a região Sudeste (a mais rica do País), diminuiu a diferença de 0,9% nos anos 2003/2008, para apenas 0,2% nos anos 2009/2010.

Tabela 11 – Relação entre os Desembolsos do Sistema BNDES e o PIB regional (%)

	2003-2008	2009-2010	BNDES/PIB
Norte	2,1	6,3	$BNDES/PIB = (\partial/y) \times 100$
Nordeste	1,5	4,2	$BNDES/PIB = (\partial/y) \times 100$
Sudeste	2,4	4,4	$BNDES/PIB = (\partial/y) \times 100$
Sul	2,8	4,4	$BNDES/PIB = (\partial/y) \times 100$
Centro-Oeste	2,5	3,3	$BNDES/PIB = (\partial/y) \times 100$

Fonte: Elaboração própria com base de dados do BNDES e IBGE.* $\partial = \text{Desembolsos do BNDES}$ $y = \text{PIB}$

4.3 O incentivo do BNDES na geração de emprego no Nordeste

O impulso gerado pelo BNDES na geração de empregos no Nordeste está diretamente ligado à estratégia do banco de ampliação dos investimentos no entorno dos projetos desenvolvidos na região.

Segundo a pesquisa realizada por Reiff, Dos Santos e Rocha (2007), na qual foi criado o Índice de Emprego Formal (IEF), que corresponde a relação entre o número de empregados formais e a População em Idade Ativa (PIA) em uma determinada localidade, verifica-se que o emprego formal está relacionado com a qualidade de vida sintetizada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁰, e que existe alta correlação entre os desembolsos do BNDES e o IEF.

Pela tabela 12, é possível tirar duas conclusões: a primeira é a forte relação entre o IDH e o IEF, constatada pela posição dos estados no IEF e no IDH com a grande coincidência de posições nos dois *rankings*, e a segunda é a conhecida divisão do país (Norte-Nordeste *versus* Centro-Sul) que se reflete também no nível de emprego formal, uma vez que os Estados do Norte-Nordeste encontram-se abaixo da média nacional.

Tabela 12 – IEF e IDH por Estado

FAIXAS DE IEF	UF	IEF (2005) (%)	RANKING IEF (2005)	RANKING IDH (2000)
Acima de 38%	DF	62	1 ☆	1 I
	SC	41	2 ☆	2 ☆
	SP	39	3 ☆	3 ☆

¹⁰O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um dado utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para analisar a qualidade de vida de uma determinada população.

Levemente Acima da Média Brasileira Entre 30% e 34%	PR	33	4 *	6 *
	RJ	33	5 ☆	5 ☆
	RS	33	6 *	4 *
	ES	31	7	11
	MS	31	8 *	7 *
	MG	30	9 ☆	9 ☆
Média Brasileira		29,7%		
Entre 25% e 29%	MT	29	10 ☆	10 ☆
	GO	28	11	8
	RN	25	12	19
	RR	25	13 ☆	13 ☆
Entre 20% e 25%	SE	24	14	23
	RO	24	15 *	14 *
	AM	24	16 ☆	16 ☆
	AC	24	17	21
	TO	23	18 *	17 *
	PE	21	19 *	18 *
	AL	21	20	26
Entre 15% e 20%	CE	20	21 *	20 *
	PB	19	22 *	24 *
	BA	19	23 *	22 *
	PA	18	24	15
	AP	17	25	12
	PI	16	26 *	25 *
Abaixo de 15%	MA	12	27 ☆	27 ☆

As estrelas (☆) destacam os estados que estão na mesma posição em ambos os rankings. Os asteriscos(*) destacam os estados que estão com até duas posições de diferença em ambos os rankings.

Fonte: Reiff, Dos Santos e Rocha (2007), com base na Rais, IBGE e PNUD.

Feito a constatação de que existe uma correlação entre o IEF e o IDH, parte-se para explorar a relação entre a variação dos desembolsos do BNDES e as variações do IEF. A alta correlação existente entre os desembolsos do BNDES e o IEF se dá pelo crescimento do índice de formalização nos municípios brasileiros atendidos favorecidos pelo primeiro.

Foi testada, então, estatisticamente a hipótese de que os desembolsos do BNDES favorecem o crescimento do índice de formalização nos municípios brasileiros, para isso os municípios brasileiros foram classificados em cinco categorias (quintis) de acordo com o volume de financiamentos recebidos do BNDES. No quinto quintil estão os 20% dos municípios brasileiros que receberam mais financiamentos do BNDES em 2005. No primeiro quintil estão os 20% dos municípios brasileiros que receberam menos desembolso.

Tabela 13 - Evolução do IEF por Quintil de Desembolso (2000-2005)

DESEMBOLSO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Primeiro Quintil	9	9	9	10	10	11	10
Segundo Quintil	10	9	11	13	14	13	11
Terceiro Quintil	12	13	14	14	15	15	14
Quarto Quintil	16	18	18	18	18	18	18
Quinto Quintil	26	26	26	26	26	29	26
Total	14	14	15	16	17	17	16

Fonte: Reiff, Dos Santos e Rocha (2007), com base na Rais e BNDES.

Pela tabela 13 observar-se que, entre 2000 e 2005, o valor médio do IEF melhora nos municípios que receberam financiamento do BNDES. O IEF médio melhora em todos os quintis, mesmo nos quintis que receberam mais desembolsos e que possuem IEF médio muito superior à média. Em 2005, o IEF médio no quinto quintil, de maior desembolso, chega a 29%.

Por fim é apresentado um modelo de regressão, utilizando dados em painel (dimensões espacial e temporal), que permite estimar o efeito do desvio do desembolso em relação à sua média temporal sobre o desvio do emprego formal em relação à sua média temporal por município (efeito fixo ou *within estimator*), do volume de emprego formal em relação ao volume de desembolso e mede o efeito do desembolso do BNDES sobre o nível de emprego com carteira de trabalho gerado (Reiff, Dos Santos e Rocha, 2007).

Os resultados do estudo mostram que o impacto de cada R\$ 10 bilhões de desembolso do BNDES geraria entre 58 mil e 86 mil empregos com carteira assinada no Brasil no próprio município receptor do financiamento.

Entre os anos 2000 e 2005, os valores destinados pelo BNDES aos nove estados do Nordeste somaram R\$ 19,4 bilhões, e foram responsáveis pela criação de 184,2 mil postos de trabalho, segundo estudo realizado por técnicos desse banco com base em dados do Ministério do Trabalho (2007), sendo compatível com os resultados da pesquisa realizada em todo país por Reiff, Dos Santos e Rocha (2007) e ratificando a contribuição dos desembolsos do BNDES para a geração de empregos na região.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento em países mais pobres é um desafio que não foi resolvido com ampliação das alternativas de captação e instrumentos de risco, a suavização ou superação desses problemas ficaram propensos a se tornar possível a partir da criação nos mais diversos países de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD), dedicadas ao desenvolvimento econômico por meio da promoção de investimentos a longo prazo e financiamentos de políticas de desenvolvimento.

A desconfiança pelo alto risco de retorno e inadimplência por parte dos bancos comerciais ao dispor capital para investimento de longo prazo deu margem para que as IFDs ganhassem um importante papel, mesmo em países ricos.

No Brasil, a principal fonte de financiamento de longo prazo é o BNDES, que acabou por atuar como um substituto “gerschenkroniano” para a promoção da industrialização tardia. Dada a inexistência de fontes privadas de financiamento de longo prazo, o crédito público foi fundamental para o processo de desenvolvimento brasileiro. A princípio, o BNDES concentrou suas forças para formar a infraestrutura necessária para a crescente industrialização, porém com o passar dos anos o banco foi incluindo em suas prioridades, políticas que inclui as dimensões social, regional e ambiental.

O estudo da política regional do BNDES tratada nesta monografia se deu a partir da investigação dos desembolsos do banco para as cinco grandes regiões do Brasil, em especial a região Nordeste. O trabalho se estendeu a investigar os desembolsos por ramo de atividade no Nordeste brasileiro, no qual o setor de infraestrutura obteve a maior parte dos recursos liberados pelo banco entre os anos 2000 a 2010.

As regiões com maiores problemas de desenvolvimento (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) são aquelas que tiveram menos acesso aos financiamentos do BNDES. Contudo, ao analisar o perfil de desembolso do BNDES para as grandes regiões, nos deu uma expectativa positiva diante dos dados, uma vez que houve um crescimento no volume de desembolso para esse segmento no período de 2000 a 2010, sobre tudo em 2009, quando canalizou mais recursos para a região Nordeste em função do PAC. A variação dos desembolsos para o Nordeste em relação ao Pib foi de 1,5% de 2003 a 2008 para 4,2% de 2009 a 2010, obtendo a maior variação do

período com 2,7 pontos percentuais em comparação as regiões Sul e Sudeste, que apresentaram uma variação de 1,6% e 2%, respectivamente.

Os investimentos na região Nordeste, favorecidos pela atuação de bancos públicos de desenvolvimento/investimento, em especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), registraram crescimento significativo nos últimos anos, inclusive no período recente de crise internacional. A maior variação dos desembolsos do sistema ficou com as regiões Norte e Nordeste, que juntos obtiveram uma taxa média anual de 104% de crescimento de 2003 a 2009, enquanto as demais regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste apresentaram uma taxa média anual de crescimento de 79% quanto ao valor desembolsado, essa variação reflete a preocupação do banco com o desenvolvimento regional, uma vez que vem investindo mais em regiões menos favorecidas.

Apesar de que ao longo dos anos 2000 a tendência do banco foi de democratizar os desembolsos, nota-se com os dados apresentados que a região Sudeste permanece com a maior fatia dos financiamentos.

Os dois últimos anos da pesquisa (2009 e 2010) são os que mais refletem essa busca do banco em estratificar o desenvolvimento regional, com o Norte chegando a 6,3% do PIB regional, e o Nordeste a 4,2%.

O incentivo na geração de emprego também esteve dentro do planejamento do banco como forma de impulsionar o desenvolvimento da região. Entre os anos 2000 e 2005, os valores destinados pelo BNDES aos nove estados do Nordeste somaram R\$ 19,4 bilhões, e foram responsáveis pela criação de 184,2 mil postos de trabalho, segundo estudo realizado por técnicos do banco com base em dados do Ministério do Trabalho (2007), sendo compatível com a pesquisa realizada em todo país.

Em síntese, o dinamismo dos investimentos feito pelo BNDES têm contribuído para amenizar as disparidades regionais, sobretudo na região Nordeste do país.

BIBLIOGRAFIA

ALÉM, Ana Cláudia. **BNDES: Papel, desempenho e desafios para o futuro.** BNDES, Rio de Janeiro, Nov. 1997. (Texto para Discussão, n. 62).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Investimento e Diversificação Industrial na Região Nordeste.** Boletim regional do banco central, abr. 2010.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Desembolso do BNDES em operações indiretas.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/agentes2010.pdf> Acesso em: 05 de Dezembro de 2013.

BERNARDINO, Ana Paula da Silva. **Fontes de recursos e atuação do BNDES sob uma perspectiva histórica.** Rio de Janeiro: revista do BNDES, jun. 2005.

BNDES. **BNDES: um banco de história e futuro.** 2013.

BNDES. **Histórico de Atividades.** Vários anos.

BRONZINI, R.; DE BLASIO, G. **Evaluating the impact of investment incentives: the case of Italy's Law 488/1992.** Journal of Urban Economics 60, p. 327-349, 2006.

COUTO, Ana Cristina L.; TRITIM, Jaime Graciano. **O papel do BNDES no financiamento da economia brasileira.** Paraná: Universidade Estadual de Maringá, 2012.

GERSCHENKRON, Alexander. **Economic Backwardness in Historical Perspective.** Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea.** São Paulo: Campus, 2005.

GOMES, Adriano Provezano; GOMES, Ana Paula W. **Financiamento de micro, pequenas e médias empresas: Uma Análise de Desembolso do BNDES.** Belo Horizonte: Universidade Federal de Viçosa, 2007.

GRAEFE, Laurel; ALEXEENKO, Galina. **Construindo um Mundo Melhor: O Papel da Infraestrutura no Crescimento Econômico.** Disponível em: <http://www.frbatlanta.org/pubs/econsouth/08q2-ortugues_construindo_um_mundo_melhor_o_papel_da_infra-estrutura_no_crescimento_economico.cfm> Acesso em: 05 de Dezembro de 2013.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2007.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development.** New Haven: Yale University Press, 1958.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Renda no Nordeste é a que mais cresce, e diferença para regiões mais ricas cai, aponta IBGE**, 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/pnad/2010/ultimasnoticias/2010/09/renda-no-nordeste-e-a-que-mais-cresce-e-diferenca-para-regioesmais-ricas-cai-apontaibge.jhtm>>. Acesso em: 02 de Agosto de 2013.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

MANTEGA, Guido. **O BNDES e o Novo Ciclo de Desenvolvimento**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, Jun. 2005.

OTTAVIANO, Gianmarco I. P.; SOUSA, Felipe Lage. **O efeito do BNDES na produtividade das empresas**. 2007.

REIFF, Luís O. A.; DOS SANTOS, GUSTAVO A. G.; Rocha, Luís H. R. **Emprego formal, qualidade de vida e o papel do BNDES**. Rio de Janeiro: revista do BNDES, jun. 2007.

SAYAD, João. **Observações sobre o Plano Real**. São Paulo. Vol. 25, Nº Especial, págs. 7-24, 1995-6.

PROCHNIK, Marta. **Fontes de recursos do BNDES 1995-2007**. Rio de Janeiro: revista do BNDES, jun. 2008.

SCHARTZMAN, Jacques. **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR – UFMG, 1997.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, julho de 2012.

SOUZA, Nali de Jesus. **Economia regional: conceito e fundamentos teóricos**. Rio Grande do Sul: Pontifícia Universidade Católica, 1981.