

O Banco do Nordeste e o Desenvolvimento do Nordeste Brasileiro: atuação recente e missões futuras*

Banco do Nordeste do Brasil: recent practice and future tasks

El Banco do Nordeste y el desarrollo de la Región Nororiente de Brasil: resultados recientes y misiones futuras

Aristides Monteiro Neto**, Fernando Cezar de Macedo*** e Raphael de Oliveira Silva****

RESUMO

O presente estudo aborda o papel do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) como agente de fomento à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para tanto, foi empregada inicialmente uma revisão na literatura internacional contemporânea sobre as formas de atuação dos bancos públicos de desenvolvimento (BDs). No segundo momento, o esforço analítico concentrou-se em traçar o perfil da atuação da instituição, identificando as aplicações setoriais e territoriais dos desembolsos dos fundos constitucionais de financiamentos (FCFs) geridos pelo BNB no período 1995-2019 foram direcionadas às atividades com potencial de transformação da estrutura produtiva das economias nordestinas. Os resultados revelam uma trajetória crescente da instituição na oferta de recursos, bem como a ampliação de sua atuação em direção aos territórios de menor porte. Entretanto, destaca-se também a manutenção do aprofundamento da absorção de recursos pelas atividades com menor conteúdo de valor agregado, o que coloca como alerta a necessidade eminente de orientação mais enfática do Banco para o fomento de atividades capazes de impulsionar estratégias endógenas de inovação no sistema produtivo, bem como o fortalecimento de cadeias produtivas com efeitos multiplicadores intersetoriais e intra-regionais mais amplos e sólidos.

Palavras-chave: Bancos públicos. Banco do Nordeste do Brasil. Política regional. Desenvolvimento regional.

* Este artigo é uma versão modificada do trabalho originalmente realizado para publicação comemorativa dos setenta (70) anos de criação do BNB neste ano de 2022. Corresponde a um esforço de reflexão sobre o papel de um banco público regional de desenvolvimento no Brasil atual. Os autores agradecem o convite dos editores desta Revista Paranaense de Desenvolvimento para participarem deste dossiê temático.

** Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil. Pesquisador e Professor do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Email: aristides.monteiro@ipea.gov.br

*** Doutor em Economia Aplicada e Professor Associado no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil. Coordenador do Grupo de Estudos das Transformações Econômicas e Territoriais (GETETE) e Pesquisador Associado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Email: fernando.cezar.macedo@gmail.com

**** Doutorando em Economia na Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil. Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil. Pesquisador Associado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Email: raphael.o.s@outlook.com

Artigo recebido em março/2023 e aceito para publicação em abril/2023.

ABSTRACT

The paper approaches the role of the Banco do Nordeste do Brasil (BNB) as an agent for promoting the National Policy for Regional Development (PNDR). To this end, a review of the contemporary international literature regarding the behavior of government owned development banks (DBs) was made. In the second moment, the analysis followed the performance of the institution between 1995 and 2019. The disbursements of the constitutional financing funds managed by BNB were identified by sector and territory. These were channelled to activities with potential of transforming the productive structure of the northeastern economies. The results reveal the institution's growing trajectory in the provision of resources, as well as the extension of its activities towards smaller territories. However, the increasing absorption of resources by activities with low value-added content is also highlighted. This prompts the need for more emphatic guidance from the Bank to promote activities capable of sustaining endogenous innovation strategies in the production system, as well as strengthening of production chains with broader and more solid multisectoral and intra-regional multiplier effects.

Keywords: Public banks. Bank of Northeast Brazil. Regional policy. Regional development.

RESUMEN

El presente estudio aborda el papel del Banco do Nordeste do Brasil (BNB) como agente promotor de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR). Para ello, en un primer momento se recurrió a una revisión de la literatura internacional contemporánea sobre las formas de actuación de los bancos públicos de desarrollo (BDs). En un segundo momento, el esfuerzo analítico se centró en trazar el perfil de actuación de la institución, identificando las aplicaciones sectoriales y territoriales de los desembolsos de los fondos constitucionales de financiación (FCFs) administrados por el BNB en el período 1995-2019 y la forma en que se destinaron a actividades con potencial para transformar la estructura productiva de las economías de la región nororiente de Brasil. Los resultados revelan una trayectoria creciente de la institución en la oferta de recursos, así como la expansión de sus actividades hacia territorios más pequeños. Sin embargo, también se destaca el mantenimiento de la profundización de la absorción de recursos por actividades de menor contenido de valor agregado, lo que pone como alerta la eminente necesidad de una orientación más enfática del Banco hacia la promoción de actividades capaces de impulsar estrategias de innovación endógena en el sistema productivo, así como el fortalecimiento de cadenas productivas con efectos multiplicadores intersectoriales e intrarregionales más amplios y sólidos.

Palabras clave: Bancos públicos. Banco do Nordeste do Brasil. Política regional. Desarrollo regional.

1 INTRODUÇÃO

Desde sua criação, na década de 1950, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) tornou-se um instrumento regional de realização do objetivo nacional de modernização econômica. A busca da mudança estrutural por meio da industrialização, bem como da modernização de atividades agropecuárias e terciárias, tem sido sua tarefa predominante em todo este período de sete décadas.

Uma das características relevantes desta instituição financeira tem sido a adaptabilidade a orientações de políticas federais e regionais. Durante as décadas iniciais, entre 1950 e 1980, quando seu *funding* ainda era relativamente pequeno e dependente de fontes instáveis, o banco voltou-se para o financiamento de infraestruturas logísticas e hídricas, bem como teve papel ativo no esforço de modernização da agricultura regional.

A Constituição Federal de 1988, entretanto, alterou completamente o contexto de financiamento do banco ao criar o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) - assim como criou fundos para a região Norte (FNO) e para o Centro-Oeste (FCO) geridos por outras instituições financeiras. Seu portfólio veria, a partir de então uma trajetória firme e crescente de recursos se firmar para o financiamento da atividade produtiva.

O perfil de aplicações dos recursos, ao longo do tempo, tem sofrido inúmeras avaliações técnicas e críticas quanto a suas escolhas setoriais e territoriais. Durante muito tempo, as alocações dos recursos do FNE estiveram centradas nas principais metrópoles e capitais dos estados da região, com pouca atenção sendo dada a centros urbanos médios e pequenos. Adicionalmente, também se percebeu que a maior parte dos recursos se destinam preferencialmente a atividades industriais ou agroindustriais de grande porte, sendo pouco destinado a pequenos e médios negócios.

Neste artigo organizamos a base de dados dos valores contratados do FNE cobrindo o período 1995-2019 por microrregiões geográficas. Fazemos um esforço para contribuir para a literatura da política regional, portanto, com a apresentação de uma geografia recente da aplicação dos recursos. Por meio deste mapeamento, se pretende avaliar a contribuição do FNE (e do BNB) para o esforço da política regional (PNDR) visando a desconcentração territorial dos recursos disponíveis para o fomento ao empreendimento econômico.

A avaliação do perfil e da geografia das aplicações do FNE, entretanto, requer a discussão de quais seriam as melhores formas setoriais e territoriais de uso dos recursos. Questão sempre de difícil tratamento no âmbito de políticas públicas. Entendemos, ainda assim, que esta avaliação deve levar em conta certas transformações estruturais presentes na economia brasileira. Em particular, a aplicação dos recursos deveria seguir orientações estratégicas visando o enfrentamento de questões estruturais na ordem do dia ligadas à presença de continuada desindustrialização e à expansão da produção e exportação de *commodities* agrominerais, as quais vêm moldando um novo quadro econômico e institucional para a atuação renovada de um banco de desenvolvimento regional.

De fato, percebe-se com certa apreensão a cristalização no Brasil de um processo de mudança estrutural nas atividades econômicas caracterizado por forte componente regressivo definido por perda de relevância da indústria no conjunto das atividades econômicas, queda na produtividade geral da economia, dificuldades para a renovação produtiva a partir do paradigma microeletrônico (tecnologias de informação e comunicação-TICs) e expansão das atividades agro-minerais exportáveis com fracos efeitos propulsores intersetoriais e inter-regionais. Estes fatores contribuem para que o país permaneça na “armadilha” da renda média, encontre dificuldades para a geração de postos de trabalho formais e aumento do valor agregado nacional (DINIZ, 2019; BRANDÃO, 2019; MONTEIRO NETO, SILVA; SEVERIAN, 2020). Fatores que resultam em enfraquecimento do mercado interno duramente construído entre as décadas de 1930-1980.

Entendemos que se espera de um banco de desenvolvimento regional que atue para realizar uma estratégia de mudança estrutural de longo alcance, a qual se organizaria simultaneamente em dois eixos, o *eixo de atuação setorial*, isto é, por atração de novas e/ou consolidação de atividades pré-existentes de maior valor agregado e conteúdo tecnológico para uma dada região onde atua e o *eixo de atuação territorial*, isto é para o fortalecimento de sub-regiões específicas (dentro da região maior) visando redução de disparidades inter-regionais indesejáveis.

Desse modo, investigaremos, de um lado, as aplicações setoriais dos desembolsos do Banco e como estas se direcionam a atividades promissoras para a mudança estrutural; de outro lado, investigaremos a geografia dos desembolsos totais e setoriais com dados estaduais e microrregionais e os padrões territoriais e setoriais predominantes no período. Buscamos apontar se e como o Banco se aproxima ou se distancia de estratégias de mudança estrutural condizentes com aqueles que são, ao nosso ver, os desafios centrais da economia nordestina e brasileira.

2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO: VELHAS E NOVAS MISSÕES NUM MUNDO EM MUDANÇA

O BNB foi criado em 1952 no contexto político e institucional da reconstrução do pós-guerra extremamente favorável à existência de bancos públicos de desenvolvimento (BDs). Em diversos países Europeus e no Japão, os BDs foram criados para promover a reconstrução, nos casos daqueles devastados pela guerra, e principalmente para financiar estratégias de mudança estrutural baseadas na industrialização, como na Austrália e no Brasil. Este período de ouro favorável à existência destas instituições durou, grosso modo, até o início dos anos 1980, quando, a partir de então, o predomínio das ideias liberais se consolidou no mundo anglo-saxão e se espalhou pelo restante do mundo desenvolvido e em países em desenvolvimento.

Em particular, o conjunto de ideias patrocinadas pelo governo americano e seus *think tanks*, chamado de Consenso de Washington de 1989, foi refratário e

opositor da atuação governamental em geral, e dos BDs em particular. A liberalização dos mercados financeiros proposta e incentivada como estratégia de funcionamento dos mercados deveria ser suficiente para dar conta da oferta de recursos para as atividades produtivas. Segundo a teoria econômica convencional, mercados financeiros privados considerados eficientes, com informação simétrica e uniformemente distribuída seriam capazes de prover toda a liquidez necessária para que negócios se concretizassem sem interferências de governos.

Esta crença na eficiência dos mercados financeiros foi abalada, contudo, por ocasião da grande crise financeira de 2007/2008 que teve início nos EUA com a quebra de grandes bancos como o Lehman Brothers e rapidamente se espalhou para os mercados financeiros na Europa e Ásia. A extensão e profundidade dos efeitos do *crash* financeiro sobre atividades produtivas e mercados de trabalho no mundo inteiro levaram governos e agências multilaterais em países desenvolvidos e em desenvolvimento a reavaliarem suas restrições ao papel dos BDs para garantir a retomada do crescimento.

O estudo *Mapping Development Finance Institution Worldwide: Definitions, rationales, and varieties*, realizado por XU et al. (2019), realizou um exaustivo levantamento do número e localização das chamadas instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) e discutiu amplamente os papéis desempenhados por estas instituições nos diversos países onde operam, trazendo elementos para a compreensão dos novos papéis assumidos pelas IFDs criadas no período posterior ao *crash* financeiro global de 2007/2008.¹

Segundo o documento existem atualmente 442 instituições financeiras de desenvolvimento de propriedade exclusivamente nacional (inclusive subnacional e exclusive multilateral) em 147 países. Menciona-se no estudo que 25% do total estão em países da África, 20% na Europa, 20% nas Américas, 31% na Ásia e 4% na Oceania. Nota-se, portanto, que bancos de desenvolvimento não são instituições “bastardas” nem no mundo desenvolvido nem nos países em desenvolvimento. Fazem, na verdade, parte relevante da paisagem das capacidades governamentais conducentes ao desenvolvimento.

As missões desejadas para um BD na quadra atual, segundo a literatura internacional, centram-se ora na reação aos efeitos perversos da crise financeira global “redução abrupta de liquidez para os sistemas produtivos” ora em objetivos estratégicos

¹ Neste trabalho a definição do que vem a ser uma Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) corresponde aos seguintes critérios: 1) ser instituição financeira juridicamente independente e autossustentável; 2) ter objetivos atrelados a implementação de políticas públicas, isto é, buscar objetivos de políticas públicas; 3) ter apoio governamental; 4) ter seus recursos (ativos e passivos) relacionados a estratégias de longo prazo. Note-se que o item 2 ganha importância frente à defesa de extinção do BNB ou seu esvaziamento (tal discurso já foi feito explicitamente por pessoas graduadas do governo e/ou pela mídia). O critério 4, por sua vez, nos lembra que uma IFD, diferentemente de um banco privado, tem suas operações em larga medida voltadas para a realização de objetivos de longa realização e/ou maturação, para os quais o setor privado tem pouco ou nenhum interesse.

que visam a mudança estrutural: financiamento para a inovação tecnológica, contenção do aquecimento climático e dos *gaps* crescentes de infraestrutura.

São muitos os autores que convergem para a necessidade de novas missões para os BDs. Sobre o papel contemporâneo típico a ser designado para um BD, GRIFFITH-JONES (2018) sugere cinco papéis relevantes: i) se contrapor ao comportamento pró-cíclico do sistema financeiro privado ao realizar a provisão de *funding* nas fases de baixa do ciclo econômico quando o setor privado se retira; ii) promover a inovação e a transformação estrutural; iii) promover a inclusão financeira; iv) promover o financiamento da infraestrutura; e v) atuar no financiamento de estratégias de sustentabilidade ambiental, em particular no combate à mudança climática.

Numa abordagem ainda mais incisiva, Mazzucatto e Semieniuk (2017) identificam razões para o papel ativo do financiamento público à inovação como a grande missão a ser desempenhada neste início de século XXI. A ideia é que os países precisam implementar políticas orientadas por missões específicas. A proposta desenvolvida por Mazzucatto (2021) afirma que as missões mais relevantes para o mundo atual são: i) um amplo *pacote “verde” (Green New Deal) de investimentos* para a sustentabilidade ambiental do planeta; ii) *innovar para uma saúde acessível* visando desenvolver o setor saúde em direção a serviços, terapias e diagnósticos adequados para uma população mundial que envelhece cada vez mais rápido; e, finalmente, iii) *reduzir o fosso digital* pela garantia de conectividade digital para todos os cidadãos de maneira a garantir oportunidade para que os pobres em países em desenvolvimento e desenvolvidos tenham ampla participação na economia do conhecimento.

Observadas estas configurações para novas missões nacionais, o que caberia como missão a ser considerada por um banco de *desenvolvimento regional* como o Banco do Nordeste? Algumas pistas fundamentais podem ser apresentadas a partir da experiência recente da política regional da União Europeia (UE).

Na verdade, desde a publicação do Relatório Barca², em 2009, com um conjunto de reavaliações dos objetivos e instrumentos da política regional europeia, a estratégia foi revista para dar centralidade a uma abordagem conhecida como “baseada no território” (*place-based approach*). A ideia, em primeiro lugar, foi a avaliação de que havia, até então, um número muito grande de objetivos, o que gerava dispersão de recursos e baixa efetividade da política. Houve sugestão para redução do número de objetivos com estes se orientando precipuamente para contribuir com a mudança estrutural em territórios selecionados. Foram escolhidos a inovação e o combate à mudança climática como os grandes desafios da política regional europeia.

² O Relatório Barca (*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Fabrizio Barca, 2009), realizado a pedido da Comissão Europeia, propôs um conjunto de recomendações visando a melhoria da política regional. Sua importância está na revisão feita nos objetivos e na estratégia geral da política. De um lado, propôs a redução do número de objetivos visando garantir maior efetividade das ações da política, de outro lado, sugeriu explicitamente que a política incorporasse uma visão qualificada do território por meio da abordagem de especialização inteligente (*smart specialization*).

A política passou a se constituir em elemento de transformação da estrutura produtiva por estímulo e fortalecimento de atividades baseadas em conhecimento e inovação. Os territórios escolhidos seriam orientados para aquilo que passou a se chamar de especialização inteligente (*smart specialization*) e passariam a ser alvo de medidas para impulsionar a produtividade econômica, realizar integração com mercados globais e contribuir para a redução de desigualdades nos mercados de trabalho locais.

Na perspectiva da mudança climática, os esforços também foram direcionados para novos setores baseados em tecnologias limpas, de redução de carbono (transportes elétricos, energia eólica e solar, etc) e em tecnologias de alimentos saudáveis.

A implementação da estratégia de mudança estrutural pela via da especialização inteligente coloca alguns enfrentamentos na ordem do dia relacionados a como operar a diversificação produtiva. Onde colocar ênfase: no estímulo para a localização de plantas produtivas de maior conteúdo tecnológico e mais elevada produtividade econômica ou no fortalecimento de empresas ou cadeias produtivas pré-existentes na região?

No primeiro caso, existe um componente exógeno de esforço tecnológico dado pela incorporação na estrutura produtiva prevalecente de um kit pré-pronto de planta dotada de tecnologias, conhecimento e capital incorporado, cuja absorção pela economia local/regional pode ser de difícil execução ou ainda pode levar muito tempo para acontecer. No segundo caso, a política regional ou o estímulo financeiro bancário poderia induzir um tecido empresarial local a evoluir tecnologicamente e ampliar sua capacidade competitiva regional e nacionalmente. Corresponde à situação de elevado risco pois será preciso apostar que o empreendedor será capaz de aprender a inovar e ganhar força competitiva.

Estudos recentes do campo da geografia econômica sobre como regiões realizam diversificação produtiva com aumento da produtividade econômica sugerem que as regiões que apresentam maior sucesso no objetivo da diversificação e mudança estrutural são aquelas em que as indústrias são tecnologicamente atreladas a indústrias preexistentes na própria região: "From an evolutionary perspective, there are strong reasons to believe that regions are most likely to branch into industries that are technologically related to the preexisting industries in the regions." (NEFFKE *et al.* 2011, p.237).³

O reconhecimento aqui é para a força da presença da dependência de trajetória (*path dependence*) na evolução produtiva de longo prazo. Uma região, nesta interpretação, teria mais ampla capacidade de atrair empresas ou indústrias tecnologicamente próximas ou relacionadas com estruturas produtivas consolidadas na região. Se a dependência da trajetória se mostra como uma marca ou característica a conduzir escolhas de investimento a ser financiado, seu enfrentamento poderá

³ Em tradução livre: "De uma perspectiva evolucionária, existem fortes razões para acreditar que as regiões são mais prováveis de expandir seus ramos de atividade em indústrias que são tecnologicamente relacionadas a indústrias preexistentes."

ser feito por meio das duas alternativas citadas. Ora o tecido produtivo preexistente deve merecer considerações de financiamento para aumento da produtividade e competitividade estrutural, como também deve ser de atenção do banco de desenvolvimento impulsionar a fronteira tecnológica regional pela atração e adição de novas atividades produtivas ainda não existentes.

No estágio atual do desenvolvimento regional brasileiro, o que se mostra distinto da experiência passada e favorece a efetividade deste curso duplo de objetivos para a ação de um BD é a existência no território (no caso, a região Nordeste) de um parque de instituições de ensino superior e de pós-graduação, recentemente ampliado e descentralizado, apto a ser acionado para contribuir com uma estratégia de mudança estrutural baseada na inovação (MACEDO *et al.* 2022). Estas instituições de conhecimento, de um lado, na sua configuração expandida atual, se prestam à formação e capacitação de mão-de-obra em nível superior e, de outro lado, podem vir a se tornar instrumentos promotores de inovação tecnológica para o setor produtivo e para a sociedade regional em geral.

Em resumo, o contexto atual do capitalismo no mundo se mostra muito mais favorável aos bancos públicos que em décadas passadas quando não apenas sua atuação, mas sua existência foi fortemente reprimida. Os grandes desafios por que passa a humanidade, resultantes da crise financeira global em 2007/2008 com efeitos funestos sobre cadeias e fluxos de produção e sobre os mercados de trabalho duramente afetados pelo desemprego e subemprego generalizado, estão a exigir respostas à altura. Novos consensos têm sido estabelecidos em torno a novas missões para governos realizar. Os bancos públicos de desenvolvimento passaram a ser vistos como instrumentos por excelência para a superação de alguns dos desafios do financiamento da infraestrutura, da mudança estrutural e da sustentabilidade ecológica do planeta.

3 BANCO DO NORDESTE DO BRASIL: UMA HISTÓRIA DE 70 ANOS

3.1 A CRIAÇÃO DE UMA NOVIDADE INSTITUCIONAL PARA A POLÍTICA REGIONAL BRASILEIRA: ANOS INICIAIS (1952/1988)

A criação do Banco do Nordeste do Brasil, através da lei nº 1.649/1952, é considerada uma importante mudança na forma de atuação do governo federal na região (BARBOSA, 2020), até então marcada pelas intervenções para o combate às secas, no que ficou conhecida como “solução hidráulica”. A mensagem do presidente Getúlio Vargas ao Congresso Nacional, que acompanhou o projeto de lei, apontava a necessidade de políticas de integração do Nordeste à economia nacional que se industrializava àquele momento, superando as “preocupações estritamente regionalistas e estaduais.” (BRASIL, 1951, p.10.433). O texto indicava a necessidade de coordenação das políticas públicas na região – mormente de combate às intempéries – e indicava

a importância de se cumprir o preceito constitucional de obrigatoriedade dos gastos de 3% das receitas tributárias no Polígono das Secas. Para tanto, as ações deveriam estar ancoradas em um plano para aplicação dos recursos federais.

A organização de um banco especial encarregado de gerir os fundos rotativos de assistência e fomento, viria acompanhada de “um escritório técnico de estudos e planejamento econômico da região.” (BRASIL, 1951, p.10.434). Dotar-se-ia o Nordeste de uma racionalidade moderna de ação e intervenção públicas que integrariam o espaço regional ao nacional-desenvolvimentismo, rompendo com as práticas paternalistas e patrimonialistas que figuravam no DNOCS⁴ e que travavam o desenvolvimento sustentável do Nordeste (PARENTE, 2001). A escolha do economista baiano Rômulo Almeida, da Assessoria Especial da Presidência da República, como primeiro presidente do BNB era um evidente indicativo de tentativa de ruptura com a forma tradicionalmente clientelista da ação pública sobre a região e sua substituição pela racionalidade técnica pautada no planejamento de longo prazo. Diferente da SUDENE, que encontraria resistência posteriormente em 1959 para sua aprovação no Congresso Nacional (FURTADO, 1989), o BNB teve tramitação tranquila e foi aprovado sem grandes contestações (BARBOSA, 2020).

A instituição foi criada para, simultaneamente, atuar como banco comercial, banco promotor do investimento e banco assistencial. Na primeira função, objetivava-se a concessão de crédito de curto prazo às atividades comerciais e agrícolas típicas do Nordeste de então. Como banco de investimento, a segunda função, estaria “encarregado seja de financiar diretamente investimentos a mais longo prazo em setores básicos para a economia nordestina, seja de drenar, através do lançamento de títulos, as economias particulares da região, assim como do Sul e do estrangeiro, canalizando-as para setores privados.” (BRASIL, 1951, p.10.434). A terceira função reafirmava o artigo 198 da Constituição Federal de 1946, mas a mensagem apontava a necessidade de superar a dispersão dos recursos assistenciais e gerar recursos para investimentos de curto e longo prazos que pudessem transformar produtivamente a região. Outro percalço a ser enfrentado seria evitar a fragmentação dos recursos pelo paroquialismo político predominante no Nordeste, prática que tendia a desassociá-los de um projeto mais amplo de desenvolvimento.

Pedro Sismando Leite lembra “que essa instituição atravessou praticamente toda sua existência com problemas de recursos orçamentários adequados e oportunos.” (LEITE, 2019, p.29). Os recursos para o combate às secas foram gradativamente reduzidos até serem extintos, em 1967, pela nova Constituição, conforme aponta Macedo (2014). A partir de 1974, o BNB atua como repassador de recursos orçamentários dos programas federais na região, como o Polonordeste, Projeto Sertanejo e Proálcool, alguns desses programas, inclusive, criados com o apoio técnico do ETENE.⁵ (LEITE, 2019).

O problema da dotação orçamentária e dos recursos contingenciados do Banco do Nordeste a que Leite faz menção foi atenuado - quiçá desapareceu - com

⁴ Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

⁵ Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) corresponde a um braço operacional do BNB para a realização de estudos técnicos e avaliação de projetos sobre a socioeconomia da região.

a criação do FNE pela Constituição Federal de 1988 e posterior regulamentação em 1989. Pela primeira vez o banco contaria com uma fonte estável e permanente de recursos os quais não estariam sujeitos aos ciclos políticos do orçamento público, permitindo-lhe ampliar as ações e aumentar sua capilaridade em sua área de atuação.

3.2 A GEOGRAFIA RECENTE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO NORDESTE (FNE): ANOS 1995/2019

Nos anos iniciais da implementação do FNE os recursos aportados foram relativamente baixos comparativamente ao PIB regional, mas ao longo do tempo, como se mostra na tabela 1, sua trajetória foi crescente. No total do período 1995-2019 o volume de recursos contratados atingiu o montante acumulado R\$ 290,9 bilhões. De uma média anual de apenas R\$ 3,5 bilhões entre 1995-1999 até a média de R\$ 22,0 bilhões nos anos recentes de 2015-2019. Elementos significativos de sua atuação podem ser vislumbrados a seguir pela investigação do comportamento espacial e setorial de suas aplicações (tabela 1).

Composição estadual dos recursos. Em termos de captação de recursos por parte das economias estaduais, se mostraram mais relevantes os três estados com bases produtivas mais avançadas da região: Bahia, Ceará e Pernambuco, com, respectivamente, 25,8%, 14,2% e 13,3% do total contratado no período. Estes três estados conjuntamente captaram 53,3% do total de recursos, percentual abaixo da participação de suas economias (58,8%) no total do PIB regional em 2019. Por outro lado, estados como Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte apresentaram nível de captação de recursos superior à sua participação do PIB regional; com participações de, respectivamente, 8,8%, 4,7% e 6,4% no PIB total regional, a demanda relativa por recursos do FNE ficou em 10,9%, 8,0% e 7,8%, excedendo assim seus pesos na economia nordestina (tabela 1).

A constatação de que as maiores economias estaduais são também as maiores captadoras de recursos não se constitui em resultado inesperado. Na verdade, a demanda empresarial por financiamento em economias mais robustas apresenta tendência a ser superior àquela verificada em economias estaduais de menor porte, seja pelo tamanho médio superior da unidade produtiva (escala de produção) ou ainda pela superior dotação média de capital incorporada na empresa (relação capital/produto). O lado positivo do quadro de distribuição acima é que economias estaduais de menor porte têm sistematicamente sido receptoras de financiamento para seus projetos em montantes relativamente significativos, de modo que a distribuição intrarregional do financiamento público não apresentou piora ao longo de um período recente de expansão econômica como foi, grosso modo, entre 2005-2015.

Na missão inicial do Banco do Nordeste, ainda nas décadas de 1950 a 1980, o esforço estratégico foi realizado na atração de empreendimentos industriais para os estados da região. Os mecanismos de incentivos fiscais e financeiros à disposição da

política regional visavam a atração de plantas produtivas que permitissem a decolagem de um processo de industrialização necessário para realizar a convergência da renda *per capita* regional com a nacional. A destinação setorial dos recursos disponíveis pela política pública em cada momento se mostra, desse modo, crucial para o objetivo de diversificação e mudança qualitativa da estrutura produtiva. A aposta em atividades de alto poder de indução (para frente e para trás) nas cadeias produtivas tende a resultar em efeitos multiplicadores mais amplos para os recursos aplicados.

TABELA 1 - VALORES CONTRATADOS JUNTO AO FNE E DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL POR SUBPERÍODOS ESCOLHIDOS, SEGUNDO ESTADO

ESTADO	R\$ MILHÕES ⁽¹⁾					
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	1995-2019
Maranhão	1.419,71	949,75	8.359,70	9.438,57	11.577,63	31.745,35
Piauí	1.662,48	1.032,10	3.017,46	7.345,48	10.131,91	23.189,44
Ceará	2.625,15	2.341,81	8.607,27	13.241,42	14.564,15	41.379,80
Rio Grande do Norte	1.044,73	858,20	4.224,81	6.024,12	10.400,29	22.552,15
Paraíba	1.165,84	768,56	3.373,00	4.394,02	5.449,36	15.150,78
Pernambuco	2.103,32	1.399,85	7.754,94	14.404,85	12.895,39	38.558,35
Alagoas	1.158,14	732,25	2.777,62	3.934,17	3.517,60	12.119,79
Sergipe	937,96	731,37	2.807,94	4.484,57	3.251,57	12.213,41
Bahia	4.015,87	3.947,38	15.315,46	21.653,39	30.221,78	75.153,89
Minas Gerais ⁽²⁾	1.176,15	495,37	2.538,23	4.188,03	6.859,19	15.256,97
Espírito Santo ⁽²⁾	13,14	295,60	817,20	1.203,49	1.338,95	3.668,38
TOTAL GERAL	17.322,49	13.552,24	59.593,63	90.312,11	110.207,82	290.988,29

ESTADO	EM PERCENTUAL					
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	1995-2019
Maranhão	8,2	7,0	14,0	10,5	10,5	10,9
Piauí	9,6	7,6	5,1	8,1	9,2	8,0
Ceará	15,2	17,3	14,4	14,7	13,2	14,2
Rio Grande do Norte	6,0	6,3	7,1	6,7	9,4	7,8
Paraíba	6,7	5,7	5,7	4,9	4,9	5,2
Pernambuco	12,1	10,3	13,0	16,0	11,7	13,3
Alagoas	6,7	5,4	4,7	4,4	3,2	4,2
Sergipe	5,4	5,4	4,7	5,0	3,0	4,2
Bahia	23,2	29,1	25,7	24,0	27,4	25,8
Minas Gerais ⁽²⁾	6,8	3,7	4,3	4,6	6,2	5,2
Espírito Santo ⁽²⁾	0,1	2,2	1,4	1,3	1,2	1,3
TOTAL GERAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (2021)

NOTA: Valores contratados do FNE.

(1) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

(2) Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da SUDENE.

No período pós-1995, coberto pelos dados, as atividades com mais recursos do FNE foram as de agropecuária e o grupo comércio-serviços com, respectivamente, 41,5% e 22,1% do total. A indústria recebeu 18,4% do total no período, sendo que os projetos de infraestrutura (basicamente energia renovável) resultaram no percentual de

17,9%. A atual composição setorial dos recursos do FNE, em que setores produtivos de baixo poder de encadeamento setorial são os maiores demandadores, merece, sem dúvida, uma discussão mais detida (tabela 2).

TABELA 2 - VALORES CONTRATADOS JUNTO AO FNE E DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL POR GRANDES SETORES DE ATIVIDADES SEGUNDO ESTADOS⁽¹⁾ - 2000-2019

ESTADO	R\$ MILHÕES ⁽²⁾				
	Agropecuária	Indústria	Infraestrutura	Comércio e serviços	Total
Maranhão	18.353,86	2.963,63	3.811,86	6.616,00	31.745,35
Piauí	13.558,46	1.298,27	3.937,49	4.395,21	23.189,44
Ceará	11.217,57	11.091,10	7.548,34	11.522,79	41.379,80
Rio Grande do Norte	5.220,39	3.445,24	8.100,03	5.786,49	22.552,15
Paraíba	5.415,95	3.364,80	2.327,02	4.043,01	15.150,78
Pernambuco	10.961,86	11.791,30	6.921,92	8.883,26	38.558,35
Alagoas	5.597,33	3.055,37	526,52	2.940,57	12.119,79
Sergipe	5.553,35	3.094,14	197,57	3.368,35	12.213,41
Bahia	33.908,02	10.942,58	16.439,09	13.864,21	75.153,89
Minas Gerais ⁽²⁾	9.326,64	1.442,65	2.165,20	2.215,77	15.150,26
Espírito Santo ⁽²⁾	1.736,10	1.080,18	98,97	753,12	3.668,38
TOTAL POR SETOR	120.849,53	53.569,26	52.074,02	64.388,78	290.881,58

ESTADO	EM PERCENTUAL				
	Agropecuária	Indústria	Infraestrutura	Comércio e serviços	Total
Maranhão	57,8	9,3	12,0	20,8	100
Piauí	58,5	5,6	17,0	19,0	100
Ceará	27,1	26,8	18,2	27,8	100
Rio Grande do Norte	23,1	15,3	35,9	25,7	100
Paraíba	35,7	22,2	15,4	26,7	100
Pernambuco	28,4	30,6	18,0	23,0	100
Alagoas	46,2	25,2	4,3	24,3	100
Sergipe	45,5	25,3	1,6	27,6	100
Bahia	45,1	14,6	21,9	18,4	100
Minas Gerais	61,6	9,5	14,3	14,6	100
Espírito Santo	47,3	29,4	2,7	20,5	100
TOTAL POR SETOR	41,5	18,4	17,9	22,1	100

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (2021)

NOTA: Valores contratados do FNE.

(1) Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da SUDENE.

(2) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

Estudos de matriz de insumo-produto do próprio Banco sinalizaram que as atividades industriais, como automóveis, petróleo e gás natural, metalurgia, máquinas e materiais elétricos, adubos e fertilizantes, são aquelas de maior coeficiente multiplicador da economia regional (GUILHOTO *et al.*, 2010; VIDAL; EVANGELISTA, 2016). Como atividades de menor reverberação intersetorial estão as de serviços e comércio que, entretanto, têm sido merecedoras de aprovação de crédito em volumes superiores ao da indústria.

Não apenas as atividades industriais devem ser estimuladas na estratégia de desenvolvimento regional. Considerações sobre os efeitos de encadeamento intersetorial deveriam ser avaliadas de forma mais rigorosa do que os dados coletados sugerem. Se a atual distribuição setorial dos recursos é fruto de decisões que visam a diversificação produtiva relativamente equânime, cabe perguntar se as conexões

entre agropecuária e indústria, ou entre comércio-serviços e indústria ou, ainda entre indústria e infraestrutura, estão sendo consideradas e fortalecidas?

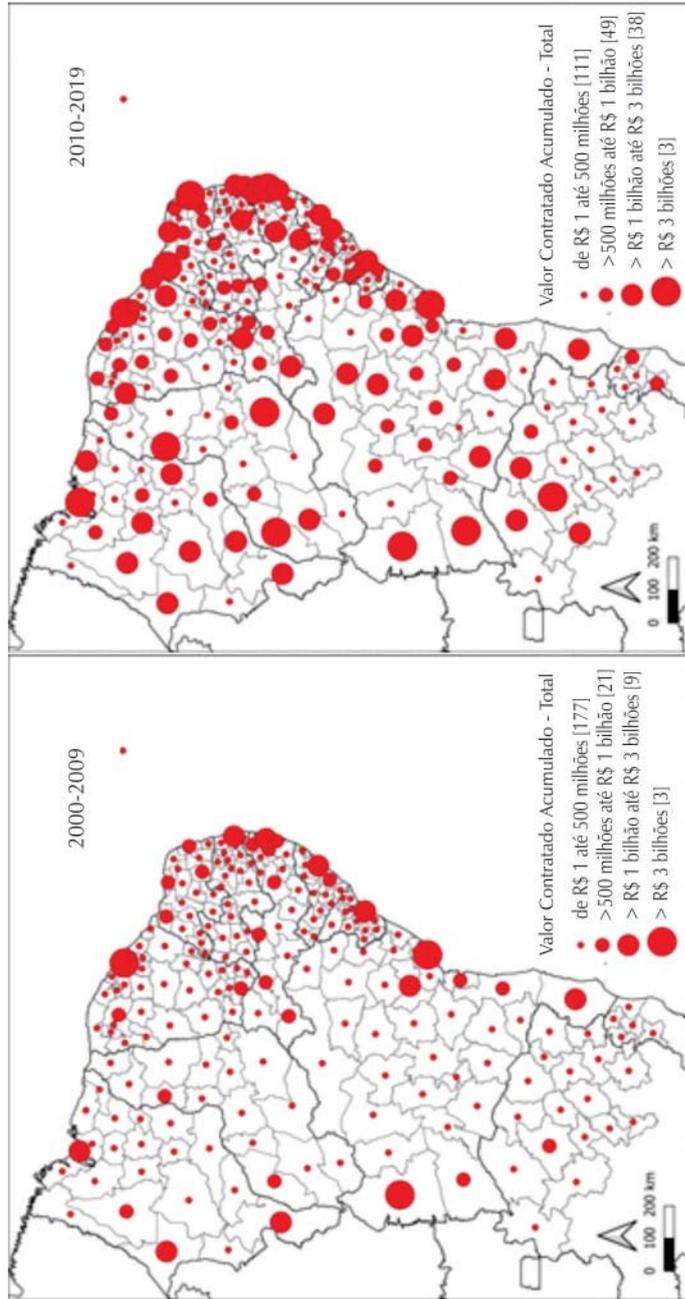
Note-se que o padrão regional de distribuição setorial dos recursos também se replica em praticamente todos os estados. A proporção devotada à agropecuária tem sido superior à da indústria em todos os estados, com exceção de Pernambuco cuja indústria recebeu (um pouco) mais recursos (30,6%) que a agropecuária (28,4%). Em áreas de expansão do agronegócio, como as dos estados do Matopiba, a proporção dos valores contratados da agropecuária é superior a três vezes os montantes destinados à indústria (MA, PI e BA).

O essencial seria indagar se e como as operações de financiamento contribuem para o fortalecimento de elos entre cadeias produtivas e garantem que os objetivos mais gerais da política regional brasileira (a PNDR) de diversificação produtiva e de aumento da produtividade regional, sejam garantidos.

Na política regional da União Europeia (UE), por exemplo, este debate vem sendo enfrentado desde o início dos anos 2010, quando, por orientação do Relatório Barca (citado anteriormente), foi sugerido um novo enfoque para aplicação de recursos dos chamados Fundos Estruturais. Duas questões muito relevantes foram levantadas: i) a primeira é que a política regional europeia não deveria ser uma mera redistribuidora de recursos fiscais entre seus entes participantes, isto é, das áreas ricas para as pobres; deveria, pelo contrário, ser uma política de desenvolvimento cujos objetivos visam precipuamente a busca de mudança estrutural (diversificação produtiva, aumento da produtividade sistêmica e estímulos para que regiões-alvo se insiram em mercados globais competitivos); e ii) a segunda tem a ver com a adoção da estratégia de especialização inteligente (*smart specialization approach*) como centro da aplicação dos recursos disponíveis, o que significa apoiar as regiões para que se tornem territórios de inovação e conhecimento atrelados à base produtiva pré-existente (BARCA, 2009; MCCANN, 2015).

O FNE nas microrregiões geográficas. A observação do total das aplicações do FNE por microrregião (MRG) como na figura 1, a seguir indica a existência de dois padrões territoriais. No período 2000-2009, as MRGs que contaram com captação mais expressiva estavam ora no litoral nordestino (capitais dos estados) ora, na direção oposta, na porção oeste do território nordestino, em MRGs do oeste da Bahia e do Maranhão que correspondem a regiões de expansão da fronteira agropecuária do MATOPIBA. Nos anos subseqüentes de 2010-2019, quando houve maior disponibilidade de recursos, tanto as microrregiões das capitais dos estados e outras áreas litorâneas quanto um número elevado de MRGs da fronteira oeste nos estados de Maranhão, Piauí e Bahia foram receptoras de um expressivo volume de financiamento. A novidade desta última fase é ampliação do crédito bancário nas áreas internas do agreste e sertão nordestinos, com o Cariri cearense, o sertão do São Francisco e o agreste pernambucanos, o sertão potiguar, o sertão paraibano e o sertão baiano, além das MRGs no norte mineiro.

FIGURA 1 - FINANCIAMENTO TOTAL DO FNE POR MICRORREGIÃO NA ÁREA DE ATUAÇÃO DO BNB - 2000-2009 - 2010-2019



FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

NOTA: Elaboração dos autores com base nos dados brutos do BNB.

Segundo alguns recortes setoriais escolhidos, o mapa da aplicação de recursos assume configurações particulares. Na agropecuária (figura 2) o crédito está mais descentralizado no território e corresponde à base de recursos naturais e terra existente: forte expansão nos estados do Maranhão, Piauí, Bahia e norte de Minas Gerais, em áreas de expansão da fronteira de commodities agrícolas. Nas demais áreas do território (agreste e parte do sertão), o crédito agrícola se encontra disseminado e com valores médios mais baixos para o financiamento.

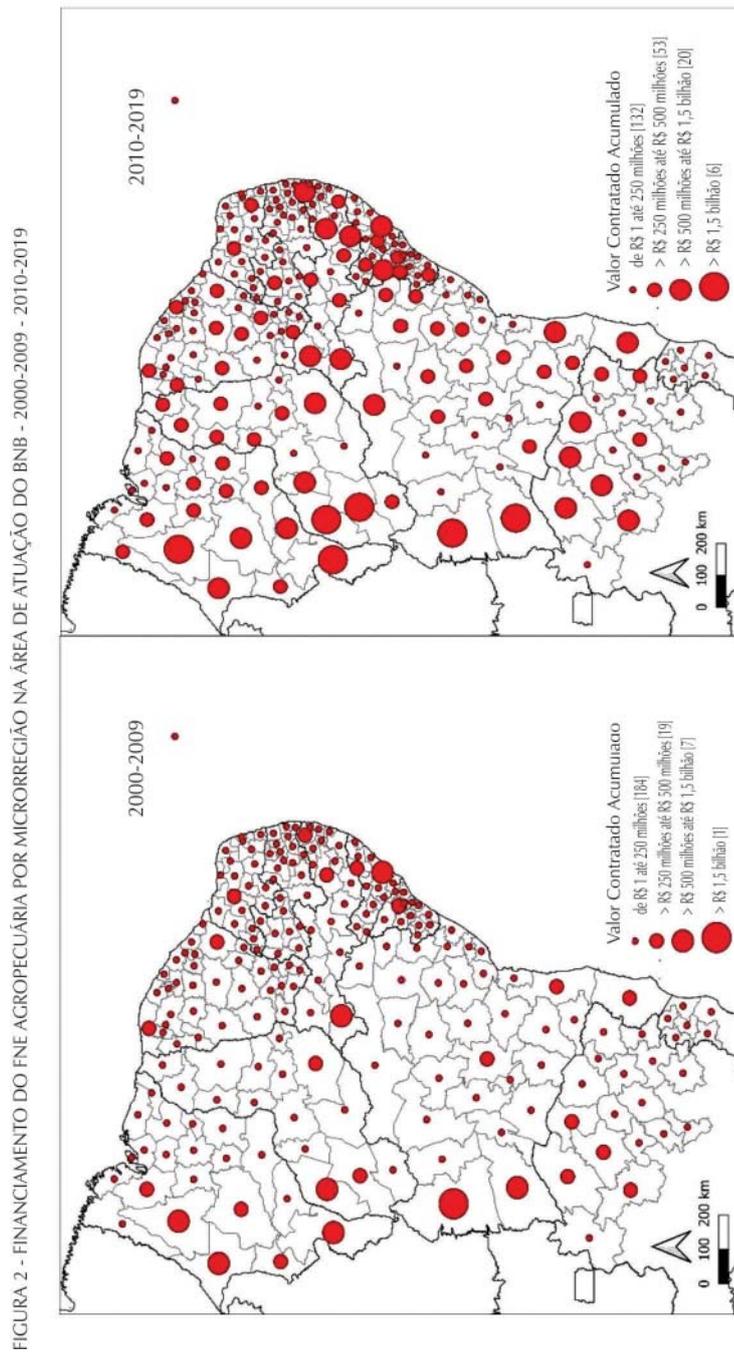
O crédito para as atividades industriais (figura 3), por sua vez, está mais localizado na área litorânea do Nordeste com predominância do eixo que vai de Salvador (BA) a Fortaleza (CE), passando por Aracaju (SE), Maceió (AL), Suape-Recife-Goiana (PE), João Pessoa (PB) e Natal (RN). A indicação aqui é a potência das economias de aglomeração como elemento crucial para tomada de decisão do investimento industrial⁶.

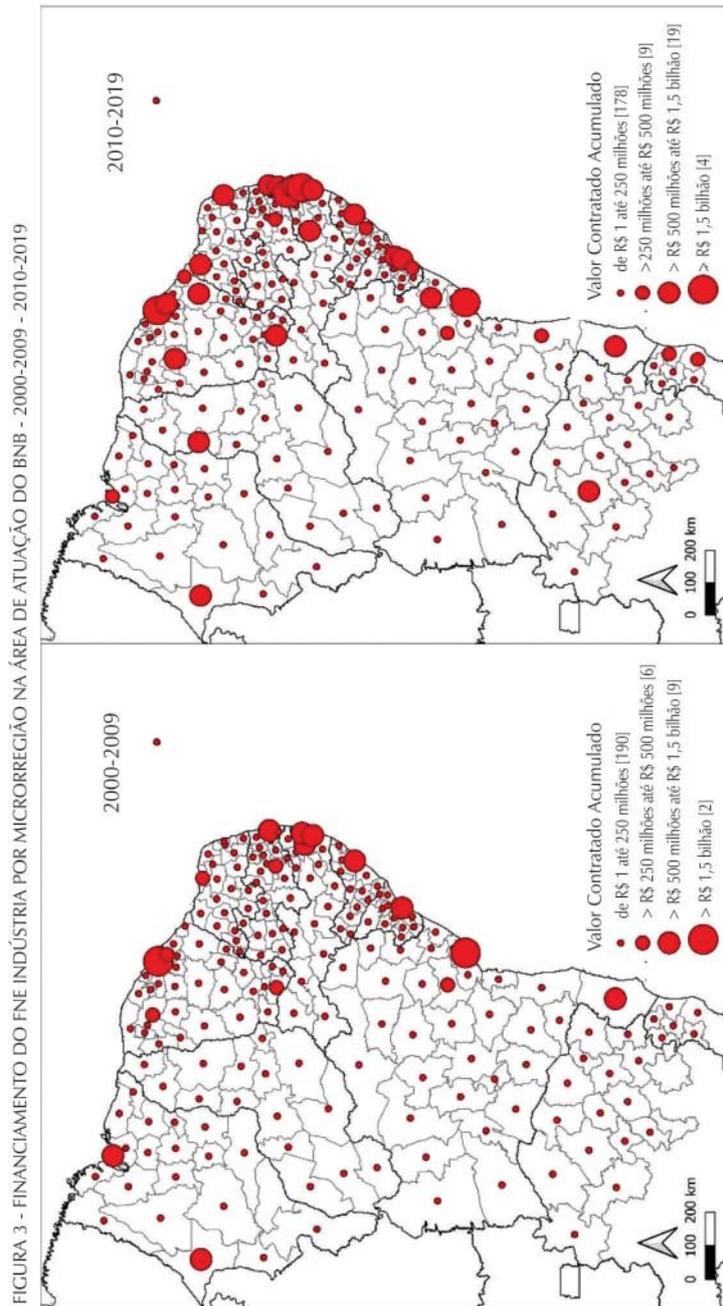
Quanto à infraestrutura (figura 4), na década dos 2000, os valores contratados foram mais escassos e concentrados nos estados da Bahia, Pernambuco, Paraíba e Ceará. Esta modalidade de financiamento tinha papel pouco significativo nas atividades do Banco neste período, vindo a ter maior protagonismo apenas a partir de 2009/2010. Contudo, nos anos 2010-2019 a expansão foi muito significativa com um número maior de microrregiões recebendo os recursos, em montante mais expressivo. Desta vez, a atuação do Banco foi mais espalhada ao longo do território, abrangendo o interior dos estados da Bahia, de Pernambuco, Paraíba, Piauí e Maranhão, além dos expressivos projetos investidos no litoral do Ceará e Rio Grande do Norte.

O FNE segundo grupos de municípios definidos por tamanho de população. Uma das grandes preocupações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é que os recursos dos FCFs nas três regiões possam ser alocados territorialmente de maneira a reduzir disparidades econômicas intraregionais. Durante os anos iniciais de aplicação de recursos dos incentivos fiscais as regiões metropolitanas e capitais dos estados foram as grandes beneficiárias das políticas.

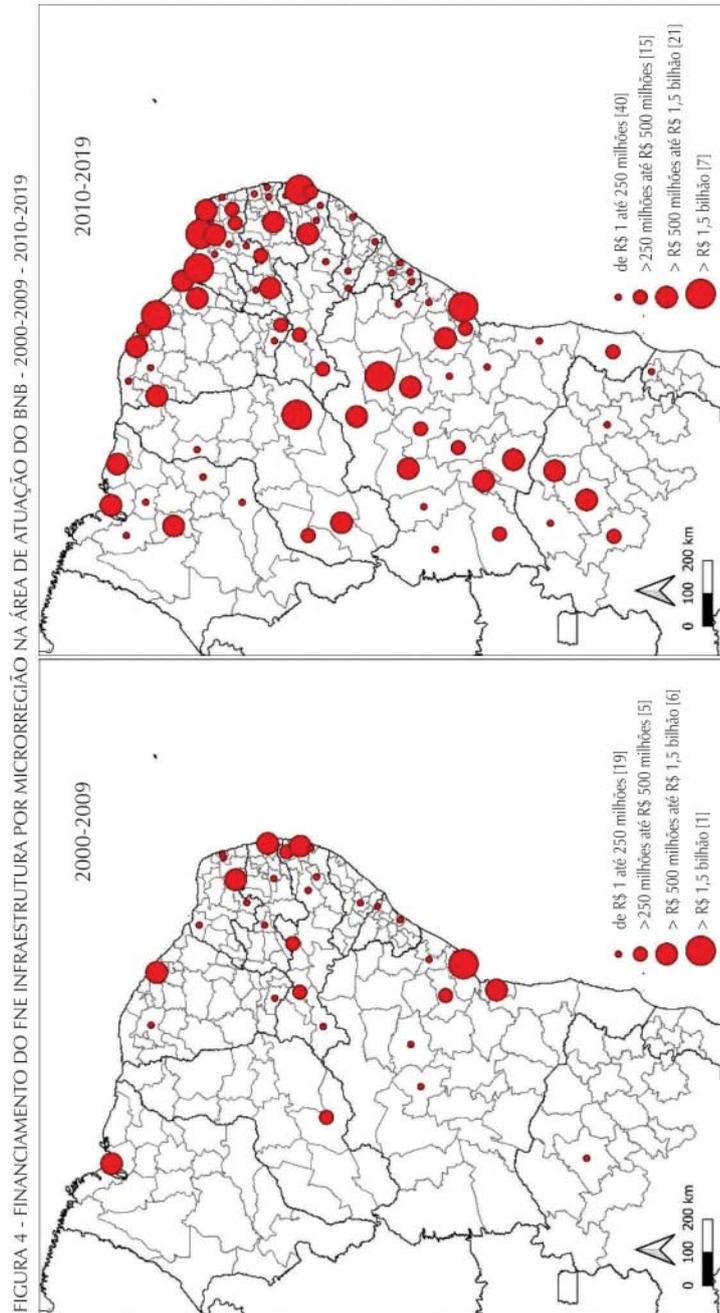
Na década recente, ao lado da sinalização de maior equalização na distribuição de recursos em microrregiões de acordo com a tipologia oficial adotada pela PNDR, a verificação do mapa territorial dos recursos com base em grupos de municípios recortados de acordo o tamanho da população, mostra-se de grande utilidade. Isso permite a visualização da força de demanda de recursos por parte das aglomerações urbanas e sua hierarquia em termos de tamanho de população.

⁶ O território das aglomerações industriais relevantes (AIRs) microrregiões com mais de 10 mil empregos industriais – no Nordeste, segundo Monteiro Neto *et al.* (2021), se expandiu em número de três unidades em 1970, as microrregiões das metrópoles de Salvador, Fortaleza e Recife, para treze (pela adição das demais capitais dos estados e outras no interior) em 1995 e chegaram a atingir a quantidade de 27 em 2015, como resultado do esforço de interiorização de empreendimentos industriais.





FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
NOTA: Elaboração dos autores com base nos dados brutos do BNB.



Os grupos com maior capacidade de captação do FNE são aqueles com menor tamanho de população no Nordeste (tabela 3). Na totalidade do período 1995-2019, o grupo com até 20 mil habitantes recebeu 25,4% do total contratado e o grupo definido entre 20 mil até 50 mil habitantes captou 23,7%. Os dois grupos de municípios com maior tamanho de população, por sua vez, ficaram com 7,9% do total (de 500 mil até 1 milhão hab.) e 10,8% (mais de 1 milhão hab.).

A parcela mais expressiva do FNE tem sido destinada a municípios com população abaixo dos 500 mil habitantes. Os grupos de municípios contidos nestes estratos responderam por 81,3% do total do crédito, na média das duas décadas analisadas. Apontando para o esforço de indução do desenvolvimento em cidades de portes médio e pequeno de toda a região.

TABELA 3 - VALORES CONTRATADOS JUNTO AO FNE POR SUBPERÍODOS SELECIONADOS, SEGUNDO PORTE POPULACIONAL

PORTE POPULACIONAL	R\$ MILHÕES ⁽¹⁾					Total Geral
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	
Até 20 mil hab.	6.783,84	3.762,95	13.211,89	20.174,98	30.010,06	73.943,71
20 mil até 50 mil hab.	5.514,98	2.948,60	13.755,47	21.373,53	25.234,33	68.826,91
50 mil até 100 mil hab.	2.525,83	1.441,99	8.317,02	14.953,43	17.973,65	45.211,92
100 mil até 500 mil hab.	1.653,20	2.843,72	10.689,75	15.961,88	17.376,84	48.525,39
500 mil até 1 milhão hab.	454,33	869,56	7.460,43	7.444,67	6.801,02	23.030,00
mais de 1 milhão	390,31	1.685,42	6.052,37	10.403,63	12.811,92	31.343,65
TOTAL GERAL	17.322,49	13.552,24	59.486,93	90.312,11	110.207,82	290.881,58

PORTE POPULACIONAL	EM PERCENTUAL					Total Geral
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	
Até 20 mil hab.	39,2	27,8	22,2	22,3	27,2	25,4
20 mil até 50 mil hab.	31,8	21,8	23,1	23,7	22,9	23,7
50 mil até 100 mil hab.	14,6	10,6	14,0	16,6	16,3	15,5
100 mil até 500 mil hab.	9,5	21,0	18,0	17,7	15,8	16,7
500 mil até 1 milhão hab.	2,6	6,4	12,5	8,2	6,2	7,9
Mais de 1 milhão	2,3	12,4	10,2	11,5	11,6	10,8
TOTAL GERAL	100	100	100	100	100	100

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (2021)

NOTAS: Valores Contratados do FNE.

Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da SUDENE.

(1) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

O aumento da relevância do FNE como elemento de financiamento da atividade produtiva em municípios de menor porte de população - e, portanto, como indutor de melhorias e consolidação de atividades econômicas em territórios de baixo produto por habitante e com carências sociais mais evidentes - pode ser apreendida, adicionalmente, pela razão FNE/PIB, a qual apresentou firme expansão, conforme dados da tabela 4. Na totalidade dos municípios nordestinos (inclusive municípios do semiárido de MG e ES) a referida razão passou de apenas 0,41%, no período 2000-2004, para 1,50%, 1,66% e 1,95% nos períodos, 2005-2009, 2010-2014 e 2015-2019 respectivamente. Os financiamentos são mais representativos, na comparação com os PIBs, nos grupos de municípios de menor tamanho de população: no grupo abaixo de 20 mil habitantes, por exemplo, a média geral do período 2000-2019 foi de 3,1% do PIB do referido grupo, sendo que no último subperíodo (2015-2019) a mesma proporção esteve em 4,1%.

TABELA 4 - VALOR CONTRATADO DO FNE COMO PROPORÇÃO DO PIB POR PERÍODOS SELECIONADOS SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS DO PIB DE CADA GRUPO DE MUNICÍPIOS

PORTE DO MUNICÍPIO	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	TOTAL GERAL
Até 20 mil hab.	0,76	2,47	2,89	4,15	3,09
20 mil até 50 mil hab.	0,46	1,90	2,34	2,52	2,10
50 mil até 100 mil hab.	0,37	1,71	2,09	2,25	1,74
100 mil até 500 mil hab.	0,40	1,30	1,37	1,37	1,14
500 mil até 1 milhão hab.	0,21	1,21	1,04	1,15	0,90
Mais de 1 milhão	0,27	0,77	0,82	1,01	0,70
TOTAL GERAL	0,41	1,50	1,66	1,95	1,53

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (2021)

NOTA: Valor estabelecido pela média aritmética do período.

O financiamento de atividades da indústria e infraestrutura. Sobre certos aspectos da dimensão setorial do financiamento, desde meados da década de 2000, quando o governo federal passou a implementar seu Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), as instituições federais de financiamento bancário, entre elas o Banco do Nordeste, foram mais amplamente mobilizadas para apoiar projetos de investimento considerados estruturantes no setor industrial e na infraestrutura.

Em quase 25 anos de atuação do FNE à indústria foram alocados R\$ 53,5 bilhões, correspondente a 18,4% do total. A trajetória dos empréstimos foi crescente até a recessão de 2015. Em 2010-2014 foram aplicados R\$ 24 bilhões na região e na recessão de 2015-2019 os valores caíram para R\$ 10,3 bilhões, ou cerca de R\$ 2 bilhões anuais neste último período (tabela 5).

TABELA 5 - FNE VALORES CONTRATADOS PARA A INDÚSTRIA POR PERÍODOS SELECIONADOS, SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIO POR TAMANHO DE POPULAÇÃO

TAMANHO DO MUNICÍPIO	R\$ MILHÕES ⁽¹⁾					
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	Total Geral
Até 20 mil hab.	248,62	159,59	907,96	2.205,57	456,13	3.977,86
20 mil até 50 mil hab.	615,78	319,37	2.226,59	4.560,47	1.392,93	9.115,14
50 mil até 100 mil hab.	601,16	328,94	1.906,40	5.176,78	2.084,77	10.098,06
100 mil até 500 mil hab.	786,36	1.887,29	4.079,89	6.117,55	4.293,26	17.164,35
500 mil até 1 milhão hab.	384,61	560,55	2.357,76	3.359,58	1.289,69	7.952,19
Mais de 1 milhão	361,52	291,15	1.188,02	2.660,61	760,36	5.261,66
TOTAL GERAL	2.998,04	3.546,90	12.666,62	24.080,55	10.277,14	53.569,26
TAMANHO DO MUNICÍPIO	EM PERCENTUAL					
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	Total Geral
Até 20 mil hab.	8,3	4,5	7,2	9,2	4,4	7,4
20 mil até 50 mil hab.	20,5	9,0	17,6	18,9	13,6	17,0
50 mil até 100 mil hab.	20,1	9,3	15,1	21,5	20,3	18,9
100 mil até 500 mil hab.	26,2	53,2	32,2	25,4	41,8	32,0
500 mil até 1 milhão hab.	12,8	15,8	18,6	14,0	12,5	14,8
Mais de 1 milhão	12,1	8,2	9,4	11,0	7,4	9,8
TOTAL GERAL	100	100	100	100	100	100

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (2021)

NOTAS: Valores contratados do FNE.

Composição percentual relativa dos Grupos de Municípios.

Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da SUDENE.

(1) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

Em termos geográficos, os recursos estiveram mais presentes em municípios com população entre 50 mil e até 500 mil habitantes, com 18,9% e 32,0%, respectivamente, do total da indústria. Municípios com mais de 1 milhão de habitantes, geralmente capitais dos estados ou metrópoles regionais, foram responsáveis na média por 10% do total alocado em projetos industriais. Considerações sobre economias de aglomeração são cruciais para a atração e desenvolvimento de atividades industriais e as informações sobre a distribuição do crédito estão mostrando que a densidade urbana tem relevância para a localização de projetos industriais no Nordeste. A distribuição microrregional mostrada anteriormente (figura 3), revela a localização preferencial do crédito na longa faixa litorânea nordestina onde estão seus principais núcleos urbanos, mas aponta, também, a desconcentração em direção a municípios de tamanho médio com relevante papel na rede urbana regional.

Motivações relacionadas à maior dotação de infraestrutura logística e de comunicações, bem como, à proximidade de grandes mercados urbanos, podem ser explicações para o fato de os projetos de investimento na indústria estarem mais próximos dos grandes municípios que dos pequenos (em termos de população). Contudo, a participação de recursos para indústria, nos municípios com população acima de 100 mil habitantes (os 3 grupos de maior tamanho de população) apresentou diminuição relativamente ao total de crédito do FNE nestes municípios; participação esta que declinou abruptamente a partir de 2005 (tabela 6).

TABELA 6 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE INDÚSTRIA NO TOTAL DOS VALORES CONTRATADOS DO FNE, POR PERÍODOS SELECIONADOS SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS POR TAMANHO DE POPULAÇÃO

TAMANHO DO MUNICÍPIO ⁽¹⁾	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL					Total Geral
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	
Até 20 mil hab.	3,7	4,2	6,9	10,9	1,5	5,4
20 mil até 50 mil hab.	11,2	10,8	16,2	21,3	5,5	13,2
50 mil até 100 mil hab.	23,8	22,8	22,9	34,6	11,6	22,3
100 mil até 500 mil hab.	47,6	66,4	38,2	38,3	24,7	35,4
500 mil até 1 milhão hab.	84,7	64,5	31,6	45,1	19,0	34,5
Mais de 1 milhão	92,6	17,3	19,6	25,6	5,9	16,8
TOTAL GERAL	17,3	26,2	21,3	26,7	9,3	18,4

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (2021)

NOTAS: Valores Contratados do FNE.

Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da SUDENE.

Constatada a existência de uma trajetória aparentemente benigna de fontes de recursos para a indústria, em expansão entre 2000 e 2015, alguns desafios adicionais estão na ordem do dia para a indústria no Nordeste. O setor parece estar perdendo capacidade estrutural para disputar recursos com demais modalidades de atividades, em particular para agropecuária. Entretanto, ainda assim, é preciso refletir sobre o destino intrasetorial dos recursos operados na indústria.

É possível que a demanda por financiamento seja comandada por empresas em ramos de atividade de baixa produtividade e de baixo ou médio nível de conteúdo tecnológico, de maneira que tem resultado deste quadro de operações um nível geral de estagnação da produtividade econômica na indústria regional.

Monteiro Neto *et al.* (2021) trouxeram evidências empíricas sobre níveis recentes de produtividade média, dada pela razão valor da transformação industrial versus população ocupada (VTI/PO), na indústria total no Nordeste. O VTI médio por pessoa ocupada variou, respectivamente em 1996 e 2015, de R\$ 103,8 mil a R\$ 109,8 mil (valores constantes de 2015). Para este quadro de estagnação, a indústria de transformação concorreu com seu peso mais relevante na estrutura industrial; sua produtividade média ficou, em 1996 e 2015, em R\$ 101,5 mil e R\$ 105,0 mil. No mesmo período, a indústria extrativa apresentou nível de produtividade média mais avantajada de R\$ 174,0 mil e R\$ 256,7 mil, respectivamente.

Estas informações cobram reflexões sobre as escolhas de aplicação de recursos entre diversas modalidades de ramos industriais. Se a produtividade média da indústria de transformação, onde radicam os ramos de atividades com maiores possibilidades de gerar escalas de produção, não apresentou crescimento ao longo de duas décadas, em meio a uma fartura de crédito, então, os recursos de um banco como BNB não se dedicaram ao melhor uso regional.

Quanto à infraestrutura, as regiões mais amplamente dotadas de infraestruturas tendem a atrair mais atividades produtivas. Esforços para renovação e ampliação das dotações de infraestrutura são realizados avidamente por regiões e cidades para serem capazes de atrair investimentos empresariais. Numa região de média-baixa renda *per capita* parte da atenção dos governos se volta para a redução de déficits existentes.

O critério de delimitação para o setor de infraestrutura que adotamos na base de dados foi o da presença de dois programas existentes no âmbito do FNE: o FNE VERDE-INFRAESTRUTURA e o PROINFRA, sendo este último o predominante na tomada de recursos.

No primeiro caso, o FNE verde-infraestrutura tem o intuito de promover empreendimentos e atividades econômicas que propiciem a preservação, conservação, controle e/ou recuperação do meio ambiente, adaptação às mudanças climáticas, transição para uma economia de baixo carbono e adequação à legislação ambiental e de recursos hídricos com foco na sustentabilidade e competitividade das empresas e cadeias produtivas. Nesse caso em específico, prevalecem as atividades voltadas às energias renováveis. Suas aplicações se iniciaram em 2010 tendo financiado R\$ 6,2 bilhões (valores nominais) entre 2010-2020 na região, sendo que R\$ 4,8 bilhões foram aplicados em 2020.

No caso do PROINFRA o seu foco é mais amplo. Tem por objetivo promover a ampliação de serviços de infraestrutura econômica, dando sustentação às atividades produtivas da Região. Esta modalidade de crédito financiou, entre 2004-2020, um montante de recursos muito mais expressivo que o anterior. Foram R\$ 42,6 bilhões (valores nominais) sendo R\$ 32,6 no período mais recente, desde 2017.

No conjunto, a modalidade de infraestrutura foi responsável por R\$ 52 bilhões (valores constantes) no período 1995-2019 (tabela 7), sendo a maior parte, no montante de R\$ 34,2 bilhões, emprestada justamente durante a crise econômica do período 2015-2019. Do total desta modalidade, 31% foram direcionados para o grupo de municípios com menor tamanho de população e sua trajetória foi ascendente em todo o período. Este grupo teria recebido 6,5% do total da modalidade entre 2000-2004 e passou a receber 37,7% do total em 2015-2019. Na direção contrária esteve o grupo de municípios com maior tamanho de população, que ficou com 19,2% do total da modalidade nas duas décadas analisadas. Em termos de participação, este grupo apresentou trajetória decrescente, recebendo 47,6% nos anos 2000-2004 e contou com apenas 13,7% da modalidade nos anos 2015-2019.

TABELA 7 - FNE VALORES CONTRATADOS PARA INFRAESTRUTURA POR PERÍODOS SELECIONADOS, SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS POR TAMANHO DE POPULAÇÃO

PORTE DO MUNICÍPIO	R\$ MILHÕES ⁽¹⁾					
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	Total Geral
até 20 mil hab.	-	86,77	1.037,64	2.111,97	12.897,83	16.134,21
20 mil até 50 mil hab.	-	406,23	1.051,47	448,42	5.554,71	7.460,83
50 mil até 100 mil hab.	-	-	1.073,06	1.748,50	5.934,41	8.755,97
100 mil até 500 mil hab.	-	143,04	1.729,92	614,61	3.702,22	6.189,79
500 mil até 1 milhão hab.	-	65,31	2.018,67	0,07	1.429,44	3.513,50
mais de 1 milhão	-	635,98	2.079,99	2.599,35	4.704,40	10.019,72
TOTAL GERAL	-	1.337,34	8.990,75	7.522,92	34.223,01	52.074,02
PORTE DO MUNICÍPIO	EM PERCENTUAL					
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	Total Geral
Até 20 mil hab.	-	6,5	11,5	28,1	37,7	31,0
20 mil até 50 mil hab.	-	30,4	11,7	6,0	16,2	14,3
50 mil até 100 mil hab.	-	0,0	11,9	23,2	17,3	16,8
100 mil até 500 mil hab.	-	10,7	19,2	8,2	10,8	11,9
500 mil até 1 milhão hab.	-	4,9	22,5	0,0	4,2	6,7
Mais de 1 milhão	-	47,6	23,1	34,6	13,7	19,2
TOTAL GERAL	-	100	100	100	100	100

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (2021)

NOTAS: Valores Contratados do FNE.

Composição percentual relativa dos Grupos de Municípios.

Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da SUDENE.

(1) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

A tabela 8, por sua vez, traz evidências de que a demanda por recursos para financiamento de projetos em infraestrutura teve grande impulso recentemente, quando as linhas de crédito foram criadas e ficaram robustas. Mesmo tendo tomado forma mais concreta a partir de 2010, os montantes alocados nesta modalidade representaram, por fim o percentual de 17,9% do total do FNE (todas as modalidades) no período. No grupo de municípios de maior tamanho de população, por exemplo, a demanda de recursos para infraestrutura tem representado cerca de 1/3 do total de todas as suas modalidades.

TABELA 8 - PROPORÇÃO DE VALORES CONTRATADOS NA INFRAESTRUTURA RELATIVAMENTE AO TOTAL DO FNE, POR PERÍODOS SELECIONADOS, SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS POR TAMANHO DE POPULAÇÃO

TAMANHO DO MUNICÍPIO ¹	EM PERCENTUAL					Total Geral
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	
Até 20 mil hab.	-	2,3	7,9	10,5	43,0	21,8
20 mil até 50 mil hab.	-	13,8	7,6	2,1	22,0	10,8
50 mil até 100 mil hab.	-	0,0	12,9	11,7	33,0	19,4
100 mil até 500 mil hab.	-	5,0	16,2	3,9	21,3	12,8
500 mil até 1 milhão hab.	-	7,5	27,1	0,0	21,0	15,3
Mais de 1 milhão	-	37,7	34,4	25,0	36,7	32,0
TOTAL GERAL	-	9,9	15,1	8,3	31,1	17,9

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (2021)

NOTAS: Valores Contratados do FNE.

Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da SUDENE.

Nessa modalidade de crédito podem ser financiadas atividades de energia, tais como geração, transmissão, distribuição de energia oriunda de fontes convencionais; oferta de água para uso múltiplo; infraestrutura de transporte e logística; saneamento básico; telefonia de sistema fixo ou móvel; exploração de gás natural; e iluminação pública, seja na implantação, modernização, ampliação, manutenção ou otimização da rede. Cabe destacar que empresas públicas podem ser financiadas, desde que não dependam de transferências financeiras do Poder Público.

Sem dúvida, o alargamento das modalidades de financiamento do BNB, para incluir energias renováveis, saneamento, infraestrutura de transporte e logística, telefonia e gás natural, tende a se encaminhar para uma estratégia que se oriente para a mudança estrutural na região. De um lado, estimula a instalação de atividades novas promovendo a diversificação e complexificação produtiva e, por outro lado, ao investir na redução de déficits de infraestrutura em geral, contribui para aumento da produtividade e competitividade regional.

A atuação recente do BNB no financiamento da infraestrutura representou um passo muito significativo visando à redução de parte de seus déficits e ao aumento da produtividade regional. Em particular, ao ampliar a oferta de recursos no período recente 2015-2019, o banco operou uma importante ação anticíclica, contribuindo para que os efeitos da recessão nacional tivessem impactos mais reduzidos no Nordeste.

Contudo, pode-se questionar em que medida o esforço foi relevante. Para tal, este precisa ser cotejado com certas necessidades regionais quantificáveis (sempre que possível) sobre o tamanho do déficit nas várias áreas da infraestrutura (energia, telecomunicações, saneamento e transportes). No caso brasileiro, Frischtak (2008) sublinhou que o investimento em infraestrutura no Brasil como proporção do PIB foi de 2,11% no período 2000-2007, com uma projeção para o triênio posterior, isto é, para 2008-2010 de apenas 2,18% do PIB. Estes patamares históricos estariam, portanto, muito abaixo do nível médio de 5% do PIB em economias emergentes analisadas (Chile, Colômbia, Índia, China, Tailândia, Filipinas) e mesmo abaixo

da proporção, segundo o autor, necessária para a reposição do estoque de capital existente, calculada em 3%.

Supondo que a necessidade mínima para região Nordeste repor o capital infraestrutural existente seja também de 3% do seu PIB, então, em 2019, com um PIB em R\$ 1.047, 7 trilhão (IBGE, Contas regionais), o gasto em infraestrutura (público e privado) deveria ter sido de R\$ 31,4 bilhões. Considerando este mesmo patamar de 3% mínimos, ao longo do período 2015-2019, a necessidade acumulada de investimentos seria de R\$ 142,6 bilhões (valores correntes). Neste período, o BNB contribuiu com o financiamento de 24% da necessidade total regional ao empregar o montante acumulado de R\$ 34,2 bilhões no período.

Na hipótese de a região pretender reduzir déficits históricos e ter como meta aumentos de competitividade estrutural, a aproximação do seu nível de investimento em infraestrutura (gasto público e privado) à média dos países em desenvolvimento ensejaria a elevação para o patamar de 5% anuais. Neste caso, o investimento em 2019 deveria ter sido de R\$ 52,4 bilhões (5% do PIB regional) e a necessidade de investimento infraestrutural nos anos de 2015 a 2019 corresponderia a R\$ 237,6 bilhões correntes acumulados. Nesta hipótese, o BNB teria contribuído com apenas 14,4% da necessidade regional de investimentos em infraestrutura no período 2015-2019.

Para finalizar, uma visão conjunta das aplicações que mais se aproximam do objetivo de criação de multiplicadores intersetoriais e fortalecimento de elos de cadeias produtivas deveria se voltar para o par [indústria + infraestrutura]. Desde o início dos anos 2000, as participações médias, por subperíodo, dos recursos destinados a indústria+infraestrutura têm permanecido no patamar de 36%. Sendo que o componente ampliado de maneira mais expressiva foi a infraestrutura, segue-se que a indústria é que vem reduzindo sua proporção no total.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo sido criado na década de 1950 para apoiar o processo de modernização produtiva regional e de sua integração ao mercado nacional, o Banco do Nordeste teve marcada relevância nas décadas iniciais como suporte do processo de acumulação e consolidação da indústria no Nordeste. Na década de 1990 sua missão, entretanto, foi conclamada a atingir novo patamar, quando a Constituição Federal de 1988 instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) e alocou ao banco a função de gerir os futuros recursos que caberiam ao Nordeste sob a denominação de Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Na missão prevalecente a partir da década de 1990 nota-se uma trajetória crescente de recursos mobilizáveis para o financiamento produtivo. Sua aplicação intraregional vem permitindo significativa dispersão ou desconcentração em direção a localidades de baixo tamanho populacional e econômico, revelando assim a capacidade desta instituição em operar em larga abrangência territorial. Neste sentido,

o Banco vem atuando como braço consequente da política regional federal ao destinar recursos crescentes ora para pequenos e médios produtores ora para pequenas e médias localidades na região.

Algumas preocupações, entretanto, se colocam na ordem do dia para reflexão sobre a necessidade ou urgência de novas missões para o Banco. Levando-se em conta as especificidades atuais da economia e sociedade brasileira e nordestina – entre as quais o aprofundamento de um vetor de desindustrialização e a perda generalizada de produtividade econômica – o Banco poderia ser reorientado a atuar mais fortemente para impulsionar estratégias endógenas de inovação no sistema produtivo, atentar para o fortalecimento de cadeias produtivas com efeitos multiplicadores intersetoriais e intra-regionais mais amplos e sólidos, bem como promover não apenas o financiamento de projetos isolados de infraestrutura logística e de comunicações, mas o financiamento de uma estratégia regional de infraestrutura capaz de produzir alteração significativa no padrão de estoques e fluxos infraestruturais atualmente existente.

REFERÊNCIAS

- BARBALHO, A. A criação do Banco do Nordeste e o Congresso Nacional: momento de disputa inter e intra elites ou de consenso regional? **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, v.10, p.161-174, 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/2695>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- BARCA, F. **An agenda for a reformed cohesion policy**: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission. Brussels, Belgium, 2009. Disponível em: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en. Acesso em: 01 mar. 2022.
- BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **RBEUR**, v.21, n.2, p.258-279, 2019.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.
- BRASIL. Poder Executivo. Mensagem n.363. **Diário do Congresso Nacional**, a. 6, n.208, nov. 1951. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01NOV1951.pdf#page=14>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- DINIZ, C. C. Corrida científica e tecnológica e reestruturação produtiva: impactos geoeconômicos e geopolíticos. **RBEUR**, v.21, n.2, p.241-257, 2019.
- FRISCHTAK, C. R. O Investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, v.38, n.2, p.307-348, 2008.
- FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GRIFFITH-JONES, S. National development banks for inclusive and sustainable development. *In: Griffith-Jones, S.; OCAMPO, J. A. (eds.). The future of national development banks.* Oxford University Press, 2018.

GUILHOTO, J. *et al.* **Matriz de insumo-produto do nordeste e estados: metodologia e resultados.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

LEITE, P. S. **O desenvolvimento do Nordeste do Brasil revisitado** - o BNB e a missão Stefan Robock. Fortaleza: HBM Shopping das Cópias, 2019. Disponível em: <http://www.aceci.com.br/2020/01/31/desenvolvimento-do-nordeste-do-brasil-revisado/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MACEDO, F. C. de. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as constituições federais do Brasil e o papel dos fundos constitucionais de financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v.2, n.1, p.019-047, 2014. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/4167>. Acesso em: 11 abr. 2022.

MACEDO, F. C. de; ARISTIDES, M. N.; VIEIRA, D. J. **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI.** Brasília: Ipea, 2022.

MACEDO, F. C. de; PORTO, L. R. Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018): apontamentos para a política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). **Texto para Discussão do Ipea**, n.2652, Brasília, 2021.

MAZZUCATO, M. **Economia de missão** - um guia ousado e inovador para mudar o capitalismo. Lisboa, Portugal: Bertrand Editora, 2021.

MAZZUCATO, M.; SEMIENIUK, G. **Public financing of innovation: new questions.** **Oxford Review of Economic Policy**, v.33, n.1, p.24-48. 2017.

MCCANN, P. **The regional and urban policy of the european union** – cohesion, results-orientation and smart specialization. Cheltenham, England: Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. O.; SEVERIAN, D. **Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI.** Brasília: Ipea, 2021.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. O.; SEVERIAN, D. Região e indústria no Brasil: ainda a continuidade da "desconcentração concentrada"? **Revista Economia e Sociedade**, v.29, n.2, p.581-607, 2020.

NEFFKE, F.; MARTIN, H.; RON B. How Do Regions Diversify over Time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. **Economic Geography**, v.87, n.3, p.237-265, 2011.

PARENTE, F. J. C. Uma política pública de sucesso: o Banco do Nordeste e a modernidade cearense. **Políticas Públicas e Sociedade**, Fortaleza, v.1, n.1, p.69-91, 2001. Disponível em: <http://seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASesociedade&page=article&op=view&path%5B%5D=184&path%5B%5D=304>. Acesso em: 10 abr. 2022.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C. da; SILVA FILHO, L. A. Avaliação dos Efeitos econômicos dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-oeste: uma análise por tipologia da política nacional de desenvolvimento regional entre 1999 e 2011. *In*: RESENDE, G. (editor). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: IPEA, 2017.

VIDAL, A. R. N.; EVANGELISTA, F. R. Matriz de insumo-produto do Nordeste: demanda final doméstica. **Caderno Setorial ETENE**, Fortaleza, n.1, 2016.

XU, J.; XIAOMENG, R.; XINYUE, W. Mapping development finance institution worldwide: definitions, rationales, and varieties. **NSE Development Financing Research Report**, n.1, Institute of New Structural Economics, Peking University, Beijing, China, 2019.