

DESIGUALDADES REGIONAIS E BANCOS PÚBLICOS: O PAPEL DO BNDES NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Luciléia Aparecida COLOMBO¹
Thales Haddad Novaes ANDRADE²

■ **RESUMO:** Este artigo pretende analisar como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atua no chamado “fortalecimento federativo”, que pretende renovar o compromisso com a redução das desigualdades regionais. Desta maneira, como objetivos específicos, o presente estudo busca analisar os programas de desenvolvimento regional empreendidos pelo BNDES entre os anos de 1999 a 2010. Buscamos avaliar o alcance destes programas na diminuição das assimetrias regionais e federativas brasileiras, bem como na dinamização econômica das regiões consideradas menos desenvolvidas economicamente, como a Norte e a Nordeste. Com base em tais objetivos, pretendemos verificar se esse banco atua, de fato, para que as relações federativas sejam intensificadas, a partir dos programas desenvolvidos. Procuramos, ademais, investigar o papel que o federalismo brasileiro exerce nas condições de financiamento do desenvolvimento regional no Brasil.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Brasil. Desenvolvimento regional. Nordeste. BNDES.

Introdução

O Brasil possui um sistema federativo cujas características abarcam diferenças regionais significativas, o que o torna

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901. leiacolombo@gmail.com

² UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Professor associado ao Departamento de Ciências Sociais. Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905. ppgets@ufscar.br.

assimétrico em relação a essas condições, com desigualdades expressivas entre o Norte e o Nordeste e o restante da federação.

Tal desigualdade foi a principal motivação para que diferentes governos brasileiros planejassem, em momentos históricos distintos, a criação de instituições capazes de promover o desenvolvimento regional em bases organizadas, controlando, assim, os efeitos perversos destas desigualdades regionais. Entre as instituições que visavam tal acomodação federativa, ganhou espaço paulatinamente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A partir de uma evolução em sua linha de atuação, o Banco adquiriu novas diretrizes, das quais faziam parte alguns programas que objetivavam uma melhoria nas condições sociais de algumas regiões, como o Programa Amazônia Integrada (PAI), o Programa do Centro Oeste (PCO), o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL) e o Programa Nordeste Competitivo (PNC). Esses programas procuraram reverter as condições de desigualdade encontradas em cada uma das regiões em que atuavam.

Feitas estas considerações iniciais, o texto procura discutir o alcance dos programas acima elencados, que se propõem a atuar como mecanismos privilegiados de redução destas desigualdades regionais. Como objetivos específicos, o presente estudo busca analisar os programas de desenvolvimento regional empreendidos pelo referido Banco, entre os anos de 1999 a 2010, elucidando o alcance destes programas na diminuição das assimetrias regionais e federativas brasileiras, bem como destacar em que medida eles atuaram na transformação econômica das regiões consideradas mais fragilizadas economicamente, como o Norte e o Nordeste do Brasil. Desta forma, objetivamos questionar se o BNDES, como instituição financeira e como banco público, vem contribuindo, de fato, para que as relações federativas sejam fortalecidas, a partir dos programas processados nos últimos anos. Como pano de fundo do presente trabalho, procuramos investigar o papel que o federalismo³ brasileiro exerce nas condições de financiamento do desenvolvimento regional no Brasil. Porém, para contextualizar nossa temática, cabe fazer uma retrospectiva da intervenção estatal nas questões regionais, como abordaremos no item que segue.

³ Federalismo aqui entendido como um sistema que favorece não somente a autonomia do financiamento das subunidades, mas também a diminuição das desigualdades regionais através de um programa de transferências tributárias.

Trajatória da intervenção do Estado nas desigualdades regionais

Como apontado acima e diante de um modelo de federalismo que aponta decisivamente para as assimetrias regionais, a intervenção do Estado brasileiro neste cenário tornou-se decisiva, em diversos momentos, atuando como um ator estratégico na formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional e concedendo crédito a pequenos e médios produtores através do BNDES. Parte desta atuação do Estado brasileiro era respaldada pela existência de uma ideologia desenvolvimentista, amplamente analisada na obra de Bielschowsky (1988); tal desenvolvimentismo previa a superação do nosso subdesenvolvimento e da condição periférica em que se encontrava o Brasil, objetivos que seriam alcançados a partir do estímulo à industrialização, essencialmente centrada no Estado e cujas primeiras experiências datam do governo Vargas, na década de 1930, e atingindo uma abrangência maior nos anos de 1950, com o governo de Juscelino Kubitschek.

Os desequilíbrios regionais e federativos adquiriram protagonismo na agenda governamental dos anos de 1950, que se concentrou na implementação das medidas mais urgentes para instituir as Superintendências de Desenvolvimento Regional. Foi decisivo para essa mudança na agenda do governo o consenso de que a região Centro-Sul do país havia sido a principal beneficiária das estratégias governamentais e, também, que pouca atenção havia sido dada à distribuição espacial das atividades econômicas (BAER; GEIGER, 1978, p. 66); tal consideração foi o mote para que em meados da década de 1950, a inclusão da temática regional estivesse fortemente atrelada à discussão política nacional.

Os principais instrumentos de promoção do desenvolvimento regional durante à década de 1950 concentraram especial atenção à construção de Brasília e os esforços para a integração da capital do país com o restante das regiões ocupavam o centro das preocupações governamentais. Não havia um planejamento capaz de dar prioridade para um desenvolvimento equilibrado, e a questão regional restringia-se ao controle das secas do Nordeste. A criação das instituições federais, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB)⁴ e posteriormente da Superintendência

⁴ Grandes partes das atividades do BNB, que tinham a função de fundamentar a questão nordestina, partiam do chamado Escritório de Estudos Técnicos sobre a Economia do Nordeste (ETENE), cujas análises serviam como bases para tentativas posteriores de desenvolvimento regional naquela área.

de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), representou uma grande inovação, pois ampliou a participação do Governo Federal como um ator importante para o planejamento regional. O escopo de atuação de tais instituições não se restringia apenas ao Nordeste, mas outras regiões também seriam beneficiadas, a exemplo da Amazônia, que contou com o Banco da Amazônia (BASA) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) (COLOMBO, 2015).

Ainda que diversas instituições tenham sido criadas nesta época, cabe ressaltar que a SUDENE foi a que mais obteve projeção nacional e internacional. Parte da explicação para este protagonismo advém do fato de que as secas nordestinas sempre ocuparam a agenda governamental, porém, com grandes lapsos temporais e com programas pontuais de atuação.

Além disso, devido aos massivos investimentos do governo federal no centro-sul do país, era necessário contrabalançar tais investimentos com iniciativas também nas regiões menos desenvolvidas, como sugerem as análises de Baer (1966), Cano (1985), Barros (2002), Haddad (1978), Suzigan e Araújo (1979), dentre outros. Outro fator explicativo para a intervenção federal no Nordeste foi o empobrecimento constante da região, fator que impedia o desenvolvimento integrado do país. Vale considerar também as pressões das massas nordestinas que forçaram uma alteração da posição governamental, especialmente após a seca de 1958, exigindo recursos financeiros em volumes cada vez maiores.

Tais fatores impulsionavam uma mudança comportamental do governo federal que, através do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), já havia sistematizado propostas dirigidas para o desenvolvimento do Nordeste. Chefiado por Celso Furtado, os trabalhos do GTDN foram fundamentais para o nascimento da SUDENE, em 1959. O trabalho esquematizado pelo GTDN buscava ressaltar aspectos dinâmicos da economia do Nordeste e apontava a industrialização como uma via importante para se combater o atraso econômico da região. O setor industrial seria, nas formulações do GTDN, o responsável por conduzir ao crescimento do PIB regional, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira mediante dois centros industriais, especialmente as indústrias

A existência do ponto de apoio financeiro do Banco do Nordeste permitiu que se desenhasse o primeiro quadro em que uma visão compreensiva do tratamento do desnível nordestino tomava forma.

de base e também aquelas que priorizassem matérias-primas regionais. Com as indústrias de base, buscava-se destacar a produção siderúrgica, com a qual haveria a expansão das atividades como a transformação do ferro e aço e das indústrias mecânicas simples, como as de implementos agrícolas, móveis metálicos, etc. A propagação industrial estimulada pela proposta do GTDN visava estimular a competitividade do Nordeste, dissipando o dinamismo da região para o restante da federação.

A grande contribuição do GTDN, como destacado, foi a inspiração para a criação da SUDENE, porém, algumas das propostas contidas no relatório do Grupo não foram implementadas. De acordo com Cano (1995, p. 299), o fato de que o processo de industrialização já havia avançado nas regiões centrais do país vedava certos caminhos às áreas periféricas, colocando determinantes maiores que aqueles vinculados aos interesses especificamente regionais. Além disso, segundo o autor em tela, identificava-se uma inércia na indústria regional, que não se mostrava apta a superar as suas dificuldades através da ampliação de investimentos próprios e de outras medidas capazes de estimular competitivamente a capacidade de produção. Para Castro (1971, p. 185), baseado em informações do censo de 1960, ainda que as indústrias nordestinas apresentassem lucratividade e rentabilidade superiores à média nacional, elas não eram capazes de reinvestir o lucro para a modernização do aparato produtivo.

Entre os anos de 1970 e 1985, as instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional brasileiro atuavam de forma ativa e as desigualdades regionais sofreram uma redução significativa, conforme apontam as análises de Cano (1995), Diniz (1995) e Andrade (1988). Porém, contrastando com as análises destes autores, Cavalcanti (1993) sustenta que a desconcentração produtiva observada em meados da década de 1990 não decorreu de uma redução significativa das desigualdades inter-regionais no país, mas sim da redução dos níveis de desigualdades intra-regionais.

Além disso, cabe ressaltar que o final da década de 1970 foi um período decisivo para novas projeções regionais, impulsionado principalmente pela crise econômica mundial e pelo aumento dos preços do petróleo, que geraram um ambiente desfavorável para os programas de desenvolvimento regional. O interregno de 1980 a 1990 foi marcado por políticas de ajustes fiscais, conduzidas,

especialmente, pela privatização de empresas estatais, cujo principal ator executor foi o Governo Federal.

Cabe destacar a importância da Constituição de 1988, a qual reservou três instrumentos institucionais fundamentais na diminuição das desigualdades regionais. O primeiro deles foi a explicitação no Texto Constitucional que as desigualdades regionais devem ser combatidas. A segunda importante alteração da Constituição de 1988 foi a descentralização, que promoveu a desconcentração de recursos do governo federal, fortalecendo estados e municípios, os quais adquiriram novos papéis, influenciando, inclusive, os investimentos privados por meio de incentivos fiscais. Neste sentido, há uma reorientação no *modus operandi* do planejamento regional o qual passou, de certa maneira, a ser responsabilidade dos entes subnacionais.

Porém, o período que antecedeu a Constituição de 1988 também foi marcado por grandes contradições: por um lado, a Constituição garantiu dispositivos que permitiram a transferência de renda para as regiões menos favorecidas, mas, em contrapartida, houve um grande enfraquecimento na elaboração das políticas de desenvolvimento regional. Podemos nos perguntar qual o papel do Governo Federal, frente a essa descentralização. Na realidade, parte da prerrogativa deste ente subnacional se limitou, a partir de então, a respeitar os dispositivos constitucionais que determinavam o repasse de recursos financeiros para as regiões carentes, sem uma tentativa de fortalecimento das instituições responsáveis pelo planejamento de políticas de desenvolvimento regional. Nesse sentido, o terceiro importante elemento da Constituição, como aponta Bercovici (2003), foi manter as Agências de Desenvolvimento Regional, como a SUDENE, enfraquecidas.

A grande inovação trazida pelo Texto Constitucional de 1988 foi a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Tais Fundos são compostos por 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Deste montante, 60% são dirigidos ao FNE e os demais 40% aos outros Fundos.

Porém, apesar das novidades trazidas pela Carta de 1988, uma parcela importante do protagonismo das superintendências de desenvolvimento regional foi subtraída, com a paulatina

participação de outras instituições, como o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES, que atuou como uma instituição financeira do desenvolvimento, conforme abordaremos com maior rigor no item que segue.

O BNDES como ator estratégico do desenvolvimento regional brasileiro

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma instituição financeira pública de fomento que esteve presente em diversas fases do planejamento do Estado brasileiro. A Lei que o criou – Lei n. 1628, de 20 de junho de 1952 – determinava o funcionamento do mesmo na forma de Autarquia. Até início de 1956, os grandes projetos industriais de infraestrutura brasileira contaram com o financiamento do setor público por meio do BNDES – que até então era chamado de BNDE. Além disso, o impulso modernizador da indústria automobilística, previsto no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, requeria grandes investimentos, que foram concedidos pelo Banco, transformando a ambição de Kubitschek em realidade.

As análises elaboradas por Cintra, Freitas e Prates (2000) destacam que desde a sua criação, em 1952, o BNDES esteve fortemente vinculado às diretrizes governamentais como um ator estratégico fundamental; além disso, a atuação do BNDES, entre as décadas de 1950 e 1970, foi fundamental para financiar o modelo de desenvolvimento vigente, cujas metas eram explicitadas em planos de desenvolvimento. Entretanto, a partir dos anos de 1980, segundo dados de Currello (1998), o BNDES enfrentou uma “crise de identidade” associada, por um lado, à crise do modelo de desenvolvimento, que orientou suas ações estratégicas nas décadas anteriores e, por outro lado, ao fortalecimento do discurso liberal, com forte apelo em prol das privatizações das empresas estatais, reorientações que, progressivamente, foram moldando a missão do Banco.

Os anos iniciais de atuação do BNDES estiveram vinculados em grande medida às propostas da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, que tinha o objetivo de identificar os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, apontando os caminhos a serem trilhados para o crescimento do país. A referida Comissão apontou a necessidade de um programa de investimentos de infraestrutura para o Brasil, consubstanciado

no Programa de Reparcelamento Econômico (PRE), que contou com a ajuda financeira do BNDES. O banco atuou como uma instituição pública voltada para o financiamento de longo prazo, promovendo o desenvolvimento de técnicas de análise de projetos necessários para angariar financiamentos internacionais. Cabe ressaltar que, ao realizar a seleção de prioridades de áreas específicas, a atuação do BNDES esteve fortemente vinculada aos planos estatais desenvolvimentistas, que norteavam a política econômica.

A linha de atuação do BNDES, atrelada à diminuição das assimetrias federativas, contempla as microempresas, assim como as pequenas e médias empresas, e dá prioridade aos projetos que viabilizam a redução das desigualdades regionais. Tais ações são executadas pelo BNDES e por três de suas principais agências: 1) a Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME, cujo objetivo é financiar a produção, comercialização e exportação de máquinas e equipamentos fabricados no país; 2) é o BNDES Participações – BNDESPAR, cujo papel principal é atuar no fortalecimento do mercado de capitais brasileiro; e, 3) por fim, a BNDES Limited, constituída em Londres e que possui a finalidade de apoiar as empresas brasileiras nos projetos de internacionalização.

A trajetória do BNDES é bastante peculiar. Em 1982, o BNDE passou a se chamar BNDES, integrando à sua política de desenvolvimento o compromisso com as questões sociais da sociedade brasileira. Cabe ressaltar que, paulatinamente, o Banco foi alterando seu foco de atuação (CURRALERO, 1998), buscando a promoção de programas interessados na redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, a missão do Banco se alterou significativamente, ao passar a se preocupar, a partir de então, com o estímulo a projetos que colaborassem com a redução das desigualdades regionais. Além de explicitar o compromisso com o desenvolvimento, a questão regional ganha relevo entre os objetivos: “Agimos orientados para a redução das desigualdades sociais e regionais com geração de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida” (Planejamento Corporativo do BNDES, 2000).

Nos anos de 1990, também se verificam mudanças nas prioridades do BNDES, que passa a adotar uma nova estratégia de desenvolvimento. A principal alteração em seu papel ocorre devido ao Plano Nacional de Desestatização (PND), elemento central da redefinição do papel do Estado e um dos pilares do

novo modelo de desenvolvimento que se processava a partir de então. Contudo, somente a partir de 1994, a atuação do banco torna-se plenamente articulada às diretrizes desse modelo de desenvolvimento. Esse lapso temporal relativamente longo na redefinição das suas linhas de atuação decorreu dos próprios óbices enfrentados pelo governo de Fernando Collor de Mello na concretização das reformas previstas, que estiveram paralisadas devido ao processo de impeachment, bem como aos fatores econômicos da época, que envolviam alta inflação e dificuldade de estabilização da moeda e dos preços.

Os anos posteriores a 1994 caracterizaram-se pelo aprofundamento do objetivo do Banco como gestor do PND, com a predominância de representar um agente financeiro dos programas de desestatização em âmbito federal, estadual e municipal, como ressaltam Barros e Goldenstein (1997). Adicionalmente, o Banco atuou com frequência na reestruturação produtiva dos anos de 1990, o que lhe garantiu destaque com ator político estratégico da federação brasileira. A partir de então, o BNDES passou a financiar os setores de infraestrutura econômica privatizados, a apoiar o processo de reestruturação industrial, a atuar como agência de financiamento às exportações e, em menor medida, a estimular os setores de tecnologia de ponta mediante a Bandespar⁵. Como apontam Vidotto (2005) e Cintra et al. (2000), ao se consolidar como um dos principais agentes do programa de privatização do governo federal, o BNDES ocupou um lugar de suma importância na trajetória do desenvolvimento capitalista no Brasil.

Paralelamente a essas reformulações do Banco, no campo acadêmico começaram a ganhar relevo as teorias que buscavam explicar o funcionamento das chamadas “instituições financeiras públicas federais”, ou somente dos Bancos Públicos. Um dos expoentes da área, Mettenheim (2010), acrescenta que os chamados Bancos Públicos também atuam como “alavancas” para líderes políticos e forças sociais. Tal atributo pode ser comprovado durante as crises financeiras recentes, nas quais as instituições financeiras foram essenciais para amenizar os efeitos econômicos adversos. Como já ressaltado, durante os anos 1990, estas instituições sustentaram o Plano Real e promoveram, concomitantemente, empréstimos com condicionalidades aos

⁵ Segundo dados do BNDES, a BANDESPAR é a sociedade gestora de participações sociais (holding) do BNDES, criada para administrar as participações em empresas detidas pelo Banco.

governos estaduais e municipais, atuando, conforme aponta Mettenheim (2010), como uma espécie de “fundo monetário internacional doméstico”.

De acordo com o que foi estabelecido no Planejamento Corporativo 2009/2014, o desenvolvimento regional, a inovação e o desenvolvimento socioambiental foram estabelecidos como eixos principais de fomento econômico, devendo ser considerados linhas mestras nos empreendimentos apoiados pelo Banco. Paralelamente a este novo foco da instituição, foram criados diversos Programas Regionais afim de contrabalançar as desigualdades federativas. Em um primeiro momento, podemos citar entre tais programas, o PAI – Programa Amazônia Integrada, o PCO – Programa Centro-Oeste, o Programa Nordeste Competitivo – PNC e o RECONVERSUL – Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul. Segundo Ramos (2003, p. 2), “[...] essas políticas tiveram o mérito de explicitar as preocupações sobre o tema, mas tinham como pressuposto que o acesso ao crédito, por si só, poderia resolver grande parte destas questões”.

O carro chefe dos programas de desenvolvimento regional processados pelo Banco foi lançado em 2005: o Programa de Dinamização Regional. Nele, os municípios e microrregiões considerados de baixa renda (levando-se em conta o PIB *per capita*) seriam beneficiados, bem como os programas localizados nas regiões Norte e Nordeste. Este Programa de Dinamização Regional foi o alicerce motivador para a criação, em 2010, da Política de Dinamização Regional.

A programação do Planejamento Corporativo do BNDES para o período de 2009 a 2014 manteve a missão de outrora, da promoção do desenvolvimento regional como um dos objetivos do Banco, procurando intensificar o combate das desigualdades regionais e sociais e a promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, a grande novidade das premissas do Banco foi a consideração do desenvolvimento socioambiental como um dos requisitos a serem analisados nos projetos do Banco.

Seguindo a trajetória que pretendia a promoção do desenvolvimento regional, em 2007 foi criada a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Regional – SAR, vinculada diretamente à Presidência do BNDES. Além da criação de tal Secretaria, foi instituído o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação e Desenvolvimento Local Regional e

Socioambiental (CAR-IMA), cujo objetivo era a promoção da articulação interna e externa ao Banco, procurando dar prioridade a investimentos que contemplassem as questões regionais. Ramos (2003, p. 6) faz algumas considerações a respeito da criação deste Comitê de Arranjos Produtivos Locais. Segundo o autor em tela,

Embora continue importante a redução das desigualdades inter-regionais e que o BNDES mantenha essa prioridade em suas políticas, o Banco reconhece que as desigualdades ocorrem também dentro das regiões e que os próprios investimentos financiados pelo BNDES podem vir a reforçar algumas dessas desigualdades.

Havia, naquele momento, a prudente consideração de que algumas políticas implementadas pelo Banco pudessem gerar efeitos negativos, vislumbrando-se algumas soluções para tais problemas. Neste sentido, foi fundamental o apoio financeiro a estes Arranjos Produtivos Locais (APLs) através do Fundo Social, o qual também contemplava de maneira homogênea as cooperativas de baixa renda, especialmente aquelas com foco na sustentabilidade ambiental. Outro fator federativo determinante para tais programas foi a delegação de atividades aos Estados, que passavam a atuar como protagonistas, orientando as ações do Banco no desenvolvimento regional, de acordo com suas necessidades imediatas. Neste sentido, o BNDES, em 2008, pode ser compreendido no tocante ao desenvolvimento regional a partir de três grandes linhas de atuação: o programa de entorno de grandes projetos, o apoio aos APLs e aos Planos Estratégicos dos Estados.

No que se refere à Política para atuação nas áreas de entornos de grandes projetos, estabelecida em 2009, os objetivos eram amortecer e diminuir os impactos negativos que pudessem ser gerados por grandes empreendimentos, fortalecendo, desta maneira, os agentes econômicos locais. Além disso, esta Política objetivava a utilização dos instrumentos financeiros do BNDES para o desenvolvimento de determinado território, mesmo em caso de grandes empreendimentos. Desta maneira, complexos econômicos importantes foram beneficiários de tal Política, como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e Suape, em Pernambuco. Tais empreendimentos contaram com um consenso entre os estados e municípios que discutiram, através de fóruns

de desenvolvimento, quais projetos deveriam ser beneficiados com o apoio creditício nas linhas disponíveis do BNDES. Cabe destacar que outros exemplos de investimento do Banco foram feitos nas usinas hidrelétricas do Rio Madeira e de Estreito, bem como em empreendimentos realizados em Porto Velho.

Para o apoio aos Estados, o BNDES criou a linha de crédito denominada BNDES-Estados, cujo objetivo era oferecer suporte aos empreendimentos econômicos, de maneira a integrar a federação. Segundo o que informa o BNDES (2008), o objetivo geral deste programa foi incentivar um conjunto de investimentos a partir de um planejamento estratégico, que possuísse as seguintes prioridades: 1) desenvolvimento regional e socioambiental; 2) redução das desigualdades regionais e sociais em bases sustentáveis; 3) promoção do trabalho e renda; 4) melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços públicos e 5) desenvolvimento institucional e modernização da gestão dos entes federados. Cabe destacar que a grande (e importante) inovação deste Programa aos Estados foi o monitoramento dos investimentos através de indicadores sociais, ferramenta indispensável para avaliar a concessão dos recursos.

Neste sentido, os dois programas acima elencados, o Programa de Entorno de Financiamentos (PEF) e a linha BNDES-Estados, foram responsáveis pela concessão de créditos a regiões anteriormente não contempladas pelo Banco, cujos dados confirmam esta mudança de projeção do Banco: entre 2009 e 2010, os desembolsos para todos os Estados da Federação foram, pela primeira vez na história do Banco, superiores à soma dos desembolsos para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal. Pelo exposto, observamos que tais linhas foram responsáveis pela projeção do BNDES como um ator estratégico importante dentro da Federação brasileira, no combate às desigualdades regionais.

Novas prerrogativas: o BNDES e o desenvolvimento regional

A crise econômica em meados dos anos de 1980 no Brasil imprimiu novas demandas do Banco, de acordo com novos rumos para o cenário que então se configurava. O planejamento estratégico do Banco de 1988-1990 apontou para um reforço do papel dos investimentos externos, com a necessidade sempre

constante de se adequar aos pressupostos de “integração competitiva”. Esta mudança de estratégia do BNDES visava, fundamentalmente, dois pressupostos básicos: 1) apoiar investimentos em empresas para a melhoria da posição de mercado tanto interna quanto externamente; 2) à necessidade de apoiar a exportação da indústria nacional. A prioridade, naquele momento, além de apoiar o processo de privatização de empresas, girava em torno da liberação de recursos para investimento em projetos sociais, evitando a continuidade de utilização das empresas com finalidades políticas.

Contudo, a grande mudança na orientação do BNDES aconteceu em 2003, com o Governo Lula, que buscou retomar a trajetória do Banco, buscando resgatar seus pressupostos originais, especialmente aqueles cuja missão era o desenvolvimento, abandonada na década anterior. Tal tentativa de resgate foi responsável, ainda nos anos 2000, pelo fomento às exportações, e pelo apoio a pequenos empreendimentos que visavam a inovação, com ênfase aos setores voltados ao desenvolvimento da infraestrutura. Para as questões regionais, embora houvesse a intenção de apoio às regiões menos favorecidas, os dados referentes aos desembolsos do BNDES refletem a trajetória de concentração do crescimento econômico nas regiões dinâmicas do Centro-Sul do país, em especial no Sudeste, o qual recebeu recursos financeiros superiores a 50% do valor total dos benefícios concedidos pelo Banco, em 2009.

Entretanto, estudo de Leal et. al (2014) destaca que apesar de algumas reduções no total recebido pelo Banco, a região Nordeste obteve auxílio no desenvolvimento de importantes projetos, como o polo petroquímico de Suape, o eixo da ferrovia transnordestina, a melhoria dos aeroportos e a transposição do Rio São Francisco.

É importante ainda destacar que os investimentos realizados no Nordeste ficaram concentrados nos estados da Bahia e Pernambuco, sobretudo nos setores de papel e celulose, nos investimentos do Proálcool, na Companhia de Eletricidade e no Polo Petroquímico de Camaçari. Para a região Norte destaca-se, na década de 1980, a destinação de 75% dos valores totais desembolsados para a região, na implantação da mina de Carajás, no Pará, e a criação da Zona Franca de Manaus, importante polo de desenvolvimento da região. É preciso considerar, por fim, a destinação de verba considerável para o Centro-Oeste do país, especialmente para o agronegócio, a partir de 1990. Para os anos

2000, porém, os percentuais de participação do desembolso por região se mantiveram relativamente estáveis.

Apesar da evidência destes números em manterem uma previsibilidade de investimentos e desembolsos maiores para a região Sudeste, em 2009 houve uma mudança de padrão, com o aumento dos desembolsos para as regiões Norte e Nordeste. Parte da explicação para este aumento reside nos projetos de infraestrutura e de indústria processados nestas regiões, além do avanço das micro e pequenas empresas, somadas às facilidades como o cartão BNDES e das operações de financiamento a investimentos públicos nos estados. Em 2010 houve uma redução desta participação, devido ao aumento de desembolso para a região Sudeste.

Como ressaltado anteriormente, desde a década de 1990, o BNDES realizou uma série de programas para fomentar o desenvolvimento em empreendimentos localizados em territórios das regiões Norte e Nordeste, cujas principais iniciativas foram o Programa Nordeste Competitivo (PNC), o Programa Amazônia Integrada (PAI), o Programa do Centro-Oeste (PCO) e o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL). Porém, existiram grandes lacunas e problemas na implementação destes programas. Em primeiro lugar, a quantidade de incentivos era reduzida, cerca de 5% da participação do BNDES no financiamento do projeto, acrescido de 1% ao ano na taxa de juros. Um segundo ponto a ser destacado, conforme apontam Gaspar e Ramos (2002), foi a seletividade de alguns setores que pareciam ser competitivos ao Banco e a eles foram atribuídas condições de financiamento privilegiadas. Tal fator permitiu que as empresas com algum protagonismo e fácil acesso aos recursos fossem dinamizadas, em detrimento de setores que não induziam o fortalecimento das cadeias produtivas ou que não possuíam nenhum vínculo com políticas desenvolvidas pelo governo Federal.

Outro problema decorrente dos programas de desenvolvimento regional do Banco deveu-se ao fato de que, ao priorizar investimentos nas chamadas macrorregiões, acabava-se aprofundando as desigualdades dentro de uma mesma região, o que provocava a maximização das faixas mais ricas, dentre as mais pobres. Além disso, em diversos estados observou-se uma preferência pela prática da guerra fiscal, vista como um instrumento na atração de investimentos, e uma baixa aderência aos

Programas de desenvolvimento regional do BNDES. Neste sentido, considerando tais discrepâncias, podemos concluir que estes programas elencados aqui não configuraram dinâmica suficiente para atuarem como programas de desenvolvimento regional.

Uma primeira revisão destes programas aconteceu em 2005, com uma tentativa de correção dos programas anteriores, através da criação da Política de Dinamização Regional (PDR), cujo objetivo primordial era a redução das desigualdades regionais e sociais de renda. O objetivo desta Política era o investimento nos municípios localizados nas regiões norte e nordeste do Brasil. Uma importante ressalva a ser considerada no que se refere a essa política é destacada de imediato pelo Banco: “A PDR aplica-se a investimentos em ampliação de capacidade produtiva, desde que esses não impliquem fechamento de outras unidades produtivas do beneficiário”. Ou seja, a prioridade dos investimentos girava em torno de projetos já consolidados, em detrimento da construção de novos empreendimentos.

Os critérios de localização são responsáveis pela definição dos beneficiários desta política, que seriam:

As Microrregiões classificadas como de baixa renda estagnada, baixa renda dinâmica, média renda inferior estagnada, média renda inferior dinâmica, média renda superior estagnada, média renda superior dinâmica, conforme o critério de classificação da PDR, inspirado na metodologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implementada pelo Ministério da Integração (MI).
[...]

Os Municípios das regiões Norte e Nordeste da área de atuação da SUDENE, classificados como alta renda e que passavam a ter as mesmas condições que as microrregiões incentivadas e classificadas como renda superior dinâmica; e [...]

O conjunto de municípios de menor nível de renda integrantes das aglomerações urbanas identificadas pelo Projeto de Pesquisa, Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, elaborado pelo IPEA, IBGE e NESUR (IE-UNICAMP), localizadas no entorno de um município de alta renda. (PDR, 2005, p. 1).

A Política de Dinamização Regional prevista pelo BNDES atuou em consonância com o desenho elaborado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, elaborada em 2003

pelo Ministério da Integração Nacional. Foi, portanto, uma atuação conjunta das duas instituições (BNDES e MI), com o objetivo de promover estratégias de reversão das desigualdades regionais e explorar potenciais de desenvolvimento endógeno de diversas regiões. O documento original de 2003 destacava o conceito de mesorregião (MR), ou seja, uma escala menor que a macrorregional, devido à diversas críticas pelas quais passaram a escala macrorregional especialmente por sua amplitude territorial, o que a impedia de proporcionar o tratamento adequado para as desigualdades intrarregionais.

Além disso, por se tratar de uma política nacional, com a coordenação do governo federal, reforçava a importância de tal iniciativa. Através de uma análise de indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros, foi construído um mapa e definidas quatro tipologias que traduziam diferentes estágios de desenvolvimento: 1) regiões de baixa renda; 2) estagnadas; 3) dinâmicas; 4) de alta renda, sendo as regiões de baixa renda e as estagnadas definidas como prioritárias para as ações da política. Desta forma, a PNDR redefiniu o conceito de Mesorregiões Diferenciadas e áreas especiais como o Semiárido nordestino e as faixas de fronteiras.

Feitas estas reestruturações metodológicas, a inovação da PDR foi o reconhecimento das desigualdades *entre* as regiões e *dentro* das regiões; assim, as particularidades das chamadas microrregiões deveriam ser consideradas, fazendo com que a política tivesse capacidade de promoção de um desenvolvimento homogêneo e equilibrado.

Em meados de 2006, houve uma avaliação prévia do programa e constatou-se que embora com diversas tentativas de remodelação, a PDR não conseguiu superar as dificuldades de programas anteriores tais como: o PNC, o PAI, o PCO e o RECONVERSUL. O maior desafio da PDR (como em outros programas do passado) residia na dificuldade de contemplar as cadeias produtivas nas regiões carentes; ainda que alguma empresa decidisse investir no Norte ou no Nordeste, não havia estímulo para que a cadeia de fornecedores se desenvolvesse nessas regiões. Outro problema constatado foi que, apesar de selecionar setores prioritários, com o passar do tempo o programa foi abarcando cada vez mais setores, gerando muita demanda e pouca oferta de incentivos. Desta maneira, setores como mineração, cimento e papel e celulose, altamente lucrativos,

distorciam os indicadores dos desembolsos do Banco e eram apoiados, gerando mais desigualdades dentro da mesma região.

Analisando os dados disponibilizados pelo BNDES, no tocante ao andamento dos projetos, fica evidente que em quase todas as microrregiões o número de projetos estagnados é superior ao número de projetos em andamento. Além disso, para estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, não há sequer um acompanhamento e um monitoramento dos projetos, os quais aparecem muitas vezes sem identificação, conforme pode ser evidenciado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Projetos da PDR por cada estado e microrregião (2005-2010)

Estado	Número de Microrregiões beneficiadas	Projetos em Andamento	Projetos Estagnados	Projetos sem informação
Acre	21	2	17	2
Alagoas	101	8	93	--
Amazonas	62	5	55	2
Amapá	16	3	11	2
Bahia	417	62	353	2
Ceará	184	89	94	1
Distrito Federal	1	-	-	-
Espírito Santo	78	-	69	9
Goiás	253	52	152	49
Maranhão	217	26	183	8
Mato Grosso	139	35	70	34
Mato Grosso do Sul	77	27	39	11
Minas Gerais	853	178	453	222
Pará	143	36	99	8
Paraíba	223	70	151	2
Paraná	399	229	90	80
Pernambuco	184	56	125	3
Piauí	222	72	149	1
Rio de Janeiro	92	7	42	43
Rio Grande do Norte	167	65	100	2
Rio Grande do Sul	497	38	160	299
Rondônia	52	34	5	13
Roraima	15	-	13	2
Santa Catarina	293	18	98	177
São Paulo	645	100	58	487
Sergipe	75	21	53	1
Tocantins	144	10	123	11

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNDES (2014).

Considerações finais

O presente trabalho buscou analisar como o BNDES atua no cenário federativo brasileiro contemporâneo como um ator estratégico e proativo no combate às desigualdades regionais. Embora a sua trajetória não seja linear, especialmente no tocante à formulação do planejamento regional estratégico, o Banco tem buscado novas formas de atuação para cumprir, especialmente, suas prerrogativas sociais.

A capacidade técnica e financeira do Banco, com seu papel histórico de atuação na elaboração e execução dos principais planos nacionais de desenvolvimento e em recentes programas e políticas que visam estimular as dinâmicas econômicas regionais, o torna um agente importante no esforço para a construção de uma federação menos desigual.

Porém, distorções existem e como demonstramos ao longo deste trabalho, há ainda um caminho bastante longo a ser percorrido. As primeiras iniciativas do Banco, com os Programas Nordeste Competitivo, o Programa Amazônia Integrada e o Programa PAI, o Programa do Centro Oeste e o RECONVERSUL não atingiram o efeito desejado, por visarem apenas a concessão de crédito, o que acabou desvirtuando a ideia de desenvolvimento regional estratégico global. Além disso, a partir do reconhecimento destas distorções, em 2003 houve uma nova tentativa de organização de um programa que fosse capaz de conter não somente as desigualdades inter-regionais, mas também as intra-regionais: nasceu, assim, a Política de Dinamização Regional.

A partir do mapeamento de tal Política, nos deparamos com vários projetos estagnados, sem referência para qualquer tipo de avaliação mais sistemática. Estados como Paraná, Rondônia e São Paulo possuem um número mais elevado de projetos em andamento do que aqueles estagnados. Por outro lado, verificamos que estados como Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e São Paulo sequer apresentaram relatórios detalhando as condições dos projetos apoiados pelo BNDES, evidenciando uma precária coordenação de tais empreendimentos. Concluímos que apesar dos esforços empreendidos pelo Banco, a linha que destaca a importância do desenvolvimento regional precisa ser reestruturada, de maneira a atingir os objetivos propostos.

COLOMBO, L. A.; ANDRADE, T. H. N. Regional inequalities and public banks: the role of BNDES in the Brazilian Federation. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 67-87, jan/jun. 2016.

■ **Abstract:** *This article intends to analyze how the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) acts in the so-called "federative strengthening", which intends to strengthen the commitment to reduce regional inequalities. As specific objectives, the present study seeks to analyze the regional development programs undertaken by the Bank between 1999 and 2010. We seek to evaluate the extent of these programs in the reduction of regional and federal asymmetries in Brazil, as well as in the economic dynamization of the regions considered less economically developed, such as the North and Northeast of Brazil. Based on these objectives, we intend to verify if the BNDES acts, in fact, to strengthen federative relations, from the programs developed. We also seek to investigate the role that Brazilian federalism plays in regional development financing conditions in Brazil.*

■ **Keywords:** *Brazil. Regional development. Northeast. BNDES.*

Referências

ANDRADE, T. A. As desigualdades inter-regionais de desenvolvimento econômico no Brasil. *Texto para Discussão Interna*, n. 156. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, edição original, 1966.

BARROS, A. R. Raízes históricas das ideias que subsidiam as políticas de clustering. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1 (85), p. 131-149, 2002.

BARROS, J. R. M.; GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17 (2), n. 66, abr./jun., 1997.

BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BRASIL. BNDES. *Planejamento corporativo*. Brasília, 2000.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo; Campinas: Global; UNICAMP. (Teses, 15), 1985.

CASTRO, A. B. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, edição original, 1971.

CAVALCANTI, C. País e região: desigualdades e preconceitos regionais no Brasil. *Caderno Estado e Sociedade*, Recife, v. 9, n. 1, p. 25-40, jan./jun., 1993.

CINTRA, M. A. M.; FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15, p. 85-116, 2000.

COLOMBO, L. A. *A SUDENE no sistema federativo brasileiro: ascensão e queda de uma instituição*. Recife: SUDENE, 2015.

CURRALERO, C. R. B. *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período de 1952/1996*. Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

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

HADDAD, P. R. As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: notas para uma avaliação. In: BAER, W.; GEIGER, P. P.; HADDAD, P. R. (Coords.). *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978, p. 383-396.

LEAL, C. F. C.; BARBOSA, A. C. M. M.; MORAES, L. A. P.; SAAB, W. G. L.; Contribuição do BNDES na promoção do desenvolvimento sustentável da região Nordeste – reflexões para o planejamento. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital do BNDES, 2014, p. 229-241.

METTENHEIM, K. *Para uma análise transdisciplinar dos Bancos Públicos Federais na democracia brasileira*. Brasília: IPEA, 2010.

RAMOS, R. *Uma nova abordagem para política de desenvolvimento regional*. Brasília: BNDES, 2003.

SUZIGAN, W. ARAÚJO, A. B. Política industrial, regionalização e financiamento do desenvolvimento. Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento. Desenvolvimento e desconcentração da economia: *Painéis do II Seminário de Integração Nacional*. Rio de Janeiro. p. 7-73, 1979. (Coleção Técnica ABDE/CEBRAE/BNDE, 4).

VIDOTTO, C. A. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 57-84, jan./jun., 2005.

