



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

GISLAINE DE MIRANDA QUAGLIO

A QUESTÃO REGIONAL E O BNDES: uma análise da
conformidade entre a atuação do BNDES e a Política Nacional de
Desenvolvimento Regional (PNDR)



ARARAQUARA – S.P.
2013

GISLAINE DE MIRANDA QUAGLIO

A QUESTÃO REGIONAL E O BNDES: uma análise da conformidade entre a atuação do BNDES e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências e Letras-Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: Economia Regional

Orientador: Prof^a. Dr^a. Claudia Heller e

Coorientador: Prof. Dr. Claudio César de Paiva

Bolsa: CAPES

ARARAQUARA – S.P.
2013

Quaglio, Gislaine de Miranda

A questão regional e o BNDES: uma análise da conformidade entre a atuação do BNDES e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) / Gislaine de Miranda Quaglio – 2013

203 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara)

Orientador: Claudia Heller

Coorientador: Claudio Cesar de Paiva

1. PNDR. 2. BNDES. 3. Economia regional. 4. Questão regional.
I. Título.

GISLAINE DE MIRANDA QUAGLIO

A QUESTÃO REGIONAL E O BNDES: uma análise da conformidade entre a atuação do BNDES e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências e Letras Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: Economia Regional

Orientadores: Prof^ª. Dr^ª. Claudia Heller e

Coorientador: Prof. Dr. Claudio César de Paiva

Bolsa: CAPES

Data da defesa: 25/10/2013

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Coorientador: Dr. Claudio César de Paiva

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – FCLAR/Departamento de Economia.

Membro Titular: Dr. Everaldo Santos Melazzo

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – FCT/ Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente.

Membro Titular: Dr. Murilo José de Souza Pires

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA/Brasília.

Local: Universidade Estadual Paulista

Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

À minha mãe, Marisol

AGRADECIMENTOS

A Deus, Pai, onisciente, onipresente e onipotente.
A Jesus, o caminho, a verdade e a vida.
Ao meu Anjo da Guarda, regedor, guardador e governador.

Ao professor Dr. Cláudio César de Paiva, pela paciência, disposição, incentivo, atenção e por todo conhecimento transmitido. Obrigada por me apresentar a área de conhecimento que tanto me fascinou.

À professora Dra. Claudia Heller pelas orientações e revisão que muito contribuíram para a clareza e precisão do trabalho.

Ao professor Dr. Rogério Gomes pelos comentários e recomendações.

À minha mãe, Marisol Aparecida Taveira de Miranda, pelo apoio, amor e dedicação incondicionais.

Ao meu irmão, Leandro de Miranda Quaglio, pelo apoio a sua maneira.

Ao meu namorado, Rodrigo Ferreira da Silva, por seu amor, paciência e força nos momentos difíceis.

Aos meus fiéis amigos, Doris, Fiona, Betinha, Buzz, Woody e Joe, por revigorar-me com momentos de carinho e diversão.

À algumas pessoas que de uma maneira ou de outra contribuíram para que essa dissertação fosse possível: Maria Helena Haddad Tovolli (Lelem), Cleber Bezerra de Aguiar, Sara Estevam Dias, Pedro Simeão, Valéria Gelfuso, Cláudio Bidurin e Prof. Dr. Alberto Borges Matias.

À Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo suporte financeiro sem o qual a dedicação ao trabalho não seria possível.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar o aspecto econômico da questão regional brasileira no que se refere à conformidade entre a atuação do BNDES, linhas de financiamento e desembolsos, e as estratégias de redução das desigualdades regionais propostas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Procura-se identificar se a distribuição das operações de crédito do Banco, no período de 2007 a 2012, alcançou as regiões menos desenvolvidas e priorizadas pela Política. Para cumprir com o objetivo proposto o trabalho está estruturado em cinco capítulos. No primeiro capítulo são apresentadas as contribuições teóricas, mecanismos de apoio e configurações da dinâmica produtiva regional no período imediatamente anterior a discussão da PNDR. No segundo capítulo é apresentada a atual fase da questão regional brasileira, a partir da institucionalização da PNDR, sua evolução, base de contextualização, antecedentes, premissas, concepções, além de expor um balanço de seu desempenho e o problema de fontes de financiamento e revelando o BNDES como base de investigação. No terceiro capítulo é apresentada uma síntese da trajetória do BNDES, desde sua criação até o momento atual e como o Banco adotou a temática do desenvolvimento regional em suas ações, comprometendo-se a contribuir no financiamento de regiões menos desenvolvidas. No quarto capítulo é feita uma análise da distribuição geográfica das operações de financiamento e no quinto capítulo é analisada a espacialização dessas operações no território brasileiro no âmbito das áreas definidas pela PNDR como de prioridade nas ações. Os resultados encontrados demonstraram que a atuação do BNDES se compatibilizou com a dinâmica regional característica do período pós 1985, ou seja, a análise da distribuição espacializada das operações demonstrou clara fragmentação e reconcentração regional das operações realizadas pelo Banco. A continuidade do crescimento econômico, com desconcentração econômica e social no Brasil, depende da efetividade com que a lógica do desenvolvimento regional é adotada e operacionalizada pelos agentes envolvidos. No caso do BNDES essa efetividade compreende não apenas o simples discurso de adoção da tipologia microrregional trazida pela PNDR, mas também uma atuação ativa diante da possibilidade de direcionar investimentos para as regiões que necessitam estimular suas potencialidades locais.

Palavras-Chave: PNDR, BNDES, Economia regional, questão regional

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to analyze the economic aspect of the Brazilian regional issue regarding the conformity between the performance of BNDES, financing lines and disbursements, and strategies of reduction of regional inequalities proposals in the National Policy for Regional Development (PNDR). It attempts at identifying if the distribution of the loans of the Bank, in the period 2007-2012, reached the less developed regions prioritized by Policy. To comply with the proposed objective the work is structured in five chapters. The first chapter presents the theoretical contributions, the support mechanisms and configurations of the dynamic regional production in the period immediately preceding discussion of PNDR. The second chapter presents the current phase of the Brazilian regional issue, from the institutionalization of PNDR, its evolution, its context, background, assumptions, concepts, and exposes a balance of performance and the problem of funding sources revealing the BNDES as a research basis. The third chapter presents a summary of the trajectory of the BNDES, from its creation to the present moment and how the Bank has adopted the theme of regional development in its actions, pledging to contribute to the funding of less developed regions. The fourth chapter is an analysis of the geographical distribution of its financing operations and the fifth chapter analyzes the spatial distribution of these operations in Brazil within the areas defined by the PNDR as priority actions. The results show that the performance of BNDES reconciled with regional dynamics characteristic of the period after 1985, ie, the analysis of the distribution of spatialized operations demonstrates a clear regional fragmentation and reconcentration of operations by the Bank. The continued economic growth with social and economic decentralization in Brazil depends on the effectiveness with which the logic of regional development is adopted and operationalized by the agents involved. In the case of BNDES it comprises not only the adoption of speeches on microregional typology developed by PNDR, but also an active role on the possibility of direct investments in the regions that need to stimulate their local potential.

Keywords: PNDR, BNDES, Regional economy, regional issue.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Tipologia da PNDR: níveis de renda versus níveis de variação do PIB ..	76
Figura 2 – Mesorregiões Diferenciadas	79
Figura 3 – Sub-regiões prioritárias	79
Figura 4 – Tabela de classificação bidimensional da PDR	109
Figura 5 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2007	137
Figura 6 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2008	138
Figura 7 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2009	139
Figura 8 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2010	140
Figura 9 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2011	141
Figura 10 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2012	142
Figura 11 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2007	151
Figura 12 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2008	152
Figura 13 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2009	153
Figura 14 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2010	154
Figura 15 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2011	155
Figura 16 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2012	156
Figura 17 – Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2008	163

Figura 18 – Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2009	164
Figura 19 – Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2010	165
Figura 20 – Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2011	166
Figura 21– Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2012	167
Figura 22 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino – 2007 a 2012	171
Figura 23 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Sudeste – 2007 a 2012	173
Figura 24 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Sul – 2007 a 2012	174
Figura 25 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Centro-Oeste – 2007 a 2012	176
Figura 26 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Norte – 2007 a 2012.....	177
Figura 27 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Nordeste – 2007 a 2012	179
Figura 28 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo tipologia PNDR– 2007 a 2012	181
Figura 29 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo Mesorregiões Diferenciadas – 2007 a 2012	183
Figura 30 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo região do Semiárido – 2007 a 2012.....	184
Figura 31 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo região da Faixa de Fronteira – 2007 a 2012.....	185
Figura 32 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo as RIDES – 2007 a 2012	186

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crédito governamental ao setor privado como proporção (%) do produto regional brasileiro – anos selecionados entre 1970 e 1985	38
Gráfico 2 – Evolução da participação (%) do PIB estadual agrupado por regiões no total Brasil - anos selecionados entre 1939 e 1989	41
Gráfico 3 – Participação percentual (%) geográfica nas aquisições de insumos do polo industrial de Manaus - anos selecionados entre 1988 a 2012.....	60
Gráfico 4 – Participação (%) das grandes regiões no PIB 1995 a 2010.....	64
Gráfico 5 – Evolução dos desembolsos do Sistema BNDES – 1995 a 2012	104
Gráfico 6 – Crédito do BNDES/Crédito total do SFN (%) e crédito livre PF e PJ (R\$ milhões correntes)	104
Gráfico 7 – Desembolsos do Sistema BNDES por setor CNAE – 1995 a 2002 - (% no total)	105
Gráfico 8 – Participação nos desembolsos anuais do Sistema BNDES por macrorregião do Brasil – 1998 a 2012.....	114
Gráfico 9 – Quantidade de operações BNDES Automático - segundo classificação do município destino - 2007 a 2012	124
Gráfico 10 – Evolução dos valores contratados no BNDES Automático - segundo classificação dos municípios na PDR - 2008 a 2012 - (% var. real)	126
Gráfico 11 – Quantidade de operações do BNDES Finem Direta – segundo classificação do município destino - 2007 a 2012	146
Gráfico 12 – Quantidade de operações do BNDES Finem Indireta – segundo classificação do município destino - 2008 a 2012	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução dos recursos do sistema "34/18" e FINOR – 1962 a 1985	33
Tabela 2 - Evolução dos recursos Leis Nº 4.216/ 5.174 e FINAM - 1963-1986.....	34
Tabela 3 - Evolução dos recursos do PIN e PROTERRA - 1974-1986	35
Tabela 4 - Desembolsos do BNDE com Operações Contratadas (*) – Segundo as Regiões Geoconômicas e Unidades da Federação – Períodos entre 1953 a 1965.....	36
Tabela 5 – Participação das regiões metropolitanas no valor da transformação industrial e na ocupação na indústria de transformação brasileira.....	39
Tabela 6 – Participação (%) por região e unidade da federação no produto interno bruto Brasil – anos selecionados entre 1939 e 1989.....	39
Tabela 7 – Participação (%) das regiões na produção nacional por classes e gêneros da indústria – censos industriais de 1970 e 1985	43
Tabela 8 – Repasses anuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os fundos constitucionais de financiamento das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 1989 a 2009	53
Tabela 9 – Repasses da STN aos Fundos Fiscais Regionais de Investimento da Amazônia, do Nordeste e do Espírito Santo – 1980 a 2012	54
Tabela 10 – Disponibilidade financeira e desembolsos financeiros c/ projetos aprovados, com liberação em atraso/em dia do FDA - (R\$ correntes).....	56
Tabela 11 – Disponibilidade financeira e desembolsos financeiros c/ projetos aprovados, com liberação em atraso/em dia do FNDE - (R\$ correntes)	57
Tabela 12 – Participação percentual (%) dos subsetores industriais no faturamento do pólo industrial de Manaus – anos selecionados entre 1985 e 2010	59
Tabela 13 – Participação da indústria de transformação no valor adicionado bruto a preços básicos, por Unidades da Federação - 1995-2010	63
Tabela 14 – Desembolsos do Sistema BNDES para projetos do PAC – 2007 a 2011	112
Tabela 15 – Desembolsos do BNDES por porte da empresa e macrorregião brasileira – 2010 e 2011	113
Tabela 16 – Desembolsos do BNDES por Região/Estado - 2010 e 2011	115
Tabela 17 – Operações BNDES Automático (quant. e %) segundo classificação do município destino - 2007 a 2012	123

Tabela 18 – Operações BNDES Automático (R\$ e %) segundo classificação do município destino - 2007 a 2012	125
Tabela 19 – Participação (%) do tipo de objetivo da operação no BNDES Automático – segundo classificação do município na PDR – 2007 a 2012.....	128
Tabela 20 – Composição das operações analisadas na linha BNDES Finem, modalidade direta – 2007 a 2012	144
Tabela 21 - Operações BNDES Finem modalidade direta (quant. e %) segundo classificação do município destino - 2007 a 2012	145
Tabela 22 – Composição das operações analisadas na linha BNDES Finem, modalidade indireta – 2008 a 2012	157
Tabela 23 - Operações BNDES Finem modalidade indireta (quant. e %) segundo classificação do município destino - 2008 a 2012	158

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
PIS	Fundo do Programa de Integração Social
APLs	Arranjos Produtivos Locais
BASA	Banco da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Comitê de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Regional
COE/COD	Conferências Estaduais e Distrital
CONVIVER	Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FNDR.	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNRES	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
I CNDR	I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
I PND	I Plano Nacional de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCs	Instituições Financeiras Credenciadas
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MI	Ministério da Integração Nacional
MPMEs	Micro, pequenas e médias empresas
MPO	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAI	Programa Amazônia Integrada
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCO	Programa Centro-Oeste
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDR	Programa / Política de Dinamização Regional
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PNC	Programa Nordeste Competitivo
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
Procapcred	Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito
PROINCO	Programa de Investimentos Coletivos Produtivos
PROMESO	Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
Reconversul	Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul
RIDES	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAR	Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SNDR	Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência para o Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
VTI	Valor da transformação industrial
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17	
CAPÍTULO 1 - O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE A QUESTÃO REGIONAL		
BRASILEIRA.....	22	
1.1 Introdução.....	22	
1.2 A desconcentração produtiva de 1970 a 1985.....	23	
1.2.1 Contribuições teóricas sobre a desconcentração 1970 – 1985.....	23	
1.2.2 Dos incentivos fiscais e financeiros.....	30	
1.2.3 A nova configuração industrial brasileira.....	38	
1.3 A complexidade do desenvolvimento regional pós 1990.....	44	
1.3.1 Contextualização antecedente.....	44	
1.3.2 Contribuições teóricas sobre a questão regional pós 1985.....	45	
1.3.3 Dos incentivos fiscais e financeiros.....	51	
1.3.4 A complexa continuidade da desconcentração produtiva.....	61	
1.4 Considerações finais.....	66	
CAPÍTULO 2 - UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O		
BRASIL.....	67	
2.1 Introdução.....	67	
2.2 Precedentes da PNDR.....	68	
2.2.1 Antecedentes e esforços para a institucionalização da PNDR.....	68	
2.2.2 As premissas da PNDR.....	72	
2.2.3 Tipologia, escalas, instrumentos de ação e financiamento.....	75	
2.3 PNDR: balanço e alternativa.....	81	
2.3.1 A PNDR I: de 2007 a 2010.....	81	
2.3.2 A PNDR II: pós 2010.....	86	
2.3.3 Financiamento do desenvolvimento regional: uma alternativa.....	91	
2.4 Considerações Finais.....	96	
CAPÍTULO 3 - O BNDES E A TEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL		98
3.1 Introdução.....	98	
3.2 BNDES: o financiamento do Desenvolvimento no Brasil.....	99	
3.3 O BNDES e a questão regional.....	106	
3.4 Considerações finais.....	117	
CAPÍTULO 4 - O BNDES E A DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS OPERAÇÕES DE		
CRÉDITO NO PERÍODO DE 2007 A 2012	119	
4.1 Introdução.....	119	
4.2 Procedimentos e definições para a análise dos dados.....	120	
4.3 Análise dos resultados do BNDES Automático.....	121	
4.4 Análise dos resultados do BNDES Finem.....	143	
4.4.1 Modalidade Direta.....	143	

4.4.2 Modalidade Indireta.....	156
4.5 Considerações finais	167
CAPÍTULO 5 - O BNDES, A PDR E A NOVA PNDR: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ESPACIALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO	169
5.1 Introdução.....	169
5.2 BNDES e as “ilhas de dinamismo”	170
5.3 BNDES, a PDR e a PNDR I e II.....	180
5.4 Considerações finais	187
CONCLUSÃO.....	189
REFERÊNCIAS	195

INTRODUÇÃO

No Brasil, a dinâmica econômica dos últimos 50 anos caracterizou-se pela busca do desenvolvimento pautado, até meados da década de 1980, por um processo de rápida industrialização com intensa participação do Estado e, pós 1990, pela abertura da economia aos fluxos externos – comerciais e financeiros – e sua livre condução pelas forças de mercado. Diante de um território com dimensões continentais, ambas as trajetórias alinhadas à histórica concentração das atividades econômicas em determinadas regiões do país configuram recorrentemente o debate sobre a questão regional brasileira.

Esforços empreendidos entre meados da década de 1950 e finais de 1960, principalmente na forma de sistemas de incentivos fiscais e mecanismos de transferências de recursos entre as regiões, engendraram tentativas de superar o conflito inter-regional. Surgiram na época as primeiras instituições tendo em vista a promoção do desenvolvimento regional, exemplos que remetem à “Operação Nordeste”, ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (FURTADO, 2009). Tais ações seriam cruciais para um movimento de desconcentração produtiva e convergência de rendas revelado na década de 1970.

A desconcentração produtiva aqui entendida e expressa na literatura de referência compreende a desconcentração espacial da produção (CANO, 2007). O processo de desconcentração é indicado tanto pela interiorização da indústria que deixa especificamente São Paulo, em direção ao interior do Estado e para outras regiões como Paraná, Minas Gerais, Rio Grande Sul e alguns estados da região Nordeste. Dessa forma, o aspecto econômico da questão regional pode ser entendido como a localização geográfica do dinamismo produtivo, que tem implicações nas condições de vida dos habitantes locais.

Apesar dos esforços empreendidos, as diferenças regionais receberam, a partir da década de 1990, os contornos de uma inserção passiva no cenário de competitividade global. As instituições e mecanismos, como a SUDENE e dos incentivos fiscais e financeiros, tiveram seu peso reduzido frente às novas configurações do papel do Estado na economia e dos efeitos da inserção brasileira no mercado mundial.

Uma vez que as decisões de onde, quando e como investir são tomadas por agentes descompromissados com o propósito de promover a integração nacional, a seleção natural e a necessidade de sobrevivência de empresas direcionou o Brasil para o que Pacheco (1998)

denominou uma fragmentação da nação¹.

Aliada a tal inserção passiva, a falta de uma política que gerasse congruência entre os interesses de equalização regional e de decisões empresariais de investimento promoveu soluções individualizadas. Sob um novo pacto federativo, promovido pela Constituição Federal de 1988, estados e municípios intensificaram a chamada “Guerra Fiscal”, com disputas desordenadas para influenciar decisões de investimentos privados. As desigualdades, materializadas na ampliação da pobreza e na discriminação de oportunidades, formam a contraparte gerada pela deficiência ou descontinuidade das ações governamentais, no sentido de garantir uma distribuição mais equitativa da atividade econômica no país.

O resultado desse cenário, onde a nação é vista de maneira fragmentada, foi a reconfiguração das formas tomadas pelas desigualdades regionais. Ao lado da persistente divergência entre as macrorregiões se intensificam disparidades intrarregionais. Com um PIB *per capita* em torno de 50% a 60% abaixo da média nacional, as regiões Norte e Nordeste ratificam a resistência das diferenças inter-regionais, ao passo que, no outro extremo, a região Sudeste se mantém quase 40% acima da média nacional.

As contas regionais de 2010, divulgadas pelo IBGE, expuseram diferenças consideráveis que indicaram uma desigualdade intrarregional somada à inter-regional. Por exemplo, na região Nordeste os estados do Sergipe e da Bahia apresentaram PIBs *per capita* 51% acima dos outros estados da região, que registraram os menores PIBs *per capita* do país. Na região Sudeste o estado de Minas Gerais está 68% abaixo do verificado no estado de São Paulo, respectivamente, R\$ 17.931 e R\$ 30.243. E na região Centro-Oeste, a situação é mais explícita, enquanto no Distrito Federal o indicador registrou R\$ 58 mil, a média dos outros estados da região se situa em R\$ 17 mil.

Na análise intrarregional a situação é semelhante. Por exemplo, o município de São Francisco do Conde (BA) registrou o maior PIB *per capita* entre todos os municípios brasileiros em 2010, R\$ 296 mil. Entretanto, considerando a mesorregião em que está inserido, a região metropolitana de Salvador, o mesmo indicador registrou para os demais municípios a mediana em torno de R\$ 10 mil.

O novo contexto econômico e político, com ascensão de um Governo de esquerda ao poder político nacional, exigiu e encontrou ressonância a retomada da atuação governamental para uma nova abordagem de política regional. A necessidade de estruturar e operacionalizar

¹ O termo se relaciona com a forma que os investimentos se materializaram no território; bens de consumo não duráveis na periferia, bens de capital e alta tecnologia no centro.

uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil justificou-se, então, pela urgência de compatibilizar os interesses econômicos e sociais em múltiplas escalas e com reflexo para todos os agentes envolvidos, sejam estes institucionais ou não.

O debate acadêmico em torno da questão regional e, especificamente, da urgência de se instituir uma política desse cunho no Brasil desdobrou-se, no ano de 2003, na proposta para discussão da chamada Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Formatada e embasada principalmente nas proposições advindas de especialistas do desenvolvimento regional brasileiro, como Tânia Bacelar de Araújo e Antônio Carlos Galvão, a Política foi finalmente institucionalizada após quatro anos de diligências. Em 2007, a questão regional brasileira retornou sob a forma de política de Estado, desta vez com novos traços e novos desafios. A PNDR apresenta diversas características inovadoras, com destaque para uma visão multiescalar e mobilizadora de protagonismos locais, o que representa uma superação da dicotomia entre políticas dos tipos *bottom-up* e *top-down*².

Diante desta configuração, diversos atores institucionais e grupos sociais foram mobilizados para contribuir nas várias instâncias de atuação da PNDR. Dentre estes, destaca-se a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Regional (BNDES). Isto, pois, com a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em março de 2013, constatou-se que a efetiva disponibilização de instrumentos de financiamento regional representa um dos principais pontos para a continuidade e sucesso da PNDR. Principalmente, pela atual inviabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Neste contexto, revela-se o fio condutor da pesquisa, isto é, a nova política regional brasileira necessita superar um dos principais entraves para sua execução que é o financiamento da Política. A relação com o BNDES é imediata, pois um banco nacional de desenvolvimento tem por objetivo fundamental prover recursos financeiros de médio e longo prazos para o desenvolvimento econômico e social de um país.

No comando da Instituição desde 2007, Luciano Coutinho ratificou a participação das ações do BNDES concernentes às prioridades do governo federal para a atenuação dos desequilíbrios regionais. Participação esta que, segundo Coutinho, compreende as diretrizes da PNDR, atestada pela declaração do referido presidente de que **“um dos principais objetivos da nova atuação estratégica do BNDES é contribuir para a atenuação dos desequilíbrios inter e intrarregionais e para o desenvolvimento regional sustentável integrado e de longo prazo”** (grifo nosso) (BOLETIM REGIONAL, 2010, p.8).

² Sobre a busca de uma terceira geração de políticas regionais ver Diniz e Crocco (2006).

No papel histórico de grande braço financeiro do desenvolvimento mostra-se relevante, assim, analisar qual a atuação do BNDES e sua conformidade com os objetivos de redução das desigualdades regionais brasileiras estabelecidos pela PNDR. Neste sentido, trata-se de identificar sua contribuição recente e sua futura adequação à proposta de reduzir as desigualdades regionais e promover os recursos necessários para impulsionar o desenvolvimento regional brasileiro.

A presente dissertação, portanto, tem como objetivo principal analisar o aspecto econômico da questão regional brasileira no que se refere à conformidade entre a atuação do BNDES, linhas de financiamento e desembolsos, e as estratégias de redução das desigualdades propostas no âmbito da PNDR. Em outras palavras, em que medida as linhas de financiamento e desembolsos realizados pelo BNDES seguem, no território, brasileiro, a mesma estratégia da PNDR naquilo que se refere à redução das desigualdades regionais.

A hipótese norteadora da pesquisa considera que o redirecionamento estratégico do BNDES, a partir da gestão de Luciano Coutinho, não ocorreu no sentido de promover a redução dos desequilíbrios territoriais, mas acabou por intensificar o processo de fragmentação das atividades produtivas ao invés de promover a integração complementar entre as potencialidades regionais do país.

Para atingir o objetivo proposto a dissertação foi estruturada em cinco capítulos, além da presente introdução e da conclusão. Dessa forma, no primeiro capítulo é apresentado o debate contemporâneo sobre a questão regional brasileira. São apresentadas as diferentes concepções e teorias para as fases delineadas, os principais instrumentos de atuação, bem como um panorama da dinâmica produtiva no período. A trajetória e os aspectos apresentados neste capítulo possibilitam o embasamento necessário para entender os desdobramentos e compreender a atual situação do debate.

No segundo capítulo é exposta a atual fase da questão regional brasileira, a partir da institucionalização da PNDR, sua evolução, base de contextualização, antecedentes, premissas, concepções, além de expor um balanço do desempenho das ações até então empreendidas e dos principais entraves que limitam sua consecução e consolidação. Além disso, o problema de fontes de financiamento recebe destaque dentre os eixos que compõem a Política. A compreensão dos aspectos constituidores da PNDR e a importância de fontes de financiamento adequadas e estáveis formam as bases para a determinação do BNDES como instrumento estratégico, bem como para as análises nos próximos capítulos.

No terceiro capítulo é apresentada uma síntese da trajetória do BNDES, desde sua criação até o momento atual. Estratégias, reestruturações e redirecionamentos oferecem um

panorama do papel desempenhado pelo Banco como agente financeiro do desenvolvimento brasileiro. Além disso, é demonstrado como o Banco adotou a temática do desenvolvimento regional em suas ações e como se comprometeu a contribuir com o financiamento de regiões menos desenvolvidas.

No quarto capítulo é feita uma análise da distribuição geográfica das operações de financiamento disponibilizadas pelo Banco no âmbito das estratégias de desenvolvimento regional. A evolução, o comportamento e o detalhamento macrorregional e microrregional apresentados nas destinações das operações revelam qual o campo de atuação territorial do BNDES no período em que se comprometeu com a temática.

No quinto capítulo é analisada a espacialização das operações no território brasileiro, neste caso, a análise das operações do Banco é feita mediante as regiões e sub-regiões definidas pela Política como prioritárias. A partir da compilação da análise geográfica e do detalhamento feito no capítulo anterior é verificada a conformidade de atuação do BNDES nas Mesorregiões da Tipologia, Mesorregiões Prioritárias, Semiárido, Faixa de Fronteira e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES). Além disso, são apresentadas considerações sobre o papel que o Banco deveria desempenhar nos próximos anos para a promoção da redução das desigualdades regionais no país.

CAPÍTULO 1

O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE A QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA

1.1 Introdução

Dentro da literatura que trata os determinantes históricos da questão regional brasileira a periodização base apresenta quatro etapas consensuais: 1ª) Brasil Colônia até 1930; 2ª) 1930 a 1962; 3ª) 1970 a 1985; e 4ª) 1985 a 2005. Mesmo com uma ou outra variação, a conformidade geral da abordagem teórica permite identificar períodos distintos que consubstanciaram na formação dos espaços nacionais, ou seja, na caracterização das regiões do Brasil (CANO, 1977, 2007, 2008; GUIMARÃES NETO, 1997a).

A primeira fase compreendeu o Brasil Colônia até 1930. Nesta fase a questão regional não teve relevância; as atividades produtivas eram ditadas por culturas do ciclo econômico – cana de açúcar, algodão, café, etc – fundamentado em fatores externos.

A segunda fase ocorreu entre 1930 e 1962, baseada no redirecionamento do centro dinâmico econômico promovido pela crise de 1929 que alterou o padrão de desenvolvimento brasileiro. O mercado interno passou a ser o foco da atividade econômica, com participação de produtos industriais pouco complexos. O estado de São Paulo intensificou seu perfil de concentrador das atividades e as relações regionais apresentavam-se apenas pelo caráter comercial. Nesta época os primeiros problemas regionais de desequilíbrios e concentração tornaram-se evidentes, não obstante surgiram as primeiras ações de política para o desenvolvimento regional.

A partir desse contexto histórico o presente capítulo tem como objetivo sintetizar as características fundamentais encontradas nas duas últimas fases da formação regional brasileira e da dinâmica produtiva recente, 1970-1985 e pós 1985. Não obstante, tem o intento de reunir e dispor metodicamente os elementos necessários para empreender a análise crítica do limiar da atual fase da questão regional que surgiu no país em meados dos anos 2000 e que será objeto de estudo do próximo capítulo.

Além desta introdução, este primeiro capítulo está subdividido em três seções, de tal modo que possibilite conhecer a trajetória e a contemporaneidade da temática regional no

país. Dessa forma, na seção 1.2 é apresentada a terceira fase, de 1970 a 1985, as teorias que explicam o processo de desconcentração produtiva e de convergência de rendas, bem como os principais instrumentos de atuação e a reconfiguração produtiva alcançada. Na seção 1.3 é apresentada a quarta fase, de 1985 a 2005, as contribuições teóricas sobre as novas configurações da temática regional brasileira. Além disso, são abordados o declínio das ações, instrumentos e mecanismos e a complexidade da dinâmica produtiva revelada no período. Na seção 1.4 são apresentadas as considerações finais do capítulo.

1.2 A desconcentração produtiva de 1970 a 1985

1.2.1 Contribuições teóricas sobre a desconcentração 1970 – 1985

O período compreendido entre anos de 1930 e 1970 registrou níveis elevados de crescimento industrial e agrícola. Tal expansão da atividade produtiva, entretanto, ocorreu concomitante a um intenso processo de concentração produtiva e de renda, principalmente, na região Centro-Sul do país. A dinamicidade do mercado interno configurou-se, primeiramente, pela articulação comercial ditada pelo centro dominante que condicionava – ao seu compasso – efeitos de estímulo às regiões periféricas (GUIMARÃES NETO, 1997b). Num segundo momento, com a articulação produtiva, as regiões Norte e Nordeste não lograram acompanhar a mudança do capital mercantil para o produtivo que, conforme Cano (2007), constituía “a questão básica do atraso periférico”³.

De modo geral, até a década de 1970, a configuração do desenvolvimento regional do Brasil apresentava como principais características a existência de um centro dinâmico e duas escalas periféricas. O centro, representado pelo Sudeste, era dotado de uma indústria diversificada e uma agricultura em processo de modernização, ambos com estruturas que tendiam para um maior valor agregado.

Já na periferia, um grupo constituía os estados que tiveram dificuldades em modernizar suas estruturas produtivas, com aspectos econômicos e sociais alterados apenas

³ Cano (2007, p. 259) descreve que o capital industrial, originado do polo, aguardava a liberação do espaço produtivo de dominação do capital mercantil para que o processo de modernização da periferia pudesse avançar. Tal espera ligada aos interesses fundiários caracterizou, para o autor, o atraso das regiões periféricas mesmo com taxas elevadas de crescimento.

pela intervenção governamental. Nesta condição temos as regiões Norte e, principalmente, Nordeste. O outro grupo caracterizava-se pela forte articulação com a região Sudeste e tendia a acompanhar e replicar os estímulos dinamizados pelo centro. Enquadram-se neste grupo a região Sul e, em menor grau, a região Centro-Oeste.

Os investimentos governamentais e incentivos regionais para o desenvolvimento nacional e regional desencadearam importantes efeitos de complementariedades entre o núcleo do centro, São Paulo, e as outras regiões do país. O movimento de concentração industrial começou a reverter-se não apenas em direção à periferia nacional, mas também para o próprio interior do estado de São Paulo. Este processo acabou refletindo a busca por novas oportunidades em regiões menos dinâmicas que, por conseguinte, foram incentivadas a integrar-se aos processos produtivos do centro e urbanizar-se para atender à demanda de grandes contingentes de trabalhadores e às novas necessidades das relações sociais e econômicas.

Assim, a literatura existente caracteriza os anos de 1970 a 1985⁴ como o período da desconcentração da produção industrial em direção às regiões periféricas e a própria desconcentração dentro do centro. A dimensão dessa desconcentração foi tema amplamente investigada e resultou em várias proposições, algumas se tornaram fundamentais para a construção teórica de trabalhos subsequentes.

O consenso sobre qual o tipo de trajetória regional teria se configurado no período em que São Paulo, mais especificamente a RMSPP, perdia participação relativa na produção industrial do país levou a várias interpretações distintas e complementares. A extensa dimensão geográfica, a heterogeneidade entre as regiões e as grandes mudanças estruturais e conjunturais ocorridas entre os anos de 1950 e 1980 permitiram várias qualificações para o movimento de desconcentração industrial. Seja pelos limites teóricos de aplicações metodológicas diversas à realidade brasileira, seja pelas restrições de dados estatísticos, as interpretações variaram principalmente, na extensão da desconcentração verificada e nos motivos desse fenômeno.

Os conceitos integrados de economia/deseconomias e aglomeração foram, comumente, evidenciados e tratados como fatores que influenciavam as decisões locais

⁴ Conforme Cano (2007) e Caiado (2002), o uso do ano de 1985 como corte para a periodização concerne à existência de um problema na metodologia e na base de dados a partir desse ano, com a substituição dos censos econômicos por novas pesquisas estruturais anuais de base amostral que provocaram sérias restrições de comparabilidade dos dados.

da indústria nacional⁵. No geral, os fatores ou forças aglomerativas e os consequentes custos desse ajuntamento foram, em parte, responsáveis pelo movimento de espraiamento da produção industrial pós 1970.

Dentre essas contribuições deve ser destacado o trabalho de Azzoni (1986) que afirma que a desconcentração presenciada no estado de São Paulo não seria uma reversão da polarização, na qual as deseconomias de regionalização tendem a dispersar as atividades produtivas para fora da região central.

Sob inspiração da teoria regional clássica da localização Azzoni (1986) concluiu que teria ocorrido um espraiamento das atividades econômicas da região metropolitana de São Paulo (RMSP) em direção ao interior paulista, cidades num raio de 150 km de distância da capital. O espraiamento teria origem, sobretudo, na elevação dos custos e na atração das forças aglomerativas, sob o qual os investimentos foram estendidos e recebidos passivamente pelas cidades circunvizinhas⁶. Para o autor não se tratava somente de um processo de desconcentração, mas sim um movimento de “desconcentração concentrada”.

Outra ótica é encontrada na abordagem de Guimarães Neto (1986, 1989, 1995, 1997a, 1997b). O autor identificou uma mudança das relações regionais meramente comerciais para uma articulação caracterizada pela transferência de capitais públicos e privados das regiões mais industrializadas para regiões menos desenvolvidas. Assim, sintetiza o processo de desconcentração industrial pela passagem da “articulação comercial para a articulação produtiva”. A análise é pautada na relação centro-periferia configurada, em suma, pelas relações entre as regiões Sudeste e Nordeste do país.

A implantação de novos investimentos fora dos tradicionais centros industriais possibilitou a constituição de “um sistema produtivo único, diferenciado e hierarquizado, com os grandes grupos econômicos marcando presença em todas as regiões” (GUIMARÃES NETO, 1995, p.126). Especificamente para a região Nordeste a competição inter-regional caracterizada pelo avanço da indústria paulista na região – reduzindo os espaços produtivos locais – e os estímulos promovidos pelas ações de política regional fomentaram o ajuste para

⁵ Esses conceitos compõem a base da teoria clássica da localização e foram sistematizados nos trabalhos de W. Isard, denominados *Location and space-economy* (1956) e *Methods of regional analysis* (1960).

⁶ Ao desenvolver seu trabalho com base na literatura empírica sobre processos ocorridos nos Estados Unidos e na Inglaterra, o autor conclui que no caso brasileiro não ocorreu uma reversão da polarização, mas sim um alargamento da produção realizada no centro dinâmico para cidades num determinado raio de distância. Esse alargamento é explicado, em grande medida, pela chamada “economia de regionalização” – economias de escala, economia de localização e economias de urbanização – que mediante o surgimento de novos processos e materiais, dados pela evolução das tecnologias, permitiram a separação espacial entre os centros produtivos e os centros decisórios e possibilitaram a redução dos custos aglomerativos dos recursos humanos e de capital.

o surgimento da nova indústria nordestina, notadamente, ramos de bens intermediários e bens de consumo.

Ademais, o autor sustenta que a desconcentração produtiva deve ser associada em uma primeira fase à integração produtiva e, posteriormente, ao momento conjuntural de desaceleração ocorrido entre final da década de 1970 e 1980. Neste sentido, seriam movimentos de desconcentração do produto industrial ocorrendo em nível regional, intraregional e nos limites dos estados mais dinâmicos.

Sobre os condicionantes da integração produtiva, especificamente, entre a região nordeste e as regiões mais industrializadas do país, Guimarães Neto (1986, p. 151) dividiu-os em fatores econômicos (objetivos) e políticos institucionais (subjetivos). Os fatores econômicos corresponderam ao desenvolvimento das forças produtivas – indústria pesada – e aos movimentos de capitais motivados por um momento de

[...] intenso interesse ‘conjuntural’ dos grupos econômicos pela realização de investimentos industriais no Nordeste, e, ademais, superado o momento de fragmentação dos incentivos [fiscais e financeiros] e de desaceleração dos investimentos industriais no Nordeste, o interesse na região persiste, ocorrendo na década de 70 um efetivo atrelamento da estrutura econômica do Nordeste, particularmente a industrial, com a economia das regiões mais industrializadas. (GUIMARÃES NETO, 1986, p. 172)

Após a referida fragmentação dos incentivos fiscais no total dos investimentos para outras regiões seguiu-se uma adaptação da política, com a mobilização de outras fontes de recursos, tais como do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dentre essas fontes, Jatobá e Redwood III (1984, apud GUIMARÃES NETO, 1986) e Monteiro Neto (2005) ressaltaram a participação BNDES, como um dos principais agentes governamentais para prover crédito ao investimento. Com juros diferenciados, expansão de agentes, treinamento e apoio na gestão empresarial e uma descentralização espacial das aplicações desta instituição, formaram-se condicionantes econômicos “[...] cujos rebatimentos sobre o desenvolvimento regional são notórios” (MONTEIRO NETO, 2006, p. 210).

Já os fatores políticos institucionais estavam associados ao contexto de crise política das décadas de 1950 e 1960 que, por pressões sociais, requereram uma atuação do Estado sobre a situação de isolamento da região Nordeste. Forças políticas e correlações entre agentes econômicos e instituições governamentais (como a SUDENE) e não governamentais (religiosos) foram responsáveis pelo surgimento de algumas indicações estratégicas de

desenvolvimento regional.

No que tange ao processo de desconcentração econômica, com ênfase nas transformações do centro dinâmico, uma importante contribuição foi desenvolvida por Diniz (1993). Entre finais de 1960 e começo de 1970, o autor identificou – ao contrário de Azzoni (1986) – ter ocorrido um processo de reversão da polarização da RMSP, em uma situação inédita em que São Paulo perdia posição relativa na produção nacional. A perda de posição da RMSP, que passou de 75%, em 1975, para 63%, em 1980, contribuiu para a queda da participação industrial do estado de São Paulo no mesmo período, respectivamente, 56% e 53% (DINIZ, 1993, p. 48).

Esta análise segue além do campo aglomerativo de Azzoni e acrescenta à deseconomia de aglomeração na RMSP, outros quatro aspectos teóricos e/ou metodológicos a serem considerados. O primeiro corresponde ao papel das políticas e ações regionais do Estado, o segundo concerne as diferentes disponibilidades de recursos naturais, o terceiro está relacionado às mudanças da estrutura produtiva e unificação do mercado nacional e o quarto compreende a concentração de pesquisa e renda em determinadas regiões.

Concomitantemente, as demais regiões do país ampliaram a participação na produção nacional, caracterizando a reversão da polarização. Entre os anos de 1970 e 1985 a região Norte aumentou sua participação de 0,8%, para 2,5% e a região Centro-Oeste de 0,9%, para 2,0%. Já entre os anos de 1970 e 1989, o Nordeste ampliou sua produção industrial de 5,7% para 8,4% e a região Sul expandiu de 12% para 17% (op. cit).

Segundo Diniz (1993), os estados de Minas Gerais e Bahia se destacaram nesse processo, devido ao dinamismo diferenciado que apresentaram. Minas Gerais manteve sua participação relativa em virtude do fornecimento de recursos minerais e a Bahia, que chegou a corresponder com 50% da produção industrial nordestina, influenciada pelos recursos mobilizados para a construção do polo petroquímico de Camaçari.

A análise desenvolvida indicou que a desconcentração industrial se espalhou não apenas para cidades localizadas a 150 Km, mas rompeu os limites interestaduais. A região do centro de Minas Gerais até o nordeste do Rio Grande do Sul teria sido receptora do espalhamento industrial. A observância da reconfiguração da indústria permitiu que o autor sugerisse a conformação de um novo arranjo espacial denominado de “aglomeração poligonal” ou “desenvolvimento poligonal”.

Em uma abordagem mais contemporânea, Pacheco (1996a, 1996b, 1998) traz a esse debate um aspecto pouco considerado pelos outros autores e que será tratado na próxima seção, a saber, a inserção internacional do Brasil. Por ora cabe destacar que para Pacheco

(1996b, p. 115) o ciclo dinâmico de desconcentração industrial no país pode ser explicado essencialmente pela “matriz setorial de investimentos da economia brasileira.”. Segundo o autor, o novo arranjo espacial da atividade produtiva no país foi consequência dos recursos empregados na fase do “milagre”, na consecução dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND e II PND) e nos incentivos ao ajustamento externo via setores exportadores na década de 1980.

No que tange a formulação de uma abordagem que caracterize de maneira teórica a dinâmica regional brasileira no período da desconcentração, o autor concorda com as proposições de Azzoni (1986) sobre a não ocorrência de uma polarização reversa. Pacheco indica não acreditar que tal concepção reúna os requisitos que expliquem a desconcentração no caso brasileiro e, apesar de concordar com as pressões de custo e as possíveis áreas mais atrativas, o autor os considera limitados e destaca que:

Foi o Estado, especialmente no caso brasileiro, através do câmbio, do crédito, dos inúmeros incentivos e diferenciais tributários, além da infraestrutura, que auxiliou a moldar as condições de desenvolvimento regional recente. Todas sobredeterminadas pela história prévia das regiões, notadamente de seu “núcleo” industrial, quer do ponto de vista do potencial de acumulação, quer em termos das trajetórias de desenvolvimento e urbanização de cada região. (Pacheco, 1998, p. 128)

Por fim, destaca-se Cano (2008), em obra que concluiu pela “desconcentração produtiva espacial” seguida de uma “inflexão econômica regional” – a primeira será tratada nesta seção e a segunda na próxima. Segundo o autor, de 1970 a 1980 a desconcentração produtiva se configurou positiva indicada como “virtuosa”, na qual a indústria, a agricultura e os serviços registraram taxas de crescimento elevadas e efeitos dinâmicos de complementariedade entre as regiões.

Apesar de São Paulo ter perdido 4,8 pontos percentuais no Valor da Transformação Industrial (VTI), durante o referido período, o crescimento nacional, 137%, e o periférico, 164%, acabaram por impulsionar a taxa paulista, 120%. Neste sentido, ampliaram “os nexos inter-regionais com São Paulo, notadamente com seus segmentos mais complexos, com destaque para o produtor de bens de capital” (CANO, 2008, p. 226).

A partir de meados de 1980 até 1989, entretanto, influenciado pela crise financeira do Estado, a aceleração inflacionária, a elevação dos juros e a redução dos investimentos, o processo não prosseguiu com a mesma intensidade. A chamada “década perdida” registrou queda abrupta das taxas de crescimento nos setores da indústria e de serviços, apenas com manutenção das taxas da agropecuária devido aos programas energéticos da cana de açúcar e

do álcool e dos incentivos da política para exportações. Segundo o autor, a desconcentração continuou de forma mais paulatina, mas, mesmo a queda da participação paulista de 53,4% para 51,9%, não teve por contrapartida o crescimento da periferia. Na realidade a taxa de crescimento paulista foi negativa gerando uma desconcentração apenas por efeito estatístico.

De qualquer forma e, em qualquer dos aspectos, o período que registrou a desconcentração da atividade produtiva nacional tem na presença do Estado o elemento fundamental no provimento de infraestrutura, de incentivos fiscais e financeiros e de articulação dos capitais envolvidos. Monteiro Neto (2006) concluiu que a desconcentração produtiva teria origem na reversão do processo de concentração produtiva e – assim como evidenciado por Guimarães e por Pacheco – na intensificação da ação do Estado. A atuação direta do Estado como agente fomentador e produtor culminou no ciclo de crescimento nacional regido pelos investimentos federais em infraestrutura econômica e social, ao setor privado ou estatal, constantes dos PNDs e das políticas de incentivo à exportação dos anos 1980.

Corroborando com as constatações de Guimarães, Pacheco e Monteiro Neto, para Cano (2008), a desconcentração produtiva ocorreu como efeito do crescimento econômico e das políticas governamentais de desenvolvimento regional implementadas nas duas décadas anteriores. As ações acabaram por alterar a estrutura produtiva e comercial da periferia nacional.

O autor detalha que a desconcentração ocorrida em São Paulo possuiu dois vetores regionais, a saber, a queda da participação da RMSP - também exposta por Azzoni e Diniz – e o aumento da participação do interior paulista. Neste sentido, as políticas de descentralização de São Paulo e do governo federal, as políticas de atração municipal, os custos efetivos e imputáveis da RMSP, os investimentos federais, o Programa Proálcool e as políticas de incentivo à exportação, formam o conjunto de razões que explicam o fenômeno (CANO, 2008, p. 74).

Notoriamente, o período que compreende o início da década de 1970 até meados de 1980 configurou-se como um momento ímpar na historiografia regional brasileira. A literatura indicou, sob vários aspectos, a ocorrência de uma ruptura do processo de concentração produtiva que vinha sendo a característica locacional brasileira intensificada há pelo menos quatro décadas. Conclusões teóricas acerca desse processo, comumente denominado de desconcentração produtiva, concerniram em explicações diversas, algumas vezes distintas e outras aditivas.

Sobre a dimensão geográfica desse espriamento produtivo as pesquisas

demonstraram efeitos intrarregionais e inter-regionais. As asserções variaram desde uma desconcentração concentrada em torno do centro, uma desconcentração limitada a algumas regiões e até efeitos de dinamismo em regiões mais distantes do centro. No entanto, a análise dos dados empíricos mostra a perda relativa de São Paulo na participação da produção industrial brasileira, evidenciada pelo movimento ocorrido pela grande perda da RMSP. Fato este confirmado pelo ganho proporcional de participação das regiões interioranas do estado e das regiões periféricas do país.

No que se refere às características teóricas desse processo, travou-se na literatura um debate singular sobre a possibilidade de ter ou não ocorrido uma reversão da polarização. Alguns autores defenderam a ideia de que as aglomerações produtivas no centro sofreram com as deseconomias e, que estas procuraram o espraiamento tendo em vista minimizar as externalidades negativas das aglomerações e absorver as externalidades positivas da urbanização em outras. Neste caso, pode-se destacar a evolução da infraestrutura de transportes e de comunicação como importante fator na ampliação do campo aglomerativo.

Entretanto, a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento regional foi demonstrada como de importância imprescindível para a ocorrência do processo. Seja mediante políticas e ações com intenções explícitas ou implícitas, de cunho fiscal ou financeiro, a redução das desigualdades espaciais, a integração nacional, a desconcentração do desenvolvimento e a correção de desequilíbrios setoriais e sociais foram, até certa medida, aspectos da ação estatal.

Do sucesso ou insucesso de tal mobilização governamental identifica-se, no período, a trajetória de um Estado promotor e, cada vez mais, produtor na economia nacional, que ensejou resolver a questão regional, em que pese seu lado social, pela tentativa de tornar as regiões menos desenvolvidas oportunidades de investimento para o mercado. Os mecanismos e instrumentos governamentais foram fundamentais tanto nas consequências para a fase subsequente, quanto para as configurações mais recentes.

1.2.2 Dos incentivos fiscais e financeiros

As primeiras ações governamentais tendo em vista o desenvolvimento regional no Brasil constam da instituição, em 1909, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

(DNOCS)⁷ e das medidas constitucionais de 1946, com o Plano de Defesa contra os Efeitos da Seca na região Nordeste e do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Os planos recebiam da União quantia não inferior a 3% da sua renda tributária e também eram constitucionalmente indicados a dispor desse mesmo percentual em suas receitas tributárias para fins correlatos em suas regiões.

No âmbito financeiro, como um órgão de execução do programa assistencial previsto pela constituição, em 1952 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB)⁸. Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento na região nordeste, cabia ao BNB conceder empréstimos para a realização de empreendimentos de caráter produtivo na área compreendida como do Polígono das Secas⁹.

Os recursos disponibilizados consideram, especialmente, construção de açudes e barragens, perfuração e instalação de poços, obras de irrigação, construção de silos e armazéns, aquisição e manutenção de equipamentos industriais e agrícolas, produção de energia elétrica, obras e serviços de saneamento, dentre outros. Permite-se ao Banco conceder empréstimos às prefeituras municipais, corretores, bancos e sociedades de investimento desde que os empreendimentos beneficiem o desenvolvimento do polígono considerado.

A necessidade de coordenar as diversas ações até então implementadas motivou alguns técnicos do BNB a sugerir a criação de um órgão específico para este propósito. Assim, pelo Decreto nº 40.554, de 14 de dezembro de 1956, foi instituído o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O principal objetivo do GTDN era a formulação de um plano global para o desenvolvimento da região nordestina.

A questão regional na época tomou considerável destaque na agenda política do governo. A situação vivenciada no nordeste brasileiro, com as recorrentes secas e o constante agravamento do quadro social e econômico, fez com que fosse instaurada uma operação para a “região problema” do país. Para presidir os trabalhos que deram origem à operação, em

⁷ Criado sob o nome de Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) através do Decreto 7.619 de 21/10/1909, em 1919, pelo Decreto 13.687, teve alterada sua denominação para Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). Assumiu a denominação de Departamento Nacional pelo Decreto-Lei 8.846, de 28/12/1945, e através da Lei nº 4229, de 01/06/1963, foi transformado em autarquia federal.

⁸ Lei Federal nº 1649, de 19 de julho de 1952. Sediado em Fortaleza – Ceará atua em nove estados da região Nordeste e no norte de Minas Gerais e Espírito Santo.

⁹ Criado em 07/01/1936, o Polígono das Secas compreende uma delimitação geográfica que periodicamente apresenta secas irregulares causadoras de grandes calamidades sociais e problemas econômicos para as regiões afetadas. A área poligonal sofreu alterações em seu traçado em 1946, 1951, 1965, 1968. Em 1997 foram incluídos municípios criados por desdobramentos e, em 2005 uma nova delimitação ampliou os critérios de inclusão de municípios. Pela Resolução da SUDENE nº 11.135 de 2005 atualmente o polígono abrange oito estados da região Nordeste e o estado de Minas Gerais, totalizando 1.348 municípios: Piauí (214), Ceará (180), Rio Grande do Norte (161), Paraíba (223), Pernambuco (145), Alagoas (51), Sergipe (32), Bahia (256) e Minas Gerais (86)

1958, o então presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek nomeou Celso Furtado para constituir o GTDN.

A Operação Nordeste como ficou conhecida, baseou-se na constatação de dois grupos de regiões que apresentavam desenvolvimento bastante desigual: o Nordeste (extensão do Piauí a Bahia) e região Centro-Sul (estados litorâneos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul e os estados mediterrâneos de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, com destaque para o centro dinâmico São Paulo) (FURTADO, 2009).

Em 1959, Celso Furtado apresentou os resultados de um estudo elaborado no âmbito do GTDN que concluía por um conjunto de recomendações e, dentre estas se deu a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)¹⁰. O Plano de ação propunha, sobretudo, criar uma economia resistente às secas, crescimento de atividades secundárias e investimentos industriais na região menos desenvolvida.

Em suma, o relatório destacava que a seca não era por si só o problema mais grave, e apontava as relações econômicas desfavoráveis entre o Nordeste e o Centro-Sul, os baixos gastos estatais na região, a falta de um arcabouço institucional focado na promoção social e econômica nordestina. Para mitigar tal realidade o plano traçado incluía a intensificação dos investimentos industriais, o deslocamento da fronteira agrícola e a transformação da faixa úmida e a transformação progressiva da economia nas faixas do semiárido (GTDN, 1967 [1959]).

Antes da SUDENE, outras instituições também foram criadas em empreitadas semelhantes: a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP), em 1956. A primeira foi transformada na Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966, e a segunda na Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), em 1967.

A região Centro Oeste recebeu sua instituição depois, em 1961, denominada Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (CODECO), que já em 1967 foi transformada na SUDECO. Por fim, em 1967 criou-se a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

O primeiro instrumento legal de incentivos fiscais foi criado no âmbito dos Planos Diretores de Desenvolvimento do Nordeste, Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961,

¹⁰ Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Enquanto a SUDENE não era constituída legalmente, pelo Decreto nº 45.445, de 20 de fevereiro de 1959, foi criado o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) para coordenar e executar os projetos e programas de ação imediata.

alterado pelas Leis nº 4.239, de 27 de junho de 1963 e nº 4.869, de 01 de dezembro de 1965. Constando do artigo 34 na primeira e do artigo 18 nas duas subsequentes, constituindo-se, assim, o denominado “Sistema 34/18”, dispunha sobre a permissão de deduções do Imposto sobre a Renda e adicionais não restituíveis. Os recursos se destinavam ao reinvestimento ou aplicação em projetos industriais, agrícolas e de telecomunicação considerados pela SUDENE de interesse para o desenvolvimento da região Nordeste.

Na década de 1970, pelo Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, o sistema de incentivos 34/18 seria transformado no Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), no Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) e no Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET)¹¹. O FINOR seria operado pelo BNB e supervisionado pela SUDENE e o FINAM operado pelo Banco da Amazônia S.A (BASA) e supervisionado pela SUDAM. Já o FISSET seria operado pelo Banco do Brasil e supervisionado pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

O objetivo principal de tais fundos de investimentos regionais e setoriais era tornar as aplicações de capitais em diversos setores industriais, agrícolas e de serviços mais rentáveis nas regiões Nordeste e Norte do país. Dados apresentados na tabela 1 descrevem os recursos recebidos pelo Nordeste no período de intensificação dos planos e programas de incentivos. Nota-se a rápida ascensão dos volumes liberados logo nos primeiros anos, em relação ao PIB os anos entre 1965 e 1970 registraram os maiores percentuais, média 0,81%, já a partir de 1979 a queda é expressiva, com de média 0,11%.

Tabela 1 - Evolução dos recursos do sistema "34/18" e FINOR – 1962 a 1985

Anos	Recursos "34/18"		Anos	Recursos do FINOR	
	em U\$S 1.00	% PIB		em U\$S 1.00	% PIB
1962	32.651.410	0,16%	1975	373.740.033	0,30%
1963	24.483.017	0,11%	1976	254.497.748	0,17%
1964	61.606.520	0,29%	1977	285.520.185	0,16%
1965	183.842.963	0,84%	1978	271.852.797	0,14%
1966	200.988.194	0,74%	1979	211.296.285	0,09%
1967	250.486.283	0,82%	1980	180.743.521	0,08%
1968	259.891.857	0,77%	1981	224.152.558	0,09%

¹¹ No âmbito dos fundos de investimento regional, destaca-se ainda a instituição do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES), pelo Decreto-Lei nº 880 de 18 de setembro de 1969. O FUNRES também sofreu alterações posteriores por meio do Decreto-Lei 1.376 de 12 de dezembro de 74 e da Lei nº 8.167 de 06 de janeiro de 1991. É administrado pelo Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (GERES) e cabe ao Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A (BANDES) a gestão e operacionalização do seu patrimônio. Os dados sobre os recursos do FUNRES serão apresentados na seção que compreende o período pós 1985, pois é para esse período que se têm registros disponíveis.

1969	321.520.730	0,86%	1982	256.876.440	0,09%
1970	340.550.183	0,80%	1983	303.194.664	0,15%
1971	258.102.701	0,52%	1984	261.195.440	0,12%
1972	229.868.679	0,39%	1985	273.009.707	0,12%
1973	278.255.678	0,35%	-	-	-
1974	310.470.451	0,30%	-	-	-
Total	2.752.718.666	-	-	2.896.079.378	

Fonte: Elaborado com dados de Nabuco (2007, p. 69-70) e PIB com dados do World Bank (GDP-current US\$).

Segundo Nabuco (2007), após 1964, com a instauração do regime militar, o governo prosseguiu com as políticas de desenvolvimento regional. O período que se segue compreende a ampliação dos recursos federais para outras regiões menos desenvolvidas. A exemplo disso, conforme dados da tabela 2, destacam-se os incentivos das Leis nº 4.216, de 06/05/1963 e nº 5.174, 27/10/1966, a chamada “Amazônia Legal” e os recursos do FINAN. A primeira estendeu à região amazônica os benefícios constantes do Plano Diretor da SUDENE e a segunda sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica, para instalação ou ampliação de empreendimentos e deduções tributárias para investimentos.

Apesar de registrar volumes e percentuais menores do que os recursos destinados para a região Nordeste, a Lei nº 5.174 alcançou em 1971, último ano de aplicabilidade dos incentivos, 1,84% do PIB. A partir de 1972, entretanto, considerando os recursos desta Lei e do FINAN, em média registrou-se pouco mais de 0,06%.

Tabela 2 - Evolução dos recursos Leis Nº 4.216/ 5.174 e FINAM - 1963-1986

Anos	Lei Nº 4.216		Lei Nº 5.174		Anos	Recursos FINAN	
	em US\$ 1.00	% PIB	em US\$ 1.00	% PIB		em US\$ 1.00	% PIB
1963	3.372.000	0,01%	-	-	1975	101.813.000	0,08%
1964	5.427.000	0,03%	-	-	1976	80.645.000	0,05%
1965	13.623.000	0,06%	-	-	1977	101.597.000	0,06%
1966	35.380.000	0,13%	-	-	1978	120.037.000	0,06%
1967	-	-	60.030.000	0,20%	1979	117.545.000	0,05%
1968	-	-	78.267.000	0,23%	1980	111.812.000	0,05%
1969	-	-	102.252.000	0,27%	1981	141.300.000	0,05%
1970	-	-	125.868.000	0,30%	1982	175.712.000	0,06%
1971	-	-	905.913.000	1,84%	1983	95.482.000	0,05%
1972	-	-	69.308.000	0,12%	1984	71.814.000	0,03%
1973	-	-	76.987.000	0,10%	1985	69.795.000	0,03%
1974	-	-	104.369.000	0,10%	1986	196.071.000	0,07%
Total	57.802.000	-	1.522.994.000	-	-	1.383.623.000	-

Fonte: Elaborado com dados de Nabuco (2007, p. 70-71) e PIB com dados do World Bank (GDP-current US\$).

Em 1970 e 1971 instituíram-se, respectivamente, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA)¹². O objetivo do PROTERRA era tornar mais fácil o acesso do homem à terra, melhorar as condições de trabalho no campo e fomentar a agroindústria nas regiões de atuação da SUDAM e da SUDENE. Já o PIN tinha como finalidade específica financiar o plano de obras de infraestrutura, nas mesmas regiões de atuação das superintendências e promover rápida integração destas à economia nacional. Os dados da tabela 3 registram o grande volume de recursos direcionados a tais programas, que diferentemente dos outros incentivos supracitados, registrou maior estabilidade de recursos e queda mais significativa somente a partir de 1983/84.

Tabela 3 - Evolução dos recursos do PIN e PROTERRA - 1974-1986

Anos	PIN		PROTERRA	
	em U\$S 1.00	% PIB	em U\$S 1.00	% PIB
1974	318.923.000	0,30%	212.622.000	0,20%
1975	370.266.000	0,30%	246.840.000	0,20%
1976	361.225.000	0,24%	240.813.000	0,16%
1977	441.241.000	0,25%	294.158.000	0,17%
1978	475.260.000	0,24%	316.838.000	0,16%
1979	422.292.000	0,19%	281.528.000	0,13%
1980	386.255.000	0,16%	257.503.000	0,11%
1981	518.756.000	0,20%	345.837.000	0,13%
1982	545.830.000	0,19%	363.886.000	0,13%
1983	317.820.000	0,16%	211.880.000	0,10%
1984	255.561.000	0,12%	170.374.000	0,08%
1985	253.405.000	0,11%	168.937.000	0,08%
1986	477.385.000	0,18%	318.257.000	0,12%
Total	5.144.219.000	-	3.429.473.000	-

Fonte: Elaborado com dados de Nabuco (2007, p. 73) e PIB com dados do World Bank (GDP- current US\$).

Quanto aos incentivos financeiros a de se destacar a atuação do BNDES. Sobre a distribuição regional dos desembolsos do BNDES, ver tabela 4, é notória a concentração dos recursos concedidos, entre os anos de 1953 e 1955 (TAVARES, 2008). Na região Sudeste os desembolsos com operações contratadas neste período foram aproximadamente 85% do total efetuado pela instituição. No período do Plano de Metas, de 1956 a 1961, a região registrou queda na participação, mas mesmo assim manteve percentual elevado, com 78% das operações contratadas. O estado de São Paulo elevou sua participação para 30%.

¹² Respectivamente, Decreto-lei Nº1106, de 16/07/1970 e Decreto-lei nº 1179, de 06/07/1971.

No período entre 1962 e 1965, ocorreu uma inversão dos desembolsos para as outras regiões¹³. No geral os totais desembolsados aumentaram, porém a distribuição dos recursos apresentou-se menos concentrada, a região Sudeste caiu sua participação de 85% para 64%, enquanto que as regiões Centro Oeste e Nordeste elevaram suas participações, respectivamente de 3,5% para 16,9%, e de 0,49% para 12,2%.

Tabela 4 - Desembolsos do BNDE com Operações Contratadas (*) – Segundo as Regiões Geoeconômicas e Unidades da Federação – Períodos entre 1953 a 1965

Regiões e Unidades da Federação	1953/1955		1956/1961		1962/1965	
	Em Cr\$ Milhões	Part %	Em Cr\$ Milhões	Part %	Em Cr\$ Milhões	Part %
NORTE	65,0	2,74	357,0	0,94	620,0	0,74
Amazonas	65,0	2,74	5,0	0,01	320,0	0,38
Pará	-	-	352,0	0,92	300,0	0,36
NORDESTE	11,7*	0,49	2.581,0*	6,77	10.183,0*	12,23
Maranhão	0,1	0,00	8,0	0,02	-	-
Piauí	-	-	1,8	0,00	-	-
Ceará	5,3	0,22	91,1	0,24	-	-
Rio G. do Norte	-	-	30,5	0,08	-	-
Paraíba	1,0	0,04	33,7	0,09	75,0	0,09
Pernambuco	-	-	94,1	0,25	8.625,0	10,36
Sergipe	-	-	27,0	0,07	-	-
Bahia	-	-	1.084,6	2,85	1.453,0	1,75
SUDESTE	2.019,1*	84,98	29.772,4*	78,12	53.411,8*	64,17
Minas Gerais	506,4	21,31	12.270,2	32,20	19.312,9	23,20
Espírito Santo	-	-	751,3	1,97	197,4	0,24
Rio de Janeiro	326,9	13,76	1.765,3	4,63	1.889,4	2,27
Guanabara	108,8	4,58	1.224,4	3,21	1.203,7	1,45
São Paulo	180,7	7,60	10.760,9	28,24	29.646,3	35,62
SUL	197,0*	8,29	4.309,1*	11,31	4.683,9*	5,63
Paraná	-	-	343,2	0,90	415,5	0,50
Santa Catarina	35,6	1,50	201,2	0,53	130,2	0,16
Rio Grande do Sul	87,6	3,69	3.263,2	8,56	2.423,2	2,91
CENTRO-OESTE	83,3	3,51	1.090,0	2,86	14.096,1	16,94
Mato-Grosso	27,5	1,16	662,2	1,74	1.700,9	2,04
Goiás	55,8	2,35	427,8	1,12	12.395,2	14,89
NÃO DISCRIMINADA	-	-	-	-	235,0	0,28
BRASIL	2.376,1	100	38.109,5	100	83.229,8**	100

¹³ Pela Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964, na qual se instituiu o Conselho Monetário Nacional (CMN) e dispôs sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias no Brasil, o BNDES ganhou lugar distinto na nova configuração do SFN. Nesta, o Banco é descrito como principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal e integra as comissões consultivas bancária, de mercado de capitais e de crédito industrial.

Fonte: Elaboração própria com dados de Tavares (2008, p. 241) e XIV Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico - 1965 - BNDE.

Nota: Os desembolsos são operações relativas a empréstimos contratuais. Não figuram, neste quadro:

- 1) Desembolsos a conta de participação societária (com recursos próprios ou do FUNAI);
 - 2) Aplicações diretas das Companhias de Seguro e Capitalização;
 - 3) Desembolsos com a importação de material marítimo destinado ao DNPVN.
- *) Inclusive parcela de financiamento a projetos que abrangem mais de um Estado da Região.
 **) Exclusive Cr\$ 32.454,0 milhões do FINAME e Cr\$ 14,0 milhões do FINEP.

A partir de finais da década de 1960 os recursos totais desembolsados pela instituição apresentaram crescente elevação, a média ao ano de desembolsos na década de 1970 saltou para cerca de R\$ 12,6 bilhões frente aos R\$ 1,2 bilhões registrados na década anterior¹⁴. A fim de analisar, em parte, a contribuição do BNDES à expansão das economias regionais Monteiro Neto (2005)¹⁵, calculou as taxas médias de crescimento do volumes de crédito operado pelo Banco ao setor privado.

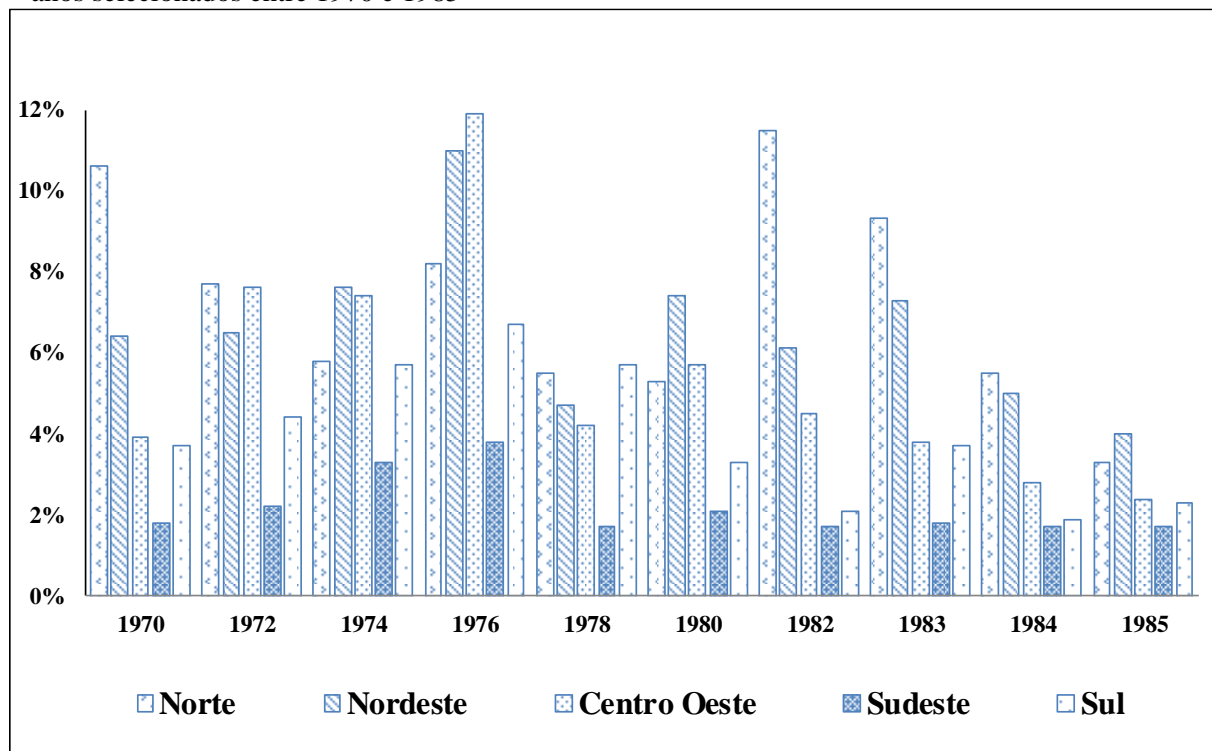
Um recorte temporal, entre 1970 a 1985, dos desembolsos por região, feito pelo autor, demonstrou “[...] indícios de que esta instituição deu contribuições positivas para que as inversões empresariais se realizassem e também para certa desconcentração regional” (MONTEIRO NETO, 2005, p. 215). As taxas calculadas evidenciaram a elevação do crédito para as regiões periféricas, com as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste registrando taxas médias superiores às verificadas nas regiões Sudeste e Sul, respectivamente, 31,3%, 14,1%, 15,5% e, 7,3% e 9,2% (op. cit. 216).

A partir de uma análise detalhada sobre as fontes totais de recursos creditícios destinados às economias regionais, o autor conclui pela importância da oferta de crédito, entre a década de 1970 e meados de 1980. Conforme dados apresentados pelo autor (ver gráfico 1), o crédito governamental ao setor privado foi significativo para as regiões periféricas do país no sentido de composição de seus produtos regionais, sempre acima da proporção nacional. As regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, entre 1975 e 1976, por exemplo, registraram proporções médias de, respectivamente, 8,9%, 11,4%, e 11%, acima da média nacional de 6%.

¹⁴ Relatório Anual BNDES 2001.

¹⁵ O autor faz uma análise detalhada do setor público e a oferta de crédito ao investimento privado, via políticas com/sem caráter explícito à questão regional e a atuação das principais instituições financeiras envolvidas.

Gráfico 1– Crédito governamental ao setor privado como proporção (%) do produto regional brasileiro – anos selecionados entre 1970 e 1985



Fonte: Elaborado a partir de dados de Monteiro Neto (2006, p. 239).

Nota: As fontes de crédito governamental para o estímulo ao investimento privado, consideradas aqui são as seguintes: 1) Valores referentes a Desembolsos do Sistema BNDES (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias; 2) Financiamentos de crédito rural apenas para investimento, sem considerar o crédito a custeio e à comercialização; 3) Fundos Fiscais de Investimento: FINAM para Amazônia Legal; FINOR para estado do Nordeste e semiárido de Minas Gerais; e FUNRES para o estado do Espírito Santo.

Como visto, tanto os incentivos fiscais quanto financeiros promovidos no período foram importantes instrumentos para possibilitar uma nova configuração regional no Brasil. A capacidade do Estado em influenciar as atividades produtivas nas regiões periféricas mostrou-se relevante para a concretização de um movimento de desconcentração industrial. Somados os investimentos governamentais e a referida alocação de recursos creditícios, estavam formados alguns dos principais pilares para que a produção industrial brasileira seguisse o movimento de integração nacional com expansão das fronteiras de produção.

1.2.3 A nova configuração industrial brasileira

A concentração produtiva foi a uma das principais características do setor industrial brasileiro até finais da década de 1960. A hegemonia do Sudeste e, especificamente, da

RMSP está explicitada nos censos industriais que registravam, em 1970, uma participação de mais de 42% no VTI (ante 37% em 1939¹⁶) e 33,6% do emprego na indústria de transformação, ver tabela 5. Não obstante, a literatura identificou tal ano como sendo o auge da concentração industrial na RMSP.

A própria participação no produto interno bruto brasileiro evidenciava a concentração indicada. Conforme dados da tabela 6, até 1975, a região Sudeste mantinha uma participação média de 64% e São Paulo alcançou uma participação de 40% no referido ano. Contudo, conforme já indicado, apesar da industrialização concentrada, as relações formadas seriam responsáveis por alterar as estruturas de comércio e produção entre a periferia e o centro durante o processo de consolidação do mercado nacional.

Tabela 5 – Participação das regiões metropolitanas no valor da transformação industrial e na ocupação na indústria de transformação brasileira

Regiões metropolitanas	Valor da transformação industrial (%)		Ocupação (%)	
	1970	1980	1970	1980
Belém	0,3	0,4	0,5	0,5
Fortaleza	0,5	0,6	0,9	1,2
Salvador	1,1	2,9	1,0	1,2
Recife	1,4	1,2	1,9	1,4
Belo Horizonte	2,3	3,2	2,3	2,7
Rio de Janeiro	12,1	8,0	10,4	7,3
São Paulo	42,3	32,9	33,6	29,3
Curitiba	1,1	2,0	1,4	1,8
Porto Alegre	3,6	2,4	4,3	4,5
Total das RMs	64,7	53,6	56,3	49,9

Fonte: Elaborado com dados de Diniz e Campolina (2007, p. 29), censos industriais e RAIS.

Tabela 6 – Participação (%) por região e unidade da federação no produto interno bruto Brasil – anos selecionados entre 1939 e 1989

Regiões / Estados	1939	1950	1957	1965	1975	1985	1988	1989
NORTE	2,64	1,71	2,41	2,05	2,05	3,61	4,06	4,27
Amazonas	1,09	0,72	0,90	0,73	0,74	1,40	1,68	1,54
Pará	1,55	1,00	1,51	1,32	1,03	1,44	1,58	1,79
NORDESTE	16,71	14,65	13,61	15,32	11,07	13,43	12,27	11,26
Maranhão	1,22	0,79	0,85	1,08	0,73	0,74	0,77	0,73
Ceará	2,09	2,09	1,78	2,23	1,29	1,79	1,69	1,60
Paraíba	1,29	1,47	1,09	1,43	0,69	0,69	0,65	0,60
Pernambuco	4,44	3,86	3,58	3,74	2,69	2,42	2,43	2,30

¹⁶ Cano (2008, p. 36).

Bahia	4,49	3,78	3,87	4,12	3,70	5,07	4,58	4,03
SUDESTE	63,22	65,55	64,55	61,81	64,86	60,36	60,25	59,54
Minas Gerais	9,99	10,53	10,50	10,25	8,44	9,27	9,29	8,86
Espírito Santo	1,19	1,31	1,20	1,14	1,04	1,63	1,46	1,41
Rio de Janeiro (**)	20,93	18,96	17,98	16,24	15,30	13,35	11,85	11,65
São Paulo	31,11	34,76	34,87	34,18	40,09	36,10	37,65	37,62
SUL	15,32	16,29	17,16	17,66	17,90	16,60	17,03	17,13
Paraná	2,89	4,90	5,06	6,50	6,56	5,96	5,97	5,98
Santa Catarina	2,24	2,43	2,50	2,21	2,82	3,17	3,35	3,62
Rio Grande do Sul	10,19	8,97	9,60	8,94	8,53	7,48	7,71	7,53
CENTRO-OESTE	2,11	1,79	2,27	3,16	4,11	6,00	6,39	7,81
Mato Grosso do Sul	0,00	0,00	0,00	0,00	0,79	0,90	0,92	0,83
Mato Grosso	0,93	0,62	0,96	1,21	0,43	0,67	0,83	0,74
Goiás	1,18	1,17	1,31	1,95	1,52	1,78	1,74	1,31
Distrito Federal	0,00	0,00	0,00	0,00	1,37	2,66	2,90	4,94
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE – Estatísticas do Século XX; Estatísticas Econômicas; Contas Nacionais; Contas Regionais.

Notas: 1) Para os anos 1939, 1947/1967, refere-se à renda interna; 1970, 1975 1980: Produto Interno Bruto (PIB) a custo de fatores; 1985/1999: Valor adicionado a preços aproximadamente básico; 2) No período 1939, 1947/66 inclui o estado de Guanabara.

Estas alterações refletiram na complementariedade entre as regiões, na qual o processo de integração nacional começava a ser desenhado via relações estritamente mercantis, até meados de 1960, e depois com caráter cada vez mais produtivo. Assim, mesmo que as taxas de crescimento da produção industrial em São Paulo fossem as mais elevadas no período entre 1930 e 1970, os efeitos da primeira relação complementar acabaram por impulsionar as taxas de crescimento das regiões periféricas e a promover a segunda fase de relações, ambas comandadas pela economia paulista (GUIMARÃES NETO, 1986; CANO, 2007, 2008).

Regido, principalmente, por condicionantes inerentes ao processo, como as economias/deseconomias de aglomeração e os incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional, o progresso de integração nacional culminou em um movimento de reversão desta concentração. Somados a consolidação da próxima etapa do processo de industrialização por substituição de importações – que entre 1970 e 1980 figurava-se pelos investimentos na indústria pesada – a acumulação produtiva requereu maior base de recursos naturais para fomentar a nova matriz industrial. Assim, recursos hidrelétricos, não ferrosos, químicos e petroquímicos foram implementados nas regiões periféricas (CANO, 2008).

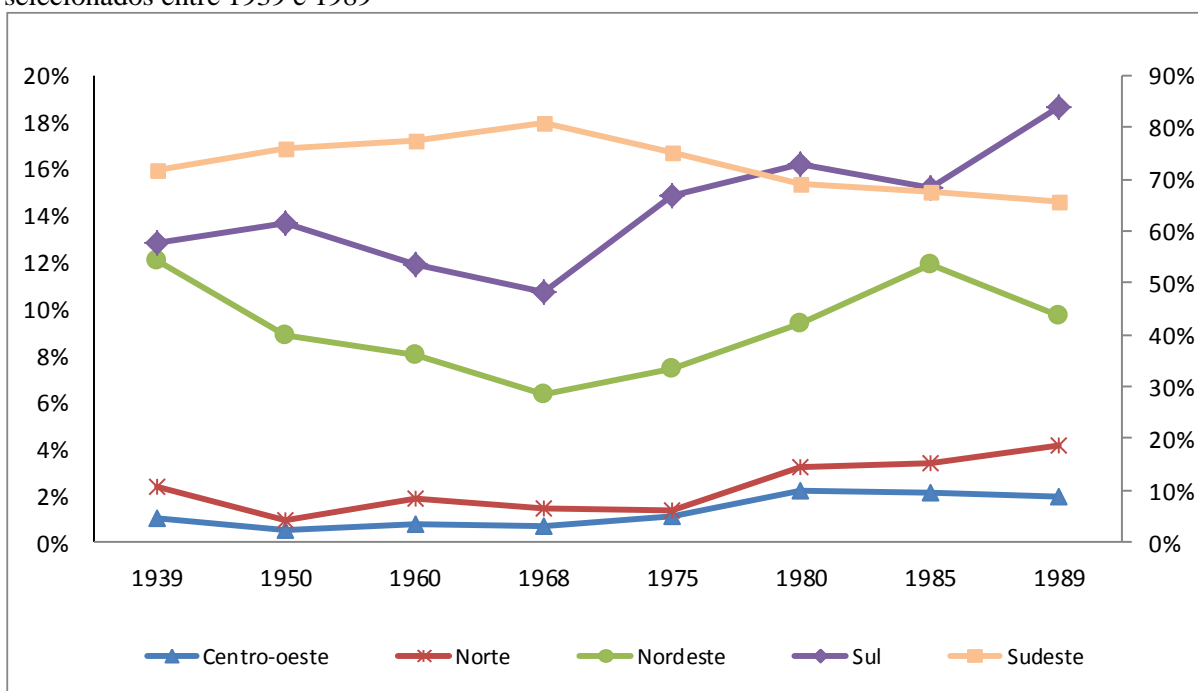
A promoção de investimentos em indústrias leves e de insumos de forma regionalizada “[...] proporcionou importante processo de desconcentração industrial regional” (CANO,

2008, p.47). O crescimento industrial atingiu a maioria das regiões, no entanto o que ratificou a desconcentração foi que as regiões periféricas cresceram relativamente acima da região central. Os dados sobre a evolução da participação das regiões no PIB total, descritos no gráfico 2, confirmam que até 1968 a região Sudeste registrava ganhos de participação. A partir deste ano, seguindo até 1985, o Sudeste começou a apresentar queda, enquanto que as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul registraram aumentos de participação.

O emprego de capital produtivo do Sudeste, por exemplo, no Nordeste garantiu a esta região um novo papel na divisão do trabalho inter-regional. Segundo Guimarães Neto, os investimentos produtivos somados à

“[...] continuidade da industrialização brasileira e (às) formas que ela toma, a partir do ciclo expansivo do “milagre”, atrelam a região à estrutura industrial concentrada no Sudeste, definindo para a indústria localizada no Nordeste uma função de fornecedor de bens intermediários” (1986, p.341).

Gráfico 2 – Evolução da participação (%) do PIB estadual agrupado por regiões no total Brasil - anos selecionados entre 1939 e 1989



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE.

Notas: Para o ano de 1985, antigo sistema de contas nacionais; anos de 1970, 1975 e 1980, Produto Interno Bruto a custo de fatores elaborado pelo IBGE. Para os anos de 1939, 1947 a 1969, Produto Interno Líquido a custo de fatores elaborado pela FGV os dados referentes aos territórios de Rondônia e Roraima e ao estado do Acre estão incluídos no estado do Amazonas e o território do Amapá no Pará. O PIB refere-se a preços de mercado e as atividades a preços básicos. Anos de 1974, 1976, 1977, 1978, 1979, 1981, 1982, 1983, 1984: Pesquisa Industrial Anual - nestes anos os valores foram calculados através do rateio do valor da transformação industrial multiplicado pelo produto interno bruto nacional do Sistema de Contas Nacionais do IBGE.

Os incentivos e investimentos promovidos tanto para complementar a matriz industrial brasileira quanto para amenizar os efeitos dos problemas cambiais devido às crises do petróleo – intensificação do processo de substituição de importações – acarretaram mudanças significativas na estrutura industrial brasileira. A queda da participação relativa da região Sudeste pôde ser vista pelo detalhamento por classes e gêneros da indústria. Dados da tabela 7 demonstram que enquanto em todos os segmentos da indústria as outras regiões ganharam posição na participação nacional, no período tido como de desconcentração, 1970 a 1985, a região Sudeste perdia posições.

Em alguns segmentos a perda foi pequena como na metalurgia (5,62%), e em produtos farmacêuticos e veterinários (3,34%). Entretanto em outros a perda foi mais significativa como foi o caso das indústrias mecânicas (12,9%), material elétrico e de comunicações (19,93%), produtos alimentares (19,81%) e química (11,72%).

Segundo Pacheco (1996b), como exemplos do avanço da indústria na maior parte das regiões podem-se citar: no Norte a própria Zona Franca de Manaus (ZFM) e a exploração mineral via Programa Grande Carajás; no Nordeste a nova indústria nordestina advinda dos incentivos 34/18, a cloroquímica e o polo petroquímico, respectivamente, Alagoas e Sergipe e Bahia; no Sudeste o espraiamento para os estados de Minas Gerais e Espírito Santo da siderurgia, papel e celulose e das automobilísticas; no Sul o avanço da metal mecânica, petroquímica, calçados e têxtil, papel e celulose e agroindústria; no Centro Oeste a agroindústria.

Tabela 7 – Participação (%) das regiões na produção nacional por classes e gêneros da indústria – censos industriais de 1970 e 1985

Classes e Gêneros da Indústria	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro Oeste	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985
Total extrativa e de transformação	1,01%	2,94%	5,82%	8,53%	80,32%	70,76%	12,03%	16,35%	0,82%	1,42%
Indústria extrativa*	10,95%	-	10,81%	-	60,85%	-	14,82%	-	2,57%	-
Indústria extrativa mineral*	-	16,16%	-	6,07%	-	68,54%	-	6,38%	-	2,84%
Indústria de transformação	0,82%	2,49%	5,73%	8,61%	80,68%	70,83%	11,98%	16,70%	0,79%	1,37%
Transformação de produtos de minerais não metálicos	0,90%	2,90%	10,95%	11,29%	76,47%	64,99%	9,86%	15,36%	1,82%	5,46%
Metalurgia	0,18%	0,75%	2,48%	5,42%	89,29%	84,28%	7,84%	8,74%	0,21%	0,81%
Mecânica	0,18%	1,61%	1,49%	3,50%	88,41%	77,72%	9,69%	16,82%	0,24%	0,35%
Material elétrico e de comunicações	0,06%	11,85%	2,69%	4,00%	92,45%	74,02%	4,72%	9,43%	0,09%	0,70%
Material de transporte	0,14%	2,35%	0,81%	1,26%	94,28%	87,95%	4,65%	8,21%	0,12%	0,23%
Madeira	4,09%	18,22%	3,66%	5,32%	30,58%	25,51%	58,89%	45,56%	2,79%	5,39%
Mobiliário	0,69%	1,49%	5,10%	6,51%	76,26%	58,08%	17,14%	32,60%	0,80%	1,33%
Papel e papelão	0,12%	0,62%	1,87%	3,47%	80,45%	73,22%	17,44%	22,46%	0,12%	0,22%
Borracha	2,06%	3,00%	0,99%	1,98%	91,19%	82,55%	5,12%	12,17%	0,65%	0,29%
Couros e peles e produtos similares	1,87%	1,37%	5,89%	11,92%	52,00%	35,83%	39,51%	49,80%	0,72%	1,07%
Química	1,30%	0,41%	8,39%	15,34%	80,11%	70,72%	10,08%	12,63%	0,11%	0,89%
Produtos farmacêuticos e veterinários	-	0,11%	0,75%	1,92%	97,56%	94,30%	1,69%	2,91%	-	0,76%
Perfumaria, sabões e velas	1,37%	-	3,11%	7,82%	91,95%	84,40%	3,46%	7,14%	0,11%	-
Produtos de matérias plásticas	-	1,85%	3,80%	6,42%	83,86%	73,88%	12,33%	17,52%	-	0,34%
Textil	1,01%	1,90%	7,96%	15,14%	80,10%	68,14%	10,52%	14,26%	0,41%	0,55%
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	0,25%	0,16%	6,26%	10,13%	74,81%	55,83%	18,31%	33,34%	0,37%	0,54%
Produtos alimentares	1,24%	1,72%	12,37%	13,89%	65,12%	52,22%	18,38%	28,13%	2,90%	4,03%
Bebidas	1,69%	5,26%	11,54%	12,30%	67,31%	54,46%	18,72%	24,48%	0,74%	3,50%
Fumo	2,14%	-	14,00%	10,25%	68,08%	31,03%	15,78%	58,72%	0,01%	-
Editorial e gráfica	0,80%	1,68%	3,75%	5,70%	86,41%	81,95%	7,86%	8,41%	1,20%	2,26%
Diversas	1,09%	3,69%	1,21%	1,40%	88,89%	84,65%	8,65%	10,06%	0,15%	0,19%

Fonte: Elaboração própria com dados dos censos industriais IBGE – 1970 e 1985.

* Entre os censos consultados o setor extrativo apresentou divergência na denominação.

Cabe ainda destacar que a desconcentração identificada não foi apenas verificada, em suma, entre as macrorregiões do país. Um aspecto destacado pela literatura concerniu na desconcentração produtiva da RMSP para o interior de São Paulo. Segundo Cano (2008, p. 45) a ampliação dos investimentos “[...] não apenas em transporte, energia e comunicação, mas, sobretudo, em educação superior e Ciência e Tecnologia (C&T), que possibilitaram a desconcentração de [...] setores produtivos de tecnologia mais avançada” para o interior do estado.

Pacheco (1996b) complementa indicando também os investimentos de incentivo às exportações que dinamizaram a agroindústria e o programa Proálcool. A distribuição espacial entre a grande São Paulo, 43,4%, e o interior paulista, 14,7%, em 1970, passou para respectivamente, 29,4% e 22,5%, em 1985 (PACHECO, 1996b, p. 120). Assim, nota-se que a amplitude da desconcentração produtiva ocorrida no Brasil atingiu tanto regiões mais distantes quanto áreas mais concentradas ou nas proximidades do centro dinâmico nacional.

1.3 A complexidade do desenvolvimento regional pós 1985

1.3.1 Contextualização antecedente

A maturidade produtiva alcançada em finais de 1980, por consequência das políticas e ações desenvolvimentistas consolidou no Brasil um ambiente produtivo mais complexo e diversificado. Como visto na seção anterior, entre finais de 1960 e meados de 1980 ocorreu o auge das políticas regionais, o foco no processo de industrialização nacional e a intensificação do uso de incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento das regiões brasileiras.

Esse quadro de esforços e concepções explícitas ao desenvolvimento regional mais igualitário, entretanto, seria alterado durante a segunda metade dos anos de 1980 e início dos anos de 1990. As proporções do desequilíbrio externo somados à deterioração das finanças públicas e a aceleração inflacionária resultaram na alteração das decisões políticas, econômicas e do próprio papel do Estado na sociedade brasileira.

O Estado, que, até então, havia sido o fomentador dos investimentos, bem como das ações que tentavam distribuir regionalmente o potencial produtivo do país, encontrou-se sem capacidade fiscal para implementar e sustentar qualquer investimento. Sem tal capacidade e

bombardeado pelas novas concepções econômicas que defendiam a redução do Estado na economia o país perderia o controle dos rumos de seu desenvolvimento e relegaria as ações tendo em vista o desenvolvimento regional.

Em função das mudanças no quadro econômico durante os anos 90, a caracterização dos movimentos regionais da atividade econômica em geral tornou-se mais complexa. Tivemos mudanças no padrão de consumo nacional, queda geral da massa de rendimentos, acentuação do processo de concentração de renda e riqueza, o aumento do poder da grande empresa (nacional e estrangeira) no Brasil. A ação estatal esvaziava-se, com o deslocamento das “estratégias territoriais” do âmbito público (do planejamento regional) para o âmbito privado (das estratégias empresariais), e com a transformação das instituições responsáveis pelo planejamento regional em meras agências de repasse de fundos. (BRANDÃO, 2004, p.24)

Neste contexto, estudos constataram que a partir da década de 1990 o processo de desconcentração produtiva identificado até meados de 1980 foi paralisado. A concepção consensual sobre o período indica que as políticas macroeconômicas, principalmente, de estabilização, de liberalização e de privatização tiveram efeitos paralisantes sobre a trajetória do desenvolvimento regional brasileiro (MONTEIRO NETO, 2005). A ação governamental – que conforme visto nas seções anteriores foi de suma importância para a integração produtiva das regiões do país – foi reduzida e limitada e deixou-se que a integração predominante fosse ditada pelos livres interesses do mercado global.

1.3.2 Contribuições teóricas sobre a questão regional pós 1985

Assim como a literatura descreveu o período de 1970 a 1985 como um importante divisor de águas na questão regional brasileira, o período seguinte também recebe destaque devido ao agravamento da crise econômica e fiscal-financeira do Estado e das mudanças sobre seu papel no ambiente econômico. Em decorrência disso, surgiram algumas concepções acerca da configuração espacial do desenvolvimento brasileiro neste período.

Após constatar uma primeira fase de desconcentração produtiva generalizada, Diniz (1995) identifica que tal trajetória não continuou de maneira linear. Segundo o autor, na década de 1990 o processo caracterizou-se por reconcentrar a produção na área mais desenvolvida do país, a saber, no polígono definido por Belo Horizonte – Uberlândia –

Londrina/Maringá – Porto Alegre – Florianópolis – São José dos Campos – Belo Horizonte.

Dentre os motivos dessa aglomeração no Centro-Sul brasileiro Diniz (1995) destaca o progresso tecnológico e a reestruturação produtiva, bem como as mudanças políticas no que concerne a atuação do Estado com a adesão às aberturas comercial e econômica. Sendo a macrorregião Centro-Sul detentora de um núcleo produtivo intensivo em conhecimento, com produtos e processos modernizados, as exigências de um mercado globalizado, mediante abertura da economia para o comércio mundial, possibilitou que os aspectos citados fizessem a diferença como fator de competitividade e, conseqüentemente, crescimento da atividade produtiva do polígono.

Entre 1970 e 1990, os estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo (excluída a RMSP) aumentaram de 32% para 51% suas participações na produção industrial (DINIZ, 1995, p. 10). Ademais, ao analisar a distribuição regional das aglomerações industriais por meio da taxa de crescimento do pessoal ocupado, o autor constatou que o maior dinamismo se deu nos municípios localizados na faixa que se estende de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul. Neste sentido, a continuidade da desconcentração geográfica era revertida e uma nova configuração local começou a ser desenhada.

Seguindo, em parte, pela mesma concepção, Pacheco (1996a) identificou as opções pela política econômica de abertura comercial e as exigências do mercado internacional como implicações de uma nova problemática regional brasileira. Para o autor a reestruturação produtiva seja devido à crise econômica imposta, seja devido aos requisitos de comércio globalizado atenuou “em parte a solidariedade inter-regional que foi, no passado, importante mecanismo auxiliar na determinação de altas taxas de crescimento da economia nacional” (1996b, p. 115).

Somado a esses fatores, o autor acrescenta a percepção de que os investimentos públicos e privados coordenados foram mitigados, ocorrendo, sobretudo, um descompasso entre as decisões de inversão localizadas. Entretanto, Pacheco destaca que após 1980 o processo de desconcentração produtiva se tornou muito mais complexo. Para este, o rearranjo industrial espacial da indústria levou em consideração múltiplas determinações, como: os efeitos remanescentes dos investimentos do II PND, principalmente em bens intermediários; os incentivos aos setores exportadores para fazer frente às necessidades de divisas, caso da siderurgia e papel e celulose; os impactos mais expressivos da crise nas regiões com maior densidade industrial; e a redução da intervenção pública no direcionamento de recursos para as regiões periféricas, como no caso do Nordeste.

Na concepção de Pacheco (1996a) o processo de desconcentração prosseguiu de

maneira menos intensa e foi regido, concomitantemente, pela heterogeneidade nos padrões de desenvolvimento de cada região brasileira mediante cada fator de determinação apontado. Tal caráter heterogêneo possibilitou “o surgimento de ‘ilhas’ de produtividade em quase todas as regiões, crescimento relativo das ‘antigas periferias’ nacionais e uma importância maior do conjunto das ‘cidades médias’” (1996a, p. 123).

Ao contrário de Diniz, Pacheco não defendeu uma reconcentração macrorregional, mas sim uma nova dinâmica produtiva regionalizada. Essa dinâmica estaria ligada à inserção internacional do país e sua confluência com o perfil local, configurando, assim, a trajetória desconexa do desenvolvimento regional no período pós 1985. Portanto, o autor identifica, a partir das múltiplas tendências e da extensão e especificidades territoriais, um panorama de “fragmentação da economia brasileira” caracterizado por um novo estilo de crescimento pautado na quebra dos elos econômicos que ligavam as regiões do país. Estilo este revelado pela dinâmica econômica determinada pelas exportações, sobretudo, pela agricultura e indústria extrativa, com aumento de investimentos nesses setores presentes na periferia, e o centro intensivo em conhecimento e tecnologia.

Da mesma forma que os autores supracitados, Guimarães Neto (1997) também identificou a crise econômica e a desestruturação do setor público como condicionantes importantes para o que ele denominou de “esgotamento do processo de desconcentração” (1997, p. 54). Ademais destacou que devido à não conformidade das informações do período (1980-1995) não é possível afirmar “nem concentração, nem desconcentração”, porém parece se aproximar da concepção de Pacheco sobre os impactos regionais da reestruturação produtiva vivenciada no período.

Para Guimarães Neto os dados disponibilizados indicaram que as posições regionais se mantiveram ou que os efeitos da crise nas áreas mais desenvolvidas criaram uma ilusão estatística, ou seja, ocorreu uma queda de participações não pela desconcentração ou reconcentração, mas sim pela desaceleração econômica.

Neste sentido, para compreender a evolução das economias regionais seria necessário considerar os efeitos da crise fiscal e financeira do Estado sobre o investimento público e os instrumentos de incentivo à atividade produtiva regionalizada. Tendo como preocupação a estabilização da economia, da segunda metade dos anos de 1980 até meados de 1990, as ações dos governos residiram apenas em planos de estabilização monetária ortodoxos ou heterodoxos. O resultado foi o abandono de projetos de investimento ou de mecanismos fiscais e financeiros de apoio às economias regionais e a entrega de uma economia nacional espacialmente desigual e heterogênea aos interesses do mercado mundial.

A possibilidade de existirem simultaneamente as concepções de Diniz e Pacheco foi exposta por Galvão e Vasconcelos (1999). Segundo os autores, as duas ideias não seriam completamente opostas, uma vez que ambas se aproximam de uma análise na escala microrregional e suas ênfases metodológicas não são mutuamente excludentes. A reconcentração de setores mais modernos e integrados em áreas mais desenvolvidas no país se daria concomitante à inserção internacional da atividade produtiva de maneira a causar heterogeneidade das regiões, a fragmentação nacional.

Tanto as políticas iniciadas em meados de 1980 que incentivaram algumas poucas atividades exportadoras com a finalidade de geração de divisas para o pagamento das obrigações externas, como as exigências de reestruturação e competitividade do comércio mundial teriam influência na reconfiguração das economias locais. Assim, para os autores, a reconcentração na macrorregião Centro-Sul brasileira teria parcela da própria inserção ao mercado internacional e este, por sua vez, reforçaria a consolidação de dinâmicas localizadas neste circuito produtivo local.

Avançando um pouco no contexto da economia brasileira, já em finais de 1990, os autores ainda destacaram o aprofundamento desse processo com a amenização da crise, tendo em vista a instauração do Plano Real. Os retornos da estabilização e da perspectiva econômica de longo prazo possibilitaram a retomada dos investimentos nacionais e estrangeiros no país¹⁷. Estes, por seu turno, sem a presença de uma política de direcionamento e determinação espacial, eram promovidos sem a preocupação de manter ou conceber um quadro regional mais equilibrado.

Com uma análise temporal mais extensa, de 1990 a 2010, Cano (2011) apresentou o que ele denominou “desconcentração no período neoliberal”. O aspecto neoliberal expresso pelo autor viria ao encontro das proposições dos demais autores citados, ou seja, com a crise que debilitou o Estado conjuntamente à aceitação de políticas de cunho neoliberal¹⁸ foram abandonados os esforços para o efetivo desenvolvimento regional. Os poucos ganhos regionais adviriam da continuidade da expansão agrícola e mineral, ambas correspondentes aos interesses já citados de promoção de produtos exportáveis, dos discretos incentivos constitucionais de 1988 e dos eixos de desenvolvimento.

É destaque para o autor o fato de que “[...] com a adoção das políticas neoliberais, a

¹⁷ Ver mais detalhadamente Galvão e Vasconcelos (1999) e Diniz (1995) sobre considerações da participação do MERCOSUL neste processo.

¹⁸ Políticas de cunho neoliberal são aquelas sistematizadas por John Williamson e conhecidas como “Consenso de Washington”, dentre as quais destacam-se: abertura comercial e financeira, privatizações e redução do Estado na economia.

partir de 1990, surgiu mais um indicador perverso: o alto desemprego aberto, presente em todas as regiões do país e de maneira mais crítica na periferia” (2008, p. 16). Apesar de tal constatação indicar conformidade com a concepção da fragmentação, o autor não concorda com a afirmação de Pacheco. Para Cano, a grande maioria dos elos formados na fase da integração comercial e produtiva se manteve ligada entre São Paulo (centro) e as outras regiões do país (semiperiferias e periferias). Na realidade, num primeiro momento, teria ocorrido “uma inflexão no processo de desconcentração econômica que, em muitos casos, apresentou resultados mais ‘estatísticos’ do que efetivos” (CANO, 1997, p. 107).

Assim, no esforço de compreender o complexo cenário do referido período, Cano (2011) apontou uma periodização para distingui-lo em três fases, a saber, a década de 1980, de 1989 a 2003 e de 2003 a 2010.

A década de 1980 corresponde à “década perdida”, com a inibição da continuidade no processo de diversificação industrial, promoção de setores exportadores (agroindústria, minerais, insumos básicos e energéticos) e elevação do desemprego. No período seguinte, 1989 a 2003, a perda de dinamicidade da economia brasileira impossibilitou a continuidade do crescimento periférico e mudou a trajetória da desconcentração. A intensificação das reformas institucionais do modelo neoliberal¹⁹ complementada pela adoção do Plano Real teria causado vários danos à matriz produtiva nacional, por exemplo, a perda nos termos de troca no comércio exterior.

Por fim, entre 2003 e 2010, a questão regional concerne na consolidação da substituição de verdadeiras políticas de desenvolvimento regional pela declarada Guerra Fiscal e da confirmada deterioração técnica, política e econômica dos órgãos regionais de desenvolvimento. Por fim, sua análise identifica que

Esse esvaziamento das políticas e dos recursos para o desenvolvimento regional deu azo à disseminação, junto à Academia e aos órgãos públicos que tratam da matéria, ‘novas e modernas’ ideias, como as do *poder local*, da *região* (ou cidade) *competitiva*, submetendo-se a verdadeiros leilões de localização industrial promovidos por empresas de grande porte (geralmente transnacionais), transferindo dinheiro de pobres para milionários, e fomentando a localização pelo subsídio e pelo trabalho periférico ainda mais precarizado e mais barato. [...] as antigas ideias de planejamento e desenvolvimento foram substituídas pelas políticas dos APLs (arranjos produtivos locais), nome inventado no Brasil, para substituir, com fragilidade, os de *cluster* ou dos verdadeiros Distritos Industriais. (CANO, 2011, p. 16).

¹⁹Ver Cano (2011, p. 13).

O regaste teórico empreendido demonstrou que várias foram as formas metodológicas de descrever a dinâmica produtiva da trajetória regional pós 1985. Inicialmente apresentou-se a concepção de que existiria uma tendência à reconcentração das atividades produtivas no Centro-Sul do país. Depois, uma análise diferenciada das regiões brasileiras requalificou o debate ao afirmar que na realidade não uma tendência, mas múltiplas tendências estariam ocorrendo no território brasileiro.

Outros estudos concluíram que a falta de dados estatísticos adequados e as diversas variáveis econômicas e políticas do período tornaram complexa a análise e dificultaram a definição para uma concentração ou desconcentração. Existiria, no entanto, a certeza de que o processo de desconcentração havia se esgotado ou entorpecido.

A presente pesquisa propende-se à concepção de Galvão e Vasconcelos (1999) na qual são compatíveis as teses de reconcentração e fragmentação. Entende-se que a heterogeneidade das regiões brasileiras condicionadas tanto pela incapacidade fiscal-financeira e mudanças do papel do Estado na economia, quanto pela forma de inserção no comércio e produção mundial foram fatores que contribuíram para a nova fase do desenvolvimento regional brasileiro. Essa nova fase conduziu à reconfiguração dos espaços locais mediante a reconcentração de atividades intensivas em conhecimento nas regiões mais desenvolvidas e as de menor valor agregado nas demais.

Após um período inicial de adequação dos agentes econômicos aos condicionantes descritos, a partir da segunda metade dos anos 1990 o cenário regional brasileiro consolidou sua caracterização de diversidade regional com expressivas diferenças intrarregionais. Neste sentido, desníveis na escala macrorregional coexistem com desníveis intrarregionais e requerem ações estruturadas em diretrizes de implementação na escala sub-regionalizada (GALVÃO e VASCONCELOS, 1999).

A adoção da tipologia territorial baseada em mesorregiões diferenciadas, portanto, compreende ao recente estágio do debate teórico sobre a questão regional brasileira, ou seja, a questão de identificar o problema regional por várias óticas e escalas. A classificação de diferentes subespaços dinâmicos e a estruturação de programas de promoção de potencialidades locais tornou-se foco das recentes ações governamentais. Ações estas que, após mais de uma década de abandono, retornaram como objetivo explícito na agenda política do governo em meados de 2000 com o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)²⁰.

²⁰ A PNDR será tratada no capítulo seguinte desta dissertação.

1.3.3 Dos incentivos fiscais e financeiros

A literatura referenciada se mostrou consensual ao eleger como principais determinantes do arrefecimento na desconcentração espacial da produção brasileira as novas diretrizes de política econômica (privatizações e liberalização comercial e financeira) e as restrições à atuação do Estado para fins de desenvolvimento econômico. Neste caso, os mecanismos de atuação governamental foram debilitados ou reduzidos e as preocupações políticas com os desequilíbrios regionais não acompanharam a reestruturação econômica vivenciada no período.

Os instrumentos governamentais tradicionais de mobilização de recursos para o desenvolvimento, após a década de 1980, sofreram adequações e operacionalizações significativas que refletiram de maneira diversa na ativação dos investimentos regionais. A seguir será realizada uma apresentação sucinta dos recursos de fontes constitucionais e fiscais e recursos do sistema bancário, que conforme Monteiro Neto representam “instrumentos de crédito governamental cujos rebatimentos sobre o desenvolvimento regional são notórios” (2005, p. 210).

As instituições gestoras do desenvolvimento regional e os recursos geridos por estas foram bastante afetados pelas modificações transcorridas durante as décadas de 1990 e 2000. A falta de diretrizes e o abandono de uma política nacional de desenvolvimento causaram o entorpecimento das ações nos anos de 1990. Situação menos passiva caracteriza o cenário de incentivos da década seguinte. A principal medida ocorreu pela extinção da SUDENE e da SUDAM em 2001, concomitante com a criação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE)²¹. A repercussão dos movimentos de redução do Estado e de reestruturação das instituições de desenvolvimento regional refletiu nas três linhas de incentivo aos investimentos locais: fundos constitucionais (transferências constitucionais e obrigatórias), fundos de investimento e fundos financeiros.

No que concerne os recursos de fontes constitucionais, em 27 de setembro de 1989,

²¹ Medida Provisória nº 2.145 reeditada pela nº 2.146-1 e nº 2.157-5 que criou a ADA e a ADENE, em 02/05/2001. A recriação de tais superintendências se daria apenas em 03/01/2007, através da Lei Complementar nº 124. No contexto de escândalos políticos envolvendo as Superintendências e da perda da capacidade operacional destas, o governo federal decidiu pela extinção das superintendências de desenvolvimento regional e no lugar implantar um novo modelo de gestão pautado no modelo de agências multilaterais de desenvolvimento.

para fins de regulamentação constitucional foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO)²². Os fundos têm como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das respectivas regiões por meio do recebimento de 3% – não sobre receitas tributárias totais, como eram outros antigos instrumentos – sobre o imposto de Renda e o imposto de Produtos Industrializados.

Os recursos destinados correspondem à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, por meio de superintendências e instituições financeiras de desenvolvimento regional que atendem às demandas de agentes privados interessados. Os setores produtivos promovidos são agropecuária, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, comercial e de serviços. Os financiamentos podem ser requeridos por pessoa física, pessoa jurídica, firmas individuais e associações e cooperativas de produção. Os encargos financeiros nas operações variam de acordo com linhas de crédito segmentadas e pelo tipo de operação, sendo esta de custeio ou de investimento.

Conforme dados da tabela 8, os repasses anuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os fundos constitucionais de financiamento das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte apresentaram-se estáveis durante quase toda a década de 1990. Aumento significativo nos repasses passa a ocorrer no início dos anos 2000 e eleva-se ainda mais em meados da referida década. Os dados também demonstram que os repasses para a região Nordeste registram-se, por vezes, quase o triplo dos recursos direcionados para as outras regiões brasileiras. Contudo, percebe-se que em relação ao PIB são menores do que os incentivos disponibilizados no período anterior a 1985.

Apesar dos montantes repassados, o sistema de incentivos por meio de tais fundos constitucionais recebe algumas críticas. A principal delas é a constatação de que os efeitos gerados pelos fundos concentram-se nos municípios com maior dinamicidade econômica (OLIVEIRA, 2005; ALMEIDA, SILVA e RESENDE, 2006; MACEDO e MATOS, 2008). Uma vez que os fundos constitucionais são essencialmente acionados pelo lado da demanda ocorre que os agentes que buscam tais recursos localizam-se em municípios com maiores condições econômicas de operá-los. Dessa forma, municípios com melhor infraestrutura, mais opções de serviços financeiros e recursos técnicos acabam por concentrar a maioria dos projetos atendidos, bem como se mostram mais atrativos tendo em vista as restrições do

²² Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.

marco regulatório do setor bancário²³.

Neste sentido, a situação parece ser agravada pela falta de diretrizes e de atuação específica na gestão política com relação à promoção de regiões e atividades menos desenvolvidas. Tendo as forças de mercado como detentoras da trajetória local de direcionamento dos recursos subsidiados pelos fundos é consequência que regiões já consolidadas comprometam grande parcela de recursos. Ademais, além da ineficiência em alcançar o objetivo constitucional, Almeida, Silva e Resende destacaram que tal realidade “pode estar contribuindo para a redução das desigualdades inter-regionais à custa do aumento das desigualdades intrarregional” (2006, p. 36).

Tabela 8 – Repasses anuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os fundos constitucionais de financiamento das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 1989 a 2009

Ano	FCO		FNO		FNE	
	R\$ 1,00	% PIB	R\$ 1,00	% PIB	R\$ 1,00	% PIB
1989	146.382.000	0,001%	146.382.000	0,001%	439.148.000	0,003%
1990	454.377.000	0,002%	454.377.000	0,002%	1.363.132.000	0,007%
1991	365.668.000	0,006%	365.668.000	0,006%	1.097.018.000	0,018%
1992	344.237.000	0,003%	344.237.000	0,003%	1.032.708.000	0,009%
1993	437.035.000	0,002%	437.035.000	0,002%	1.311.106.000	0,007%
1994	413.008.000	0,002%	413.008.000	0,002%	1.239.026.000	0,007%
1995	424.293.000	0,015%	424.293.000	0,015%	1.272.873.000	0,044%
1996	398.674.000	0,013%	398.674.000	0,013%	1.196.034.000	0,039%
1997	411.452.000	0,013%	411.452.000	0,013%	1.234.375.000	0,040%
1998	418.326.000	0,014%	418.326.000	0,014%	1.254.965.000	0,042%
1999	431.037.000	0,013%	431.037.000	0,013%	1.293.104.000	0,040%
2000	480.751.000	0,016%	480.751.000	0,016%	1.442.266.000	0,049%
2001	580.879.000	0,020%	580.879.000	0,020%	1.742.629.000	0,059%
2002	667.907.000	0,022%	667.907.000	0,022%	2.003.721.000	0,065%
2003	676.828.000	0,024%	675.195.000	0,024%	2.026.134.000	0,073%
2004	765.993.000	0,026%	765.993.000	0,026%	2.297.971.000	0,078%
2005	899.442.000	0,031%	899.442.000	0,031%	2.698.319.000	0,093%
2006	971.248.000	0,031%	971.248.000	0,031%	2.913.740.000	0,092%
2007	1.104.145.000	0,032%	1.104.145.000	0,032%	3.312.528.000	0,096%
2008	1.333.783.000	0,037%	1.333.783.000	0,037%	4.001.689.000	0,110%
2009	1.266.248.000	0,036%	1.266.248.000	0,036%	3.798.755.000	0,107%

²³ A principal regulamentação que se cabe destacar de maneira resumida refere-se às regras instituídas pelos Acordos de Basileia I e II, que visam reduzir o risco sistêmico de uma crise no setor através de requisitos de capital definidos em função do risco dos ativos dos bancos. Conforme indicou Sobreira e Martins (2011), no acordo original os bancos de desenvolvimento, como o BNDES, não foram submetidos a tais exigências, porém no Brasil essas instituições foram incluídas em tais proposições regulamentares. Para maiores informações sobre os impactos do Basileia sobre os principais bancos de desenvolvimento no Brasil consultar os autores supracitados.

Fonte: Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), publicados pelo Ministério da Integração, Sistema de Informações Gerenciais (SIG), ano XV, n. 39, exercício 2009. PIB (IPEADATA) e valores corrigidos para reais de 2010.

Desde sua criação, os Fundos de Investimento Regional mobilizam recursos para regiões de menor poupança privada, com a finalidade de incentivar empreendimentos econômicos que promovam o desenvolvimento regional. Como visto anteriormente, entre a década de 1970 e meados da década de 1980, o FINAM e o FINOR foram importantes mecanismos de inversão de capital na periferia nacional.

Com a extinção da SUDAM e da SUDENE os referidos Fundos de Investimentos, componentes de um sistema de incentivos fiscais de oferta de crédito subsidiado, previstos para vigorarem até 31 de dezembro de 2013, foram substituídos pela alocação de recursos orçamentários aos recém-criados Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE).

Conforme dados da tabela 9, são notáveis como as mudanças políticas e econômicas empreendidas na década de 1990 repercutiram nos repasses da STN para os fundos de investimento regionais. De um período que não constam informações de repasses, os fundos registraram recursos inferiores em média de 8,5 (FINAM) e 15 (FINOR) vezes do repassado até finais da década de 1980. Constam também dados do FUNRES, com repasses mais modestos. Além disso, os percentuais do PIB são nitidamente inferiores aos registrados nas décadas anteriores, média de 0,0029% FINAN e 0,0040% FINOR, ante, 0,14% e 0,06%, respectivamente.

Tabela 9 – Repasses da STN aos Fundos Fiscais Regionais de Investimento da Amazônia, do Nordeste e do Espírito Santo – 1980 a 2012

Ano	FINAM		FINOR		FUNRES	
	R\$ 1,00	% PIB	R\$ 1,00	% PIB	R\$ 1,00	% PIB
1980	4.256.554,93	0,0001%	9.907.496,21	0,0002%	-	-
1981	4.368.389,00	0,0001%	10.970.994,45	0,0003%	-	-
1982	4.910.032,64	0,0001%	11.780.940,23	0,0003%	-	-
1983	3.658.975,16	0,0001%	9.057.881,83	0,0002%	-	-
1984	2.647.454,84	0,0001%	7.641.552,97	0,0002%	-	-
1985	2.309.323,21	0,0000%	7.724.493,48	0,0001%	-	-
1986	8.897.349,08	0,0002%	16.031.605,06	0,0004%	-	-
1987	4.271.926,17	0,0001%	7.268.018,53	0,0001%	-	-
1988	4.963.024,67	0,0000%	4.580.595,23	0,0000%	-	-
1989	-		-		-	-
1990	-		-		-	-
1991	64.660,60	0,0000%	79.655,15	0,0000%	-	-

1992	640.772,26	0,0000%	945.225,34	0,0000%	-	-
1993	6.150.847,21	0,0000%	6.191.868,46	0,0000%	-	-
1994	272.787.679,71	0,0014%	188.349.113,83	0,0010%	-	-
1995	403.081.983,96	0,0122%	381.107.056,10	0,0115%	13.491.467,16	0,0004%
1996	175.597.664,94	0,0051%	450.708.342,53	0,0131%	16.801.677,26	0,0005%
1997	286.247.520,97	0,0082%	520.776.137,63	0,0148%	25.371.403,45	0,0007%
1998	382.802.630,71	0,0112%	454.054.817,08	0,0133%	14.748.202,49	0,0004%
1999	443.896.138,58	0,0122%	364.009.140,04	0,0100%	20.516.027,46	0,0006%
2000	597.858.542,49	0,0178%	466.355.787,22	0,0139%	18.143.995,23	0,0005%
2001	115.422.452,57	0,0034%	129.000.582,56	0,0038%	-	-
2002	80.276.838,93	0,0023%	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	-	-	-
2005	7.209.472,70	0,0002%	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-	-
2007	10.053.435,20	0,0003%	333.922,08	0,0000%	-	-
2008	-	-	-	-	-	-
2009	8568596,766	0,0002%	-	-	-	-
2010*	-3292386,382	-0,0001%	-	-	-	-
2011	20282327,59	0,0004%	-	-	-	-

Fonte: Dados de 1970 a 1980 Monteiro Neto (2005, p. 231)

Dados de 1991 a 2012, Secretaria do Tesouro Nacional

Anos de 1991, 1992 a julho de 1993 - Valores convertidos de cruzeiros;

De agosto de 1993 a junho de 1994 - Valores convertidos de cruzeiros reais;

A partir de julho de 1994 - Valores liberados em Reais.

* Valor restituído pelo Finam ao Tesouro Nacional.

PIB e Valores Corrigidos pelo IGP-DI de 2012.

Somado a instituição do FDA e do FDNE, em 2009, foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)²⁴. Com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos nas regiões indicadas, a aplicabilidade dos três fundos de desenvolvimento compreende a destinação de recursos para ampliação, implantação, modernização e diversificação de empreendimentos limitados a 60% do investimento total e a 80% do investimento fixo do projeto. A participação ocorre por meio da subscrição e integralização de debêntures conversíveis em ações com direito a voto.

A substituição do mecanismo de opções pela alocação de dotações orçamentárias, quando analisada pela ótica dos interesses de promoção de regiões menos desenvolvidas, tenderia a garantir transparência nas fontes e usos e autonomia para direcionar os recursos nas áreas de interesse. Entretanto, dados do FDA e do FDNE (tabelas 13 e 14) demonstram que

²⁴ Lei Complementar nº 129/2009. Não serão apresentados dados sobre o FDCO, pois, conforme pronunciamento oficial da SUDECO o fundo está aguardando a aprovação de uma estrutura financeira por parte dos Ministérios: Integração Nacional, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão, para que se inicie efetivamente sua operação.

nos anos iniciais as dotações não prosseguiram de maneira contínua. A explicação para essa realidade pode estar nas constantes necessidades do Governo Federal em obter os superávits fiscais. Dada qualquer exigência fiscal para cumprir as metas de superávit, algumas dotações são prejudicadas e parecem representar o principal componente a explicar o baixo ou inexistente montante de recursos disponibilizados efetivamente.

No caso do FDA, a ADA e depois a SUDAM receberam a responsabilidade de gerir o fundo e o BASA por operar e responder pelas análises dos projetos. Dados da tabela 10 evidenciam a falta de desembolsos nos anos iniciais de operação do fundo e a média de disponibilidades face aos desembolsos efetivos nos anos mais recentes denotam a não utilização da grande parte dos recursos direcionados. A demora das liberações e a falta de metas são indicadas como principais entraves para que a função do fundo e a condução das ações sejam realizadas adequadamente. A própria SUDAM, ainda, sugere a falta de interesse empresarial para o comportamento dos desembolsos do FDA.

Tabela 10 – Disponibilidade financeira e desembolsos financeiros c/ projetos aprovados, com liberação em atraso/em dia do FDA - (R\$ correntes)

Ano	Disponibilidade Financeira para novos projetos		Desembolsos	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
2002	396.000.000,00	-	-	-
2003	418.790.520,00	-	-	-
2004	499.140.000,00	449.960.000,00	-	-
2005	547.010.582,40	-	-	-
2006	602.983.185,91	-	-	-
2007	952.088.847,99	626.870.068,08	340.688.402,21	322.927.395,46
2008	***	***	228.117.803,40	216.225.405,25
2009	***	***	117.632.620,73	111.500.114,42
2010	***	***	225.771.875,31	214.001.777,54
2011	***	***	404.720.240,35	383.621.080,91
2012	***	***	1.588.718.719,68	1.505.894.521,03

Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios de Gestão do FDA – SUDAM, vários anos.

*** Sem informação disponível

Na responsabilidade gestora primeiro da ADENE e depois da SUDENE, o FNDE foi o fundo que registrou as maiores disponibilidades financeiras para aprovações de novos projetos. Entretanto, os desembolsos ficaram muito aquém dos recursos disponibilizados. Dados da tabela 11, com exceção do ano de 2010, indicam que os desembolsos corresponderam em média a 20% das disponibilidades totais do fundo.

A SUDENE indica, a exemplo da SUDAM, a falta de interesse dos empresários locais e acrescenta críticas sobre a rigidez das condições operacionais, fortes exigências cadastrais e de garantias e limitações para os processos de subscrição como principais fatores que inibem maiores desembolsos. Outra questão apontada pela instituição refere-se à incapacidade de aprovação de alguns projetos pela falta de condições de viabilidade.

Tabela 11 – Disponibilidade financeira e desembolsos financeiros c/ projetos aprovados, com liberação em atraso/em dia do FNDE - (R\$ correntes)

Ano	Disponibilidade Financeira para novos projetos		Desembolsos	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
2004	748.710.000,00	-	-	-
2005	3.207.200.000,00	-	-	-
2006	891.961.443,90	-	-	-
2007	960.309.649,93	-	76.403.371,86	-
2008	715.751.114,39	408.520.024,71	457.782.347,04	70.559.612,49
2009	2.078.625.259,32	1.681.324.500,18	118.854.089,30	196.122.072,00
2010	115.285.356,16	1.794.579.685,95	1.372.400.000,00	1.334.907.830,00
2011	1.895.936.173,94	1.794.579.685,95	-	468.293.037,00

Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios de Gestão do FNDE – SUDENE, vários anos.

Na tentativa de sanar as dificuldades operacionais e de realização das dotações previstas, em 30 de agosto de 2012, o Ministério da Integração Nacional, com apoio do Ministério da Fazenda e do Planejamento, reformulou as regras que regem os Fundos de Desenvolvimento Regional. Pela Lei nº 12.712 consolidou-se o processo de financeirização dos referidos fundos, com o objetivo de torná-los sustentáveis e menos dependentes dos aportes da União.

O novo modelo prevê que os riscos decorrentes das aplicações dos recursos dos fundos sejam transferidos da União para os bancos operadores, na tentativa de viabilizar o fluxo financeiro e evitar o impacto no resultado primário do Tesouro Nacional. A operação e aplicação também foram ampliadas para demais bancos públicos e bancos regionais.

A reformulação busca permitir, ainda, a redução dos custos financeiros cobrados ao tomador final e, concomitante, concessão de subvenção econômica da União às instituições financeiras oficiais federais, nas operações de financiamento, no sentido de equalização das

taxas de juros. Adicionalmente, os fundos serão abastecidos pelos retornos dos empréstimos concedidos e os respectivos juros cobrados. Dada a recente medida, cabe, por ora a expectativas de que as mudanças sejam capazes de corrigir as deficiências do antigo modelo. Entretanto, já é possível questionar a possibilidade de que tais mudanças acabem reforçando a concentração em regiões mais dinâmicas, uma vez que o risco passa ser da instituição financeira e está buscará alocar seus recursos em regiões mais desenvolvidas.

Além dos fundos supracitados, as instituições ainda contam com benefícios fiscais, que com relação aos objetivos de desenvolvimento regional, concentram-se, em suma, na região Norte e Nordeste. Com sua existência prorrogada até 2023²⁵, na ZFM é desenvolvida uma política tributária diferenciada das outras regiões do país. O modelo de incentivos oferece vantagens nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). No nível federal tem-se a redução de até 88% do Imposto de Importação (II) sobre os insumos destinados à industrialização, isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e isenção da contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins nas operações internas da ZFM.

No nível estadual ocorre a restituição parcial ou total do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de 55% a 100%. Já no nível municipal conta-se com a isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e de algumas taxas de serviços de limpeza, conservação e licença²⁶. A ZFM ainda dispõe de outros incentivos extrafiscais como o Entrepasto Internacional da Zona Franca de Manaus (Eizof), o Distrito Industrial e o Distrito Agropecuário.

Ainda no âmbito de atuação da SUFRAMA, têm-se os incentivos fiscais da área denominada Amazônia Ocidental²⁷ e das Áreas de Livre Comércio (ALC). Na Amazônia Ocidental, os estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá apresentam opções de investimento nas áreas de alimentos, matérias primas, turismo e setor acadêmico. Cada qual conta com legislação específica para atrair as inversões de capital produtivo, mediante incentivos fiscais especiais.

Já as ALC foram criadas para promover o desenvolvimento de cidades de fronteira internacional, mediante integração de tais áreas ao restante do país por meio de incentivos do IPI, do ICMS e regime fiscal (entradas e saídas) diferenciado. Atualmente compreende os

²⁵ Emenda Constitucional n.º.42, de 19 de dezembro de 2003.

²⁶ Municipal n.º 427/1998.

²⁷ Decreto de lei 356 de 15/08/1968

municípios de Tabatinga (AM), Guarajá Mirim (RO), Macapá-Santana (AP), Pacaraima e Bonfim (RR) e Brasília, Cruzeiro do Sul e Eptaciolândia (AC).

Ao analisar os dados sobre os subsetores que atuam no polo industrial de Manaus, bem como as relações de complementariedade das atividades desenvolvidas no complexo nota-se que os incentivos vêm mantendo certa agregação na produção, porém registra-se retrocesso na integração nacional. A queda da participação no faturamento do subsetor eletroeletrônico, que passou de 59,7%, em 1985, para pouco mais de 35,1%, em 2010, seria contrabalanceada pelo aumento da produção do subsetor “duas rodas”, que saiu de 5,7% para 19,9%, respectivamente (tabela 12).

Tabela 12 – Participação percentual (%) dos subsetores industriais no faturamento do pólo industrial de Manaus – anos selecionados entre 1985 e 2010

Subsetores	1985	1990	1992	1994	1997	1999	2001	2003	2007	2010
Eletroeletrônico	59,7	66,9	62,0	61,1	57,2	39,3	36,6	31,3	31,2	35,1
Bens de Informática	-	0,6	2,7	3,5	4,1	15,4	17,4	23,8	15,2	9,7
Relojoeiro	5,9	4,6	3,9	3,7	2,7	2,6	1,6	1,3	1,0	1,4
Duas Rodas	5,7	8,8	7,3	8,7	14,3	14,8	17,0	17,4	23,2	19,9
Termoplástico	2,1	2,3	2,5	2,2	2,2	2,2	3,0	4,9	5,5	5,2
Bebidas	-	1,4	1,1	1,0	1,3	1,3	1,0	1,1	0,3	0,7
Metalúrgico	2,1	1,4	1,7	1,3	1,4	2,7	3,3	2,6	5,9	7,0
Mecânico	1,5	0,8	0,7	1,1	0,8	0,4	0,3	2,8	2,6	4,2
Madeireiro	-	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1
Papel e Papelão	-	0,6	0,4	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,7	0,5
Químico	0,4	1,3	3,4	5,0	6,4	8,7	9,5	9,5	10,3	12,0
Mineral Não Metálico	2,1	1,4	1,7	1,3	0,4	0,5	0,8	0,3	0,4	0,6
Ótico	1,0	0,5	1,2	2,4	2,3	4,1	3,5	0,4	0,4	0,4
Brinquedos	0,9	1,9	3,4	1,6	0,6	0,3	0,4	0,3	0,1	0,2
Isqs., Canetas e Barbs Descartáveis	3,5	2,9	4,5	3,1	2,8	4,1	3,0	2,6	2,4	1,9
Outros (**)	15,3	4,3	3,0	3,1	2,4	2,7	1,8	1,1	0,8	1,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Indicadores Industriais ZFM (2011, p. 05), disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_indicadores_do_pim.cfm> SAP/CGPRO/COISE.

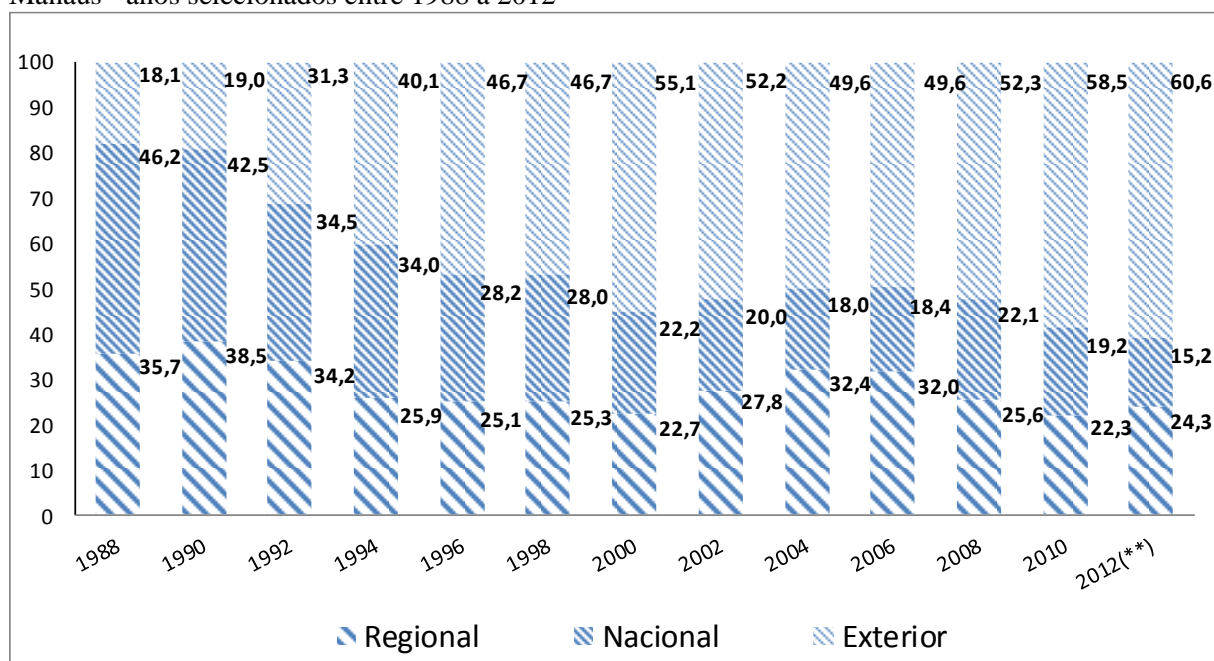
(**) Composto pelos Subsetores: Couros e Similares; Material de Limpeza; Produtos Alimentícios; Editorial e Gráfico; Mobiliário; Beneficiamento de Borracha; Naval e Diversos.

Entretanto, conforme dados do gráfico 3, a complementariedade produtiva registrada pela aquisição de insumos indicou perda contínua nas relações entre o polo e os fornecedores

nacionais e regionais. Enquanto as participações nacionais e regionais reduziram-se de 46,2% e 35,7% em 1988, para 15,2% e 24,3%, respectivamente em 2012, os insumos adquiridos no exterior passaram a compor 60,6% das aquisições, em 2012, ante pouco mais de 18%, em 1988.

A descrição empreendida parece indicar que os focos no fortalecimento da cadeia produtiva e na interiorização do desenvolvimento na região Amazônica apresentam-se frágeis. Tendo como base uma atuação reduzida do Estado e políticas pró-mercado, instituições como a SUFRAMA demonstraram uma reestruturação que acompanhou a crise do Estado brasileiro. A acumulação do capital e o novo consenso econômico e político, que exigiu adequações ao cenário globalizado, resultou em incentivos aplicados sem prioridades de investimento e sem definição de uma agenda política de desenvolvimento regional.

Gráfico 3– Participação percentual (%) geográfica nas aquisições de insumos do polo industrial de Manaus - anos selecionados entre 1988 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 1988 a 2010 (2011, p.10) e 2007 a 2012 (2013, p. 14) - COISE/CGPRO/SAP.

Após analisar os incentivos de caráter fiscal, cabe por ora somente indicar a participação do BNDES no direcionamento de recursos financeiros para investimentos nas regiões menos desenvolvidas mediante aos planos de desenvolvimento empreendidos até a década de 1980. Como é intenção deste trabalho fazer uma análise mais detalhada sobre a atuação do Banco, cabe neste momento destacar a importância do BNDES como operador de mecanismos financeiros direcionados, neste caso, provedor de crédito de longo prazo

subsidiado no país.

Pós 1985, o agravamento do quadro econômico e político, devido à crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e o comprometimento do governo brasileiro com as metas ortodoxas – política monetária, fiscal, cambial e tarifária – teve como consequências a rejeição de prioridades como os planos de desenvolvimento nacional. Neste contexto, e ratificando a tendência em atuar de acordo com os ditames da política econômica o Banco sofreria nos próximos anos reformulações em seu papel de atuação que, invariavelmente, refletiriam no seu desempenho para o processo de integração nacional.

Entre 1983 e início da década de 2000, o BNDES reestruturou-se para acomodar um ambiente de crise interna e externa e mudança nas ideologias dominantes sobre o papel do Estado na economia. Até aquele momento, a exemplo de quase todo processo de industrialização brasileira, o Estado era o principal fomentador, empresário e condutor das decisões de investimento e seu redirecionamento estratégico conduziu também as estratégias do BNDES, o distanciando de ações mais efetivas para o desenvolvimento nacional.

Somente a partir de meados de 2000, em consonância com a questão regional brasileira, o BNDES adotou explicitamente a dimensão regional no escopo de suas ações. A instituição enfatizou sua atuação de apoio ao desenvolvimento das regiões brasileiras por meio da Política de Dinamização Regional (PDR), baseada no critério de classificação da PNDR – temática que será aprofundada nos próximos capítulos.

1.3.4 A complexa continuidade da desconcentração produtiva

A realidade enfrentada pela indústria nacional no período pós 1990 contemplou diversos fatores e ações que de maneira direta ou indireta possibilitaram certa continuidade do processo de desconcentração produtiva no país. A primeira delas diz respeito às medidas para a chamada abertura comercial, iniciadas mediante a redução nas tarifas de importação e eliminação de incentivos às exportações, somada à adoção de um sistema de câmbio flutuante.

Com poucos e desarticulados instrumentos de promoção da indústria nacional, dependendo dos próprios esforços, as empresas passaram por processos de reestruturação das plantas produtivas e de configurações organizacionais²⁸. Certo comodismo e um elevado grau

²⁸ Sobre a reestruturação produtiva dos anos de 1990 ver Castro, A. B. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90. Uma interpretação. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3, jul-set, 2001.

de deficiência nos aspectos de qualidade e produtividade foram características que, ao serem expostas à concorrência internacional, provocaram uma “seleção natural” de empresas e segmentos existentes.

A orientação da política industrial adotada no início dos anos 1990, dentre os anos que compreendem a instauração do Plano Real, acompanhou a ideologia de competitividade aliada ao progresso tecnológico, porém sem ações mais significativas para mudar o quadro produtivo nacional. A política industrial redirecionou, de maneira a incompatibilizar, o foco de ações dos incentivos da expansão do parque industrial para os estímulos à competição e modernização (GUIMARÃES, 1996). Exemplos como a instauração da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE-1990) fundamentada no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e no Programa de Competitividade Industrial (PCI) marcaram tentativas políticas de impulsionar as empresas brasileiras no novo cenário de concorrência global.

Entretanto, sendo a estabilidade macroeconômica meta prioritária tanto dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) quanto dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), os mecanismos de política econômica seriam fatores importantes que provocariam impactos no comportamento e desempenho da produção nacional. Nos primeiros anos do Plano Real, devido à abertura comercial e financeira foi possível a utilização de âncoras cambiais como instrumentos disciplinadores de preços dos "*tradables*" e o financiamento do déficit público via recursos externos. A sobrevalorização da moeda nacional, uma vez que promoveu a elevação de produtos importados prejudicou sobremaneira os segmentos nacionais que foram expostos à concorrência dos importados.

Já em 1999, passada a primeira fase de implementação do Plano, a liberação do câmbio e a adoção do tripé macroeconômico – metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário – reconfiguraram o cenário para as organizações nacionais. A manutenção de elevadas taxas de juros com a justificativa de ancorar os níveis de inflação acabou revelando-se um mecanismo de inibição para as intenções de investimentos do empresariado.

A trajetória das participações regionais no valor adicionado durante meados da década de 1990 até as últimas estimações indica que as regiões periféricas apresentaram taxas médias de crescimento superiores às do centro. Este fato tenderia a presumir que a desconcentração produtiva prosseguiu. Contudo, considerando que esta não ocorreu baseada em um plano de integração nacional, mas, sim diante de uma reestruturação da ordem econômica, existe a necessidade de identificar os vetores desse processo.

A análise das Contas Regionais para o período de 1995 a 2010 demonstra que na

maioria dos estados, especificamente, o valor adicionado da indústria de transformação vem se reduzindo (tabela 13). As quedas mais expressivas foram registradas no Norte (nos estados do Roraima, Pará e Amapá), no Nordeste (nos estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), no Sudeste (nos estados de São Paulo e Espírito Santo) e no Sul (nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul). A região Centro-Oeste foi a única onde nenhum estado apresentou perda.

No balanço geral, a participação da indústria de transformação no valor adicionado nos 26 estados e Distrito Federal teve o seguinte comportamento: redução em 12 estados, manutenção em 8 estados e aumento em 7 estados. Destaca-se, portanto, a continuidade de uma tendência à desindustrialização observada por Cano (2008) quando analisou a participação desse segmento no PIB nacional no período de 1989 a 2005.

Tabela 13 – Participação da indústria de transformação no valor adicionado bruto a preços básicos, por Unidades da Federação - 1995-2010

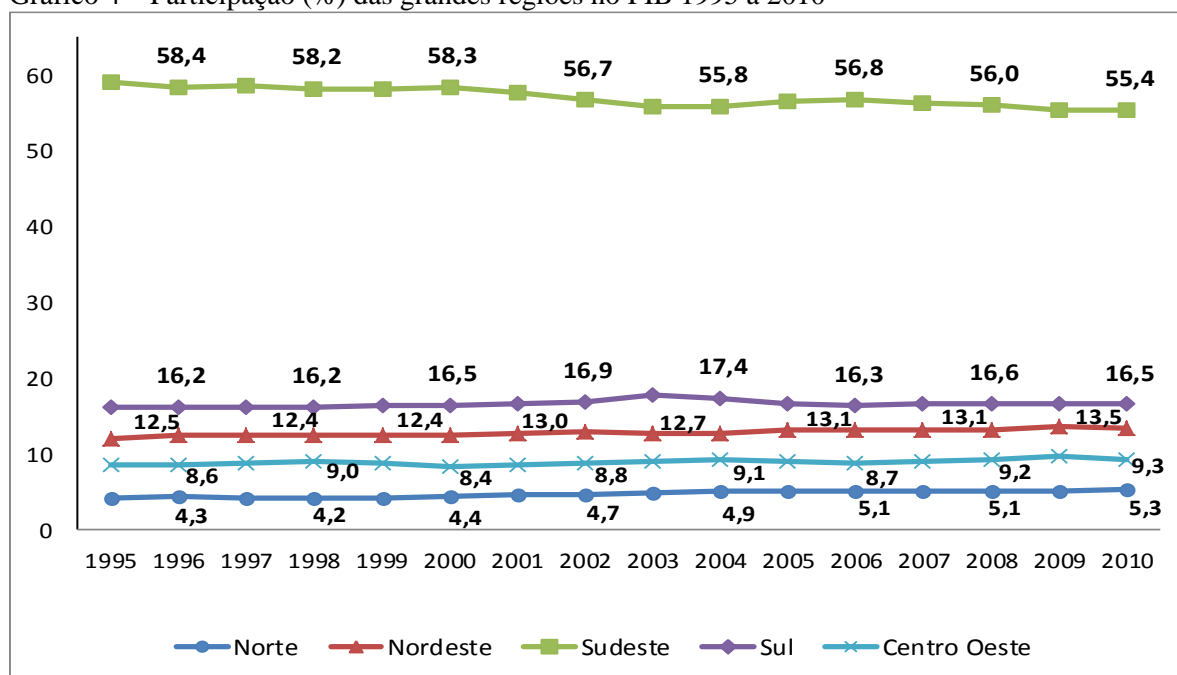
Grandes Regiões e Unidades da Federação	1995	2000	2005	2010
Brasil	18,6	17,2	18,1	16,2
Norte				
Rondônia	5,8	6,8	9,6	8,8
Acre	1,5	1,6	3,3	4,2
Amazonas	34,7	31,4	35,7	33,9
Roraima	8,0	3,5	3,0	1,8
Pará	14,9	11,7	12,3	7,0
Amapá	7,1	4,2	4,0	2,3
Tocantins	2,5	3,1	3,3	3,6
Nordeste				
Maranhão	7,3	7,0	7,1	3,3
Piauí	6,6	6,2	7,1	6,3
Ceará	14,1	14,5	12,4	11,4
Rio Grande do Norte	7,9	6,8	7,4	7,0
Paraíba	8,9	10,5	11,5	9,4
Pernambuco	14,4	11,2	10,9	10,9
Alagoas	11,0	11,8	12,9	9,3
Sergipe	14,5	14,0	10,7	7,4
Bahia	12,6	14,9	16,9	15,6
Sudeste				
Minas Gerais	18,4	18,0	18,9	17,6
Espírito Santo	16,3	15,0	17,0	10,8
Rio de Janeiro	9,8	9,8	10,2	9,9
São Paulo	24,8	22,1	24,0	21,2

Sul				
Paraná	19,3	18,0	19,5	18,0
Santa Catarina	28,0	26,1	24,5	22,5
Rio Grande do Sul	24,5	23,0	23,0	21,3
Centro-Oeste				
Mato Grosso do Sul	9,7	9,4	8,5	11,6
Mato Grosso	11,2	9,2	10,3	11,7
Goiás	11,2	11,5	13,9	13,9
Distrito Federal	1,4	2,2	1,7	1,7

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, Contas Regionais do Brasil, 1995 a 2010.

Neste sentido, a participação das regiões no PIB durante o período registrou quedas e ganhos relativos. Com exceção da região Sudeste, que apresentou queda de 58,4% em 1995 para 55,4% em 2010, todas as demais regiões apresentaram aumento de participação no PIB (gráfico 4). A região Sul praticamente manteve-se de 16,2% para 16,5%. Já as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste aumentaram suas participações, de 4,3%, 12,5% e 8,6%, para 5,3%, 13,5 e 9,3, respectivamente.

Gráfico 4 – Participação (%) das grandes regiões no PIB 1995 a 2010



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, Contas Regionais do Brasil, 1995 a 2010.

A análise preliminar de tais indicadores demonstrou que no período considerado a região Sudeste e, especificamente, São Paulo sofreu com o quadro político e com as transformações engendradas na década de 1990. Com um parque industrial mais robusto e diversificado, os efeitos das medidas de abertura comercial e das novas diretrizes de política

monetária e cambial provocaram uma grande reestruturação nas indústrias do centro. Aliado aos movimentos estaduais e municipais de atração de investimentos, o resultado estatístico corrobora para dar a alusão a um processo virtuoso.

A questão regional diante do cenário descrito incorporou novas vicissitudes à continuidade do processo de desconcentração produtiva. Nas últimas duas décadas, segundo Cano (2011, p. 18), a análise – que deve considerar além dos problemas técnicos com dados estatísticos – passa pelas “políticas de incentivo às exportações, notadamente de commodities agropecuárias, agroindústrias e minerais; à Guerra Fiscal, principalmente em termos da indústria da transformação; (e) a execução de alguns investimentos de infraestrutura descentralizados”.

A configuração da inserção brasileira na economia mundial fomentou estratégias pontuais e localizadas, que definiram o processo recente de desenvolvimento regional no país. A repercussão dessa inserção para as economias regionais tomou formas diferenciadas e usufruiu dos meios encontrados dentro de cada subespaço regional (ARAÚJO, 1999). Num contexto de acirrada concorrência internacional e ausência de planos e ações de direcionamento explícito à integração nacional, estados, municípios e empresas se fazem valer de mecanismos isolados em benefício individual. Isenções fiscais, tributárias e a busca de mão de obra subvalorizada passam a ser os atrativos para as decisões de investimento e direcionamento de capitais.

O desempenho da economia brasileira, não obstante, pós 2007, refletiu a conjuntura macroeconômica de crise internacional²⁹ vigente no período. Os setores produtivos apresentaram algumas alterações na composição do PIB. A principal delas segue pela intensificação da perda no mercado manufaturado pelos ganhos no mercado de bens intermediários, neste caso aumento das exportações de *commodities* minerais e agrícolas.

A singularidade do território indica na visão macro a continuidade da desconcentração, porém as ilhas de dinamismo formadas de maneira a sobressair a escala nacional – ligando a escala local com a global – dividem com desigualdades não apenas a realidade inter-regional, mas fortemente as disparidades intrarregionais. Formam-se, assim, as bases para a reconfiguração da questão regional no Brasil, caracterizada por desigualdades que rompem os limites político-administrativos regionais, pelo arcabouço institucional debilitado e pelas fontes de financiamento comprometidas diante de uma árdua concorrência entre empresas, regiões e países.

²⁹ Com referência à crise financeira iniciada no mercado de hipotecas norte-americano em finais de 2008 que se dobrou em uma crise de confiança dos mercados financeiros a nível global.

1.4 Considerações finais

A dinâmica econômica traçada pela concentração e pelas diferenças entre as regiões brasileiras até a década de 1960 refletiu em altos níveis de desigualdades econômico-sociais e distinção de regiões denominadas “centro” e “periferias”. As condições alarmantes dessas disparidades resultaram em esforços empreendidos nas décadas seguintes tendo em vista o desenvolvimento regional no Brasil.

No auge, entre os anos de 1970 e 1985, o país presenciou um movimento de desconcentração da atividade produtiva. Neste contexto, várias foram as proposições que buscaram identificar esse movimento e seus condicionantes. O ponto consensual das análises, entretanto, conferiu ao Estado indubitável papel de promotor e viabilizador desse processo, seja mediante investimentos estruturais – planos de desenvolvimento – ou pela formatação de sistemas de incentivos fiscais e mecanismos regionalizados de financiamento.

Após meados da década de 1980, ocorreu o declínio dessas ações, com alterações no papel do Estado e na política econômica. O foco das políticas foi alterado, as preocupações se voltaram para a estabilização econômica e a situação fiscal do Estado. As verificadas crises interna e externa e o novo receituário para a reversão desse quadro impuseram o fim da capacidade do Estado de implementar qualquer política de incentivo ou promoção regional.

Como consequência, o país se viu fragmentado e dividido não mais em “macrorregiões problemas”, mas em pontos de dinamismo isolados e desarticulados por laços diretamente ligados aos fluxos do mercado internacional. Mesmo a desconcentração produtiva verificada nos últimos vinte anos não foi suficiente para alterar o perfil de desigualdades, uma vez que a dinâmica produtiva correspondia aos interesses do livre mercado que determinava a localização conforme seus propósitos.

O desenvolvimento regional como objetivo explícito foi esquecido e o debate retornaria à agenda política do governo somente depois de meados de 2000, com o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e sua nova abordagem e proposta de atuação. Este é o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O BRASIL

2.1 Introdução

Uma vez que as decisões de onde, quando e como investir pertencem aos agentes que não têm compromisso com o progresso da integração nacional, o caráter seletivo imposto pela sobrevivência no mercado direcionou o Brasil para o que Pacheco (1998) denominou uma fragmentação da nação. Tendo em vista um cenário em que parece se esgotar o modelo de crescimento pautado apenas no lado da demanda, a urgência de uma política regional integrada às demais políticas de Estado remete aos esforços de se evitar um retorno do crescimento que intensifique e aprofunde as desigualdades inter-regionais e intrarregionais instauradas (ARAÚJO, 1999; MONTEIRO NETO, 2005).

A atuação nos territórios que não são de interesse dos agentes do mercado representa uma das grandes lacunas que reforçam a intervenção de um Estado pautado não pelo controle e domínio dos movimentos de inversão de capital, mas pela promoção de alternativas de oportunidades. Essa atuação é enfatizada diante de ações isoladas que, não inseridas em uma política nacional de desenvolvimento, buscam sintetizar e colocar em prática cópias de modelos de desenvolvimento regional e seus chamados “novos espaços produtivos”, com as ideias de distritos industriais e APLs.

A aplicação enfatizada em um modelo escalar local ou um modelo escalar global desencadeia uma reação de médio a longo prazo de amplificação dos conflitos distributivos, via acumulação de capital, de intensificação das desigualdades regionais e de perda de unicidade e identidade nacional (VARNER, 2001; BRANDÃO, 2003, 2007). Deixar o dinamismo recente da economia brasileira dado, simplesmente, por poucos pontos de prosperidade ou pontos isolados de aglomeração local reforça a importância de uma política de desenvolvimento regional transescalar³⁰ que viabilize a integração necessária para que instrumentos de dinamização local possam realmente alcançar seus essenciais objetivos.

³⁰ O conceito de transescalar é tratado por Vainer (2001) e Brandão (2003) como a capacidade de se utilizar das diferentes escalas de atuação – nacional, regional e local – de maneira processual e não uniescalar.

Diante de tal contextualização, o escopo do presente capítulo é apresentar a questão regional brasileira no período que compreende a retomada da temática no país, mediante a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para tanto, serão apresentados seus determinantes, condicionantes, bem como as ações executadas, as conquistas e os obstáculos encontrados para sua operacionalização. Além disso, a análise da experiência já empreendida, das perspectivas futuras e da lacuna sobre os instrumentos de financiamento será exposta e dará suporte para sua exploração nos próximos capítulos.

Este segundo capítulo está subdividido, além dessa introdução, em três partes, de tal forma que se torne possível compreender as mudanças e o novo contexto em que a temática regional começou a ser pensada e tratada no país.

Na seção 2.2 são apresentados todos os componentes teóricos e práticos que nortearam a institucionalização da PNDR, bem como os aspectos de concepção e de construção que a constituem. A seção 2.3 traz um balanço dos primeiros anos de execução da PNDR e a constatação da necessidade de alguns aperfeiçoamentos e novas adequações, bem como os esforços que culminaram na instituição da PNDR II. Neste tópico é delimitada a questão do financiamento do desenvolvimento regional e uma possível lacuna de atuação. Na parte final do capítulo são tecidas algumas considerações.

2.2 Precedentes da PNDR

2.2.1 Antecedentes e esforços para a institucionalização da PNDR

A partir de finais da década de 1970 as crises internacionais do petróleo, a elevação das taxas de juros externas e o esgotamento da capacidade fiscal do Estado em promover o crescimento econômico, geraram graves desequilíbrios estruturais na economia brasileira. A crise da dívida e a hiperinflação acompanhadas do fenômeno da estagflação acabaram com a capacidade de investimento do governo brasileiro que até aquele momento era o grande provedor e articulador do desenvolvimento nacional.

O desequilíbrio afetaria o plano nacional e regional, tanto público quanto privado. O investimento público por praticamente uma década estagnou e o investimento privado foi debilitado pela instabilidade e falta de dinamismo da economia. Não obstante, alcançada a

estabilização econômica em meados de 1990, a preocupação central do governo passaria a ser a inserção competitiva do país nos fluxos de comércio internacional. Uma inserção passiva, sem maiores preocupações com a configuração produtiva nacional e nenhuma prioridade pela integração das economias regionais.

Resultante desse processo de inserção, a reconfiguração dos subespaços regionais, sintetizado por Pacheco (1998) como a fragmentação do território, exigiu uma nova abordagem para tratar a questão regional no Brasil. Assim, estudiosos do desenvolvimento regional brasileiro, que acompanhavam a nova fase da problemática no país, intensificaram discussões e fomentaram a retomada da questão regional na agenda governamental.

Em meados de 1990, as primeiras tentativas de cunho político inicialmente resultaram na organização de uma nova estratégia espacial, fundamentada em Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, com objetivos explícitos de renovar as iniciativas regionais. O estudo dos Eixos foi coordenado pelo BNDES em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO) e realizado pelo Consórcio Brasileira³¹ (NASSER, 2000; FREITAS, 2012).

Incorporado ao Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999 (Brasil em Ação), o conceito de Eixos buscou compilar empreendimentos estratégicos que visavam promover a integração e o desenvolvimento do país, sem privilegiar determinada região. Baseado na integração logística aliada à oferta de insumos para mercados internos e externos, os Eixos delimitavam áreas geográficas segundo mapeamentos da origem e destino de cargas.

No mesmo período, em 1999, mediante transferência de competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais, subordinada ao MPO, foi criado o Ministério da Integração Nacional (MI)³². Tendo em vista parte da reconstrução institucional para a retomada do desenvolvimento regional brasileiro o MI tem como missão atuar na promoção do desenvolvimento das regiões do país, reduzir as desigualdades regionais, estimular a inclusão social e a cidadania, e criar meios para a utilização sustentável e em bases competitivas, da diversidade cultural, ambiental, social e econômica.

No quadriênio seguinte, no PPA de 2000-2003 (Avança Brasil), os Eixos foram reformulados pelo Consórcio. A partir de uma delimitação geográfica baseada nos Eixos formulados no PPA anterior, nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram

³¹ Empresas que formaram o consórcio: Booz Allen & Hamilton, consultoria especializada em Estratégia, TI e operações; Bechtel International, empresa de engenharia, construção e gerenciamento de projetos; e ABN Amro Bank, dentre outras instituições de apoio.

³² Medida Provisória nº 1.911-8, de 28 de julho de 1999, e convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

criados: 1) Arco Norte; 2) Madeira-Amazonas; 3) Oeste; 4) Araguaia-Tocantins; 5) Transnordestino; 6) São Francisco; 7) Rótula; 8) Sudoeste; e 9) Sul. Em suma, a ênfase dos programas residiu em desobstruir os gargalos de infraestrutura para escoamento da produção, principalmente de commodities agrícolas e minerais, os chamados corredores de exportação.

A maior crítica para a lógica de Eixos, entretanto, residiu na não percepção de política regional que ultrapassasse o mero diagnóstico espacial do desenvolvimento brasileiro e da simples espacialização das iniciativas governamentais. Contudo, sua concepção contribuiu para a consolidação de uma nova forma de se pensar em política de desenvolvimento regional diferente daquela empreendida nos anos de 1950. (GALVÃO e BRANDÃO, 2003). Essa nova forma foi caracterizada pelo estabelecimento de programas no contexto de mesorregiões diferenciadas, que destacavam identidades e objetivos específicos para todos os conjuntos de regiões que dividiam potencialidades e vulnerabilidades a serem alvo de políticas públicas.

Entende-se que a atração de investimentos nos entornos de cidades médias, com boas condições de acessibilidade, assistidas pelas decisões de investimentos privados não promove a integração econômica, territorial e social do país como um todo (ARAÚJO, 1999; GONÇALVES, BRANDÃO e GALVÃO, 2003). Este fato apontou para a necessidade de uma ação efetiva do Estado no sentido de assegurar a congruência entre interesses de inserção global e integração dos espaços regionais, ou seja, apontou para a necessidade de formatar uma verdadeira política de desenvolvimento regional pautada em instrumentos de planejamento regional e urbano.

Em dezembro de 2003, o debate acadêmico em torno da questão regional e, especificamente, da urgência de se instituir uma política desse cunho no Brasil desdobrou-se na elaboração de uma proposta para discussão sobre o que ficou denominada Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A formatação adotada pela PNDR teve como embasamento principal as formulações advindas de especialistas do desenvolvimento regional brasileiro, como Tânia Bacelar de Araújo e Antônio Carlos Galvão, mediante coordenação do MI.

Na proposta trataram-se das definições, pressupostos e critérios básicos para a redução das desigualdades regionais no país e estabeleceu-se uma tipologia sub-regional por microrregiões. O objetivo era buscar novas dinâmicas de desenvolvimento a partir de ações efetivas e coordenadas para ativação de potencialidades e mitigação de disparidades em todo o território (BRASIL, 2003b). A proposta estava inserida em uma estratégia mais ampla que previa a restituição das superintendências de desenvolvimento regional (Sudam e Sudene), a

reformulação de programas regionais sob a responsabilidade do MI e a criação de Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Contudo, a proposta da PNDR percorreria durante os quatro anos subsequentes os bastidores das instituições políticas, sendo fonte coadjuvante em ações e programas do governo. No PPA de 2004-2007 (Brasil de Todos), por exemplo, destacou-se como importante uma atuação sobre a dimensão espacial das desigualdades, explicitada pela adoção dessa temática na composição do Megaobjetivo II: crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais, desafio n.18:

“reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais (sic) com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), valorizando as identidades e diversidades culturais e estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local (BRASIL, 2003b, p 57).

E no ano de 2006 ocorreu a adoção da tipologia sub-regional, assumida na proposta da PNDR, para diferenciar os limites do financiamento ao setor produtivo nas concessões dos fundos constitucionais de desenvolvimento.

Na eminência de um novo ciclo de programas governamentais, representado, sobretudo, pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um grande conjunto de medidas estratégicas formou as diretrizes do PPA de 2008-2011. Neste contexto, a institucionalização da PNDR finalmente ocorreu pelo Decreto Lei n. 6.047 de fevereiro de 2007. Assim, conforme o Artigo 1º do Decreto Lei a PNDR tem como objetivo

[...] a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição. (BRASIL, 2007b)

A retomada do desenvolvimento regional no país, para o enfrentamento das desigualdades regionais a partir dos potenciais endógenos locais, foi então ratificada pelo objetivo número 6 do referido PPA: “reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional” (BRASIL, 2007a, p. 46).

Institucionalizada e pertencente ao rol formal das políticas e objetivos do Governo Federal, a PNDR iniciava uma trajetória de desafios e consolidação. A partir da contextualização política, econômica e social até então discutidas, serão apresentadas a seguir

as premissas que nortearam a formulação da política e sua composição oficial. Dessa forma, tem-se a intenção de analisar a compatibilidade entre o que se constatou sobre a questão regional brasileira, aquilo que foi proposto e o que foi formalmente objetivado pela PNDR.

2.2.2 As premissas da PNDR

A PNDR, sendo uma política concebida por esforços de estudiosos do desenvolvimento regional brasileiro, não poderia assumir senão como sustentação básica para sua formulação, aspectos concernentes à contextualização nacional e regional da economia brasileira. Os contextos econômico e político, das recentes ações e implementações de caráter regional e da realidade de sobreposição escalar se fazem presentes de maneira inteligível na organização do raciocínio e de argumentação propostas na PNDR.

Em primeiro lugar, a PNDR assume ser uma Política de Governo, uma vez que o objetivo principal de combater a desigualdade no país excede o âmbito de atuação de um único departamento superior em que se articula determinado setor funcional da administração pública. O objeto de ação, ou seja, a redução das desigualdades de renda e de oportunidade se faz presente não só no Ministério da Integração Nacional, mas recebe destaque nos demais Ministérios (Trabalho, Educação, Transportes, Indústria, etc), cada qual com sua parcela de contribuição na equação onde a desigualdade deve alcançar resultado zero.

No âmbito da União cada Ministério tem sua finalidade de coordenação e competência distintas, porém cada função desempenhada deve ser compartilhada por áreas de coordenação geral do Governo, como a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Dada a aproximação de políticas ao aspecto territorial estas devem estabelecer relação recíproca e/ou sucessiva com as políticas de cunho regional.

Neste sentido, por exemplo, uma política de incentivo à indústria deve estabelecer relações de complementaridade com as ações desempenhadas para promoção de um setor produtivo de determinada região. Ou ainda, políticas de capacitação de mão de obra devem ser empreendidas em consonância com a necessidade de atendimento de recursos humanos qualificados escassos em determinada região.

A adoção de tal premissa, portanto, corresponde aos contextos de oportunidades de investimento que alcancem as diversas localidades do país, a possibilidade de atender a

demandas específicas de determinado projeto de desenvolvimento regional tornando-o operacional e progressivo e define o papel intransponível da escala nacional.

A segunda premissa assumida pela PNDR reforça sua consolidação como política de desenvolvimento nacional, uma vez que a considera uma Política de Âmbito Nacional. Conforme citado no primeiro capítulo, a única política explícita de desenvolvimento regional implementada no Brasil (período de 1950/60), buscou atuar apenas nas regiões consideradas “problemas” no cenário nacional. A questão macrorregional recebia inteira atenção das ações mobilizadas para sanar as desigualdades entre a região periférica (Norte e Nordeste) e central (Centro-Sul) do país.

A PNDR, entretanto, inserida em uma nova problemática regional, entende que agregada às diferenças regionais somam-se as sub-regionais. Assim, tanto a nova configuração produtiva nacional, descrita no capítulo 1, quanto a contextualização econômica apresentada no início deste capítulo, ratificam a constatação de que além das diferenças entre as grandes regiões encontram-se também diferenças intrarregionais, ou seja, diferenças entre estados e municípios de uma mesma região.

Dessa forma, a busca pela coesão e integração do território brasileiro exige o envolvimento dos três níveis de governo, de entidades dos setores produtivo e acadêmico, de organizações sociais, dentre outros. Nenhuma política que vise o desenvolvimento local está isolada de aspectos econômicos e sociais definidos em sua totalidade por cada agente participante da dinâmica da localidade em questão, pois são eles que formam as características básicas e constroem as identidades e potencialidades de cada subespaço do território brasileiro.

Cabe, por fim, ressaltar que nesta premissa, segundo seus formuladores, reside um dos pontos mais complexos da PNDR, uma vez que a integração entre os agentes é multilateral, vários interesses são colocados em foco e

[...] iniciativas que buscam intervir sobre outros problemas devem, na medida do possível, responder aos critérios emanados da PNDR. Isso demarca uma divisão de trabalho interna à Política: de um lado, os espaços onde a governabilidade é indireta e prevalece, sobretudo, a capacidade de persuasão dos parceiros para os seus propósitos; de outro, os espaços de intervenção mais direta, em que predominam os programas de desenvolvimento regional que devem constituir efeito básico de demonstração do rumo das ações. Nesse último caso, a Política deve organizar as ações com autonomia e consistência, pois se precisa ganhar expressão por todo o espectro das ações de governo e da sociedade, catalisando esforços dirigidos a outros campos. Deve, ainda, ser capaz de

mobilizar os recursos necessários e de operar com eficiência e eficácia seus instrumentos de ação mais direta. (BRASIL, 2005, p. 15)

Assim como na primeira premissa, ao assumir ser uma Política de Âmbito Nacional a PNDR atende à possibilidade de influir nas decisões de investimento regionalizado, nas condições necessárias para que projetos de desenvolvimento localizado possam contar com quesitos complementares que não se tornem obstáculos de consecução e reduz a transposição de escalas intermediárias na medida em que todos os atores têm inserção e envolvimento definidos.

A Abordagem em Múltiplas Escalas representa a última premissa sob a qual a PNDR desenvolveu sua organização e argumentação. Como visto, a percepção do desenvolvimento regional inserido em um contexto multiescalar esteve presente de maneira incisiva tanto no aspecto de uma Política de Governo, como de uma Política Nacional. Ratifica-se nesta premissa, portanto, que as agendas efetivas da PNDR devem considerar instâncias e iniciativas em múltiplas escalas e que o local não pode se apresentar de maneira autônoma na condução de ações para fins de política regional.

O alcance dos objetivos pretendidos pela PNDR compreende ações organizadas desde a escala supranacional, passando pelas escalas nacional, macrorregional, sub-regional e, por fim, a escala local. Ademais, cada escala detém um papel institucional e articulado com as demais: a nacional regula de maneira geral as desigualdades e orienta os grandes investimentos; a macrorregional articula as ações e elabora planos estratégicos de desenvolvimento; a sub-regional organiza e articula iniciativas em mesorregiões diferenciadas; e a intraurbana organiza e articula ações nas regiões metropolitanas e nas cidades em geral.

Atuar de maneira integrada em múltiplas escalas não deixa de possibilitar a exploração de potencialidades econômicas e socioculturais do local. Pelo contrário, especificidades, como criatividade e habilidades de determinada população, têm participação em um processo de desenvolvimento nacional que respeita e incentiva a heterogeneidade do território brasileiro. Permite-se, portanto, obter uma política regional condicionada a agir no apoio da população local e nos interesses da nação, não só via atração de empresas de grande porte, mas também do pequeno empreendedor local. Assim, a congruência de todas as premissas permite uma atuação na redução das desigualdades socioeconômicas por meio da criação de condições necessárias para o desenvolvimento sem que os participantes percam sua identidade e

importância no cenário nacional e de modo que eles próprios sejam responsáveis por mudar suas trajetórias.

2.2.3 Tipologia, escalas, instrumentos de ação e financiamento

A partir das premissas assumidas, o critério básico adotado pela Política residiu na atuação explícita em microrregiões que revelam discrepâncias em seus padrões de desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, espaços sub-regionais foram definidos e priorizados para que as ações específicas pudessem ser empreendidas com foco nos problemas e nas oportunidades locais.

A perspectiva microrregional ressaltou identificar áreas de alta renda, dinâmicas, de nível médio de renda ou em reestruturação, estagnadas, com potencial subutilizado ou deprimidas (ARAÚJO, 1999; GALVÃO e VASCONCELOS, 1999), visando atacar as deficiências locais e usar a diversidade como elemento propulsor do desenvolvimento. Tal identificação seria a base das prioridades de ação mediante uma tipologia de microrregiões geográficas diferenciadas de acordo com padrões e dinâmicas recentes de demografia e de dinamismo econômico e social.

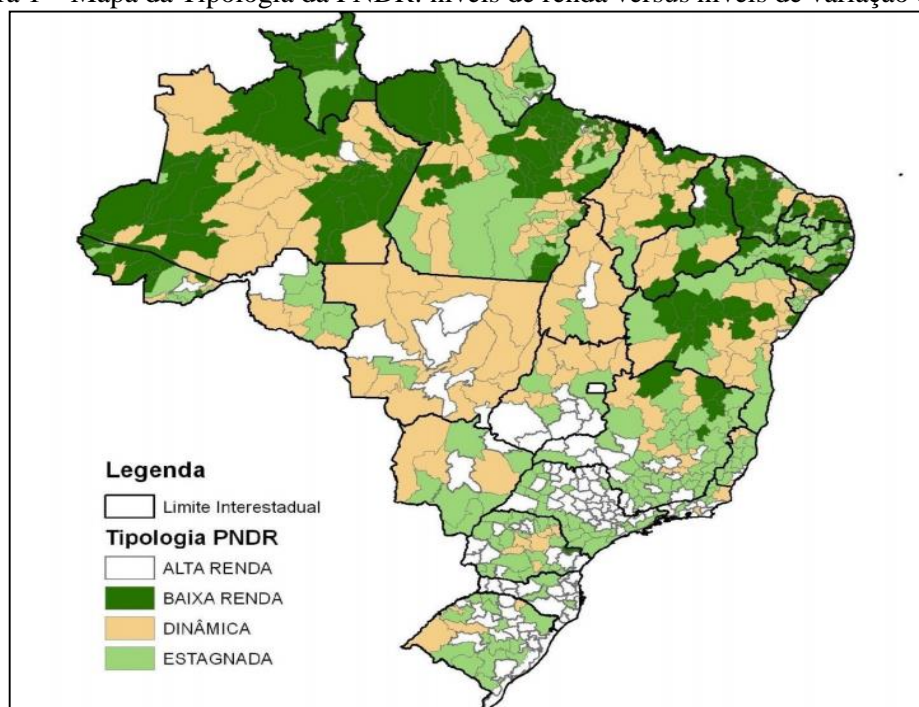
O sistema de classificação por tipos, utilizado pela Política, foi resultado de uma metodologia que cruzou duas variáveis chaves na concepção das microrregiões: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*. Os dados sobre o rendimento domiciliar médio foram obtidos pelos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e configuram uma variável estática que revela a riqueza relativa da população. Já os dados sobre o PIB *per capita* foram obtidos mediante variação dos PIBs municipais em trabalho elaborado pelo IPEA (1990 a 1998) e representam uma variável dinâmica que revela o potencial relativo de crescimento observado no período analisado.

A metodologia passou por uma atualização, em 2006, a partir de uma nova série de PIBs municipais para o período 1999-2002, divulgada pelo IBGE, e a aplicação do índice de cesta básica, divulgado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), na variável de rendimento domiciliar médio possibilitando obter a paridade do seu poder de compra.

Na figura 1 é possível verificar a disposição das microrregiões no mapa do Brasil³³. Microrregiões de Alta Renda são aquelas onde se encontra alto rendimento domiciliar por habitante, independente do dinamismo econômico observado. Predominam nas regiões Sul, Sudeste e parte do Centro Oeste e não são foco da política. Nas microrregiões Dinâmicas os rendimentos são médios e baixos, mas apresenta dinâmica econômica significativa. Prevalcem nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Já nas microrregiões Estagnadas o rendimento domiciliar é médio, mas o crescimento econômico é baixo. O dinamismo em tempos passados é refletido nas condições atuais dessas microrregiões que se encontram em toda a extensão territorial do Brasil, sobretudo, nas regiões Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste. E, por fim, nas microrregiões de Baixa Renda registram-se baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo econômico. São microrregiões caracterizadas pelas condições de pobreza e insignificante base econômica regional, predominam nas regiões Norte e Nordeste do país.

Figura 1 – Mapa da Tipologia da PNDR: níveis de renda versus níveis de variação do PIB



Fonte: MI/SDR – classificação com dados de 1991-2002.

Pertencente a um amplo conjunto de instrumentos e mecanismos de promoção ao desenvolvimento regional, a PNDR se propõe a atuar em diversas escalas e níveis sub-

³³ As variáveis encontradas no cruzamento foram divididas por quartis. Os primeiros 25% classificados como Alto (Alta Renda ou Alto Dinamismo), os 25% com piores resultados como Baixa, e os 50% intermediários como Média.

regionais que apresentam contrastes extremos e trajetórias territoriais socioeconômicas diferenciadas. Ao lado das recriadas agências regionais de desenvolvimento (SUDAM, SUDENE, SUDECO), dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), dos Fundos de Desenvolvimento (FDA, FDNE e FUNRES) e de outras ações e programas desde o desenvolvimento rural até a promoção de sistemas locais de inovação, a PNDR remete-se a ser o eixo central onde todos os esforços ganham a estruturação estratégica necessária para a concepção nacional de desenvolvimento abrangente e sustentável.

Neste sentido, a tipologia apresentada funciona como um balizador de ações e programas tanto no âmbito do MI quanto na atuação de outros ministérios e instituições de coordenação do governo federal. A definição de prioridades e a organização de iniciativas ocorrem mediante diagnósticos mais condizentes com a realidade e as necessidades de cada localidade pré-definida. A partir desses diagnósticos torna-se possível identificar e distribuir às diversas instâncias de competências a responsabilidade pela formulação e operacionalização das ações prioritárias.

No que tange à articulação das múltiplas escalas de intervenção, a Política não deixa de considerar a atuação dos diversos agentes no âmbito inter-regional e intrarregional. Dessa forma, as várias instâncias de intervenção suas competências e responsabilidades são pré-determinadas pela Política.

Inicialmente, à escala nacional cabe a definição de critérios gerais e de preterição de microrregiões em relação a outras de acordo com a urgência de intervenção. Nesta escala, representam o instrumental institucional do governo federal a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR)³⁴ e o Comitê de Articulação Federativa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Os organismos possuem a finalidade de formular políticas e diretrizes de integração nacional e coordenar e articular as políticas setoriais com impactos regionais a partir de uma agenda federativa compartilhada.

Na instância macrorregional cabe a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de ações e diretrizes e a promoção de iniciativas em localidades priorizadas. As agências de desenvolvimento regional SUDAM, SUDENE e SUDECO, já citadas, são as instituições que representam tais instrumentos de gestão regional.

³⁴ Com o baixo suporte político alcançado pela PNDR a Câmara acabou sendo desativada. Somente em meados de 2012 foi reativada no âmbito dos esforços para a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em curso no ano de 2012 e 2013 e que será tratada na seção seguinte.

A intervenção de tais instituições recai, sobretudo, na integração econômica da base produtiva local de maneira competitiva no mercado nacional e internacional.

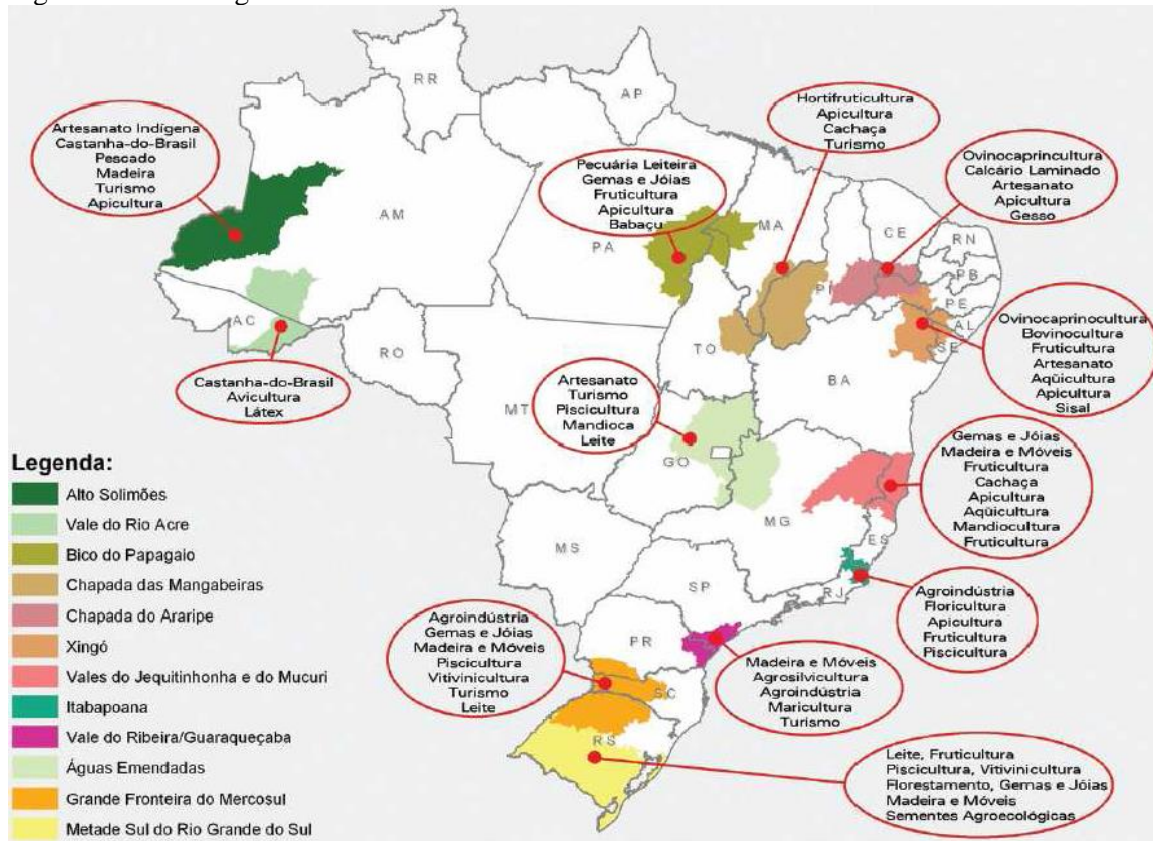
A última instância de intervenção compreende a dimensão sub-regional, que representa o braço operacional da Política. Nesta escala, os agentes locais podem constituir unidades representativas e participar de fóruns regionais de diálogo ou discussão entre o governo, as organizações civis e as organizações empresariais sobre os assuntos concernentes às áreas prioritárias e aos programas necessários e/ou em andamento, com o objetivo de estabelecer consensos e soluções. Não obstante, sua operacionalização permite descobrir identidades regionais mediante interação dos envolvidos e diminuir a tendência à formação de áreas de exclusão (desintegração) no circuito econômico de maneira a evitar ações deliberadas individualistas para reverter situações de adversidade regional.

No âmbito de intervenção das sub-regiões destacam-se as “mesorregiões diferenciadas” e as “sub-regiões prioritárias”, que representam os espaços institucionais formadores de consensos. Nas figuras 2 e 3 é possível verificar as 13 mesorregiões diferenciadas e as 9 sub-regiões prioritárias definidas quando da instituição da Política³⁵. Ademais, como áreas de tratamento prioritário e consensuais que justifiquem ações diferenciadas estão o Semiárido Brasileiro e a Faixa de Fronteira. No caso do semiárido a extrema pobreza, caracterizada sobretudo pelos longos períodos de seca e estiagem, debilitam a atividade econômica e prejudicam as escassas atividades produtivas. Já na faixa de fronteira a preocupação reside na estratégica integração econômica com os mercados de países fronteiriços.

³⁵ Atualmente as mesorregiões diferenciadas são 14: do Alto Solimões, do Vale do Rio do Acre, do Bico do Papagaio, da Chapada das Mangabeiras, do Xingó, da Bacia do Itabapoana, dos Vales do Ribeira E Guaraqueçaba, da Grande Fronteira do MERCOSUL, da Metade Sul do Rio Grande do Sul, do Seridó, das Águas Emendadas, da Chapada do Araripe, dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri e do Xingu (incluída em 2010 pelo Decreto nº 7.340, de 2010).

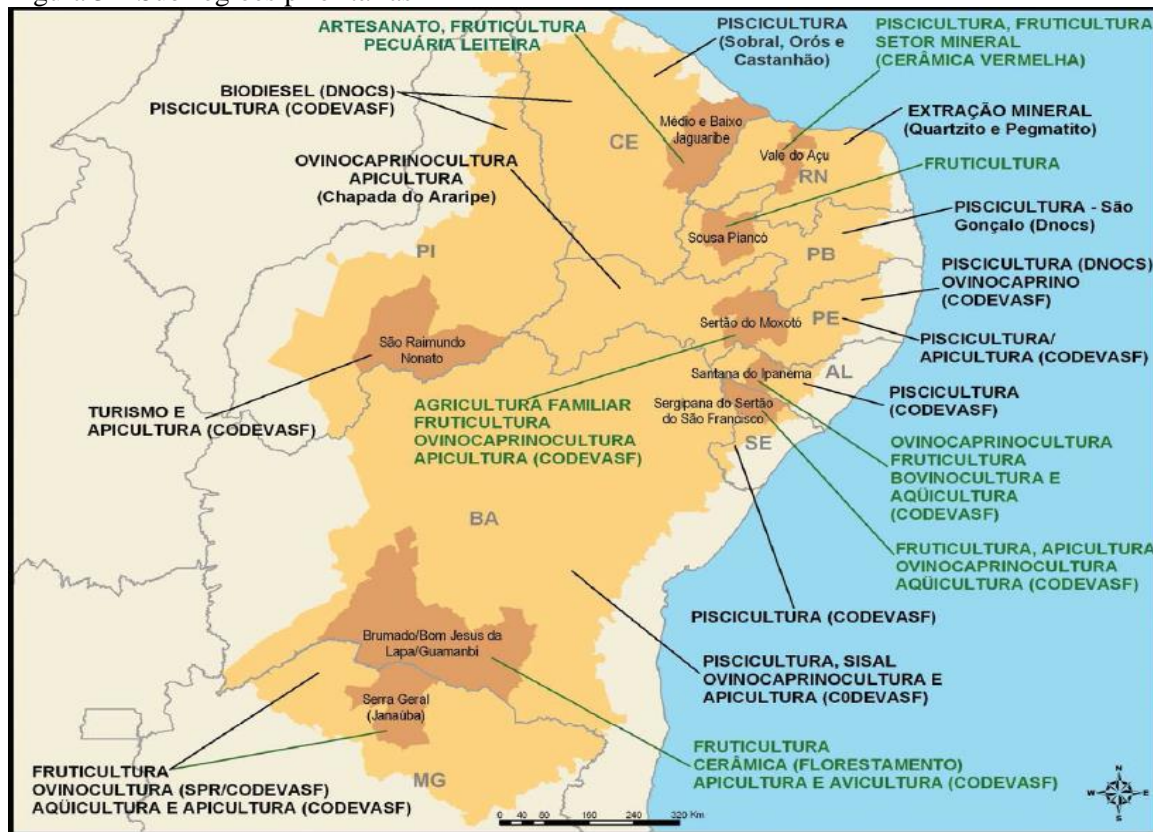
Já as sub-regiões prioritárias atualmente somam 11: São Raimundo Nonato (PI), Médio e Baixo Jaguaribe (CE), Vale do Açu (RN), Souza - Piancó (PB), Sertão do Moxotó (PE), Santana do Ipanema (AL), Sergipana Sertão do São Francisco (SE), Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi (BA), Serra Geral (MG), Sub-Região da Área de Abrangência do Plano da BR-163 Sustentável. (incluída pelo Decreto nº 6.290, de 2007) e Sub-região da Área de Abrangência do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu - PDRS do Xingu (incluída pelo Decreto nº 7.340, de 2010).

Figura 2 – Mesorregiões Diferenciadas



Fonte: MI/SDR

Figura 3 – Sub-regiões prioritárias



Fonte: MI/SDR

Definidas as microrregiões e as devidas instâncias de intervenção o planejamento e a implementação das ações concertadas ocorrem via programas determinados nos PPAs, no direcionamento dos recursos oriundos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento e outros instrumentos de financiamento não orçamentários.

Neste sentido, as discussões empreendidas por intermédio da PNDR resultaram na concepção de alguns instrumentos de ação. No âmbito regional criaram-se os Planos Macrorregionais de Desenvolvimento (Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE/2006), Plano Amazônia Sustentável (PAS/2008), e Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO/2007)) e os Planos Mesorregionais de Desenvolvimento.

Na escala nacional fomentaram-se alguns programas governamentais de gestão e promoção do desenvolvimento regional. Programas específicos como o Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO), o Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER), dentre outros.

No PPA de 2012-2015 (Plano Mais Brasil), os diversos programas governamentais foram compilados em três: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; Integração Sul-Americana; e Segurança Alimentar e Nutricional. No caso específico do PDFF, ocorreu o desmembramento para os programas de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e de Integração Sul-Americana. Já o PROMESO é incorporado somente ao primeiro, neste com destaque para o apoio às cadeias produtivas e APLs .

Além da compatibilização desses e outros diversos programas cabe destaque ainda para outras duas ações direcionadas à questão regional. A primeira refere-se na incumbência dada à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR-MI), mediante atuação nacional, das ações ligadas à inclusão produtiva por meio de sua integração no Plano Brasil sem Miséria³⁶ do Governo Federal, principalmente por iniciativas no Programa Água para Todos.

A segunda diz respeito à adoção de estratégias descentralizadoras no que tange à abertura para que novos atores e arranjos institucionais locais aumentem suas participações nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Para tanto, foram criadas

³⁶ Decreto Nº 7.492, de 02/06/2011.

as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES)³⁷, como uma forma adicional de construção de redes de cooperação que envolvam municípios de mais de uma Unidade da Federação.

Quanto às formas de financiamento da PNDR, por fim, estão os recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e dos entes federativos, incentivos fiscais e dos já citados Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos de Desenvolvimento Regional. À Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) e aos Departamentos de Prospecção, Normas e Análise dos Fundos e de Financeiro e Recuperação de Projetos, compete realizar prospecções, propor diretrizes, normas, estratégias e orientações gerais, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades desenvolvidas com os recursos do fundo e dos incentivos.

No que concerne aos incentivos e benefícios fiscais, a PNDR concede às empresas instaladas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE diversas modalidades. Dentre estas modalidades estão: a redução de até 75% e reinvestimento de até 30% do imposto de renda (IR); isenção do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e depreciação acelerada incentivada, para efeito de cálculo do IR e do desconto, no prazo de 12 (doze) meses contado da aquisição, dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS.

Conforme apontado no capítulo 1, a operacionalização dos recursos que dependem de dotação orçamentária representa uma das grandes deficiências no financiamento do desenvolvimento regional. Dessa forma, cabe destacar os esforços empreendidos para a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (ARAÚJO, 1999; BRASIL 2010), que seguem inviabilizados pelos impasses na Proposta de Emenda à Constituição sobre a Reforma Tributária (PEC 233/2008) à qual a instituição do FNDR está vinculada.

2.3 PNDR: balanço e alternativa

2.3.1 A PNDR I: de 2007 a 2010

³⁷ Atualmente os RIDES existentes são do Distrito Federal e entorno, Juazeiro-BA e Petrolina-PE, e Grande Teresina-PI.

O período que compreende os anos de 2003 a 2010 é marcado por movimentos importantes. No mundo o crescimento das economias emergentes e as crises econômicas nos países desenvolvidos marcaram relações e alteraram paradigmas em uma nova configuração do cenário global.

No Brasil, pela ótica econômica, o inicial “boom” das exportações de *commodities* e o posterior crescimento do mercado interno sustentaram níveis baixos, porém positivos, de crescimento econômico. No âmbito social, o retorno do Estado atuando de maneira ativa em políticas públicas, principalmente de transferência de renda, resultou em 31 milhões de brasileiros entrando para classe média e 20 milhões³⁸ saindo do nível de extrema pobreza. Dessa forma, apesar dos vários desafios e progressos necessários, em uma perspectiva mundial o Brasil foi um dos poucos, senão o único, a crescer economicamente com inclusão social.

Na questão regional, conforme apresentado, a necessidade de redução dos desequilíbrios regionais e de convergência de realidades locais apresentam-se como grandes desafios que o país ainda busca superar. Constatou-se que a dinâmica produtiva da economia brasileira reservou para as regiões periféricas as maiores taxas de crescimento médio no período pós 2007. Entretanto, grande parte dessas regiões não detém participação expressiva na formação do PIB nacional e enfrentam desigualdades nas condições de vida, no que tange o acesso a serviços básicos e a oportunidades de desenvolvimento endógeno.

O propício contexto nacional incitou o retorno de uma política regional à agenda governamental. Diferentemente da política engendrada nas décadas de 1950-60, a PNDR caracteriza-se por ter uma nova abordagem que busca a mobilização e o fortalecimento do potencial endógeno, a valorização dos atores locais, a complementariedade em múltiplas escalas e ação sub-regional em uma perspectiva de longo prazo. A proposta central da PNDR em atuar na heterogeneidade interna das macrorregiões aliada a um critério distinto de elegibilidade tornou-a distinta.

Entretanto, a PNDR foi suscetível a alguns obstáculos que a reduziram a uma lei de “*letra morta*”, uma política desarticulada ou meramente a uma tipologia de microrregiões (PEREIRA, 2009; BRASIL, 2010; IICA, 2011; KARAM, 2012; COREDEs/RS, 2013;

³⁸ Em 2013, o governo brasileiro adotou uma nova definição para a classe média brasileira. Ao considerar a renda familiar como critério básico, uma comissão formada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República definiu que a nova classe média é formada pelos indivíduos que vivem em famílias com renda per capita entre R\$ 291 e R\$ 1.019. A comissão dividiu em três grupos: a baixa classe média, entre R\$ 291 e R\$ 441; a média classe média, entre R\$ 441 e R\$ 641; e a alta classe média, R\$ 641 e inferior a R\$ 1.019. Disponível em < <http://www.sae.gov.br/site/?p=17351#ixzz21C6bKXan> > Acesso em: 20 nov. 2013.

OCDE, 2013). Especialistas da temática destacam como pontos falhos para a consolidação da Política a exígua coordenação da governança institucional (vertical e horizontal), a sobreposição de áreas e competências e a identidade da PNDR atribuída a um simples instrumento tipológico e programático para a problemática social.

No primeiro aspecto, apesar de ter sido integrada ao planejamento governamental e ter se tornado base para os macro-objetivos dos últimos três PPAs, a proposta na prática não obteve adoção efetiva nos interesses do Governo Federal. O maior exemplo dessa proposição reside na dificuldade de construir e gerar um consenso de que uma política de desenvolvimento regional deva ter caráter nacional e não ser uma política apenas para algumas regiões. Isto refletiu em grandes dificuldades, principalmente a não criação do FNDR o que acabou por inviabilizar em grande medida a operacionalização da Política e o alcance de seus objetivos.

As consequências da falta de uma fonte de financiamento periódica e estável comprometeram a viabilização dos principais programas instituídos pela Política. A priorização das microrregiões – mesorregiões – foi a base de atuação dos programas da PNDR, sobretudo, nos estímulos aos sistemas e APLs. Os formuladores da Política entenderam que estes seriam mecanismos adequados para impulsionar a dinâmica econômica e a inclusão social nos territórios priorizados.

Com este escopo o MI, coordenador e articulador dos programas, tentou atuar na reversão das desigualdades regionais por meio de programas como PROMESO, CONVIVER e PDFF. Neste ponto, portanto, encontra-se um dos grandes obstáculos da Política em combater as desigualdades e a exclusão social. Como os três programas são dependentes de recursos de origem orçamentária, na falta de um Fundo específico os constantes contingenciamentos e o planejamento inadequado da disponibilização de recursos prejudicaram o poder de ação de tais programas.

Assim, a alternativa encontrada pelo MI residiu na obtenção de recursos via emendas parlamentares. Ao tomar como exemplo o PROMESO constatou-se que para o ano de 2009 as emendas parlamentares representaram 95% dos recursos disponíveis para executar as ações. O uso de tal origem de recursos, por conseguinte, descaracterizou o programa, uma vez que os projetos já chegavam com objetos e localidades beneficiados definidos, ou seja, sem passar pela apreciação de prioridades que constam dos programas e projetos definidos na Política.

Neste sentido, destaca-se um trecho da análise crítica da execução orçamentária do PROMESO de 2011 (BRASIL, 2012a, p. 38-39):

[...] deve-se atentar para o fato de que programa está inserido na dinâmica de execução orçamentária geral do governo federal. O programa é fortemente atingido pelo contingenciamento de recursos aplicado pelas diretrizes econômicas de governo, que são pressionadas a atuar no sentido de contenção de gastos. Por este motivo, os recursos financeiros são disponibilizados aos Ministérios em pequenas parcelas (em relação ao montante total) durante o ano, concentrando essa disponibilização, quase em sua totalidade, nos dois últimos meses do ano, o que também inviabiliza a análise técnica dos documentos, tornando inviabilizada também a execução física dos projetos em 2011. Assim, há uma utilização excessiva de cláusulas condicionantes na celebração de convênios e os respectivos projetos são analisados posteriormente, para só então seguirem para a liberação dos recursos (execução de projetos mediante restos a pagar). A disponibilização tardia de recursos financeiros acarreta, ainda, cancelamento ou necessidade de revisão de projetos (fracionamento) e inexequibilidade de destaques orçamentários.

E do Relatório de Eventos de Risco no Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso) realizado pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2009:

Entende-se então que há fragilidades no mecanismo de alocação de recursos ao programa, já que as emendas parlamentares não garantem sustentabilidade a longo prazo. Pela própria natureza do instrumento, não há garantias de que as emendas serão apresentadas nos anos seguintes nem que, se propostas, serão aprovadas pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. Além da falta de sustentabilidade do programa, há a possibilidade de seu uso político. Um mecanismo de controle utilizado eventualmente pelo Ministério da Integração Nacional e pela Codevasf é a orientação aos parlamentares no sentido de propor emendas a projetos de desenvolvimento regional considerados relevantes por esses órgãos. (BRASIL, 2009, p. 07).

Além do problema de falta de recursos adequados às premissas da Política, os relatórios ainda citam a dependência de parcerias e convênios e a dificuldade em encontrar instituições, sobretudo nas áreas deprimidas, que apresentem capacidade técnica e administrativa, inserção local e credibilidade financeira para elaborar e executar projetos. Ademais, questões relacionadas à gestão de desempenho (VILAR, 2010)³⁹ dos programas e ao corpo técnico suficiente e capacitado, são outros pontos identificados como fatores de risco para a consecução do programa.

³⁹ O governo brasileiro e a Comunidade Europeia firmaram uma parceria estratégica durante a Primeira Cúpula União Europeia (UE)-Brasil, realizada em Portugal em julho de 2007. O programa bilateral de cooperação estabelecido para o período de 2007-2013 promoveu, em 2008, a criação do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil. Dentre as áreas que recebem consultoria técnica encontra-se a temática do desenvolvimento regional. As experiências e orientações vindas da UE no campo de ação das políticas regionais configuram-se de extrema valia e de grande contribuição, uma vez que a política de coesão adotada na UE é vista como um caso bem sucedido nas suas concepções e operacionalização, conforme destacou Araújo (1999).

Mesmo no que tange à atuação dos fundos de desenvolvimento e investimento a realidade apresentada pelos relatórios e avaliações revelam a necessidade de conformidade das ações de tais instrumentos de financiamento com as diretrizes da PNDR (BRASIL, 2010). Assim, parece existir uma desarticulação que começa dentro do âmbito setorial de condução da política e que acaba por se estender às demais políticas setoriais.

Dentro do planejamento governamental a PNDR convive com inúmeras outras políticas que na falta da adoção desta como o eixo central das ações setoriais regionalizadas revela a fragmentação institucional e a limitação no alcance de inovação nas relações institucionais propostas pela Política. Dessa forma, sem o aporte político necessário a PNDR não conseguiu representar o papel de articuladora de todas as iniciativas que norteiam o desenvolvimento regional/territorial no período de sua consolidação.

A integração de esforços multiescalares tanto na instância federativa (verticalista) quanto no âmbito de atuação das diversas políticas setoriais (horizontalista) se apresentou diversa daquela preconizada pela PNDR. A dificuldade de articulação entre programas e órgãos federais com recortes territoriais diferentes, reforçada pelo interregno nas atividades exercidas pela CPINDR e da falta de instrumentos de monitoramento e avaliação (LIMA, 2010), implicou na indefinição de demandas prioritárias e dispersão de esforços.

A perda, ou melhor, o não alcance da sinergia no empreendimento de programas condicionados por estruturas federativas e setoriais paralelas de encaminhamento de demandas revelaram superposição e dificuldades nas definições de projetos e localidades. A confusão entre os atores políticos e sociais atuantes nas diferentes instâncias causou a ineficiência dos instrumentos e o distanciamento no alcance dos objetivos pretendidos pela Política. Neste aspecto, por meio de uma abordagem institucional, destaca-se o trabalho de Karam (2012)⁴⁰, que a partir de uma análise de políticas e programas executados pelo Governo Federal no período de 2003-2010, constatou

[...] uma grande desarticulação entre as iniciativas, com sobreposição de públicos-alvo e escalas de intervenção, conflitos de interesses, redundância de ações, ausência de agenda comum, além de fragilidades organizacionais generalizadas. Embora reconhecendo-se a legitimidade da existência de múltiplos interesses no processo de formulação de políticas públicas, o grau

⁴⁰ O autor analisou seis políticas e programas executados pelo governo federal no âmbito dos ministérios da Integração Nacional (PNDR); do Desenvolvimento Agrário (Programa Territórios da Cidadania); do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local); do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais); e do BNDES (Política de Dinamização Regional e Política para Apoio a Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento Local).

de fragmentação detectado sugere que a ação governamental dificilmente logrará êxito na redução das disparidades regionais/territoriais como pretendido, principalmente à luz da inexistência de institucionalidades capazes de mediar as tensões presentes (KANAM, 2012, p. 06).

A desconexão entre programas (verticais e horizontais) e recursos (orçamentários e fundos) invariavelmente levou ao segundo aspecto de obstáculo à consolidação da PNDR. Uma das contribuições mais importantes da PNDR foi a percepção do Brasil e da realidade regional além da abordagem macrorregional, ou seja, todo território brasileiro é dotado de heterogeneidade social e produtiva que exige uma política nacional de ação regional. Como a tipologia da PNDR esteve desagregada de condições de financiamento e das premissas de coordenação multiescalar as iniciativas perceberam um caráter localista e pulverizado.

Neste sentido, à medida que a tipologia ganhava certa aplicabilidade e visibilidade tornou-se alvo de contradições e de contestações. A aderência da tipologia aos programas em que foi empregada, entretanto, envolve antes de discussões metodológicas sua percepção integrada e articulada às proposições previamente definidas pela PNDR. Dessa forma, a identidade da Política limitada à sua tipologia ou, conforme indicou Pereira (2009), o sobressalto da tipologia em relação à política prejudica todo o propósito delineado e institucionalizado em 2007. A tipologia é dita como adotada, porém, a efetividade com que é empregada não atinge aos objetivos que a Política busca alcançar.

Os fatos abordados corroboram, portanto, a conclusão de que em sua fase inicial a PNDR revelou a importância da adoção política e do planejamento governamental para que os esforços dispendidos em um conjunto de iniciativas compromissadas com a redução das desigualdades sociais e regionais não evaporassem na incúria dos atores políticos e institucionais.

Por conseguinte, se é inteligível a urgência em dirimir a realidade atual e futura das desigualdades sociais e regionais no Brasil, tais constatações corroboram a necessidade e exigência de uma reformulação e revitalização da PNDR para os próximos anos.

2.3.2 A PNDR II: pós 2010

Mediante o retorno ativo do Estado na promoção de políticas públicas, a exemplo do PAC e do Programa Bolsa Família, a redução da pobreza e o estímulo ao crescimento da

economia brasileira registraram importantes resultados para o país. Contudo, apesar dos avanços alcançados nos últimos anos, as heranças social e regional revelam uma pesada dívida de desigualdades por sanar.

Nos últimos 10 anos, a desigualdade entre os rendimentos das regiões diminuiu impulsionada, sobretudo, pelas regiões menos desenvolvidas do país. Dados das contas regionais do IBGE revelaram que, entre 2000 e 2010, o PIB *per capita* cresceu em estados ditos periféricos, com destaque para Tocantins que em relação à média nacional cresceu de 42% para 74,1%, Roraima de 66,3% para 83,6% e Rondônia de 77% para 89,8%. Ainda que certa evolução positiva tenha sido verificada, alguns estados persistem em registrar percentuais abaixo de 50% da média nacional, casos de Maranhão, 41%, Piauí, 42,1%, e Alagoas, 46,8%⁴¹, enquanto São Paulo, por exemplo, registrou quase 180% da média.

O crescimento sustentado pelo consumo interno e por políticas sociais redistributivas são os fatores centrais do recente processo de desconcentração produtiva e relativa convergência de rendas. O ritmo dessa convergência, não obstante, é lento e os vetores da desconcentração caminham de forma a fragmentar o tecido produtivo, com baixa integração local, induzido por ilhas de dinamismo, guerra fiscal e fragilização dos laços de complementaridade. Em um estudo divulgado pelo IPEA (2010) denotou-se a lentidão da convergência de rendas indicando que na atual cadência a região Nordeste alcançaria 75% da média nacional apenas em 2074.

Essa constatação somada à realidade exposta no decorrer desta pesquisa reforça a urgência de colocar a política regional no centro da agenda de prioridades do Estado brasileiro. Segundo Relatório Territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2013, p. 18) “A redução da pobreza não será sustentável sem a criação de empregos locais e sem crescimento. As políticas sociais devem, portanto, vir acompanhadas de políticas voltadas à criação de emprego e crescimento endógeno”. O relatório ainda destaca cinco questões chaves para que a política regional não fique apenas no “papel” e tenha capacidade e condições efetivas de mudar a realidade regional brasileira:

- I. Sobressair à fragmentação das políticas em várias dimensões;
- II. Alcançar a coordenação das políticas mediante congruência da autonomia e da política dos governos subnacionais ao interesse nacional;

⁴¹ Na União Europeia são consideradas regiões atrasadas aquelas que registrem PIB *per capita* abaixo de 75% da média da Comunidade Europeia.

- III. Substituir a estratégia “curto prazista” de atendimento a demandas por uma estratégia de crescimento endógeno, por meio da identificação de potenciais locais;
- IV. Promover a capacitação institucional e administrativa dos agentes subnacionais, proporcionar o acesso às informações e fortalecer os canais de complementaridades horizontais e verticais;
- V. Desenvolver novos e aprimorar os existentes mecanismos e indicadores de monitoramento e avaliação das ações.

Conforme visto na seção anterior, a PNDR em sua fase inicial possibilitou uma rica experiência que gerou importantes pontos de continuidade, correção e melhoria. Os novos instrumentos criados, a nova dimensão geográfica adotada, o novo perfil de governança proposto e a ênfase na diversidade regional não mais como um problema, mas, como um ativo que se traduz em potencial econômico, promoveu uma revolução na forma de se tratar a questão regional no Brasil. Por isso, apesar dos obstáculos interpostos na trajetória de consolidação da Política, tornou-se um consenso entre os agentes que a defendem a importância de avançar para uma fase de reformulação e fortalecimento.

Como objetivos pré-estabelecidos, o escopo de referência para a nova PNDR buscou combinar equidade com competitividade por meio de dois objetivos principais (BRASIL, 2012b, p 13):

- I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra (sic) regionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais;
- II. Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.

Para alcançar um quadro institucional que possibilite a consecução dos objetivos propostos, a nova Política terá como primeiro grande desafio instituir o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR). Na formação esquemática do SNDR consideram-se três níveis de arranjos institucionais: o estratégico, o tático e o operacional. No nível estratégico concentra-se a formação das estratégias nacionais por meio do Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território, constituído por chefes de estados, ministros e representantes da sociedade civil. No nível tático são atribuídas à aprovação dos Planos de Trabalho Plurianual e a coordenação de ações operadas nos territórios, sob responsabilidade da Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais. E no nível operacional, como sua

própria denominação adianta, residem as ações diretas de caráter funcional, com a atuação de Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território e Instâncias Supramunicipais e/ou Sub-regionais.

O segundo grande desafio concerne em instituir e consolidar mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional. Como visto anteriormente, os instrumentos de oferta de recursos apresentam muitas limitações, discrepâncias e sobreposições entre si. No atendimento às demandas de infraestrutura social e econômica os atuais fundos, incentivos, programas e instituições provedoras de crédito demonstram deficiências na distribuição mais proporcional dos recursos em regiões menos desenvolvidas e para além das esferas macrorregionais.

O significativo déficit de fontes estáveis e coordenadas reflete na incapacidade de combater a guerra fiscal e outras atitudes localistas instauradas nos anos recentes. Com recursos escassos e desarticulados e um sistema bancário, privado e público, pouco propenso a ofertar crédito adequado às características locais de territórios menos dinâmicos, a articulação dos diferentes mecanismos de financiamento e criação do FNDR são vistos como essenciais para qualquer tentativa de desenvolvimento regional no Brasil. A concretização do FNDR, todavia, parece sucumbir nos entraves da quase utópica Reforma Tributária e amplia, assim, a complexidade desse elemento na constituição da nova Política.

No que tange ao aspecto geográfico, o documento de referência também previamente definiu como Regiões Elegíveis da PNDR II a totalidade do território abrangido atualmente pela SUDENE, SUDAM e SUDECO e os espaços situados no Sul e Sudeste classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente do dinamismo. As Regiões Elegíveis ainda serão classificadas em Regiões Programa (RPs), Sub-Regiões de Planejamento (SRPs) e Regiões Programas Especiais (RPEs), nas quais “em função de suas peculiaridades e/ou identidades, devem ser objeto de programas de intervenção e planejamentos específicos” (BRASIL, 2012b, p. 36)⁴².

Já no aspecto tipológico, reconheceu-se a utilização simplista, por vezes, automatizada e desarticulada da tipologia na definição de programas e ações, “[...] sobretudo os bancos de desenvolvimento, usando mecanicamente a classificação da tipologia para definir condições e diferenciais de financiamento” (BRASIL, 2012b, p. 39). Concorde-se que o tratamento adequado dos diferentes espaços deve fazer uso de instrumentos práticos e de fácil compreensão, contudo, o uso desses não deve se sobressair à avaliação crítica e detalhada de

⁴² Para uma consulta das referidas regiões definidas *a priori* ver BRASIL, 2012b, p. 36 e 37.

peculiaridades e especificidades inerentes a cada subespaço foco das ações. Para tanto, na proposição da PNDR II prevê-se o aprimoramento da tipologia adotada na primeira fase.

As variáveis utilizadas na tipologia pretendiam transmitir dois aspectos chaves na realidade das regiões (relembrando: renda e dinamismo). Conforme apresentado anteriormente, no aspecto renda utilizou-se a variável rendimento domiciliar médio e no aspecto dinamismo a variação do PIB *per capita*.

Compreendeu-se, entretanto, que o aspecto baseado na variação do PIB *per capita* causa uma distorção na tipologia. Na sua composição o cálculo do PIB *per capita* considera a dinâmica econômica e a dinâmica populacional, assim, dado que nas regiões cuja dinâmica econômica é significativo o crescimento acelerado do PIB, tende a atrair fluxos migratórios e comprimir o efeito da atividade econômica na mensuração do PIB *per capita*. Outro exemplo de distorção ocorre nas regiões onde o setor primário é a grande fonte de dinamismo, pois dependendo do ano de coleta dos dados para a mensuração do indicador a classificação pode ser inadequada. Dessa forma, o critério de elegibilidade camufla o dinamismo real de determinada região, uma vez que parece ser suscetível às condições conjunturais.

O aprimoramento da tipologia passará pela inclusão de outras variáveis, como, por exemplo, grau de desigualdade de renda interna da microrregião, índice de desenvolvimento humano (IDH), indicadores de fluxos de migração ou imigração, grau de agregação de valor na produção local, dentre outros (COREDES/RS, 2013). Além disso, o aperfeiçoamento também buscará reafirmar que a tipologia não deve ser eleita de forma desgarrada dos objetivos e ações concretas para o desenvolvimento regional.

Na tentativa de discutir e efetivar o escopo desses e de outros elementos da PNDR II, em março de 2013, uma parceria entre o MI na figura da SDR, o IPEA e órgãos dos governos federal e estadual culminou na realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR). A fim de empreender uma nova fase para a PNDR a I CNDR foi construída ainda no ano de 2012 por meio de Conferências Estaduais e Distrital (COE/COD) e Conferências Macrorregionais. O propósito das COE/COD foi promover primeiro o debate da questão regional nas 27 unidades da federação sob a ótica dos agentes locais. Participantes do setor público, da sociedade civil e empresarial e de instituições de ensino e pesquisa desenvolveram propostas de abrangência estadual, mas com perspectiva macrorregional e nacional, do qual resultaram princípios e diretrizes para a PNDR II.

A falta de consenso federativo, identificado como um dos grandes pilares que se frustrou na PNDR I, revelou a importância da formatação de propostas “de baixo para cima”, porém dentro dos limites de competência e atuação das escalas regional e nacional. Dessa

forma, nas COE/COD foram eleitos delegados representativos (443) de cada estado e as propostas foram encaminhadas e discutidas na etapa macrorregional e, por fim na I CNDR em Brasília. As propostas foram direcionadas tendo em vista quatro eixos temáticos definidos no Texto de Referência da I CNDR, que são os seguintes (BRASIL, 2012b, p. 16-25):

Eixo I – Governança, Participação Social e Diálogo Federativo.
Eixo II – Financiamento do Desenvolvimento Regional.
Eixo III – Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade.
Eixo IV – Vetores de Desenvolvimento Sustentável.

Ainda de acordo com o documento de referência, para o debate nacional dos grupos de trabalho foram recebidas e sistematizadas 800 propostas. Os grupos de trabalho, formados por delegados e convidados com direito a voto, tiveram como objetivo priorizar e qualificar os princípios e diretrizes dos respectivos eixos temáticos. Ao final dos debates e trabalhos as propostas foram votadas e tais diretrizes e convicções fundamentais foram definidas para a composição do plano de metas que irá implementar a PNDR II. Uma comissão interministerial formada por 16 ministérios terá o prazo de 180 dias para elaboração e encaminhamento ao Congresso Nacional do projeto de lei da nova PNDR.

Como essa dissertação findará antes da promulgação da nova Política cabe exprimir, por fim, alguns dos desafios que se espera superar com o novo texto e as condições de viabilidade e aplicabilidade a serem instituídos.

Em primeiro lugar espera-se que a PNDR se consolide como Política de Estado, que seja permanente e ultrapasse as linhas delimitadoras de governos e partidos. Segundo, que a gestão federativa e a articulação institucional sejam finalmente alcançadas e solidificadas pelos princípios de cooperação e coordenação. Terceiro, que o padrão de financiamento do desenvolvimento regional encontre mecanismos concretos, periódicos e previsíveis. Quarto, que o novo paradigma de tratamento da questão regional seja fortalecido, que a heterogeneidade continue sendo vista como o ativo essencial para atenuar as disparidades regionais e sociais dos territórios. Quinto, e último, que os agentes envolvidos recebam condições estratégicas, táticas e operacionais para promover o desenvolvimento local e nacional almejado.

2.3.3 Financiamento do desenvolvimento regional: uma alternativa

A avaliação sobre os desdobramentos da PNDR, sua implantação e tentativa de consolidação, reportaram duas questões chaves na experiência nacional: a coordenação institucional vertical e horizontal e a necessidade de fontes de financiamento estáveis e articuladas, ambas em uma abordagem regionalizada.

A peculiaridade do federalismo brasileiro, promovida pela Constituição Federal de 1988, implica, por vezes, consequências contraditórias quando analisado sob a abordagem coordenativa dos efeitos regionais/territoriais das diversas políticas empreendidas no país. Caracterizado por uma estrutura fiscal descentralizada, promovedor de autonomia financeira e política dos governos subnacionais e complementado por um desarticulado mecanismo de distribuição de recursos, o atual pacto federativo ainda não logrou alcançar desenvolvimento com cooperação e integração nacional (JAYME JR. e CROCCO, 2005; MENDES, 2012).

Neste aspecto, a liberalização econômica e financeira processada, a partir da década de 1990, aumentou a complexidade das relações federativas e incentivou cada vez mais a conexão local com os interesses dos mercados internacionais. O resultado desse cenário, já foi explicitado por diversas vezes no decorrer da presente pesquisa, a relembrar, iniciativas e ações localistas que deprimem os laços de complementaridade das cadeias produtivas nacionais, principalmente pela configurada guerra fiscal e, por conseguinte, intensificação das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões do Brasil.

No passo em que o Brasil busca consolidar seu crescimento econômico, com sustentação da inclusão social e produtiva, a desconcentração regional da atividade econômica se mostra peça fundamental para o alcance de ambos os propósitos. Neste contexto, constatou-se que a atual dinâmica produtiva apresenta, de maneira reconfigurada, sérias discrepâncias em termos inter-regionais e intrarregionais que não foram dirimidas por uma política que na prática conseguisse alcançar o planejamento regional como pilar diretivo dos agentes e recursos envolvidos e dos processos para o desenvolvimento de projetos e programas.

Nos esforços para implementação da PNDR, o destaque para a integração de iniciativas e o uso de fundos para o financiamento das ações regionais foi amplamente difundido e pretendido por diferentes atores das esferas política, econômica e social. Neste aspecto, e com a pretensão de direcionar atenção à questão do financiamento, cabe destacar que em seu artigo 6º (BRASIL, 2007b), a Política explicita os seguintes instrumentos para gerir financeiramente as ações propostas:

I - Orçamento Geral da União (OGU);

- II - Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO);
- III - Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA);
- IV - outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais;
- V - recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; e
- VI - incentivos e Benefícios Fiscais.

É fácil perceber a importância dos fundos na formação e definição dos principais meios de financiamento do desenvolvimento regional brasileiro. Mesmo em países que apresentam consolidada política regional, a criação e o gerenciamento de fundos são consensuais, como, por exemplo, é o caso da política regional da União Europeia que conta com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC)⁴³. Ocorre, entretanto, que no caso das experiências internacionais, os fundos possuem dimensão nacional e coordenação multidimensional e não macrorregional e desgarrada, como é no caso brasileiro, ou seja, os fundos regionais no Brasil não atuaram na inversão de recursos para a convergência de todas as regiões atendendo e considerando cada especificidade local dentro de um planejamento multiescalar.

A necessidade de revisar o complexo sistema tributário nacional, não obstante, configura-se o atual entrave para a criação do FNDR, proposto desde a PNDR I. Distorções em aspectos fiscais como arrecadação, distribuição e alocação dos recursos, e a possibilidade de compatibilizar capacidade tributária e competência de provisões, há algum tempo, alertam para a necessidade da Reforma Tributária. Diante da latente questão regional, e um ano após a institucionalização da PNDR, conforme destacado anteriormente, no âmbito da PEC 233/2008, propôs-se a criação do FNDR. O FNDR em seu *modus operandi* seria um instrumento para atender os territórios com déficit de desenvolvimento, localizados em todas as regiões e escalas.

O insucesso de outras tentativas em aprovar e implementar uma reforma no sistema tributário nacional e as constantes frustrações e “remendos” para sustentar os programas de desenvolvimento regional no âmbito da PNDR, porquanto, indicam a necessidade de buscar outras formas concretas e exequíveis para viabilizar a nova Política. Dessa forma, o presente trabalho identifica, como alternativa plausível, a adequação e a intensificação dos agentes financeiros oficiais no mecanismo de financiamento do desenvolvimento regional.

⁴³ Para informações sobre a política regional da União Europeia acessar <http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pt.cfm>

Independente da corrente econômica adotada entende-se que as relações monetárias contribuem de alguma maneira na determinação das características do espaço econômico, seja ele nacional ou local⁴⁴. No caso brasileiro, a constatação de que os problemas de desigualdade entre regiões também corresponderiam às relações locais entre o sistema financeiro e o setor produtivo é explicitado quando se verifica a concentração das atividades financeiras, especificamente, das operações de crédito, nas regiões mais dinâmicas do país. (CAVALCANTE, CROCCO e JAYME JR., 2004; CROCCO, CAVALCANTE e BARRA, 2005). A região Centro-Sul do país detêm em média quase 90% das operações de crédito no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Conforme Jayme Jr. e Crocco (2005), a disponibilidade de crédito reflete não apenas o nível de desigualdade de uma localidade, mas também representa um fator de estímulo à demanda efetiva, uma vez que sua deficiência cria um círculo vicioso que compreende pequeno volume de crédito local, baixa demanda por recursos e baixo dinamismo econômico. Usando dados do Banco Central do Brasil (BCB) sobre estatísticas bancárias, entre 1988 e 2004, os autores analisaram a concentração bancária regional e seus efeitos sobre as desigualdades regionais no Brasil. Os autores concluíram que

[...] um sistema bancário como o do Brasil, baseado em grandes bancos nacionais, gera tendência à concentração bancária. Não obstante, pelo fato de suas sedes encontrarem-se nos centros econômicos (no caso do Brasil, o Sudeste e, sobretudo, São Paulo), alimenta-se e acentua-se o processo de concentração industrial. [...] a maior preferência pela liquidez, tanto dos bancos como do público, nas regiões Norte e Nordeste – e seus efeitos sobre a oferta e demanda de crédito – e, finalmente, a relação dessas variáveis com a intermediação financeira demonstram a importância do sistema financeiro e de crédito no desenvolvimento regional. (op. cit., p. 17 e 19)

A participação do Estado, principalmente na oferta de crédito ao setor privado, tende a configurar alternativa de financiamento a empreendimentos produtivos nas regiões menos desenvolvidas ou deprimidas do país. Destaca-se, não obstante, que esse instrumento já foi explicitado como fonte cabível de viabilização da PNDR. Mostra-se relevante, portanto, enveredar-se na análise de como os designados agentes financeiros oficiais estão atuando para reduzir os efeitos perniciosos que a concentração financeira parece gerar nas perspectivas de mitigação dos desequilíbrios regionais.

⁴⁴ Não é objetivo de esse trabalho defender uma corrente específica e nem aprofundar tal discussão teórica. Entende-se que todos contribuíram para a discussão do aspecto financeiro e a questão regional. Acredita-se, entretanto, que o conjunto pós-keynesiano permita melhor compreensão dos agentes financeiros na dinâmica local de desenvolvimento.

Dentre as instituições⁴⁵ que compõem o rol de agentes financeiros oficiais para a viabilização das ações e programas de cunho regional enfatiza-se a importância do BNDES. A criação e a manutenção de uma instituição financeira de desenvolvimento (IFD) tem por objetivo fundamental prover recursos financeiros de médio e longo prazos para o desenvolvimento econômico e social de um país. Assim, os governos operam no mercado de crédito por meio das IFDs, com a finalidade de promover o crescimento econômico e a equidade, atuando em segmentos não atendidos pelo mercado em função dos riscos envolvidos.

A dita equidade refere-se à própria ideia de que o desenvolvimento nacional explicita a necessidade de dirimir as desigualdades regionais mediante atuação de um agente exógeno que garanta recursos financeiros de forma equitativa para todo o território. No caso brasileiro, a criação do BNDES se confunde com o processo de industrialização pesada no Brasil, quando cumpriu o papel de prover financiamento de longo prazo para a economia brasileira, uma vez que os bancos atuantes no país revelaram-se incapazes de fornecer empréstimos em condições adequadas para tais fins (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002).

O Banco ao longo das décadas se notabilizou pelo financiamento de longo prazo ao setor produtivo, por ter sido o braço financeiro do desenvolvimento nacional e o principal agente do Governo Federal para o Programa Nacional de Desestatização (PND). Nos anos recentes a instituição vivenciou uma significativa elevação dos recursos operados e a adoção estratégica de criação de grandes *players* nacionais para competir no mercado internacional, inclusive com atuação direta do Banco, por meio de financiamento a grandes empreendimentos que tenham atuação desses conglomerados. A partir de 2003, a questão regional retorna ao debate político e o BNDES se apresenta atuante na temática e, disposto a contribuir com iniciativas para reduzir as desigualdades regionais no Brasil.

Conforme apresentado na seção anterior, o aperfeiçoamento da PNDR contou com a definição de alguns princípios e diretrizes para a reformulação que será empreendida na Política nos próximos meses. Entre as diretrizes sugeridas na I CNDR para o Eixo II, receberam votação significativa várias propostas que indicavam a ampliação, o aprimoramento e a adequação dos mecanismos de financiamento regional. A partir desse contexto, o presente trabalho segue o intento de verificar qual a conformidade de atuação do

⁴⁵ A atuação das demais instituições financeiras pode ser consultada em: ARAÚJO, V.L.; PIRES, M. J. S.; SILVA, M. F. S.; CASTRO, D. A.; O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama. Texto para discussão 1626, IPEA, 2011. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1626.pdf> Acesso em: 20 nov. 2013.

BNDES com a primeira fase da PNDR e, com isso tecer perspectivas de seu efetivo papel na nova configuração pretendida pela PNDR II.

2.4 Considerações Finais

Diferente de quando o debate sobre a questão regional surgiu no Brasil, atualmente o cenário não comporta soluções simplistas e macro localizadas para combater a intensidade das formas tomadas pelas desigualdades regionais. Tendo em vista um país que ficou um longo período de tempo privado de ações explícitas para promover o desenvolvimento regionalizado, além da persistente desigualdade entre as macrorregiões, principalmente Norte e Nordeste em relação ao Centro-Sul, ampliaram-se as disparidades intrarregionais e intermunicipais.

Diante de um novo contexto econômico e político a formatação de ações coordenadas para o desenvolvimento regional reclamou pela volta de uma atuação governamental e uma nova abordagem de política. A necessidade de estruturar e operacionalizar uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil justificou-se, então, pela urgência de compatibilizar os interesses econômicos e sociais em todas as escalas e com reflexo para todos os agentes envolvidos.

Após anos de mobilização e esforços de especialistas e defensores da temática, a consolidação da PNDR, entretanto, esbarrou diante de obstáculos e imobilizou-se em pontos cruciais para sua consecução. Seja pela falta de articulação da governança institucional, pela sobreposição de áreas e competências, pela falta de recursos ou pela atribuição à Política como simples instrumento tipológico e programático, novamente se fez necessário revisar e ponderar quais os meios e perspectivas para superar os entraves interpostos. Esta revisão resultou na tentativa inédita de envolver e ouvir, de maneira direta, agentes locais, suas ideias, percepções, críticas e sugestão por meio da ICNDR.

Dentre as várias premissas e diretrizes levantadas nas discussões de aprimoramento da Política, obteve-se o consenso de que um dos aspectos fundamentais para o sucesso da PNDR II concerne na efetiva disponibilização de instrumentos de financiamento. Neste sentido, depois do FNDR, percebeu-se que as instituições financeiras de desenvolvimento possuem um importante e plausível papel a desempenhar. Sendo o BNDES o grande braço financeiro do desenvolvimento nacional cabe, por fim, analisar qual sua contribuição recente e sua futura

adequação à proposta de reduzir as desigualdades regionais e promover os recursos necessários para impulsionar o desenvolvimento regional brasileiro nos próximos anos.

CAPÍTULO 3

O BNDES E A TEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1 Introdução

Grande fomentador de recursos para desenvolvimento brasileiro, o BNDES ao longo de sua existência desempenhou importantes papéis no cenário econômico e social do país. Em sua concepção original caracterizou-se como o braço financeiro da infraestrutura nacional. No decorrer de sua trajetória reestabeleceu e redirecionou suas estratégias diversas vezes conforme os ditames das políticas econômicas vigentes. A instituição que chegou a promover os investimentos que completaram a matriz produtiva nacional, mediante o fomento a indústria de bens intermediários e de capital, a partir de meados da década de 1980 experimentou a descaracterização. Nesta época foi incumbido de conduzir os planos de desestatização e, dessa forma, se distanciou de seus objetivos de criação.

Após um período de readequações, a partir de meados dos anos de 1990, o Banco passou a atuar em diversas frentes do mercado de crédito brasileiro. Dentre estas o Banco instituiu programas e políticas com objetivos específicos ao combate das desigualdades regionais brasileiras.

O presente capítulo, portanto, tem como objetivo apresentar uma síntese geral da trajetória do Banco, bem como sua experiência na questão regional brasileira recente, com destaque para os mecanismos que instituiu e disponibilizou para combater a concentração dos recursos financeiros distribuídos.

O capítulo está subdividido em três seções além dessa introdução, de tal modo que, permita conhecer a história do Banco desde sua concepção até sua atuação estratégica para reduzir as desigualdades econômicas e sociais no Brasil. Na seção 3.2 são apresentados de maneira resumida o surgimento e a trajetória do BNDES ao longo de seus mais de 60 anos de história, as prioridades elencadas, os setores atendidos e as estratégias de atuação definidas nos últimos anos. Na seção 3.3 será descrito como a temática regional esteve presente no Banco e a sua adoção explícita a partir da implementação da PDR. Na seção 3.4 as considerações finais do capítulo são aduzidas.

3.2 BNDES: o financiamento do Desenvolvimento no Brasil

No Brasil, historicamente, o Estado sempre foi requerido para incentivar e direcionar o país a maiores níveis de investimento e, concomitante, desenvolvimento. Diante de um cenário de competição cada vez mais globalizado os governos dispunham de instrumentos e mecanismos, principalmente, políticas econômicas para sustentar e fomentar as atividades produtivas no país. A tentativa de inserção brasileira neste cenário passou por um processo de industrialização por substituições de importações, de diversificação da produção e por fim de liberalização a ampla concorrência internacional.

Em primeiro lugar, o período que corresponde ao Processo de Substituição de Importações (PSI: 1930-1961) é de suma importância para compreender as dificuldades e os desdobramentos apresentados pelo setor produtivo brasileiro. A necessidade de industrialização requeria um controle cambial e quantitativo das importações para assegurar tanto a não concorrência à produção interna quanto o suprimento de bens intermediários e de bens de capital primordiais para o processo de industrialização (VIANNA, 1987, 1990a, 1990b). Este processo foi conduzido por desequilíbrios externos, ou seja, na forma de estrangulamentos externos devido à escassez interna de recursos para financiar as bases produtivas (VIANNA e VILLELA, 2005).

Ademais, tal processo ocorreu concomitante a uma significativa concentração industrial em regiões já desenvolvidas do país, contribuindo e amplificando os desequilíbrios regionais devido à falta de planejamento e direcionamento de ações para integrar todo o território à industrialização (TAVARES, 1978).

À medida que novas etapas de substituições eram alcançadas – e o país encontrava-se obstaculizado pelos estrangulamentos – tornava-se mais latente a necessidade de capital concedido em melhores condições. Na tentativa de suprir a lacuna de uma instituição que oferecesse crédito a médio e longo prazo, principalmente, para investimentos de projetos industriais de longa maturação, em 1952, foi criado o BNDES⁴⁶.

Em setembro de 1950 formou-se no Brasil a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) com o objetivo de analisar projetos de possíveis financiamentos. Em 1951, o CMBEU indicou a implementação de um Plano de Reparcelamento Econômico que compreendia um fundo formado por recursos do governo norte-americano, do Banco Inter-

⁴⁶ Originalmente o BNDES não apresentava a denominação “social”, esta foi incorporada em 1982.

Americano de Desenvolvimento (BID), do Export-Import Bank (Eximbank), do Ministério da Fazenda e outros recursos externos (BATISTA, 2002; BNDES, 2002; LEOPOLDI, 2002; ARAÚJO, 2007). Surge, então, o BNDES para administrar o fundo e gerenciar condições, remover obstáculos e promover o fluxo necessário de investimentos para o desenvolvimento econômico e, posteriormente, social do país.

A criação do Banco correspondia ao objetivo de “responder às necessidades de *funding* da economia e possibilitar a plena concretização de investimentos fundamentais segundo a estratégia de desenvolvimento escolhida” (CURRALERO, 1998, p.09). O Banco surgiria como:

[...] instrumento importante tanto para elaborar análises de projetos como para ser o braço do governo na implementação das políticas consideradas fundamentais à decolagem da industrialização. O Banco atuaria como órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Seu papel como fornecedor de recursos para projetos que demandavam financiamentos a longo prazo foi essencial, já que na época o sistema financeiro nacional operava apenas com empréstimos de curto prazo. (BNDES, 2002, p.03)

Tendo como função:

[...] dentro das novas linhas da política econômica do governo, de financiar o reaparelhamento dos serviços básicos da economia nacional, bem como promover a implantação e a expansão de indústrias essenciais, para cuja realidade a atividade privada se tem mostrado incapaz. Trata-se de investimentos que exigem elevadas doses de capital, de maturação lenta, e que não podem proporcionar, pelas condições mesmas da economia nacional, os lucros a que estão habituados os investidores particulares nos seus campos tradicionais de aplicação [...] (BNDE, 1953 apud DIAS, 1996, p. 84)

Após o esgotamento do PSI o setor produtivo brasileiro desenhou sua trajetória em meio a momentos de alto crescimento, estagnação e baixo crescimento (TAVARES, 1978; FURTADO, 1968; ABREU et al 1990). Percorreu-se o crescimento econômico “milagroso” dos anos 1960/1970, a deflagração dos problemas da aceleração inflacionária, a crise fiscal do Estado e da dívida externa dos anos 1980, os sucessivos planos de estabilização findados na década de 1990 e finalmente a onda neoliberal promulgando a redução do papel do Estado e promovendo os interesses do livre mercado mediante a abertura comercial e financeira da economia brasileira (BELLUZZO e ALMEIDA, 1999, 2002; CARNEIRO, 2002).

Nesse contexto histórico se fez necessário rever o papel desempenhado pelo BNDES na formação da base produtiva nacional, mais, especificamente, os ciclos nas decisões de investimento do Banco como promotor do desenvolvimento produtivo brasileiro frente ao

cenário econômico de cada momento. Dessa forma, foram realizados vários trabalhos e pesquisas na tentativa de compreender a trajetória do Banco (DIAS, 1996; ALÉM, 1998, 1999; PRATES, CINTRA e FREITAS, 2000; MONTEIRO FILHA, 2002; COSTA, 2004, 2006, 2011; DINIZ, 2004; CAVALCANTE, 2004; ALÉM e CAVALCANTI, 2005; NOGUEIRA, 2010, VELASCO JR., 2010, TORRES FILHO e COSTA, 2012).

Alguns sugerem que desde sua criação o Banco apresentou uma trajetória de confluência com os ditames e rumos da superação do subdesenvolvimento e forte adequação às decisões de política econômica nacional. Dessa forma, em certos momentos, o Banco acabava por se distanciar de sua função de origem. Como a trajetória do banco comporta uma diferenciação por ciclos de adoção de estratégias, na presente pesquisa considerar-se-á um compêndio de diferenciações propostas por Além (1998), Diniz (2004), Costa (2011) e Torres Filho e Costa (2012), dividida em quatro grandes fases de atuação.

A primeira grande fase inicia-se com a criação do Banco e termina nos finais da década de 1970. Essa fase compreende duas subdivisões, de 1952 a 1964, com a consolidação da infraestrutura para a industrialização regida pela elevada participação do setor público nas decisões de investimento principalmente nos setores energético, siderúrgico e transportes. E, de 1964 a 1979, com o aumento na diversificação de seus desembolsos, sobretudo para financiar o setor privado (pequenas e médias empresas, tecnologia, bens de capital, etc.) impulsionado pelo crescimento acelerado configurado pelo “milagre econômico”. A fase completa apresenta uma base de atuação fundamentada na complementaridade e integração produtiva nacional, empreendidos em contextos de planos de desenvolvimento que enfatizavam a industrialização e a infraestrutura nacional.

Os grandes planos de desenvolvimento empreendidos até finais da década de 1970, como o Plano de Metas, o PAEG e o I PND, tinham no BNDES o braço financeiro do desenvolvimentismo brasileiro. No início, as fontes inconstantes de recursos configuravam o maior empecilho das ações da instituição. Até 1964 o adicional restituível sobre o imposto de renda foi a principal fonte de recursos do Banco. Já os repasses provenientes da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) constituíram a maior fonte de captação até 1973. Apenas a partir de 1974, o BNDES conquistou a estabilidade nos fluxos de recursos com os aportes provenientes do Fundo do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

A segunda fase, de 1980 a 1993, é caracterizada pela desaceleração da economia brasileira, consequência da crise e instabilidade macroeconômica, que culminou na queda dos desembolsos e no redirecionamento das ações para fazer frente às necessidades de redução do

Estado e mitigação dos desequilíbrios na balança de pagamentos. Dessa forma, o BNDES – que atuava conforme as políticas vigentes – foi reconduzido para exercer suas funções em três áreas: completar os projetos em andamento do II PND, contribuir para a geração de superávits comerciais e ajustar financeiramente os setores público e privado por meio de programas de fortalecimento e saneamento das empresas (CURRALERO, 1998). Nesta fase iniciam-se as concepções dos programas de desestatização e privatização via subsidiária BANDESPAR⁴⁷, os incentivos aos setores exportadores (metalurgia, química e petroquímica, máquinas e equipamentos e papel e celulose) e o abandono das ações específicas de integração produtiva nacional.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Fundo PIS/PASEP passou a configurar o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, no mínimo de 40%, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do BNDES. Dessa forma, resolveu-se por definitivo os problemas de fontes estáveis de recursos para o Banco.

A terceira fase, de 1994 a 2002, corresponde à intensificação do BNDES como agente das privatizações e à redução da capacidade do Banco em pautar e influenciar a agenda governamental mediante uma estratégia de desenvolvimento nacional. A relativa estabilidade econômica alcançada se sustentou primeiro na adoção do Plano Real e, pós 1999, na política econômica pautada no tripé macroeconômico: câmbio flutuante, regime de metas de inflação e superávit primário. Assim, com a expectativa e a ideologia de que a estabilização promoveria as condições necessárias para o mercado ser agente do crescimento, o Banco intensificou seu papel de intermediário nos processos de desestatização, no âmbito do PND, no qual foi incumbido de selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação em atividades de negociação de capital e transferência de controle acionário. Ademais, iniciou as primeiras alterações em diretrizes e normas estatutárias para o financiamento de empresas brasileiras no exterior⁴⁸.

Na quarta e recente fase, de 2003 a 2011, o BNDES apresentou um novo direcionamento estratégico. Entre 2003 e 2007, o Banco retomou seu papel de agente financeiro nos volumes desembolsados para o crescimento via programas por ciclos de investimentos. Após 2008, agregou-se o papel de instrumento contra cíclico diante da crise

⁴⁷ A BNDES Participações (BANDESPAR) foi criada por meio da Exposição de Motivos no. 283, que permitiu a fusão das subsidiárias Fibase, Embramec e Ibrasa que, ao lado do Finame e do próprio Banco formaram o Sistema BNDES. A fusão, em tese, preservou e centralizou o objetivo geral das antigas instituições, com ênfase no fortalecimento e saneamento da empresa nacional.

⁴⁸ DECRETO Nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

econômica internacional (norte-americana em 2008 e europeia em 2011), no qual o Banco recebeu aportes do Tesouro Nacional no total de R\$ 180 bilhões para estimular a economia⁴⁹.

Além disso, a fase tem como característica principal a intensificação do Banco como agente indutor da internacionalização de grandes empresas nacionais no mercado externo (VALDEZ, 2011), ou conforme ficou conhecida, a estratégia de “campeões nacionais”. Desde 2007 o Banco concedeu recursos no montante de R\$ 18 bilhões a empresas nacionais que receberam o financiamento do Banco principalmente para processos de fusão e aquisição e se tornaram grandes conglomerados internacionais em seus segmentos.

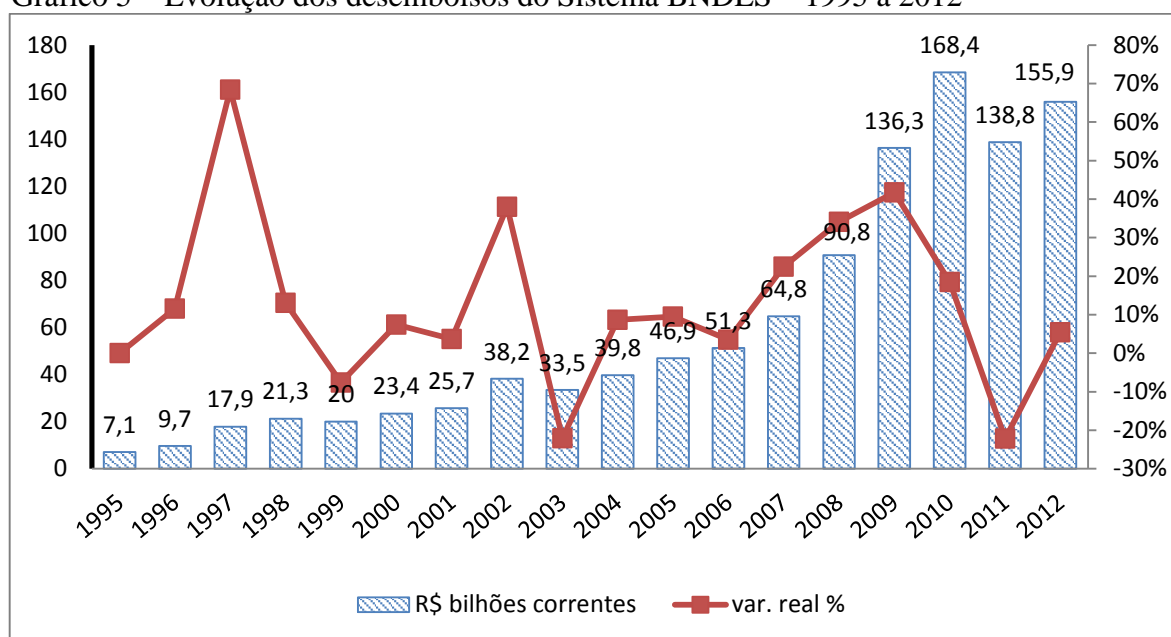
Dentre as beneficiadas, destacam-se: a fusão dos frigoríficos JBS-Friboi e Bertin; a aquisição da Aracruz Celulose pela Votorantim Celulose, criando a Fibria; a formação da Brasil Foods mediante fusão entre Sadia e Perdigão; a Brasil Telecom-Oi formada pela fusão entre a operadora de telefonia Oi (Telemar) e a Brasil Telecom; e o fortalecimento das empresas do Grupo EBX. Somados aos repasses recebidos alguns conglomerados e outras grandes empresas nacionais também passaram a configurar a carteira de ações do Banco (Bndespar).

No gráfico 5 nota-se, a partir de 2003, o crescimento nos volumes desembolsados, principalmente entre 2007 e 2010, quando registrou média real de 28,75%. Em 2010 o Banco desembolsou a quantia histórica de R\$ 168 bilhões. Neste período o Banco participou – e ainda participa – da implantação do PAC apoiando as áreas de energia e logística e colaborou na elaboração e na proposição da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

A participação do crédito operado pelo BNDES no total do crédito do SFN, entretanto, sofreu algumas oscilações devido à expansão creditícia baseada, sobretudo, no crédito à pessoa física, como se pode ver no gráfico 6. Enquanto os volumes operados para pessoa física apresentavam certo distanciamento dos operados para a pessoa jurídica, até meados de 2004, o percentual do crédito do BNDES no total de crédito do SFN registrava a média de 23%. À medida que o crédito à pessoa física elevou sua participação no crédito total, esse percentual reduziu-se para pouco mais de 19%. Segundo Torres Filho e Costa (2012) essa redução é explicada porque os segmentos dinamizados não configuram o âmbito de atuação do BNDES. Mesmo com tal redução é significativo que o Banco apresente média de 20% de participação no total de crédito operado no Brasil.

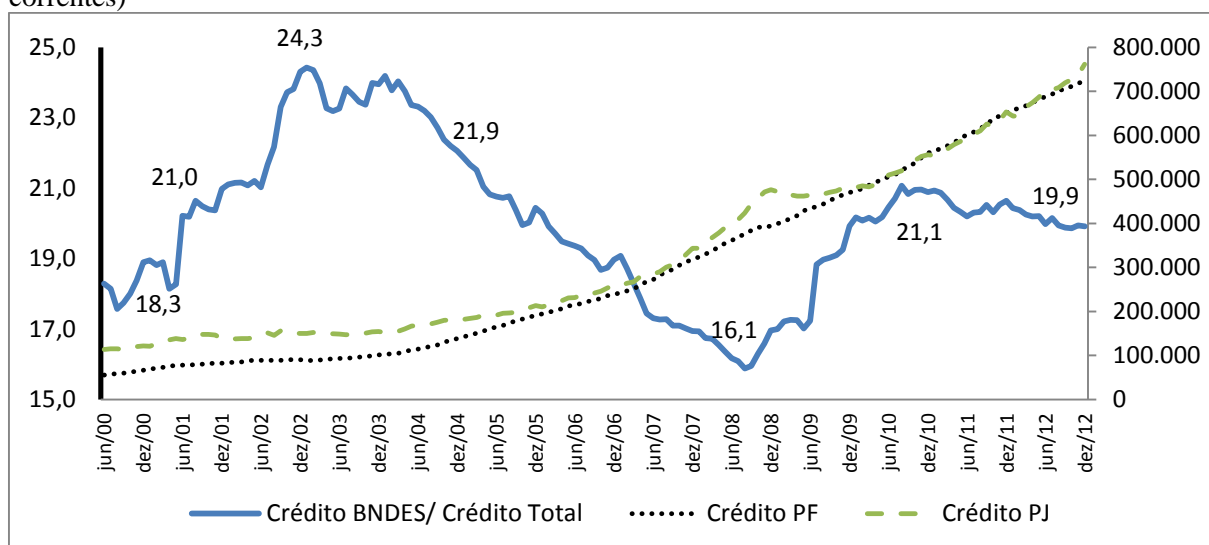
⁴⁹ Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009.

Gráfico 5 – Evolução dos desembolsos do Sistema BNDES – 1995 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados BCB.

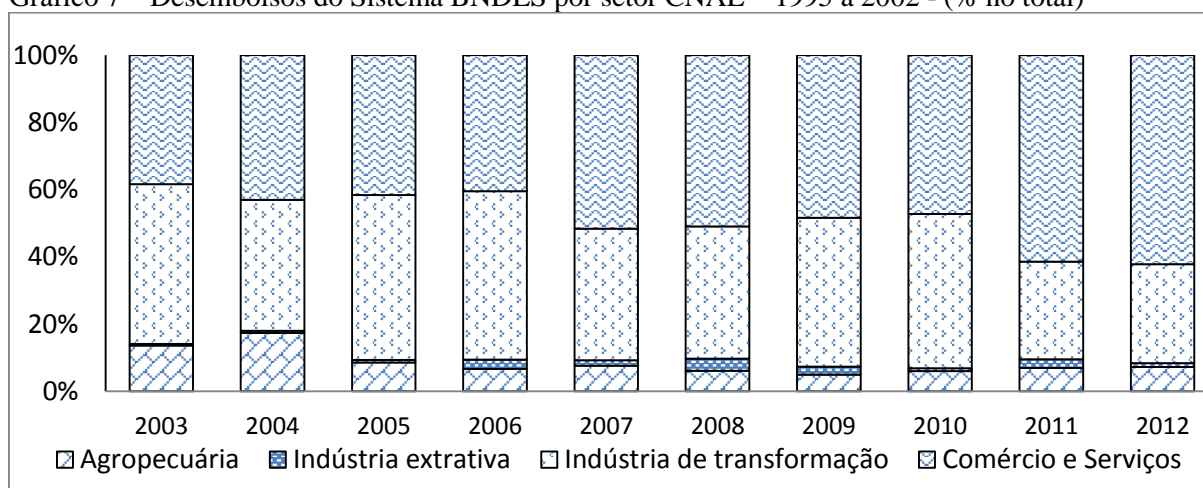
Gráfico 6 – Crédito do BNDES/Crédito total do SFN (%) e crédito livre PF e PJ (R\$ milhões correntes)



Fonte: Elaboração própria com dados BCB.

Outra característica da fase recente da instituição nota-se ao verificar a distribuição dos desembolsos por setor CNAE. Conforme dados do gráfico 7, entre 2003 a 2012, a Agropecuária reduziu quase pela metade sua participação, de 13,7% para 7,3%. A Indústria Extrativa mais do que dobrou sua participação, de 0,5% para 1,2%. Já os setores da Indústria da Transformação e de Comércio e Serviços registraram uma inversão. Ao passo que o setor de Comércio e Serviços apresentou ganhos de participação, de 38,4% para 62,1%, o setor da Indústria de Transformação registrou queda significativa, de 47,5% para 29,4%.

Gráfico 7 – Desembolsos do Sistema BNDES por setor CNAE – 1995 a 2002 - (% no total)



Fonte: Elaboração própria com dados BCB.

Principal fonte de financiamento de longo prazo em condições especiais no Brasil, atualmente o BNDES tornou-se foco de controvérsias devido à expansão e ao direcionamento verificado nos montantes desembolsados. A principal crítica reside no fato de que a atuação do Banco configura um *crowding out* no mercado de crédito brasileiro e, portanto, sua existência seria questionável. Torres Filho e Costa (2012) retratam o debate acerca da atuação do BNDES entre as correntes “neoliberais” e “neodesenvolvimentistas”.

Segundo os autores “na primeira, o argumento mais comum foi o de que a instituição era responsável pela geração de processo *crowding out*, o qual teria inibido tanto a atuação dos bancos privados no financiamento em longo prazo, quanto o desenvolvimento do mercado de capitais”. (op. cit. p. 981). Já na segunda “os desenvolvimentistas justificam a existência do BNDES para corrigir a lógica do mercado, realocando recursos para setores prioritários, mas não tão lucrativos e atraentes para iniciativas particulares” (op. cit. p. 994).

Em meio a ambas as perspectivas repousam a necessidade e a realidade da economia brasileira em impulsionar e sustentar o investimento produtivo nos próximos anos. Apesar de os avanços que o mercado bancário e o mercado de capitais alcançaram no país em anos recentes, a estrutura de tais sistemas ainda se mostra incapaz de atender as demandas de investimentos de longo prazo. Tal incapacidade não sugere, em uma ótica preliminar, que o BNDES seja o elemento impeditivo desse processo.

No caso do mercado de capitais parece que sua absorção como fonte alternativa de recursos de longa maturação ainda não foi efetivada pela grande maioria das empresas brasileiras. Já no caso do mercado bancário, os baixos volumes operados, haja vista o baixo percentual do crédito no PIB nacional em comparação a outros países, aliada à alta taxa de juros praticada pelos bancos sugere mais uma adequação histórica a perda dos ganhos

inflacionários do que uma limitação do mercado diante de um agente público que opera em condições diferenciadas.

Entende-se que o BNDES ainda tem um importante papel a desempenhar e que este pode considerar certa revisão ou redirecionamento. Neste sentido, qualquer estratégia adotada pelo BNDES deve considerar os impactos sociais e econômicos na medida em que são positivos ou negativos para o desenvolvimento da economia brasileira⁵⁰. Em entrevista concedida no dia 19/04/2013, ao jornal O Estado de S. Paulo, o presidente do BNDES e responsável pela condução da estratégia “campeãs nacionais”, Luciano Coutinho, declarou que tal atuação do Banco chegara ao fim, segundo ele “A promoção da competitividade de grandes empresas de expressão internacional é uma agenda que foi concluída”⁵¹.

Diante desta informação parece que uma nova fase do Banco se vislumbra para os próximos anos. Dessa forma, no âmbito do crédito regional, abordagem da presente pesquisa, as estatísticas demonstraram que a pífia participação do setor bancário privado em algumas regiões sugere um relevante campo de atuação a ser intensificado pelo Banco. Um campo de atuação no qual o Banco pode contribuir para a redução do padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, iniciado com as privatizações e intensificado mediante a formação e o fortalecimento de conglomerados privados. Além disso, promover um novo ciclo de crescimento econômico pautado na integração e na equidade nacional, ao gerar oportunidades e dinamismo de forma desconcentrada no território e, por conseguinte ajudar a reduzir a histórica desigualdade regional brasileira.

3.3 O BNDES e a questão regional

O aspecto regional esteve presente no rol de estratégias – de maneira direta ou indireta – do BNDES em alguns momentos de sua trajetória de atuação. Conforme abordado no capítulo 1, nos primeiros anos de sua existência as obras empreendidas no âmbito do Plano de Metas acabaram por concentrar os recursos do Banco na região Sudeste. Certa

⁵⁰ Por exemplo, os financiamentos que o BNDES está apoiando no âmbito dos investimentos para a Copa do Mundo de 2014, com a criação de dois programas específicos: o Procopa Arenas, que apoia projetos de construção e reforma das arenas que receberão os jogos da Copa do Mundo de 2014 e de urbanização do seu entorno e o Procopa Turismo que financia a construção, reforma, ampliação e modernização de hotéis, visando o aumento de capacidade e qualidade de hospedagem. Estes dois exemplos sugerem uma lacuna de estudos sobre o benefício social do repasse de recursos em condições privilegiadas para determinados investimentos.

⁵¹ Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,bndes-abandona-politica-de-criar-campeoes-nacionais,151373,0.htm>> Acesso em: 22 abr. 2013.

desconcentração ocorreria apenas nos apoios financeiros dos investimentos promovidos pelo II PND (MONTEIRO NETO, 2005).

Algumas indicações sobre mecanismos e instrumentos diferenciados segundo regiões sugerem a descentralização na aprovação de recursos do Banco ainda na década de 1970 (JATOBÁ; REDWOOD III, 1984 *apud* GUIMARÃES NETO, 1986). Entretanto, as primeiras iniciativas explícitas do BNDES na dimensão regional surgiram efetivamente na década de 1990.

A primeira experiência do Banco com foco no desenvolvimento regional ocorreu em 1993, mediante a concessão de vários financiamentos a pequenos e médios produtores rurais, que buscou priorizar o setor agropecuário e incorporar e difundir novos conhecimentos tecnológicos deste setor no Rio Grande do Sul (GASPAR e RAMOS, 2011). No mesmo ano o Banco criou o Programa Nordeste Competitivo (PNC), que concedia financiamentos em condições privilegiadas, prazos e custos, em empreendimentos situados nos municípios da região Nordeste e, com algumas operações estendidas para os estados do Espírito Santo e municípios de Minas Gerais abrangidos no Plano de Desenvolvimento do Nordeste.

Com o objetivo de apoiar projetos geradores de emprego e renda nas áreas de atuação da SUDAM, em 1994, o Banco instituiu o Programa Amazônia Integrada (PAI). O PAI visava à promoção do crescimento econômico da região Norte e da Amazônia Legal, por meio da seleção de projetos ligados a potencialidades de seus recursos naturais. Dois anos depois, em 1996, foi criado o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (Reconversul), com a disponibilização de financiamentos para a ampliação de investimentos fixos, incentivos ao progresso técnico e a capacitação tecnológica, recursos para capital de giro, projetos de conservação e preservação do meio ambiente, dentre outros, localizados na metade Sul do RS (BNDES, 2002).

Em 1999, o desenvolvimento regional voltou a ser alvo de ações do Banco. A Secretaria de Desenvolvimento Regional foi criada e, com ela dois novos programas de financiamento regional: o Programa de Apoio ao Turismo (PAT), com o objetivo de estimular o potencial turístico das regiões brasileiras; e o Programa Centro-Oeste (PCO), que seguiu padrões semelhantes em critérios e condições do PNC, PAI e Reconversul (BNDES, 1999).

No contexto de tais programas regionais, tendo como pano de fundo um ambiente econômico em transição e caracterizado por uma política de crédito restritiva, apenas alguns setores eram escolhidos e recebiam financiamentos em condições especiais. Implementados sem qualquer integração ou coordenação com outras políticas a atuação desses programas, segundo Gaspar e Ramos (2011), contribuiu para a “Guerra Fiscal” entre os estados

brasileiros. Segundo os autores, a disputa entre os estados por intermédio de isenções e benefícios fiscais para atrair investimentos de grandes empresas intensificou-se, dentre outros fatores, à medida que a atuação regional do BNDES reforçou “[...] o apoio às empresas que já tinham algum acesso a recursos; setores que não induziam o fortalecimento das cadeias produtivas; que não possuíam nenhum vínculo com políticas regionais do governo Federal; e que não se coordenavam com os estados da Federação (doravante, Estados)”. (op. cit. p. 02)

Em 2005, o BNDES consolidou seu interesse e compromisso com o desenvolvimento regional mediante aprovação e instituição de dois programas específicos (BNDES, 2005). O primeiro foi o Programa de Investimentos Coletivos Produtivos (PROINCO), lançado em junho de 2005. O PROINCO tinha como propósito atender as demandas de aglomerações produtivas no que tange seus investimentos coletivos, nos quais a propriedade é compartilhada por um conjunto de produtores ou empresas e que no exercer das atividades geram efeitos positivos em vários outros empreendimentos, bem como na sociedade de uma região ou localidade.

O apoio era disponibilizado de forma direta, com recursos reembolsáveis ou não reembolsáveis, e indireto reembolsável, sobretudo, na criação de centros tecnológicos, centros de formação de mão-de-obra, centrais de compras e comercialização realizadas por cooperativas, associações de empresas ou de produtores, em suma, vinculados a APLs. Os municípios beneficiados seguiam uma classificação semelhante à adotada pela PNDR, em termos de renda e dinamismo econômico, porém utilizando a renda mediana e não a média e dados do PIB municipal atualizados. De acordo com Mineiro, Fuchs e Carvalho (2011), o desempenho do programa foi fraco, uma vez que no total de projetos submetidos apenas 6,5% foram contratados e menos de 2% do valor foi desembolsado até dezembro de 2010 (op. cit. p. 104)⁵². Gaspar e Ramos (2011) também ratificam o desempenho insatisfatório do Programa, porém destacam que a experiência demonstrou ao BNDES a necessidade de compreender a complexidade das operações em uma ótica regionalizada.

O segundo refere-se ao Programa de Dinamização Regional (PDR), em vigor a partir de março de 2006, que substituiu os programas regionais PNC, PAI, PCO e Reconvertul. O Programa se tornou uma política transversal do Banco, “tendo como finalidade a de promover o desenvolvimento das regiões, reduzindo as desigualdades regionais e sociais de renda”

⁵² Os autores também citam que em 2007 e 2008 o BNDES firmou acordos de cooperação com o SEBRAE e com o Banco do Brasil (BB), respectivamente, para impulsionar ações de desenvolvimento nas regiões brasileiras. A parceria com o SEBRAE não rendeu resultados significativos, pois de 13 projetos submetidos, 82% foram cancelados e o único projeto contratado não recebeu liberação por não atender as exigências. No caso da parceria com o BB, problemas operacionais e técnicos também prejudicaram o desempenho dos resultados da cooperação, que passou por várias alterações.

(BNDES, 2006, p. 28). No intento de reduzir as distorções e a descoordenação dos programas anteriores, o BNDES parece buscar consolidar a formulação de ações estratégicas comprometidas com o reconhecimento e esforços para reduzir as desigualdades regionais no Brasil. A percepção de que o desenvolvimento nacional passa pela promoção de mecanismos que proporcionem dinamismo produtivo em todo território conduziu o Banco a coadunar os programas dispersos e adotar, com a PDR, uma atuação regional baseada nas diretrizes do Governo Federal instituídas pela PNDR.

Neste contexto, o critério de classificação de microrregiões foi inspirado na metodologia elaborada pela PNDR, porém com algumas adaptações. Na tentativa de tornar a classificação territorial e, por conseguinte, a distribuição dos incentivos de maneira mais assertiva para cada especificidade local, a faixa de média renda da PNDR foi dividida em duas: a média renda inferior e a média renda superior. Com tal subdivisão, as observações foram agrupadas conforme a figura 4, com 25% das observações para cada renda média, o segundo quartil representando a média renda inferior e a média renda superior com o terceiro quartil. Ademais, para desagregar a classificação de microrregiões para municípios e considerar, assim, desigualdades intramunicipais desenvolveu-se um critério alternativo a partir de 49 aglomerações urbanas identificadas pelo Projeto de Pesquisa Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil elaborado pelo IPEA, IBGE e NESUR (IE-UNICAMP).

Figura 4 – Tabela de classificação bidimensional da PDR

		Nível de Renda Domiciliar média per capita			
		Alta 4º quartil	Média superior 3º quartil	Média inferior 2º quartil	Baixa 1º quartil
Variação do PIB	Alto 25% superiores	Alta renda	Média renda superior Dinâmica	Média renda inferior Dinâmica	Baixa renda Dinâmica
	Médio		Média renda superior Estagnada	Média renda inferior Estagnada	Baixa renda Estagnada
	Baixo 25% inferiores				

Fonte: Disponível em

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/PDR_criterio_classificacao.pdf>. Acesso em 06 mai. 2013.

Em seu escopo de atuação a PDR privilegia os projetos situados em municípios classificados como de baixa renda e média renda. A depender do nível de renda e do dinamismo econômico os acréscimos da participação do BNDES no valor financiável variam de 5% a 45% do total. Além disso, no apoio financeiro a micro, pequenas e médias empresas

situadas em regiões menos desenvolvidas, o Banco também dispõe de reduções de garantias exigidas e flexibilização de critérios de risco.

Uma análise preliminar sobre a atuação da PDR em 2006 foi citada por Gaspar e Ramos (2011). Os autores constataram que o escopo da PDR não foi atingido, uma vez que a concepção formal da Política em promover o direcionamento de recursos para as regiões prioritárias não ocorreu. Para os autores quando a PDR assume a redução da taxa de juros como atrativo para a demanda por financiamentos negligencia o fato de que pequenos cortes não compensam a realidade depressiva de algumas regiões que não possuem agentes preparados para investir, mercado consumidor dinâmico e a gestão de custos ainda é complexa para muitas das regiões deprimidas.

O PDR (como os outros programas do passado) não contemplava estímulos ao adensamento das cadeias produtivas nas regiões carentes. Dessa forma, ainda que alguma empresa decidisse investir no Norte ou no Nordeste, não havia estímulo para que a cadeia de fornecedores fosse desenvolvida nessas regiões. [...] O PDR também oferecia estímulo em participação e taxas de juros para setores nos quais o fator locacional é determinado pelo próprio tipo do negócio, como os setores de mineração, cimento e papel e celulose. Nesses casos, o Programa apenas reduzia as margens do BNDES, não representando estímulo para a localização do investimento. Esse procedimento também propicia distorções no indicador de desembolsos do BNDES: o importante seria medir o quanto a política foi capaz de induzir investimentos nas regiões mais carentes e não os desembolsos que já ocorreriam nessa região de forma natural (sem estímulos). (GASPAR e RAMOS, 2011, p. 04)

Em consonância com um novo ideário de programas de desenvolvimento regional que enalteciam ações para as chamadas aglomerações produtivas, no ano de 2007, o BNDES adotou formalmente o conceito de APLs em suas iniciativas. Conforme se destacou no capítulo 2, a adoção dos APLs no PPA e em planos e programas do MDIC e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), foi amplamente aceita e disseminada e, inevitavelmente conduziu o Banco para uma nova atuação na dimensão regional. Neste mesmo ano, foram criados o Comitê de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Regional (CAR) e a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR), vinculada ao Gabinete da Presidência.

Ao CAR couberam os objetivos de avaliar os instrumentos existentes no Banco que pudessem ter efeitos nos APLs e no desenvolvimento local e regional, acompanhar os envolvidos e promover a confluência das atuações, reconhecer oportunidades e formatar políticas e instrumentos para fomentar e consolidar os APLs e o desenvolvimento local. Já a

SAR ficou incumbida de identificar possíveis aperfeiçoamentos na atuação do BNDES, mobilizar parceiros e atores nacionais e subnacionais na formatação, na implementação e na avaliação de políticas e exercer a Secretaria do CAR. (BNDES, 2007).

Para a orientação dessa nova política “o BNDES estabeleceu dois vetores principais de ação: o desenvolvimento integrado no entorno dos grandes projetos e nas regiões tradicionalmente menos atendidas pelo Banco” (LASTRES, et al. 2010, p 446). O primeiro vetor corresponde, sobretudo, aos grandes investimentos de infraestrutura empreendidos no âmbito do PAC, que compreende os financiamentos em linhas de infraestrutura, de operações com estados e municípios, e de leilões do tipo menor tarifa. O segundo vetor concerne aos acordos e parcerias com ministérios, agências de fomentos e também na ampliação de projetos com estados e municípios, principalmente, no adensamento de APLs. Como exemplo, pode-se citar a atuação do BNDES no Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do MDCI, no qual o Banco recebeu o papel de fomentar as atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura, com ênfase de ampliação da participação da região Nordeste nos investimentos.

Atualmente o Banco mantém sua participação nos principais programas e planos do governo federal com vistas ao desenvolvimento econômico do país⁵³. No mais importante deles, o PAC⁵⁴, o apoio e financiamento de projetos com os desembolsos do BNDES desde o lançamento do programa até 2011, somam o montante de R\$ 104,8 bilhões. Conforme dados da tabela 14, a distribuição regional mostra participação expressiva das regiões Norte e Nordeste, porém, basicamente nos projetos de Energia.

Assim, as duas regiões registram a maior parcela de investimentos, uma vez que abrangem os grandes projetos energéticos do país. Contudo, no outro extremo, registram níveis menores nos desembolsos das áreas de Logística e Infraestrutura social e urbana, áreas que caracterizam fatores de grande dinamização produtiva. Situação diferente ocorre nos desembolsos da região Sudeste, que apresentam o montante semelhante ao das regiões citadas, porém com maior homogeneidade na distribuição dos valores. Cabe destacar também

⁵³ Em 2011 o BNDES participou de mais um plano de âmbito federal, o Plano Brasil Maior (PBM), vigente entre 2011 e 2014, com finalidade de aumentar a competitividade dos produtos nacionais a partir do incentivo à inovação e à agregação de valor. O Banco está presente na formulação, aprovação e execução de uma série de medidas de apoio ao setor produtivo brasileiro, visando agilizar a concessão de financiamentos e reduzir os custos do investimento, com prazo de consecução até 2014. Porém dados sobre a atuação do BNDES e seus desembolsos no PBM ainda não foram disponibilizados, o que impede uma análise preliminar da iniciativa e seus efeitos regionais.

⁵⁴ No caso do PAC a atuação do Banco não tem como direcionadora uma estratégia de desenvolvimento regional, entretanto, os dados apresentados possuem o intento de indicar sua ação regional mesmo que de maneira indireta.

o baixo direcionamento para a região Centro-Oeste, com menos de 5% dos desembolsos.

Tabela 14 – Desembolsos do Sistema BNDES para projetos do PAC – 2007 a 2011

Eixos	R\$ milhões							
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Interregional	Total	(%)
Energia	20.095	22.342	9.716	7.243	4.457	20.660	84.512	80,6
Logística	58	2.299	7.646	807	251	2.042	13.103	12,5
Infraestrutura social e urbana	204	543	5.714	558	91	-	7.111	6,8
Administração pública	4	24	24	14	16	-	82	0,1
Total	20.361	25.208	23.100	8.622	4.815	22.702	104.808	100

Fonte: Relatório Anual BNDES (2011, p. 103).

Além das grandes obras e da declarada estratégia de promoção de conglomerados nacionais, nos anos recente o BNDES buscou atuar de maneira mais ativa nas operações com micro e pequenas empresas⁵⁵. Dados da tabela 15 mostram que essa estratégia refletiu nos desembolsos por porte dentro das macrorregiões brasileiras. É possível notar que em todas as regiões ocorreu perda de participação de empresas de grande porte e ganhos de empresas micro/pequeno e médio porte. A região Sudeste foi a que registrou maior desconcentração de desembolsos, já que as grandes empresas que detinham mais de 80% de participação em 2010 apresentaram queda significativa em 2011, passando para pouco mais de 69%.

⁵⁵ Neste caso também, assim como no PAC, a ação regional do Banco é indireta.

Tabela 15 – Desembolsos do BNDES por porte da empresa e macrorregião brasileira – 2010 e 2011

Porte	Norte				Nordeste				Sudeste			
	2010		2011		2010		2011		2010		2011	
	n° op.	%	n° op.	%	n° op.	%	n° op.	%	n° op.	%	n° op.	%
Pessoa Física	238	2,0	219	2,0	506	2,9	575	3,1	2.297	2,3	2.180	3,2
Micro/Pequena	1.003	8,5	1.371	12,6	3.184	18,5	3.987	21,2	10.178	10,4	12.021	17,6
Média	535	4,6	614	5,7	1.542	9,0	2.134	11,4	6.771	6,9	6.646	9,7
Grande	9.973	84,9	8.661	79,7	11.980	69,6	12.071	64,3	78.725	80,4	47.391	69,4
Total	11.748	100	10.864	100	17.211	100	18.768	100	97.971	100	68.238	100

Porte	Sul				Centro-Oeste				Total			
	2010		2011		2010		2011		2010		2011	
	n° op.	%	n° op.	%	n° op.	%	n° op.	%	n° op.	%	n° op.	%
Pessoa Física	3.800	12,6	3.573	12,0	1.600	14,1	1.801	15,9	8.440	5,0	8.348	6,0
Micro/Pequena	7.332	24,3	7.722	26,0	2.000	17,6	2.349	20,7	23.698	14,1	27.450	19,8
Média	3.729	12,4	3.613	12,2	959	8,4	988	8,7	13.535	8,0	13.995	10,1
Grande	15.264	50,7	14.747	49,7	6.808	59,9	6.211	54,7	122.750	72,9	89.080	64,1
Total	30.126	100	29.655	100	11.367	100	11.348	100	168.423	100	138.873	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios Anuais do BNDES (2010, p. 200) e (2011, p. 185).

Em seu Planejamento Corporativo para os anos de 2009 a 2014 o BNDES definiu novas diretrizes institucionais pautadas na atual trajetória do cenário econômico nacional e internacional. Neste sentido, destaca-se a incorporação das dimensões “inovação”, “socioambiental” e “desenvolvimento regional e local” nas atividades operacionais do Banco, com o propósito de prover maior sustentabilidade ao desenvolvimento econômico. Para a consecução dos objetivos traçados na dimensão regional, o Banco promoveu alterações na PDR: “aumento do nível de participação e acesso direto ao FINEM para Norte e Nordeste, municípios de baixa renda e operações do programa para o desenvolvimento local no entorno de grandes projetos” (BNDES, 2008, p. 53).

Além disso, recentemente, o Banco reafirmou seu compromisso com a redução das desigualdades regionais na ocasião da I CNDR⁵⁶. Em apresentação intitulada “Dinâmica do investimento: oportunidades para o desenvolvimento regional” o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, indicou a atuação do Banco no apoio a projetos estruturantes e em entornos, ao desenvolvimento e apoio a serviços públicos, financiamento de MPMEs e APLs. Todos baseados nas diretrizes, princípios e tipologia da PNDR.

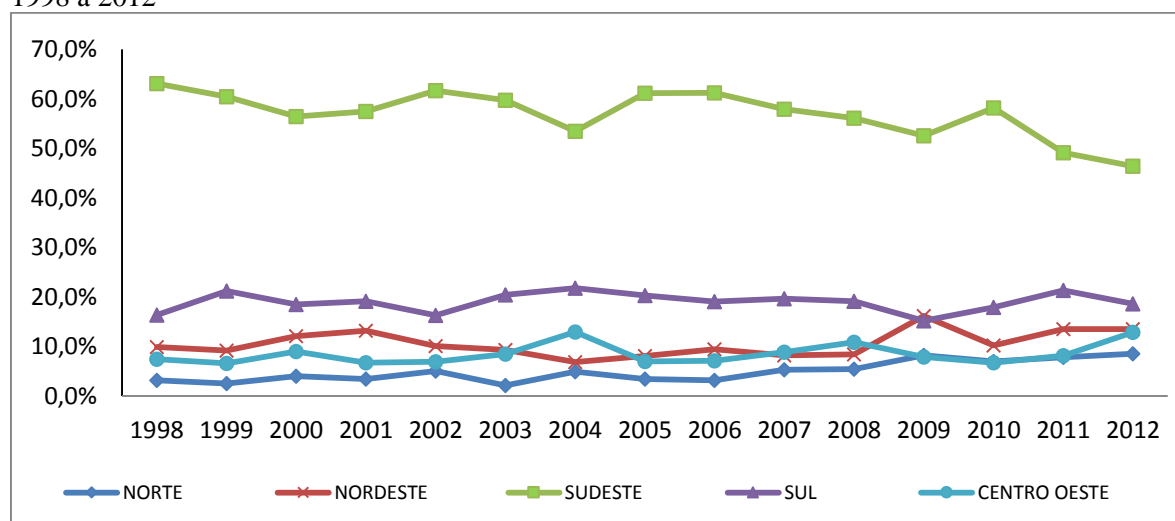
Contudo, sobre a atuação regionalizada do BNDES no período recente algumas concepções sugerem que o contínuo direcionamento de recursos em regiões dinâmicas pode

⁵⁶ A apresentação ocorreu na I CNDR, no dia 20 de março de 2013.

ter contribuído para aumentar ou manter as desigualdades intrarregionais. Cavalcante e Uderman (2008) realizaram uma análise do financiamento do desenvolvimento regional com base na distribuição de recursos sobre os quais o governo federal tem poder discricionário. Dentre os mecanismos fiscais e financeiros, no que tange especificamente a atuação do BNDES como agente financeiro, concluíram que, entre 2003 a 2006 os recursos do BNDES foram, em suma, direcionados para as maiores economias estaduais. Segundo os autores, mesmo com o discurso de que o Banco participa do processo de redução das desigualdades regionais, ao contrapor os desembolsos à participação de cada estado no PIB os resultados explicitam uma situação contraditória.

A partir de uma análise superficial da série histórica de 1998 a 2012 dos desembolsos do Sistema BNDES por região geográfica, nota-se que ocorreu um movimento de descentralização na distribuição dos recursos, conforme gráfico 8. A região Sudeste que, entre 1998 e 2007, registrou média de 59,3% na participação dos desembolsos do Sistema, entre 2008 e 2012, apresentou média de 52,5%, chegando neste último ano a uma participação de 46,4%. A região Sul também apresentou queda, mesmo que pequena, na participação que passou de 19,3% para 18,4%, respectivamente. Já as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste registraram elevações, no primeiro período a média dessas regiões situou-se em 3,7%, 9,6% e 8,1%, já no segundo a participação aumentou para 7,4%, 12,4% e 9,3%, respectivamente.

Gráfico 8 – Participação nos desembolsos anuais do Sistema BNDES por macrorregião do Brasil – 1998 a 2012



Fonte: Relatórios Anuais BNDES.

Ao analisar a distribuição intrarregional dos desembolsos, ratificam-se as conclusões de Cavalcante e Uderman (op. cit) também para o período recente, 2010 e 2011. Dados da

tabela 16 mostram que, nas regiões Norte e Nordeste, a descentralização macrorregional não foi acompanhada por uma descentralização efetiva dos recursos entre os estados da mesma região. Na região Norte, apesar de o estado do Amazonas, que era o terceiro maior recebedor de desembolsos na região em 2010, 19,4%, registrar queda de participação em 2011, 8,1%, nota-se que os desembolsos são fortemente concentrados em apenas dois estados, Rondônia e Pará, que juntos representaram quase 80% em 2011.

Na região Nordeste a situação é semelhante. Também se pode verificar uma desconcentração dos desembolsos do estado do Ceará, de 20,9% para 13,3% e um ganho do estado do Maranhão, que praticamente dobrou sua participação no período, de 7,7% para 14,4%. Entretanto, pequenas perdas de participação dos estados mais dinâmicos, Bahia, de 27,9% para 26,5%, e Pernambuco, de 24,7% para 24,5%, e a desconcentração citada não foram suficientes para dirimir a concentração desses estados, que juntos atingem mais de 50% dos desembolsos no período.

O estado de São Paulo manteve-se com a maior participação dos desembolsos na região Sudeste, registrando um aumento de 46,9% para 53,1%. Os dados também indicam certa desconcentração entre os demais estados da região, com perda do Rio de Janeiro e ganhos relativos nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. O mesmo ocorreu com a região Centro-Oeste, com ganhos e perdas relativas, porém mantendo a concentração do estado de Goiás, média de 38%. Já a região Sul é a que apresenta maior convergência dos desembolsos, os três estados em média registram 30% de participação no total da região.

Tabela 16 – Desembolsos do BNDES por Região/Estado - 2010 e 2011

Região	UF	2010		2011	
		R\$ mil	%	R\$ mil	%
Norte		11.748	7,0	10.864	7,8
	Acre	463	3,9	209	1,9
	Amapá	52	0,4	159	1,5
	Amazonas	2.276	19,4	880	8,1
	Pará	2.117	18	3.779	34,8
	Rondônia	5.427	46,2	4.464	41,1
	Roraima	108	0,9	123	1,1
	Tocantins	1.305	11,1	1.249	11,5
Nordeste		17.211	10,2	18.768	13,5
	Alagoas	588	3,4	860	4,6
	Bahia	4.799	27,9	4.978	26,5
	Ceará	3.592	20,9	2.489	13,3
	Maranhão	1.327	7,7	2.702	14,4

	Paraíba	482	2,8	727	3,9
	Pernambuco	4.245	24,7	4.601	24,5
	Piauí	697	4	379	2
	Rio Grande do Norte	806	4,7	1471	7,8
	Sergipe	675	3,9	563	3
Sudeste		97.971	58,2	68.238	49,1
	Espírito Santo	2.694	2,7	2.882	4,2
	Minas Gerais	13.358	13,6	13.203	19,3
	Rio de Janeiro	35.926	36,7	15.888	23,3
	São Paulo	45.994	46,9	36.266	53,1
Sul		30.126	17,9	29.655	21,4
	Paraná	11.237	37,3	10.569	35,6
	Rio Grande do Sul	10.175	33,8	10.495	35,4
	Santa Catarina	8.714	28,9	8.591	29
Centro Oeste		11.367	6,7	11.348	8,2
	Distrito Federal	1.871	16,5	1.331	11,7
	Goiás	4.341	38,2	4.387	38,7
	Mato Grosso	3.207	28,2	3.106	27,4
	Mato Grosso do Sul	1.948	17,1	2.525	22,3
Total Geral		168.423	100	138.873	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios de Gestão do BNDES (2010, p. 199) e (2011, p. 184).

Dessa forma, analisar apenas dados agregados dificulta a conclusão de qual o estado atual e efetivo do BNDES com relação à questão regional brasileira. Quando se analisou o total de desembolsos por região (gráfico 8), pode-se concluir de maneira precipitada que o Banco vem cumprindo com seu compromisso formal de atenuar os desequilíbrios regionais produtivos. Essa constatação começa a ser refutada mediante a análise intrarregional (tabela 16), no qual foi possível perceber que, assim como abordado no capítulo anterior, as desigualdades regionais no país não mais se qualificam apenas em “macrorregiões problemáticas”.

O próprio Banco parece ainda não ter estabelecido uma forma de mensurar e acompanhar sua atuação neste campo estratégico. Ao consultar os Relatórios de Gestão notam-se tentativas de estipular indicadores e metas de desempenho. Em 2007 e 2008 o Banco calculava o indicador denominado “Número de municípios com aprovações na área de abrangência do PDR”, feito mediante a simples contagem dos municípios. Já em 2009 e 2010 o Banco criou indicadores de desembolso das ênfases e prioridades estratégicas e, dentre estes, media a “Taxa de crescimento no desembolso voltado ao Desenvolvimento Regional”. Para este indicador estipulava-se um percentual de crescimento como meta para os

desembolsos realizados nas regiões Norte e Nordeste com relação aos desembolsos dessas regiões no ano anterior.

A complexidade com que o problema regional se delineou no decorrer da trajetória de crescimento e de desenvolvimento da economia brasileira corroboram com a percepção de que soluções simplistas e desarticuladas não foram capazes de sanar as disparidades históricas do país. Os dados apresentados não possibilitam constatar se a descentralização macrorregional dos desembolsos foi promovida concomitante a uma desconcentração microrregional ou mesorregional que considerasse as regiões, suas necessidades e potencialidades dentro da concepção de planejamento regional.

Neste contexto, é possível concluir que o BNDES possui condições de interferir na estruturação do território por intermédio de ampla gama de mecanismos, inúmeros tipos de financiamentos, programas setoriais e programas regionais. Essa capacidade, entretanto, deve ser uma tarefa desempenhada em conformidade com a política regional vigente que busca nos diferentes atores o envolvimento e o comprometimento necessários para a coesão das ações. No caso específico do BNDES essa coesão compreende um papel ativo na distribuição das atividades econômicas pelo território e na efetiva implementação de uma atuação que se apresente além do discurso de que elege a tipologia da PNDR, porém pode estar inerte a possibilidade de ação efetiva nesses territórios.

3.4 Considerações finais

Diante de uma trajetória marcada pelas adequações às conjunturas políticas e econômicas, o BNDES se consolidou como uma das principais instituições do SFN. Não obstante, tais adequações reconfiguraram o papel desempenhado pelo Banco, seja pela efetiva contribuição para financiamento do desenvolvimento, seja pelas ações que o distanciaram de sua gênese.

Nos últimos anos, o Banco promoveu de maneira significativa a formação de conglomerados financeiros, mediante fusões, aquisições e concessões para a internacionalização das empresas brasileiras. Em contrapartida, declarou explicitamente seu compromisso com questões correlatas ao desenvolvimento econômico brasileiro, dentre elas, ao aspecto regional ao instituir a PDR. O desenvolvimento regional está entre os pilares do planejamento corporativo do BNDES para os próximos anos e a conformidade da PDR com a

PNDR é indicada como base da estratégia de regionalização. Apesar disso, estruturar e acompanhar esse objetivo dentro da própria instituição parece um desafio não superado.

Dados agregados sobre os desembolsos regionais da instituição sugerem um movimento de descentralização dos recursos concedidos. Entretanto, a literatura apresentada e uma análise preliminar desses desembolsos indicou que essa atuação não atendeu ao escopo proposto e explicitado pelo Banco. Conforme exposto no capítulo anterior, dentre os obstáculos apontados para a consecução de efetivas ações de desenvolvimento regional está a atuação dos atores envolvidos para além da simples adoção tipológica ou programática de partes da PNDR.

Assim, faz-se necessário compreender precisamente como essa descentralização de desembolsos ocorreu dentro das linhas de financiamento disponibilizadas no âmbito da PDR. Para tanto, detalhar a distribuição geográfica dos recursos será o intento do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

O BNDES E A DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO PERÍODO DE 2007 A 2012

4.1 Introdução

A atuação do BNDES corresponde ao momento, ao contexto e aos interesses dominantes. Quando as preocupações com a questão regional faziam parte da agenda política, por conseguinte, ações se faziam sentir na instituição. A necessidade de que o Banco promovesse uma redistribuição de seus desembolsos para outras regiões do país historicamente menos dinâmicas refletiu, assim, na implantação da PDR por parte da instituição em meados dos anos 2000. Para tanto, instituiu como base norteadora de atuação da PDR a tipologia da PNDR.

O presente capítulo, portanto, tem como objetivo analisar a atuação do BNDES na questão regional brasileira no período que compreende a retomada de uma política nacional de desenvolvimento regional e a adoção explícita pelo BNDES dessa temática em suas prioridades de atuação, ou seja, de 2007 a 2012.

O capítulo está subdividido em cinco seções, além dessa introdução, de tal modo que permita uma análise mais detalhada da distribuição geográfica das operações realizadas pelo BNDES no âmbito da PDR. Além disso, a presente análise proverá subsídios para que no próximo capítulo seja possível tecer conclusões e perspectivas sobre a atuação do Banco enquanto instrumento de ação em prol do desenvolvimento regional brasileiro no contexto da PNDR.

Na seção 4.2 são apresentadas algumas definições introdutórias sobre as linhas de financiamento disponibilizadas em condições especiais pelo Banco no campo de ação da PDR e os procedimentos adotados para as análises. Na seção 4.3 e 4.4, são analisados os resultados das linhas de financiamento BNDES Automático e BNDES Finem, neste último nas modalidades direta e indireta. As análises compreendem tanto as classificações dos municípios conforme a tipologia da PNDR, como a disposição geográfica das contratações no território brasileiro. Na seção 4.5 são apresentadas as considerações finais do capítulo.

4.2 Procedimentos e definições para a análise dos dados

A operacionalização da PDR ocorre no âmbito das formas de apoio dos produtos BNDES Finem e BNDES Automático. Cabe ressaltar de antemão que tais linhas de financiamento não são exclusivas da PDR e, como não foi possível conseguir informações apenas das operações beneficiadas por essa política a análise será para todas as operações – dentro das duas linhas citadas – independentemente de ter sido alvo de condições diferenciadas devido à localização do projeto.

No BNDES Finem o financiamento corresponde a empreendimentos de valor igual ou superior a R\$ 10 milhões⁵⁷, realizados diretamente pelo BNDES ou por meio das Instituições Financeiras Credenciadas (IFCs), ou seja, as operações podem ser Diretas ou Indiretas Não Automáticas (requer consulta prévia ao BNDES). As concessões do Finem residem em financiar investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos nos setores de indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária.

Já na modalidade BNDES Automático o financiamento é restrito à intermediação das IFCs e os projetos de investimento compreendem o valor inferior ou igual a R\$ 20 milhões. Esse valor representa o limite máximo que cada requerente pode financiar a cada período de 12 meses. A forma de apoio é definida como Indireta Automática, o que não exige consulta prévia ao BNDES. Nesta modalidade são financiáveis os mesmos empreendimentos contemplados no Finem e, adicionalmente, investimentos em meio ambiente, projetos de pesquisa e desenvolvimento e inovação.

O critério de localização, conforme abordado anteriormente, compreende a tipologia de classificação da PNDR com algumas adaptações. O Banco definiu como beneficiários dos recursos em condições diferenciadas os empreendimentos nos municípios localizados nas 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.

O Banco também indica atuar nos municípios das regiões de abrangência da Sudene, que sejam classificados como alta renda, e o conjunto de municípios de menor nível de renda pertencentes às 49 aglomerações urbanas localizadas no entorno de um município de alta renda reconhecidas pelo Projeto de Pesquisa, Caracterização e Tendências da Rede Urbana do

⁵⁷ Segundo informações do site do BNDES, algumas linhas do BNDES Finem apoiam empreendimentos com valores menores que R\$ 10 milhões.

Brasil, elaborado pelo IPEA, IBGE e NESUR (IE-UNICAMP).

Independentemente da localização do município, a PDR não contempla empreendimentos relativos a insumos básicos industriais – com exceção aos de origem dos segmentos da agricultura, pecuária e exploração florestal – ao comércio e serviços pessoais, e a infraestrutura de energia elétrica e de telecomunicações. Atualmente, o nível de participação do BNDES nos empreendimentos incentivados foi elevado em 10%, limitado pelo nível máximo de 90% do valor financiado.

Os dados foram coletados no próprio site do Banco na área denominada “Consulta às Operações do BNDES” e as informações não disponíveis (as operações do BNDES Automático) foram solicitadas ao Banco mediante abertura de uma solicitação possibilitada pela “Lei de Acesso à Informação”. As análises foram realizadas para os anos de 2007 a 2012, nas modalidades BNDES Automático e Finem direta. Já para modalidade Finem indireta não foi possível conseguir os dados de 2007, portanto, as análises compreendem os anos de 2008 a 2012. A escolha do período justifica-se por este representar a retomada de uma política regional concreta em nível nacional e da adoção formal pelo BNDES de uma atuação com ênfase na mitigação das desigualdades regionais apoiado na política regional vigente, a PNDR.

4.3 Análise dos resultados do BNDES Automático

O BNDES Automático é uma linha de crédito pertencente à Área de Operações Indiretas (AOI). Destina-se ao financiamento de projetos de investimento e capital de giro, limitados a R\$ 20 milhões, principalmente, de micro e pequenas empresas nacionais⁵⁸. Atende também cooperativas, associações e fundações com sede no Brasil, empresários individuais, pessoa jurídica de direito público e pessoa física caracterizada como produtor rural residente e domiciliada no país. Entre os custos desse recurso estão os encargos que correspondem à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) somada à taxa de juros da operação, as tarifas e as garantias, todas variando de acordo com o projeto pleiteado e a IFC responsável pela intermediação da operação.

Como sua operacionalização ocorre de maneira indireta, através de bancos públicos e

⁵⁸ A linha também atende empresas com capital estrangeiro.

privados, cooperativas e agências de fomento, seu raio de alcance e cobertura acompanha a capilaridade da rede de atendimento dessas instituições. Por esse motivo, dentre as modalidades analisadas, o BNDES Automático apresenta maior número de operações. Considerando todo o volume desembolsado pelo Banco, entre 2007 e 2012, esta linha de financiamento representou em média 8,01%.

As informações não estavam disponíveis no site do Banco, sendo assim, os dados analisados foram conseguidos por meio de abertura de solicitação via instrumentos da Lei de Acesso à Informação. Os dados disponibilizados continham data da operação, nome e CNPJ do cliente, município e estado da operação, objetivo da operação e valor contratado. Não foram disponibilizados, portanto, dados mais detalhados do projeto alvo da operação. Este fato pode gerar certa limitação, uma vez que não é possível confirmar se o valor contratado foi destinado ao município de origem da transação ou se teve outros direcionamentos geográficos.

De qualquer forma, a linha BNDES Automático caracteriza-se por ser um produto que atende a micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) o que sugere que tais empreendimentos apresentem localização mais restritiva ao em torno do município da sede da empresa beneficiada.

Antes de iniciar a apresentação dos resultados cabe indicar algumas particularidades. Para o ano de 2011, das 23.765 operações efetivadas em duas não foi possível classificar o município pela PDR, uma por não encontrar informação sobre o município na tabela enviada pelo BNDES, inclusive na tentativa de encontrar o endereço pelo CNPJ do cliente que constou como inexistente, e a segunda com localização em Fernando de Noronha, localização esta que não está classificada na listagem da PDR.

Já no ano de 2012, das 32.388 operações em uma não foi possível obter a classificação, pois a cidade encontrada, Tacima no estado do Paraíba, também não consta na listagem disponibilizada pela PDR. Nos outros anos todas as operações foram identificadas e classificadas, representando no total, de 2007 a 2012, praticamente 99,9% das operações passíveis de análise.

A quantidade de operações do BNDES Automático segundo a classificação do município na PDR pode ser verificada na tabela 17 e no gráfico 9. No geral, nota-se uma significativa queda no número de operações de 2007 para 2008 e uma recuperação nos anos seguintes, no qual todos os municípios classificados apresentaram retração significativa nas operações, exceto os de baixa renda.

Segundo informações do Banco, a queda é justificada, em parte, pelo fim de

programas como o Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito (Procapcred), o Programa de Competitividade das Empresas do Setor Industrial (Procomp) e o Programa de Refinanciamento de Insumos Agrícolas (Proinsa). Já o menor efeito nos municípios menos dinâmicos pode ter explicação na baixa quantidade por eles operada.

No ano de 2010, repetiu-se um cenário de retração das quantidades de operações, com exceção dos municípios de baixa renda e média renda inferior. Porém, para esse ano o Banco não apresentou nenhuma justificativa.

As operações em municípios classificados como de alta renda são a grande maioria em todo o período analisado, seguidos dos municípios de média renda superior, média renda inferior e de baixa renda. Entretanto, os dados também revelam um aumento significativo das operações nos municípios de baixa renda. Conforme dados da tabela 17, as operações em municípios de baixa renda entre 2007 e 2009 registravam média de apenas 32 operações, porém, esse número salta para 1630 entre os anos de 2010 e 2012.

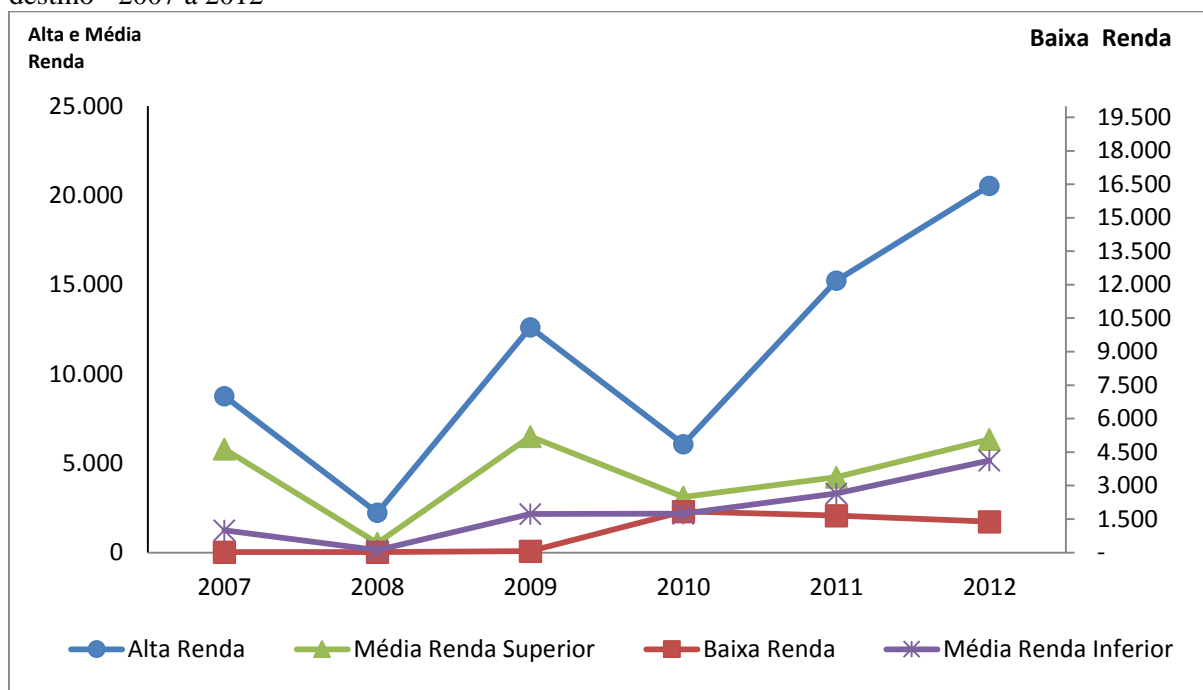
O aumento dessas operações, entretanto, parece ser condicionado ao próprio aumento das operações totais da modalidade, já que todas as outras classificações apresentam elevação no período completo, inclusive os de alta renda que praticamente mais que duplicam suas operações. Portanto, apesar do aumento das operações em municípios menos dinâmicos a composição da carteira de operações da modalidade não foi alterada, conforme o gráfico 9, com os municípios de alta e média renda superior concentrando as operações do período analisado.

Tabela 17 – Operações BNDES Automático (quant. e %) segundo classificação do município destino - 2007 a 2012

Classificação PDR	2007		2008		2009	
	quant.	%	quant.	%	quant.	%
Alta Renda	8.754	56,22	2.227	77,25	12.618	60,35
Baixa Renda	21	0,13	18	0,62	58	0,28
Média Renda Superior	5.800	37,25	524	18,18	6.496	31,07
Média Renda Inferior	996	6,40	114	3,95	1.736	8,30
Sem Informação (SI)	-	-	-	-	-	-
Total	15.571	100	2.883	100	20.908	100
Classificação PDR	2010		2011		2012	
	quant.	%	quant.	%	quant.	%
Alta Renda	6.072	47,52	15.236	64,11	20.543	63,43
Baixa Renda	1.850	14,48	1.657	6,97	1.384	4,27
Média Renda Superior	3.107	24,32	4.220	17,76	6.331	19,55
Média Renda Inferior	1.749	13,69	2.650	11,15	4.129	12,75
Sem Informação (SI)	-	-	2	0,01	1	0,003
Total	12.778	100	23.765	100	32.388	100

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Gráfico 9 – Quantidade de operações BNDES Automático - segundo classificação do município destino - 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Essa concentração pode ser melhor verificada pelos percentuais de participação apresentados na tabela 17. As operações nos municípios de alta renda mantêm participação elevada, média de 61,4%, com exceção do ano de 2010, quando registrou 48% de participação. Em 2010, não obstante, é o ano em que os municípios de baixa renda registraram sua maior participação, saindo de uma média de menos de 1% nos anos anteriores para 14%.

Nos dois anos seguintes eles mantêm uma participação média de 6%. Já os municípios de média renda superior e inferior apresentaram movimentos inversos, enquanto o primeiro perdeu participação de 37%, em 2007, para 20%, em 2012, o segundo ganhou participação, respectivamente de 7% para 13%. Apesar disso, os municípios de média renda superior mantiveram uma participação média de 24,7%, enquanto os de renda média inferior sustentaram média de 9,3% de participação.

Sobre os valores contratados, os municípios mais dinâmicos detêm o maior montante de valores operados. Conforme a tabela 18, o valor contratado pelos municípios de alta renda mostrou-se 4 vezes maior em comparação com a somatória de todas as outras classificações.

Em seguida, os municípios de média renda e por último os de baixa renda completam a estrutura de valores da modalidade.

Seguindo o comportamento observado na quantidade de operações efetivadas, os valores operados também registraram queda nos anos de 2008 e 2010, com recuperação nos anos subsequentes e alcançando valores históricos no ano de 2012. A exceção foi os municípios de baixa renda que só registram queda nos valores contratados no ano de 2009. Esse fato revela que apesar do aumento na quantidade de operações, os valores operados não foram maiores nesse ano, ou seja, parecem ter ocorrido mais operações, porém em valores menores. Nos seis anos analisados os municípios os valores médios operados foram: alta renda de R\$ 680 milhões; baixa renda de R\$ 537 milhões; média renda superior de R\$ 339 milhões; e média renda inferior de R\$ 292 milhões.

Tabela 18 – Operações BNDES Automático (R\$ e %) segundo classificação do município destino - 2007 a 2012

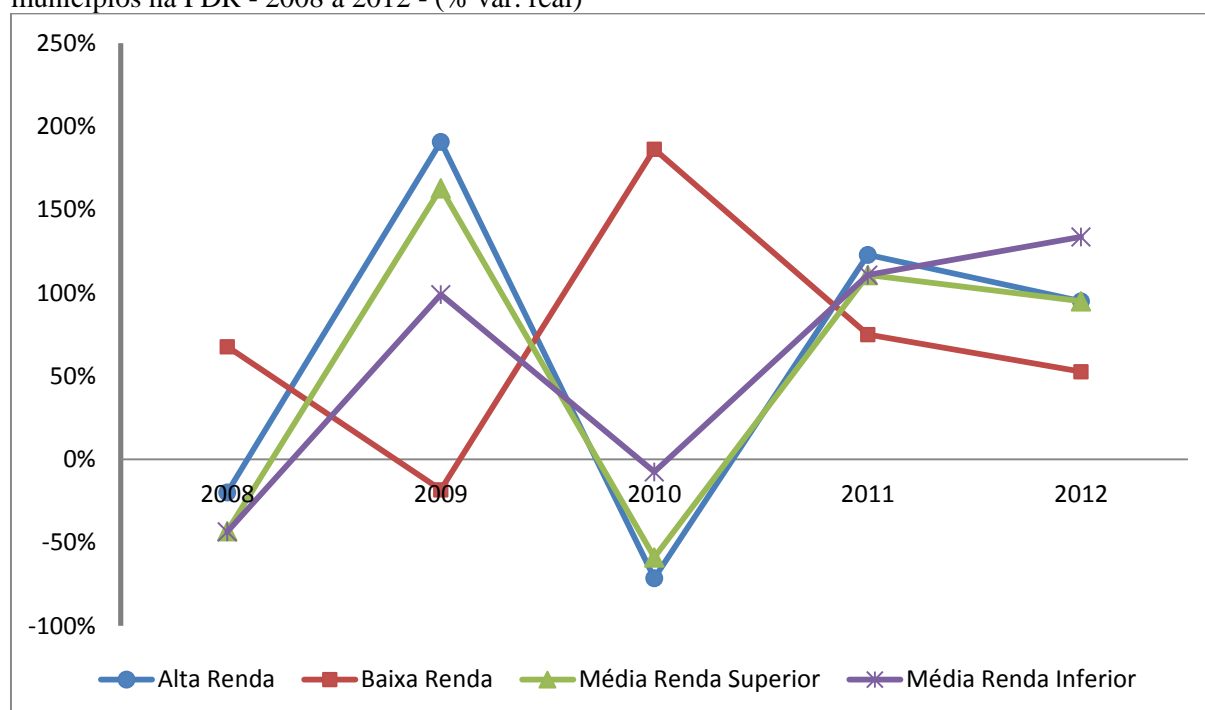
Classificação PDR	2007		2008		2009	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Alta Renda	3.621.433.666	79,27	3.034.066.959	83,91	9.343.817.571	86,21
Baixa Renda	17.104.087	0,37	29961863	0,83	25952914	0,24
Média Renda Superior	757.856.736	16,59	450484421	12,46	1.254.175.541	11,57
Média Renda Inferior	172012637	3,77	101548950	2,81	214.057.950	1,98
Sem Informação (SI)	-	-	-	-	-	-
Total	4.568.407.125	100	3.616.062.193	100	10.838.003.976	100
Classificação PDR	2010		2011		2012	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Alta Renda	2.793.269.458	77,24	6.592.774.743	78,41	13.694.397.431	77,92
Baixa Renda	77.512.205	2,14	143.679.779	1,71	233.723.760	1,33
Média Renda Superior	538.794.141	14,90	1.203.309.900	14,31	2.498.442.670	14,22
Média Renda Inferior	206.680.490	5,72	461.333.653	5,49	1.147.822.049	6,53
Sem Informação (SI)	-	-	7.010.000	0,08	50.000	0,00
Total	3.616.256.293	100	8.408.108.075	100	17.574.435.909	100

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Nota-se, entretanto, um comportamento inverso na evolução desses valores na série analisada. No gráfico 10 é possível perceber que os valores contratados nos municípios de baixa renda variaram, em termos reais, na contramão dos valores contratados nos municípios de alta e média renda. Em 2009, enquanto os municípios de maior renda registraram crescimento real médio positivo de 150%, os de baixa renda registram um decréscimo aproximado de 18%.

O mesmo ocorre no ano de 2010, porém, com os municípios de baixa renda registrando crescimento positivo de 186% e os municípios de alta e média renda apresentando decréscimo médio de 45%. Esse comportamento pode indicar certa preferência pela liquidez pelo BNDES ou, principalmente, pelas IFCs dada a opção por retrainir a oferta de crédito em regiões menos dinâmicas em promoção da oferta de crédito nas regiões mais dinâmicas dependendo do cenário econômico disposto (JAYME JR. e CROCCO, 2005). Em outras palavras, diante de um contexto econômico de vulnerabilidade, crise ou de elevação do risco de crédito, as instituições tendem a alocar seus recursos em mercados bancários consolidados, ou seja, aqueles situados em regiões mais desenvolvidas.

Gráfico 10 – Evolução dos valores contratados no BNDES Automático - segundo classificação dos municípios na PDR - 2008 a 2012 - (% var. real)



Nota: Valores corrigidos pelo IPCA variação anual.

Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Ao analisar as participações dos valores contratados por classificação do município na PDR, fica claro que o comportamento temporal dessa variável não modificou a estrutura de repartição entre as classificações. De acordo com os percentuais da tabela 18, os municípios de alta renda concentram sem grandes alterações os valores contratados na modalidade, média de 80,5%, e alcançando em 2009 quase 90% dos valores liberados. Os municípios de média renda superior vêm em seguida com média de 14% das contratações. Este perfil de município apresentou uma pequena redução de sua participação, que era de 17% em 2007 e passou para

14% em 2012.

Os municípios de média renda inferior estão em terceiro lugar em participação nos valores contratados, média de 4,4% no período. Este perfil de município registrou aumento de participação, de 4% em 2007 para 7% em 2012. Por último, os municípios de baixa renda mantêm participação média de 1,1%. Em 2007 e 2009, registraram sua menor participação, respectivamente, 0,4% e 0,2%, e em 2010 sua melhor participação, 2,1%. Em específico, no caso de municípios com esse perfil, ratifica-se que a elevação no número de operações verificada anteriormente não foi seguida por uma elevação dos valores contratados.

Dessa forma, a estrutura de participações corrobora com a constatação de que o verificado aumento das operações não foi acompanhado pelo aumento de volumes contratados nos municípios de baixa renda. Esse fato pode indicar operações menos complexas de manutenção ou apoio a pequenos empreendimentos. Ao analisar os dados sobre o tipo de operações realizadas em relação à classificação de municípios, tabela 19, nota-se em todas as classificações uma predominância dos recursos para operações de capitalização e capital de giro. Com exceção do ano de 2008, em todos os outros anos analisados, esses dois tipos corresponderam em média a 89,9% das operações contratadas.

Tabela 19 – Participação (%) do tipo de objetivo da operação no BNDES Automático – segundo classificação do município na PDR – 2007 a 2012

Objetivo da Operação	Alta Renda	Baixa Renda	Média Renda Superior	Média Renda Inferior	Alta Renda	Baixa Renda	Média Renda Superior	Média Renda Inferior	Alta Renda	Baixa Renda	Média Renda Superior	Média Renda Inferior
	2007				2008				2009			
Apoio ao Programa Brasileiro de Desenvolvimento de Franquias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Capital de Giro	15,31	9,52	4,03	2,51	56,31	55,56	53,44	51,75	50,12	87,93	19,82	20,13
Capitalização de Instituição Financeira	67,66	66,67	85,29	84,12	1,26	-	8,02	14,91	45,19	8,62	77,16	77,28
Desenvolvimento Tecnológico	0,39	-	0,10	0,20	1,57	-	0,19	0,88	0,08	0,00	0,02	0,06
Meio Ambiente	0,03	-	0,03	-	0,09	-	0,00	0,00	-	-	-	-
Projetos Culturais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Projeto de Expansão	4,75	14,29	1,40	2,21	15,99	16,67	17,37	14,91	2,11	0,00	1,54	0,46
Projeto de Implantação	3,48	4,76	1,28	1,81	16,48	27,78	11,45	11,40	1,29	1,72	0,91	1,73
Projeto de Modernização	0,86	-	0,26	0,30	2,96	-	4,58	3,51	0,63	1,72	0,31	0,12
Projeto de Racionalização	0,31	-	0,17	0,10	0,67	-	0,76	0,88	0,02	0,00	0,02	0,06
Projeto de Relocalização	0,94	-	0,43	0,40	4,31	-	4,01	0,88	0,57	0,00	0,23	0,17
Reestruturação Financeira	0,23	-	0,02	0,10	0,36	-	0,19	0,88	-	-	-	-
Refinanciamento	6,04	4,76	6,98	8,24	-	-	-	-	-	-	-	-
Renovação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Objetivo da Operação	Alta Renda	Baixa Renda	Média Renda Superior	Média Renda Inferior	Alta Renda	Baixa Renda	Média Renda Superior	Média Renda Inferior	Alta Renda	Baixa Renda	Média Renda Superior	Média Renda Inferior
	2010				2011				2012			
Apoio ao Programa Brasileiro de Desenvolvimento de Franquias	-	-	-	-	-	-	-	-	0,005	-	-	-
Capital de Giro	24,08	93,77	14,52	49,73	69,60	97,22	43,23	76,96	73,69	99,42	51,22	72,25
Capitalização de Instituição Financeira	64,32	5,68	78,38	46,47	25,07	2,54	50,81	21,25	22,33	0,36	43,53	26,06
Desenvolvimento Tecnológico	0,21	-	0,06	-	0,15	-	0,02	0,04	0,06	-	0,02	0,05
Meio Ambiente	0,02	-	0,06	-	-	-	-	0,04	-	-	0,02	-
Projetos Culturais	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Projeto de Expansão	4,91	0,11	2,90	1,07	2,15	0,12	2,81	0,68	1,80	0,14	2,54	0,68
Projeto de Implantação	3,24	0,22	2,19	2,33	1,38	0,12	1,19	0,64	0,84	-	1,03	0,53
Projeto de Modernização	1,08	0,16	0,52	0,07	0,45	-	0,33	0,08	0,37	0,07	0,22	0,17
Projeto de Racionalização	0,07	-	0,03	0,07	0,01	-	0,02	-	-	-	-	-
Projeto de Relocalização	2,05	0,05	1,32	0,27	1,18	-	1,55	0,32	0,85	-	1,34	0,22
Reestruturação Financeira	-	-	-	-	0,02	-	0,02	-	0,01	-	-	-
Refinanciamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Renovação	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05	-	0,08	0,05
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

As operações de Capitalização de Instituição Financeira, destaque de participação nos anos de 2007 e 2010, referem-se a contratações no âmbito do Procapcred, cujo objetivo era promover o fortalecimento da estrutura patrimonial das cooperativas de crédito, por meio da concessão de financiamentos diretamente aos cooperados.

Os municípios de alta renda apresentam uma matriz de destinações dos recursos mais diversificada, com participação mais representativa de operações de projetos de expansão e implantação, média de 4,9%, com destaque para o ano de 2008, que registrou média de 16,2%, para cada. Este tipo de operação também apareceu com destaque nas outras classificações de município, exclusivamente, no ano de 2008, cuja participação média de cada uma registrou quase 16,6%, bem diferente da média dos outros anos, 1,8%. Mesmo assim, a participação de operações destinadas a projetos de investimentos, no geral, registrou-se em percentuais baixos para todos os estratos de município em todos os anos de análise.

Por fim, após analisar as operações do BNDES Automático segundo a classificação dos municípios pela PDR, cabe verificar a localização geográfica das operações dessa modalidade no território brasileiro. Nas figuras 7 a 12, pode-se verificar a evolução na distribuição geográfica das operações em quantidades e valores contratados para o período de 2007 a 2012.

Nota-se expressiva concentração nas regiões Sul e Sudeste do país, com destaque para os estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, que registraram juntos 71,1% das operações e 76,9% dos valores contratados no período. As duas regiões se alternaram na liderança do número de contratações da modalidade. A região Sudeste predominou nos anos de 2008, 49,3%, 2009, 46,1%, e 2011, 43,7%, respectivamente. Nos outros anos manteve participação média de 30,9%. No critério montante contratado, entretanto, a região Sudeste registrou a maior participação em todos os anos analisados, média de R\$ 4,09 milhões e, 51% de participação.

O estado de São Paulo, com exceção do ano de 2008, quando registrou 31,5%, 909 operações, apresentou média de 14,1% nas operações e 33,4% nos valores. No período completo foram 16.225 operações e R\$ 16 bilhões. Já o estado de Minas Gerais registrou média de participação na quantidade de operações e valores, respectivamente, 13,5% e 10,7%, com um total de 15.270 operações e R\$ 4,9 milhões. O estado do Rio de Janeiro registrou o total de 6.121 operações e R\$ 2,3 milhões, média de 4,6% e 5,3%, respectivamente. Já para o Espírito Santo, foram 3.271 operações e pouco mais de R\$ 820 milhões operados, média de 3,5% e 3,0%, respectivamente.

Na região Sudeste, registraram-se operações em municípios de baixa renda somente

após o ano de 2009 e apenas no estado de Minas Gerais. Neste estado, nota-se nos anos iniciais uma concentração das operações no centro-sul mineiro, todos com classificação de alta e média renda na PDR. A partir de 2009 é possível perceber um aumento na quantidade de operações que segue pelo nordeste e norte do estado e atinge municípios de baixa renda que são característicos dessas regiões. Dentre os municípios atendidos neste estrato de classificação estavam Itacarambi, Grão Mongol, Januária e São Francisco, todos do extremo norte do estado. A maioria registrou entre 1 a 8 operações, exceto São Francisco, que apenas em 2012 registrou 22 contratações.

Apesar da desconcentração das operações para o restante do estado, ao analisar o número de operações por localização constatou-se que em média mais de 44% das contratações estão concentradas aproximadamente em vinte municípios de alta e média renda e predominantes da região centro-sul do estado, dentre esses se destacam: a capital Belo Horizonte, Caratinga, Lajinha, Araguari, Patos de Minas, Frutal, São Tiago, Monte Sião, Contagem e Paracatu. Na região norte do Estado destaque para o município de média renda Montes Claros. Já ao analisar os volumes operados, constatou-se que dez municípios concentraram mais da metade dos recursos, dentre eles Belo Horizonte, Contagem, Betim, Montes Claros, Uberlândia, Juiz de Fora e Uberaba.

Em São Paulo, a distribuição dos recursos é bastante homogênea e atinge praticamente todas as regiões do estado. Não obstante, verifica-se uma maior concentração das operações nas regiões da Grande São Paulo e nos municípios localizados na trajetória da rodovia Anhanguera. Dez municípios concentraram em média 40% das quantidades de operações, a saber, a capital São Paulo, Bebedouro, Ribeirão Preto, Sertãozinho, Guarulhos, Campinas, Piracicaba, Franca, Limeira e Americana. Todos classificados como de alta renda. Contudo, só a cidade de São Paulo registrou 28% de participação nos valores desembolsados no total do período, cerca de R\$ 4, 5 milhões. Apenas para comparação o município de Guarulhos, que aparece em segundo lugar, registrou 5% de participação, cerca de R\$ 816 milhões.

No Espírito Santo, em 2007, nota-se concentração das operações principalmente no centro-sul do estado. A partir de 2008, entretanto, verifica-se uma desconcentração que redistribui as contratações para regiões mais extremas. Entretanto, as ocorrências demonstraram que quase 60% são realizadas em seis municípios, São Gabriel da Palha, Cachoeiro de Itapemirim, Venda Nova do Imigrante, Santa Maria de Jetiba, Rio Bananal e Linhares. Não obstante, quando se analisa os valores operados verificou-se que foram os municípios de Serra, Linhares, Cariacica, Vitória e Colatina que registraram aproximadamente 60% dos recursos destinados ao estado.

Finalizando a região Sudeste, no estado do Rio de Janeiro a distribuição das operações foi menos dispersa e se concentrou em municípios de alta renda. As operações mantiveram-se concentradas no centro-sul do estado. Os dados sobre as quantidades e os valores revelaram que entre 2007 e 2010 a capital concentrava mais da metade das operações. Porém, entre 2011 e 2012, municípios como Nova Friburgo, Petrópolis, Teresópolis, Bom Jardim, Niterói, juntamente com a capital, passaram a registrar quase 80% das contratações.

Em nível nacional a região Sul registrou o maior número de operações nos anos de 2007, 62,4%, 2010, 36,8%, e 2012, 39,6%, respectivamente, 9.715, 4.700 e 12.827 operações. Nos outros anos manteve participação média de 39,6%. No quesito montante contratado, a região Sul registrou a segunda maior participação em todos os anos analisados, média de R\$ 2,6 milhões e, 33% de participação.

O estado do Rio Grande do Sul foi o terceiro em concentração das operações, com média de 16% na quantidade e 13,2% nos valores, com de total 16.279 operações e R\$ 6,3 milhões contratados. O estado do Paraná também apresentou significativa participação nas contratações, média de 14,6% nas operações, porém, com menor participação nos valores, 8,1%, foram 15.160 operações e R\$ 3,6 milhões em recursos. Já o estado de Santa Catarina aumentou gradualmente sua participação no período analisado, somando no total do período 14.112 operações e R\$ 5,9 milhões, média de 12% de participação nas operações e 11,8% no volume operado.

Não foram registradas operações em municípios de baixa renda na região Sul. Ademais, nos três estados da região a dispersão das operações foi elevada, com muitos municípios registrando considerável número de contratações, porém com perceptível concentração geográfica. Como dito anteriormente, o estado do Rio Grande do Sul foi o que apresentou o maior volume e quantidade de operações, porém apesar da alta dispersão entre os municípios, as ocorrências mantiveram concentração, sobretudo, no centro-norte do estado. Destaque para os municípios de Caxias do Sul, Porto Alegre, Bento Gonçalves, Canoas, Erechim e Nova Friburgo.

No estado do Paraná, nota-se concentração das operações na região da capital, Curitiba, no oeste e centro-oeste do Estado. Destaques para a capital Curitiba, São José dos Pinhais, Londrina, Cascavel, Maringá e Arapongas. Em Santa Catarina verificou-se concentração nas regiões oeste, do Vale do Itajaí e no sul. Ao contrário dos demais estados analisados, entre os municípios que mais registraram contratações não constou a capital, estes foram Joinville, Jaraguá do Sul, Brusque, Blumenau, São Bento do Sul, Itajaí e Chapecó.

A região Centro-Oeste, que era a terceira concentradora de liberações dessa

modalidade em 2007, 7,7%, 1.197 operações, nos anos seguintes perdeu praticamente metade de sua participação, chegando em 2012 a 3,1%, 1.005. Em termos de volumes, a região manteve média de 4,5% de participação, com pouco mais de R\$ 320 milhões contratados.

Nota-se que a maioria das contratações localizou-se no estado de Goiás, média de 2,6% em quantidade e 1,7% em valores, total de 2.697 operações e R\$ 835 milhões. Os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentaram uma evolução decrescente. No Mato Grosso, de 3% de participação nas operações e 2,6% nos valores em 2007 para 0,29% e 0,43%, respectivamente, em 2012, total no período de 709 operações e R\$ 405 milhões. Apesar da queda, Mato Grosso do Sul passou a ser o segundo estado em contratações na região, de 1,8% e 1,28%, em 2007, para 0,86% e 0,98%, em 2012, respectivamente operações e volumes. No período completo o estado registrou 733 operações e pouco mais de R\$ 387 milhões em volumes operados. Já o Distrito Federal sustentou uma ligeira alta na quantidade de operações de 0,07%, em 2007, para 0,3%, em 2012, e 0,46% para 0,68%, respectivamente nos valores operados, total de 364 operações e R\$ 312 milhões contratados.

Em Goiás a maioria das operações ocorreu na região centro-sul, com algumas dispersas também no noroeste do estado. Entretanto, cinco municípios concentram cerca de 60% dos volumes operados, são eles a capital Goiânia, Aparecida de Goiânia, Anápolis, Rio Verde e Chapadão do Céu. No Mato Grosso a concentração das operações também se situou no centro-sul do estado, com participação da capital Cuiabá, Rondonópolis, Nova Mutum, Sinop, Jaciara, Tapurah e Lucas do Rio Verde. A concentração em poucos municípios foi semelhante também no estado do Mato Grosso do Sul, no qual as regiões do leste e centro-sul do estado predominaram, com a capital Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Chapadão do Sul. Nenhuma operação em município de baixa renda foi registrada na região Centro-Oeste no período analisado.

Nos estados das regiões Norte e Nordeste as operações do BNDES Automático registraram a maior evolução do período. A região Norte passou de 1,1% de participação na quantidade de operações e 1,4% nos valores, em 2007, para 6,3% e 3,8%, respectivamente, em 2012. Já a região Nordeste, saiu de 1,25% de operações e 6,2% dos volumes, em 2007, e alcançou em 2012, respectivamente, 16,3% e 12,3%. Em média a região Norte registrou pouco mais de R\$ 212 milhões e a região Nordeste R\$ 795 milhões em volumes operados no período.

Na região Norte, os estados registraram os seguintes resultados, respectivamente, quantidades de operações e valores: Amazonas, 247 e R\$ 666 milhões, médias de 0,2% e 1,07%; Pará, 555 e R\$ 238 milhões, médias de 0,4% e 0,41%; Tocantins, 836 e R\$ 129

milhões, médias de 0,5% e 0,22%; Rondônia, 536 e R\$ 81 milhões, médias de 0,4% e 0,17%; Acre, 581 e R\$ 103 milhões, médias de 0,3% e 0,12%; Roraima, 201 e R\$ 40 milhões, médias de 0,1% e 0,05%; e Amapá, 28 operações e R\$ 14 milhões, médias de 0,02% e 0,02%.

No estado do Amazonas a concentração das operações na capital Manaus foi bastante característica, sendo que esta registrou cerca de 85% da quantidade e 99% dos valores operados no estado no período de análise. Além da capital, pode-se destacar o município de Manacapuru, que pertence à mesorregião do centro amazonense, e as operações ocorridas em municípios de baixa renda, como Careiro, Borba, Beruri, Manicoré. Os municípios do nordeste e sudoeste concentraram as operações realizadas no estado do Pará, com destaque para a capital Belém e o município de Ananindeua, que juntos registraram 40% do número de operações e 61,4% dos volumes contratados no estado, entre os anos analisados. Foram registradas operações nos seguintes municípios de baixa renda: Ipixuna do Pará, Juruti, Concórdia do Pará e Cametá, em 2011, e Garrafão do Norte, Cametá, Nova Esperança do Piriá, Terra Santa, Oeiras do Pará, Tracuateua e Juruti, em 2012. Todos variando entre 1 e 3 contratações e que juntos não alcançaram 1% dos volumes operados.

Já em Tocantins a concentração das operações na capital do estado foi menos significativa. Não obstante, predominou a região central, especificamente, os municípios situados na divisão ocidental e oriental do estado, Paraíso do Tocantins, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Guaraí e a capital Palmas. Foram registradas operações em municípios de baixa renda: em 2008, Santa Maria do Tocantins e Lizarda; em 2010, Santa Rosa do Tocantins; em 2011, Buriti do Tocantins, Riachinho, Recursolândia; e em 2012, Babaçulândia, Tocantínia, Riachinho, Santa Rosa do Tocantins, Recursolândia, Rio Sono, Sítio Novo do Tocantins, Darcinópolis.

O estado de Rondônia concentrou suas operações nos municípios situados na trajetória da rodovia federal BR 364. Semelhante ao estado do Pará, em Rondônia somente a capital Porto Velho e os municípios de Vilhena e Ji-Parana concentraram quase 45% do número de operações e 62,1% do volume operado no estado. Além disso, não foram registradas operações em municípios de baixa renda.

No estado do Acre nenhuma operação foi realizada nos anos de 2007 e 2009, nos outros anos estas se concentraram, quase 90%, na capital Rio Branco e, 13%, na soma dos municípios de Bujari, Brasileia e Cruzeiro do Sul. As demais operações também se concentraram em municípios fronteiriços com o Amazonas e no sudeste do estado, e todos de alta ou média renda. O mesmo ocorreu no estado de Roraima, no qual não foram registradas operações nos anos de 2007, 2009 e 2010, e nos demais anos somente a capital Boa Vista

registrou sozinha 84% do número de operações e 86% dos valores contratados. Apenas o município de Normandia que registrou operações no estado é classificado como de baixa renda. Por fim, o estado do Amapá apresentou o maior grau de concentração na região Norte, sem operações em 2007 e 2010, nos demais anos apenas a capital Macapá, concentrou 85% do número de operações e 98% dos valores contratados. Não ocorreram contratações em municípios de baixa renda e os únicos municípios que também registraram operações, Santana e Laranjal do Jari são classificados como de média renda superior.

Na região Nordeste nota-se nos primeiros anos grande concentração das operações na faixa litorânea que vai se dissipando para o interior principalmente nos anos finais. Em todos os estados da região Nordeste é nítido pela visualização dos mapas que, apenas nos anos de 2011 e 2012, a linha BNDES Automático se expandiu significativamente para o interior das regiões.

No estado de Pernambuco foram registradas 5.050 operações e R\$ 1,134 milhões em volumes operados, médias de 5,8% e 2,5%. A região metropolitana do Recife e da mata pernambucana predominaram com grande parte das operações. A partir de 2011 nota-se que além da propagação de operações nestas regiões o sertão Pernambuco começou a apresentar contratações na modalidade. Em todos os anos, entretanto, a concentração predominou nos municípios das duas primeiras regiões, destaque para a capital Recife, com 8,8% do número de operações e quase 30% do volume operado.

Outros municípios de destaque foram, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Olinda e Palmares, que juntos registraram 32% do número de operações e 34% do montante operado. O estado foi o que registrou o maior número e volume em municípios de baixa renda, cerca de R\$ 142 milhões em 2.515 operações, com destaque para, o mencionado, município de Palmares, Escada, Barreiros e Águas Belas, com 25% dos recursos.

Na Bahia foram registradas 2.949 operações e R\$ 1,2 milhões contratados, médias de 2,2% e 2,35%. O estado que registrava apenas operações na região metropolitana de Salvador e do extremo oeste passou a registrar contratações no centro e sul do estado. Entretanto, Salvador concentrou grande parte das operações no período analisado, com 23% da quantidade de operações e 39,5% dos volumes contratados. Pode-se destacar, também os municípios de Camaçari, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Ilhéus, Simões Filho, Vitória da Conquista, Barreiras e Itabuna, que juntos registraram 21,7% do número de operações e quase 40% dos volumes operados. Nos municípios de baixa renda pode-se destacar, Correntina, Brumado, Serrinha, Queimadas e Itaberaba, com menos de 2% de participação nos volumes

contratados.

No Ceará a região metropolitana de Fortaleza, especificamente a capital e o município de Maracanaú, concentraram a maior parte das operações em todo o período analisado. Juntos os dois municípios de alta e média renda registraram no período completo participação de 47% na quantidade de operações e de 70% nos volumes contratados. À medida que as operações foram desconcentrando para o centro-sul do estado, os municípios de baixa renda apresentaram contratações, como, por exemplo, Quixeramobim, Tauá e Boa Viagem. Já no norte do estado o município de baixa renda Itapipoca foi o destaque.

No Rio Grande do Norte foram registradas 719 operações e R\$ 410 milhões em volumes contratados, médias de 0,5% e 0,63%. As poucas operações contratadas até 2010 se concentravam nas regiões centro-oeste do estado, com destaque para o município de Mossoró. A partir de 2011, as regiões central, agreste e leste passaram a registrar operações, principalmente pelos municípios de Macaíba, Parnamirim, Ceará Mirim e a capital Natal. Também a partir desse ano registram-se algumas operações na região do Vale do Açu. No período completo a capital Natal foi destaque com 42% do número de operações e 62% dos volumes operados. O aumento de operações ocorrido nos últimos anos abrangeu muitos municípios de baixa renda, com destaque para Touros, Campo Redondo e Pau dos Ferros.

No estado da Paraíba foram registradas 971 e R\$ 303 milhões, médias de 0,7% e 0,54%. As regiões da mata e do agreste paraibano predominaram até 2010, com destaque para a capital João Pessoa, Campina Grande e Guarariba. Em 2011 e 2012, operações nas regiões noroeste e centro-oeste do sertão paraibano multiplicaram-se, sobretudo nos municípios de Patos e Cajazeiras. Mesmo com a expansão das operações, no período completo, verificou-se que somente João Pessoa e Campina Grande registraram juntas 48% do número de operações e pouco mais de 70% dos volumes operados. Dos municípios de baixa renda destacaram-se Esperança, Alhandra, Guarabira e Lucena, com 5,7% dos montantes liberados.

Já no estado do Maranhão foram registradas 453 operações e R\$ 190 milhões em recursos liberados, médias de 0,3% e 0,39%. A capital São Luiz é a grande concentradora de operações em todo o período, com 23% das operações e 40,6% dos recursos. Apenas nos anos de 2011 e 2012 outros municípios registraram quantidade significativa de operações, porém, concentrados principalmente na região do centro maranhense. Dentre estes se destacaram Balsas, Açailândia, Imperatriz, Bacabal, São Raimundo das Mangabeiras, Santa Luzia e Itapecuru Mirim, sendo os quatro últimos de baixa renda, juntos registraram 29% das operações e 42% dos volumes no período completo.

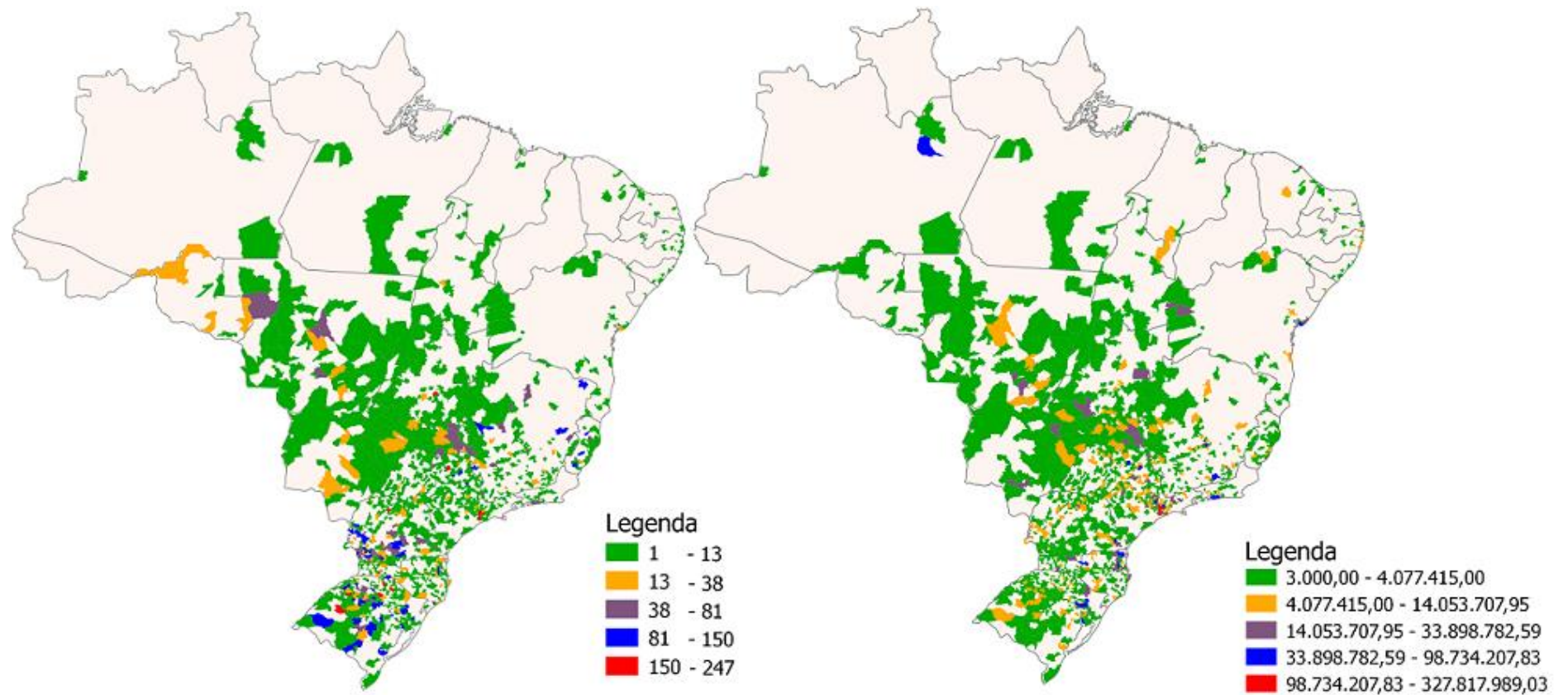
Nos estados de Alagoas, Sergipe e Piauí também encontrou-se grande concentração

das operações nas capitais ou em poucos municípios. Em Alagoas, apesar do alto número de operações, 1.297, foram registrados pouco mais de R\$ 151 milhões em volume contratado, médias de 1,2% e 0,32%. A capital Maceió registrou 16% da quantidade de operações e 54% dos volumes operados no período. Pode-se destacar os anos de 2010 e 2011 quando ocorreu certa dispersão das operações inclusive com a participação de muitos municípios de baixa renda, com destaque para União dos Palmares. Entretanto, essa dispersão não desconcentrou as operações no estado, que se limitaram ao leste e ao agreste alagoano, sobretudo, nos municípios de União dos Palmares, São José da Laje, Atalaia, Matriz de Camaragibe e na capital.

Em Sergipe, foram registradas 296 operações e R\$ 115 milhões em recursos, médias de 0,2% e 0,2%. A maioria das contratações ocorreu na região central, com destaque para a capital Aracajú concentrando em média mais de 60% dos recursos. No período completo pode-se destacar também os municípios de Nossa Senhora do Socorro, Nossa Senhora da Glória e São Cristóvão, com 8% das contratações e 22% dos recursos liberados. Já os municípios de Nossa Senhora da Glória, Ribeirópolis e Simão Dias, foram os destaques nos estratos de baixa renda, com 8,8% dos valores contratados.

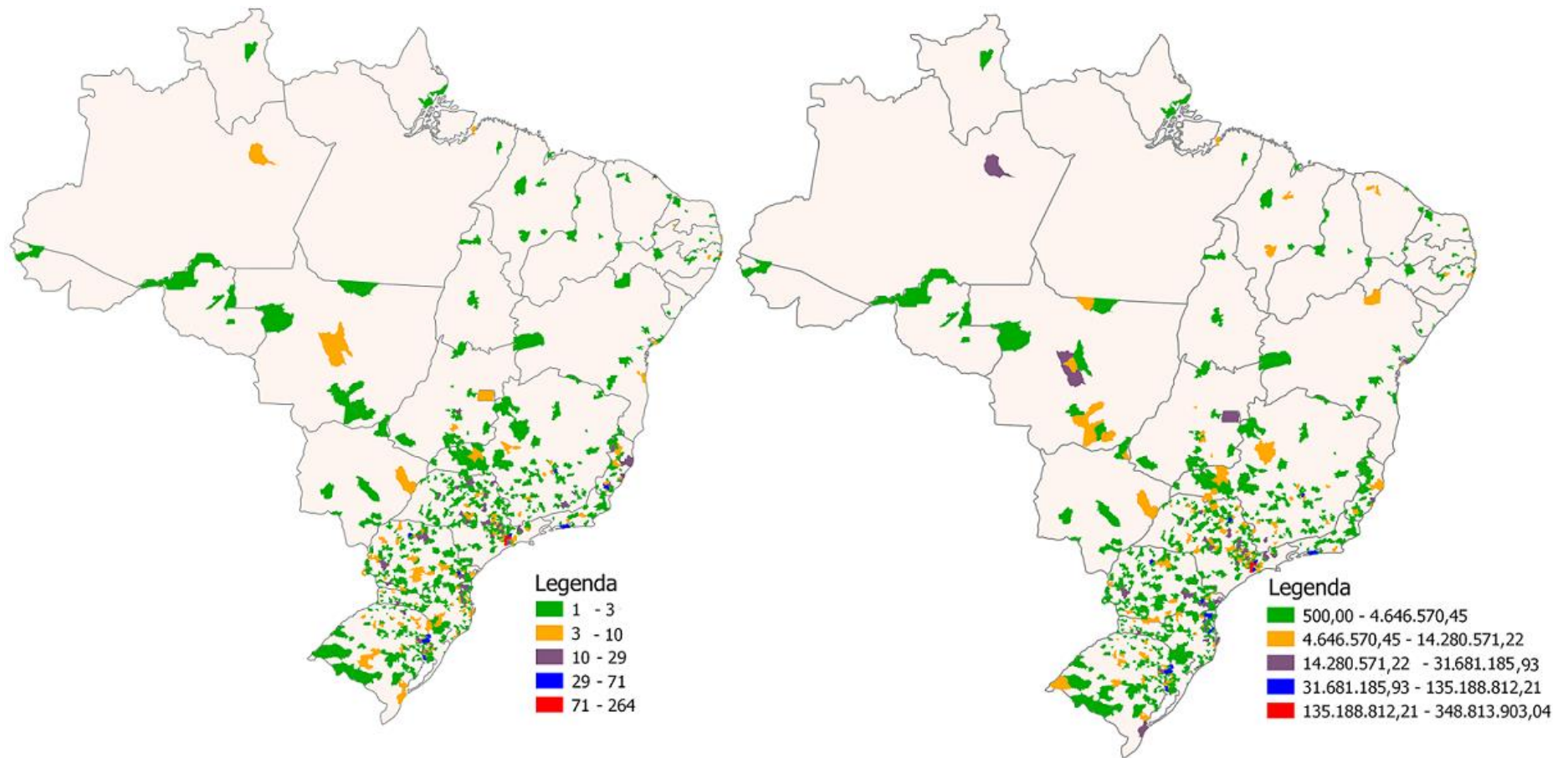
Por fim, foram registrados 297 operações e R\$ 118 milhões em recursos, médias de 0,2% e 0,17%. A baixa operacionalização do BNDES Automático no estado só se reverteu nos anos de 2011 e 2012. Mesmo com essa dispersão das operações, a capital Teresina concentrou praticamente todas as contratações no período, 37% das operações e 80% dos volumes. Não obstante, é nítida a concentração nas regiões centro-norte, norte e sudeste piauiense, localização da capital e de municípios como Picos, Parnaíba e Floriano. Entre os municípios de baixa renda destacaram-se São Raimundo Nonato, Piripiri e Valença do Piauí, com 2,5% dos valores contratados.

Figura 5 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2007



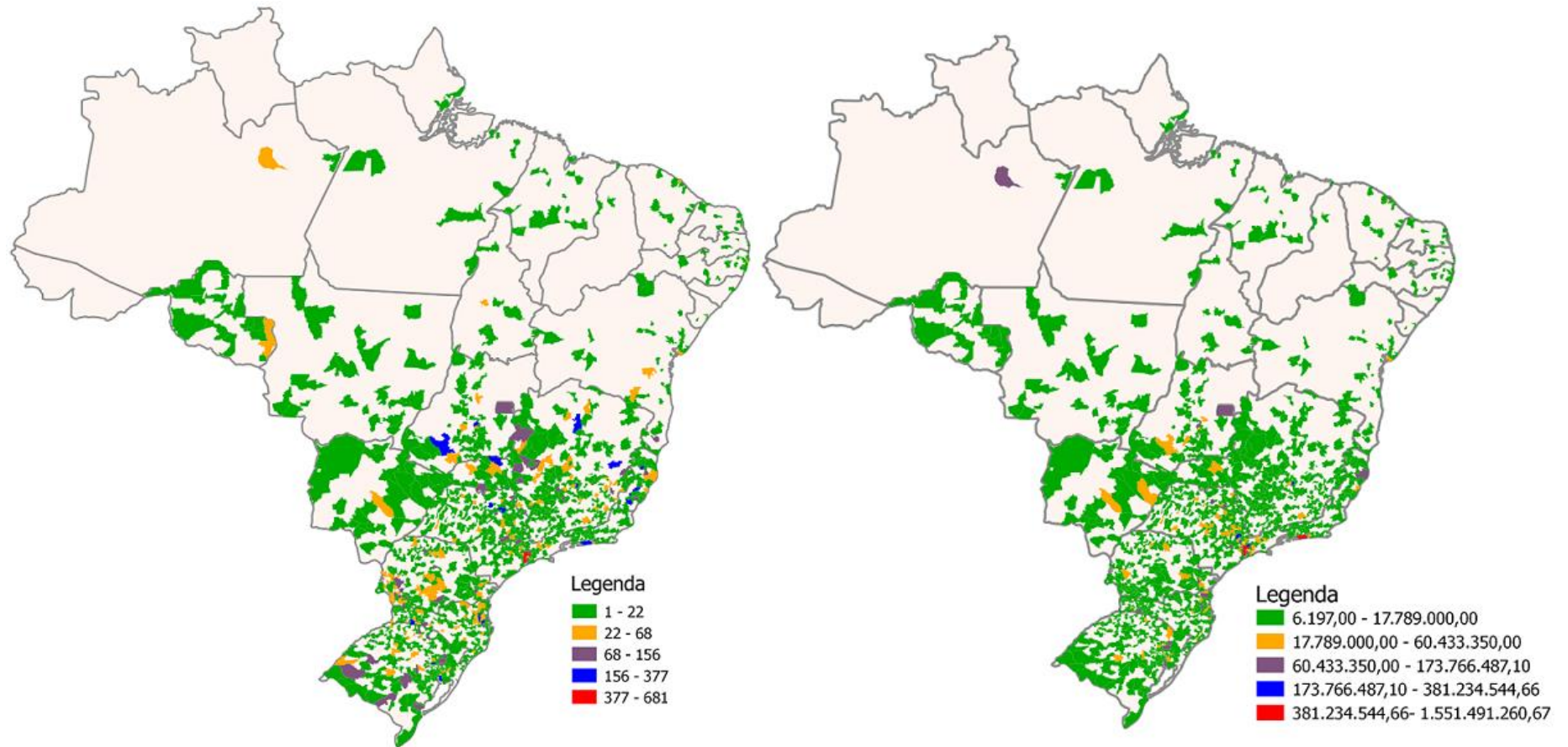
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 6 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2008



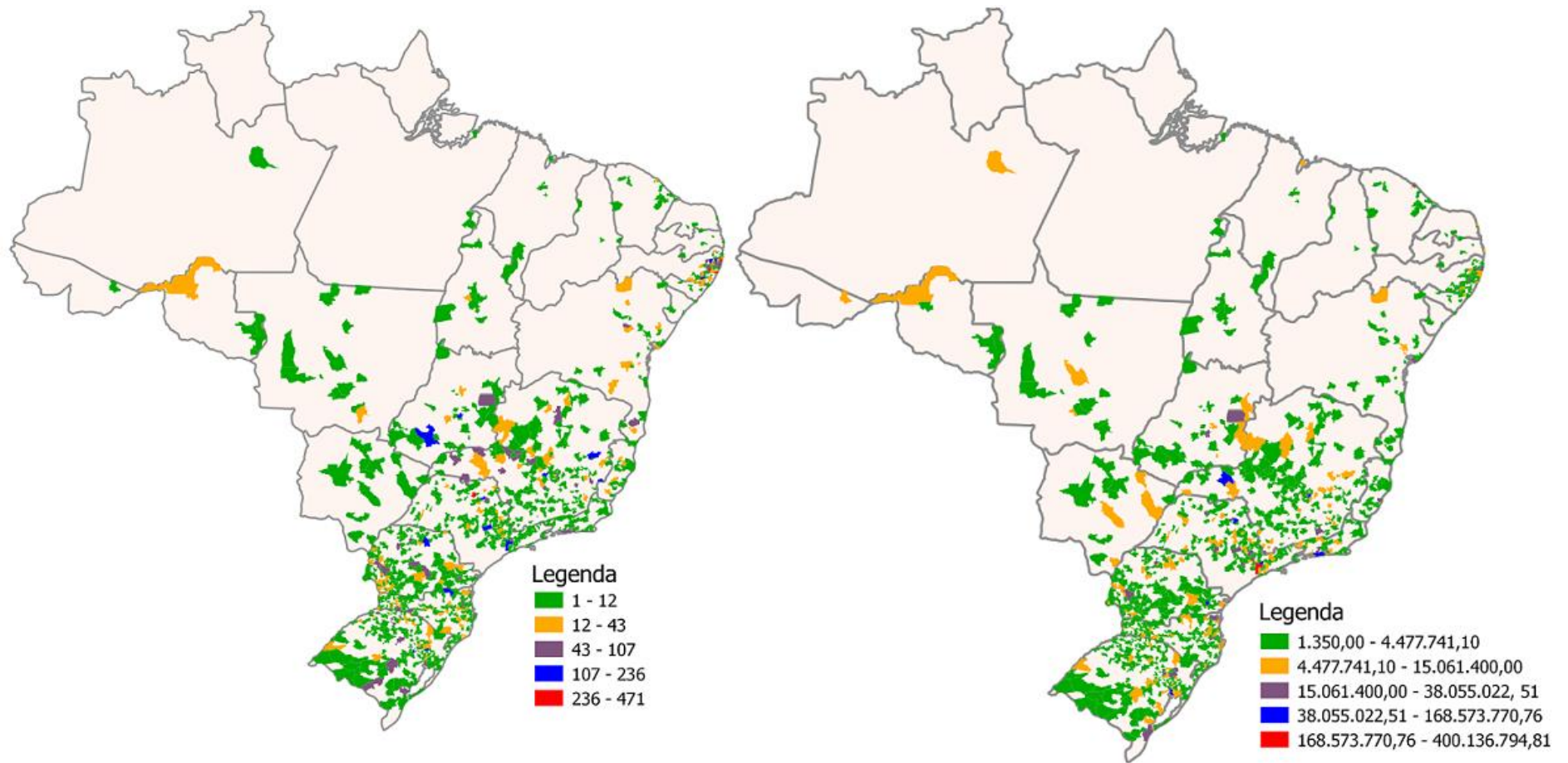
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 7 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2009



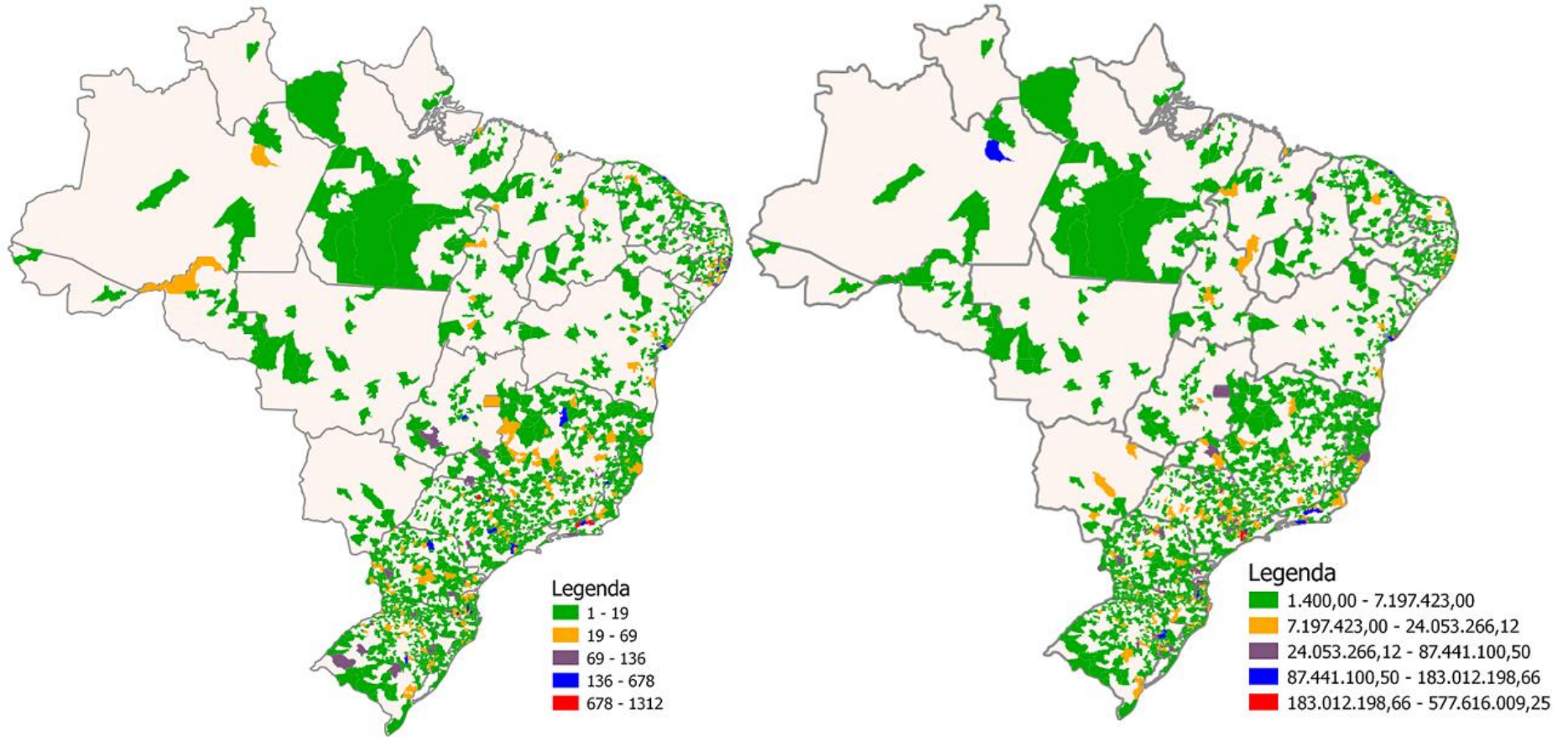
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 8 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2010



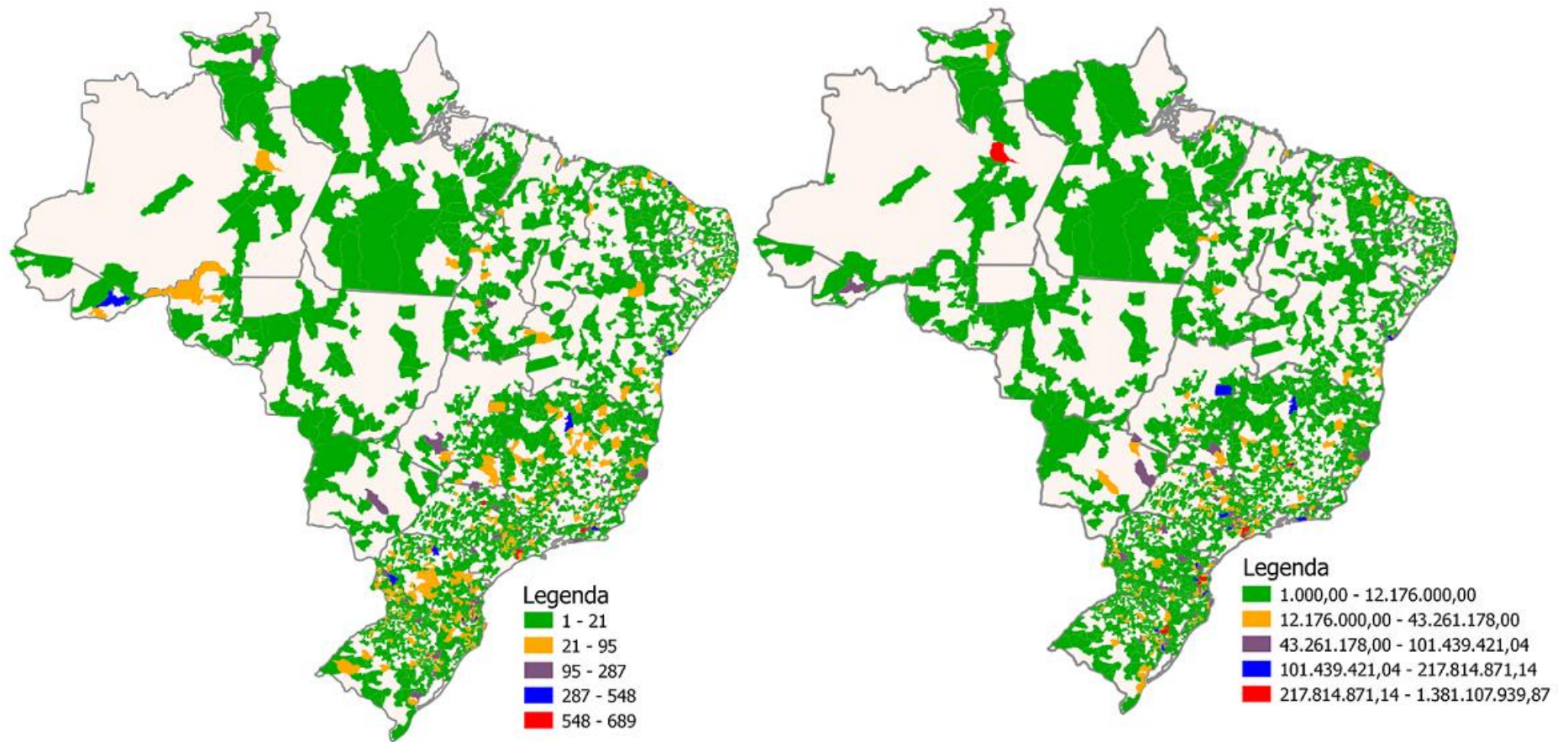
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 9 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2011



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 10 – Localização geográfica das operações do BNDES Automático, segundo município de destino – 2012



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

4.4 Análises dos resultados do BNDES Finem

4.4.1 Modalidade Direta

O Finem abrange empreendimentos com valores superiores a R\$ 10 milhões para investimentos relacionados à ampliação, recuperação, modernização e implantação para os principais setores da economia. O público alvo dessa modalidade de apoio é o mesmo que o do BNDES Automático, com exceção no valor disponibilizado para cooperativas e APLs, que não têm mínimo para financiamento. Ademais, se o empreendimento for localizado na área de abrangência da PDR é possível pleitear valores iguais ou superiores a R\$ 1 milhão. Os custos consideram as taxas de juros e encargos cobrados, conforme a linha de financiamento, somados às comissões de estudo e de estruturação específicas de cada projeto.

Por ser uma modalidade de apoio direto, o BNDES Finem exige uma Consulta Prévia para que se verifique o enquadramento do empreendimento pleiteado às políticas operacionais do Banco. A Consulta Prévia contempla informações sobre a empresa e o empreendimento mediante o envio dos seguintes documentos: carta de solicitação de financiamento; Consulta Prévia, com dados sobre a empresa, administração, controle do capital, caracterização da empresa e do grupo econômico, dados econômico-financeiros e o projeto; informações e documentos para a elaboração da classificação de risco; questionário de informações ambientais; questionário de informações sociais; questionário de aspectos relativos à inovação; e relatório ou balanço social se houver.

Após a confirmação positiva do enquadramento do empreendimento é exigida a Apresentação do Projeto para, que enfim, o Banco faça a análise do pedido de colaboração financeira. Nesta etapa as informações sobre usos e fontes e projeção financeira fazem parte dos documentos solicitados pelo BNDES. O nível de participação do Banco é de 50%, podendo ser acrescido em função das características de cada operação. No caso de empreendimentos realizados em regiões incentivadas esse valor pode ser acrescido em até 5%. Considerando todo o volume desembolsado pelo Banco, entre 2007 e 2012, esta linha de financiamento representou em média 34,6%.

Nos dados consultados no site e os enviados pelo Banco constavam nome e CNPJ do cliente final, descrição do projeto, unidade federativa, data e valor da operação e área de atuação. Ao contrário dos dados do BNDES Automático, nos do BNDES Finem não estavam

discriminados o município da operação, porém, foi possível verificar a destinação exata de grande parte das operações contratadas pelo campo de descrição do projeto que por vezes informava o município ou pela busca nos sites das empresas.

Não obstante, apesar da descrição detalhada do projeto, em algumas ocorrências a identificação do local beneficiado pelos recursos não foi possível. Dentre os motivos estão: operações que correspondem à implantação de linhas de transmissão de energia; implantação de planos de investimento quando a empresa tem várias unidades industriais, escritórios, centros de distribuição e não determina a localização atendida; obras em rodovias e ferrovias; investimentos em telecomunicações; expansão de redes e lojas sem especificação; criação de fundos de investimento e financiamento; área de meio ambiente, plantio e recuperação florestal sem especificação; investimentos no âmbito da unidade federativa; projetos de internacionalização de empresas; e financiamento de pesquisas sem especificação.

Além disso, no geral não foi possível especificar os valores contratados, ou seja, determinar o valor investido em cada localidade, pelo fato de um mesmo projeto conter várias localizações. A composição das operações⁵⁹ analisadas pode ser vista na tabela 20. Apesar do descarte de algumas ocorrências, as operações analisadas corresponderam em média a 82% das contratações efetivadas pelo Banco no período selecionado.

Tabela 20 – Composição das operações analisadas na linha BNDES Finem, modalidade direta – 2007 a 2012

Ano	Total de operações	Não passíveis de especificação	Passíveis de especificação	Percentual analisado (%)	Total com especificações
2007	339	30	309	91,15	450
2008	393	51	342	87,02	417
2009	424	105	319	75,24	417
2010	443	89	354	79,91	443
2011	416	78	338	81,25	535
2012	441	109	332	75,28	499

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Semelhante ao verificado no BNDES Automático, as operações em municípios classificados como de alta renda também são a maioria no Finem direto, seguidos dos municípios de média renda superior, média renda inferior e de baixa renda. Conforme dados da tabela 21, também ocorreu um aumento significativo das operações nos municípios de

⁵⁹ Nas modalidades Finem direto e indireto o termo “operações” adotado caracteriza na verdade o número de ocorrências especificadas, ou melhor, o número de localidades atendidas por uma contratação. Mesmo que efetivamente tenha ocorrido uma operação, o fato de esta atender mais de uma localização permitiu o uso do termo para a indicação nas análises.

baixa renda. Não obstante, nota-se pelo gráfico 11, que o comportamento das operações em municípios de baixa renda apresentou maior volatilidade do que nos municípios mais dinâmicos.

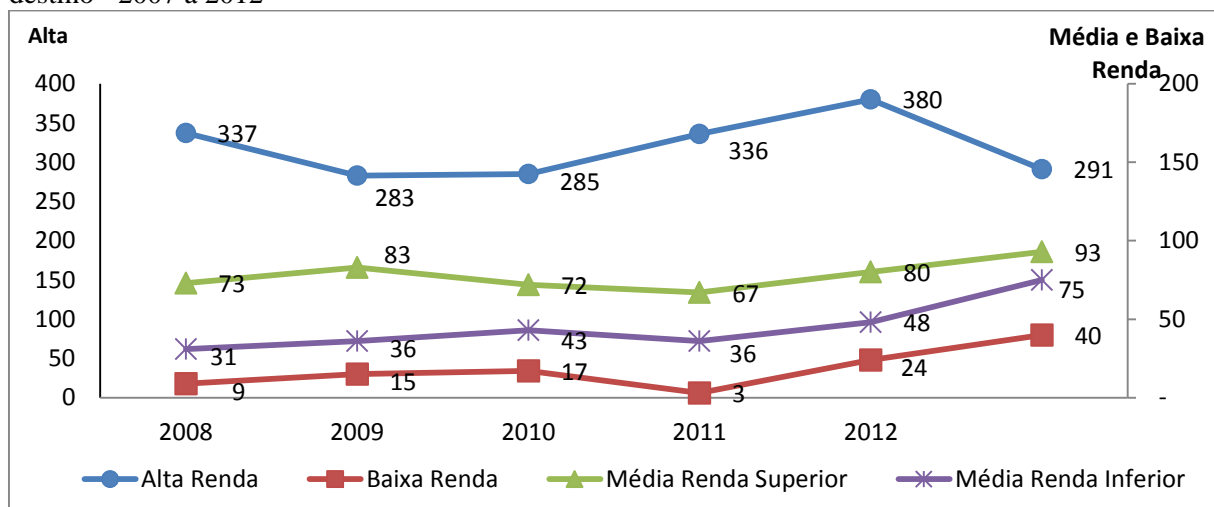
Os municípios de média renda apresentaram um comportamento crescente, com exceção nos anos de 2009 e 2010. Já os municípios de alta renda apresentaram uma redução em 2008, com recuperação até 2011 e perda novamente em 2012. Apesar dos ganhos e perdas relativos, a composição da carteira de operações da modalidade não foi alterada, com os municípios de alta e média renda superior concentrando as operações do período analisado. As operações sem informação identificada nos anos de 2010 e 2011 referem-se ao arquipélago de Fernando de Noronha e ao município de São Miguel do Gostoso, ambos sem classificação na PDR.

Tabela 21 - Operações BNDES Finem modalidade direta (quant. e %) segundo classificação do município destino - 2007 a 2012

Classificação PDR	2007		2008		2009	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Alta Renda	337	74,89	283	67,87	261	69,41
Baixa Renda	9	2,00	15	3,60	16	4,26
Média Renda Superior	73	16,22	83	19,90	60	15,96
Média Renda Inferior	31	6,89	36	8,63	39	10,37
Sem Informação (SI)	-	-	-	-	-	-
Total	450	100	417	100	376	100
Classificação PDR	2010		2011		2012	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Alta Renda	336	75,85	380	71,03	291	58,32
Baixa Renda	3	0,68	24	4,49	40	8,02
Média Renda Superior	67	15,12	80	14,95	93	18,64
Média Renda Inferior	36	8,13	48	8,97	75	15,03
Sem Informação (SI)	1	0,23	3	0,56	-	-
Total	443	100	535	100	499	100

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Gráfico 11 – Quantidade de operações do BNDES Finem Direta – segundo classificação do município destino - 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

A evolução da concentração nas contratações pode ser verificada nos percentuais da tabela 21, que destaca a participação das operações por classificação do município na PDR. Os municípios de alta renda mantiveram participação elevada, média de 69,4%, a menor participação foi registrada no ano de 2012, 58%. Também é no ano de 2012 que os municípios de baixa renda registraram sua maior participação, passando de uma média de menos de 3% até 2011, para 8% no referido ano. Os municípios de média renda superior mantiveram uma participação média de 17%, já os de renda inferior apresentaram um aumento gradual, de 7%, em 2007, para 15%, em 2012. Apesar dos ganhos e perdas relativos, no período completo constatou-se a predominância das contratações em municípios mais dinâmicos.

A localização geográfica das operações do BNDES Finem modalidade direta no território brasileiro pode ser verificada nas figuras 11 a 16. A evolução na distribuição geográfica das operações dessa modalidade, para o período de 2007 a 2012, apresentou-se menos dispersa e com alguns pontos específicos de concentração. As regiões Sudeste e Sul predominam em todos os anos, com participações médias respectivas de 50%, 229 operações, e 22%, 102 operações. Ao se analisar a quantidade de operações por localidade constatou-se que a região Sudeste apresentou queda das operações em relação ao total nacional operado. Enquanto que em 2007 a região registrou 52% de participação, com 236 operações, em 2012, apesar do aumento geral das contratações, esse número caiu para 201 operações, 40,3% de participação. Todos os estados registraram queda nas operações e contratação em município de baixa renda somente foi registrada no estado de Minas Gerais.

O estado de São Paulo é o grande concentrador, média de 27%, 124 operações. Sua representatividade, entretanto, reduziu-se de 29,8%, 134 operações, em 2007, para 24,6%, 123 operações, em 2012. Apesar das operações atingirem grande parte do estado, a região metropolitana de São Paulo, e as mesorregiões Macro Metropolitana Paulista, Campinas, Piracicaba, Ribeirão Preto e Bauru concentraram a maior parte das contratações, com destaque para a capital e os municípios de Campinas, Cubatão, Cajamar e Barueri. O estado do Rio de Janeiro é o segundo em participação, média de 13%, 59 operações, sua participação caiu de 11%, 51 operações, em 2007, para 8,7%, 43 operações, em 2012. A região metropolitana do Rio de Janeiro concentrou as operações em todo o período analisado, os destaques são a capital, que detém mais de 70% das operações, e os municípios de Niterói e Duque de Caxias.

O estado de Minas Gerais vem em seguida, média de 9%, com 40,6 operações. O estado perdeu quase metade da sua participação, de 10,7%, 48 operações, em 2007, para 5,8%, 29 operações, em 2012. A região metropolitana de Belo Horizonte e do Vale do Rio Doce predominaram em todos os anos, principalmente a capital e os municípios de Betim e Sete Lagoas. Nota-se, apenas no ano de 2009, certa desconcentração para região do norte mineiro, com uma operação em cada município identificado. Três operações foram registradas em municípios de baixa renda, a saber, Grão Mongol, em 2008 e 2009, e Botumirim, em 2010.

O único estado da região Sudeste que apresentou aumento nas contratações foi Espírito Santo. O estado passou de 0,67%, 3 operações, em 2007, para 1,2%, 6 operações, em 2012. A região central, especificamente a microrregião de Vitória concentrou as operações no estado, com destaque para os municípios de Serra, Vila Velha e a capital Vitória.

A região Sul registrou aumento de participação, de 21,6%, 97 operações, em 2007, para 26,4%, 132 operações em 2012. Os estados do Paraná e de Santa Catarina foram os responsáveis por esse ganho de participação, respectivamente, de 4,4%, 20 operações, e 7,1%, 32 operações, em 2007, para 9,6%, 48 operações, e 8,2%, 41 operações, em 2012. O norte central, o noroeste e a região metropolitana de Curitiba concentraram a maior parte das operações no Paraná, em 2009 a região oeste também se destacou. Dentre os municípios com participação relevante estão a capital Curitiba, São José dos Pinhais, Maringá, Londrina, Foz do Iguaçu e Cascavel. Já no estado de Santa Catarina o comportamento temporal garantiu certa desconcentração das operações. A região da Grande Florianópolis e os municípios de Itajaí, Joinville, a capital Florianópolis, Blumenau e Jaraguá do Sul foram destaques em quase todos os anos.

O estado do Rio Grande do Sul foi o único da região que reduziu participação, de 10%, 45 operações, em 2007, para 8,6%, 41 operações, em 2012. Nota-se que em todos os anos as regiões noroeste, nordeste e metropolitana de Porto Alegre concentraram as contratações no estado. Além da capital Porto Alegre, os municípios de Caxias do Sul, Triunfo, Canoas e Santa Maria registraram operações na maioria dos anos. Na região sul do estado destacam-se apenas os municípios de Rio Grande e Santana do Livramento nos anos de 2011 e 2012.

A região Centro-Oeste apresentou redução significativa durante o período analisado, praticamente metade de sua participação, de 10,6%, 48 operações, em 2007, para 5,8%, 29 operações, em 2012. Nenhuma operação em município de baixa renda foi, além disso, notaram-se poucas operações por município, entre 1 e 3. Todos os estados apresentaram queda nas operações, sendo o Mato Grosso o que registrou a menor, de 4,7%, 21 operações, em 2007, para 3,4%, 17 operações, em 2012. A região do norte mato-grossense concentrou a maioria das operações no período, já as regiões do centro-sul e sudeste apareceram nos anos finais da série. Os municípios que se destacaram foram a capital Cuiabá, Sapezal, Campos de Júlio, Alto Taquari, Rondonópolis e Lucas do Rio Verde.

Em Goiás a queda foi de 2,7%, 12 operações, em 2007, para 1,2%, 6 operações, em 2012. Nota-se grande concentração na região sul, que segue para o centro e norte limitadamente nos entornos da rodovia BR 153. Os municípios de Mineiros, Quirinópolis, Rio Verde, Itumbiara e Catalão predominaram nesta região. Na região do centro goiano os destaques foram Anápolis, Goiânia, Goianésia e São Domingos, já na região norte teve-se Niquelândia. A maior queda na região ficou para o estado do Mato Grosso do Sul, de 2,7%, 12 operações, em 2007, para 1%, 5 operações, em 2012. A região centro-sul e sudoeste predominaram nas contratações, destacam-se Três Lagoas, Campo Grande, Dourados, Chapadão do Sul, Cassilândia, entre outros.

A região Norte registrou aumento nas contratações, de 19 operações, em 2007, para 34 operações, em 2012, por conseguinte, ganhou participação de 4,2% para 6,8%. Nota-se em todo o período que as operações realizadas na macrorregião ocorreram principalmente no estado do Pará, que aumentou sua participação de 2,2%, em 2007, para 4,6%, em 2012, respectivamente, de 10 para 23 operações. Estas se concentraram principalmente na região metropolitana de Belém e no sudoeste do estado, com destaque para a capital Belém, Ananindeua, Barcarena, Altamira, Anapu, Uruará, Pacajá, dentre outros. Nas regiões sudeste e do Baixo Amazonas apenas três predominaram, Parauapebas, Marabá e Almeirim. O município de Juruti, na região do Baixo Amazonas, foi o único de baixa renda que registrou

contratações no estado.

O estado de Rondônia não registrou nenhuma operação nos anos de 2007 e 2008, e a partir de 2009 somente a capital Porto Velho obteve contratações na modalidade. Em 2012 o estado foi o segundo em operações na macrorregião, e 0,8% de participação nacional, com 4 operações. O Amapá também conseguiu um melhor desempenho no ano de 2012, 0,6%, 3 operações, porém esse foi o único ano que o estado registrou contratações. Já os estados do Acre e do Amazonas registraram 0,4% de participação, em 2012, com 2 operações cada. Com tal resultado o Acre registrou queda, ante os 0,7%, 3 operações, em 2007. Em todo o período apenas a capital e os municípios de Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima e Brasileia registraram contratações.

Já no Amazonas constatou-se que entre os anos de 2008 e 2010 o estado efetivou mais contratações, mas no fim do período manteve as 2 operações também registradas em 2007. A região central registrou todas as operações, com exceção de uma no sul amazonense. Na primeira a capital Manaus, Coari e Iranduba registraram operações e na segunda apenas Manicoré.

O estado do Tocantins registrou contratações em 2007, 2008, 2009 e 2011, média de 0,7%, 4,5 operações. Estas se concentraram no extremo norte ou extremo sul do estado. Sem nenhuma operação na capital, o destaque ficou para os municípios de Palmeiras do Tocantins, Aguiarnópolis e Xambioá. Estes dois últimos municípios e o de São Salvador do Tocantins foram os de baixa renda com operações. Por fim, o estado de Roraima foi o único na região Norte e no cenário nacional que não registrou nenhuma operação desta modalidade no período analisado.

A região Nordeste registrou a maior evolução entre as regiões brasileiras, praticamente dobrou sua participação de 11%, 50 operações, em 2007, para 20,6%, 103 operações, em 2012. O estado da Bahia efetivou grande parte das operações e elevou sua participação de 2,9%, 13 operações, em 2007, para 6,2%, 31 operações, em 2012. Nota-se, em 2009, certa dispersão para o interior do estado. Contudo, a capital Salvador e os municípios de Camaçari e Candeias concentram as operações em todo o período. Contratações em municípios de baixa renda ocorreram em Nova Soure, 2008 e 2010, Irecê, Serrinha, Ibirapitanga, Seabra, em 2009, e Jaborandi em 2012.

Apesar de registrar baixa participação até 2010, média de 0,4% e 1,75 operações, o estado do Rio Grande do Norte alcançou, entre 2011 e 2012, média de 25 operações e participação de 4,8%. Nota-se que se concentraram na faixa litorânea do estado, principalmente na capital Natal e Parazinho. O aumento do número de operações acabou por

atingir alguns municípios de baixa renda, com destaque para Parazinho, João Câmara e Pedra Grande. O estado do Ceará também aumentou o número de operações, de 2,4%, 11 operações, para 3,6%, 18 operações, respectivamente, 2007 e 2012. Apesar disso, nota-se a concentração na região metropolitana de Fortaleza e seus entornos, com destaque para a capital Fortaleza, Horizonte, Eusébio e São Gonçalo do Amarante. Em todos os anos o estado apresentou contratação em município de baixa renda, com São Gonçalo do Amarante e Trairi registrando número maior de operações.

O estado de Pernambuco apresentou queda de 19 operações, em 2007, para 13 operações, em 2012, sua participação nacional caiu de 4,2% para 2,6%. Nota-se também grande concentração no estado, sobretudo, na região metropolitana do Recife. Ademais, a maioria das contratações ocorreu na capital Recife e nos municípios de Ipojuca, Goiana, Olinda e Cabo de Santo Agostinho. Somente no ano de 2012 foi registrada operação em município de baixa renda, a saber, Escada.

No estado do Maranhão registrou-se aumento de 2 operações, em 2007, para 10 operações em 2012, respectivamente, ganho de 0,4%, para 2% na participação nacional. As ocorrências são isoladas e aparecem em alguns pontos do território maranhense, a capital São Luís e os municípios de Imperatriz, Estreito e Santo Antônio dos Lopes, registraram uma quantidade maior de contratações. Este último e São Raimundo das Mangabeiras, Barreirinhas e Santa Inês foram os municípios de baixa renda com registro de operação.

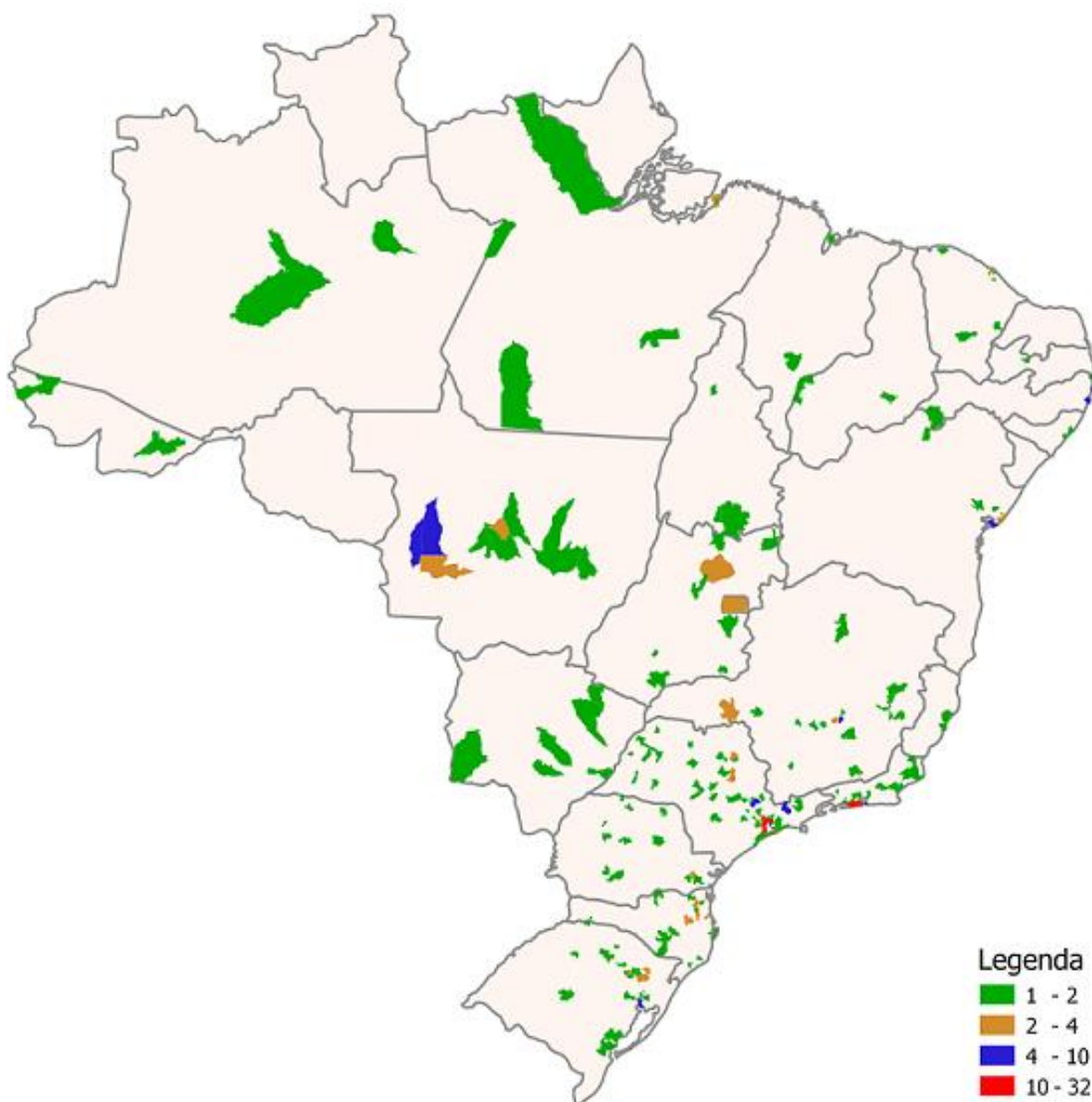
Outro estado que apresentou aumento nas operações foi o da Paraíba, de 1, em 2007, para 4, em 2012, respectivamente, de 0,2% para 0,8%. Apenas a região central não registrou contratações, nas demais somente na capital João Pessoa e no município de Esperança mais de uma operação foi contratada. Além de Esperança, os outros municípios de baixa renda identificados foram Mataraca, Pedro Regis e Guarabira.

O estado do Piauí manteve sua participação, 0,4%, 2 operações, no período analisado. Não foram registradas operações nos anos de 2010 e 2011. Nos outros anos estas foram isoladas, com apenas uma na capital Teresina e as demais localizadas, em suma, na região sudoeste do estado. Apenas em 2010 não foi registrada contratação em município de baixa renda.

Por fim, os estados do Alagoas e Sergipe foram os que apresentaram o menor número de contratações na modalidade Finem direta. Alagoas aumentou suas contratações nos anos de 2010 e 2011, 6 operações, porém no período completo reduziu de 0,4% para 0,2% sua participação, de 2 para 1 operação. Estas se concentraram na região leste do estado e ocorreram apenas na capital Maceió e no município de Marechal Rondon, ambos de alta e

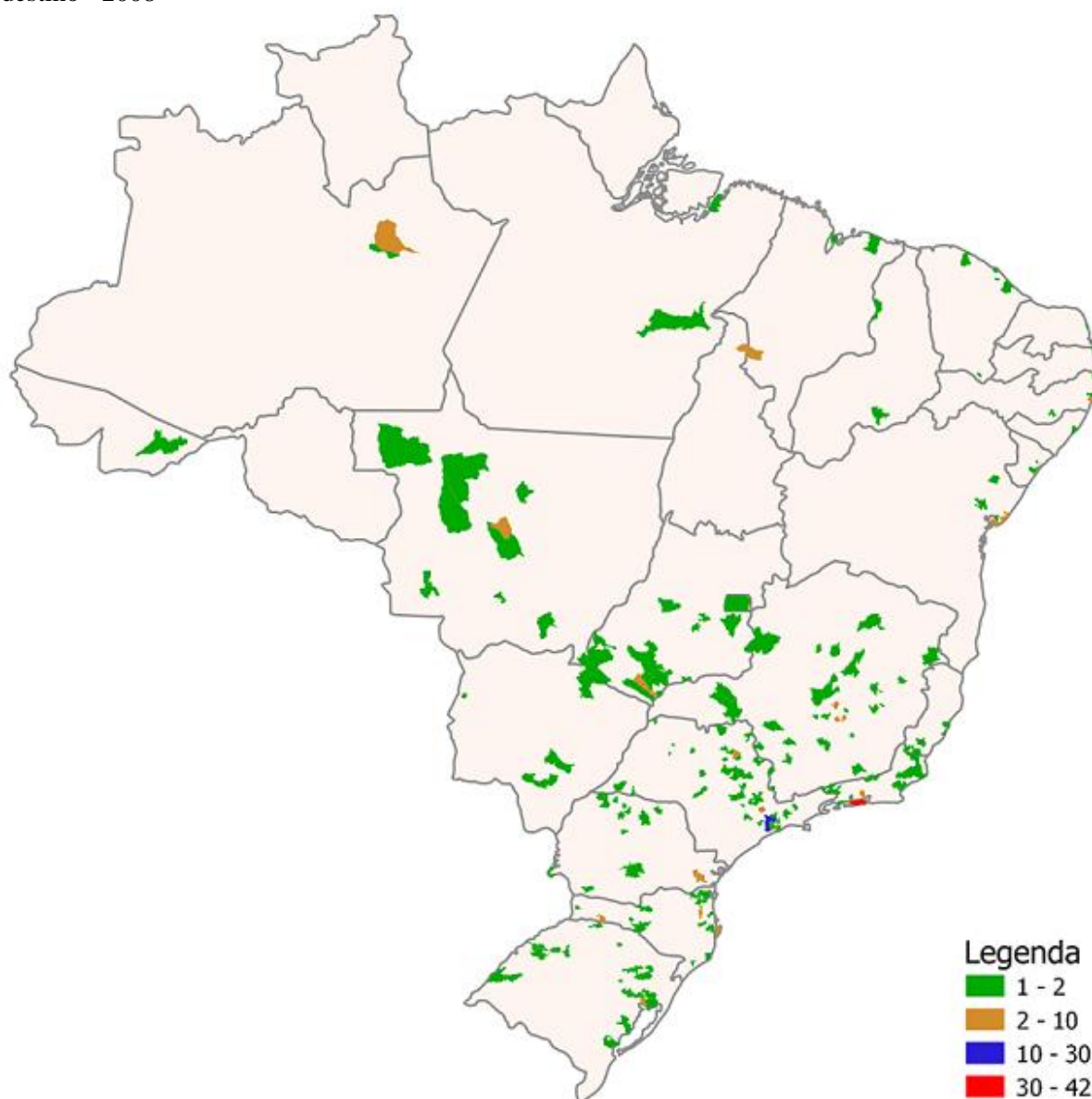
média renda. Já Sergipe, só registrou 5 operações em 2008, 1,2%, e 1 em 2011, 0,1%. Também se concentraram no leste do estado e somente a capital Aracaju registrou mais de uma contratação. Os municípios de baixa renda com operações foram Rosário do Catete e Laranjeiras.

Figura 11 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2007



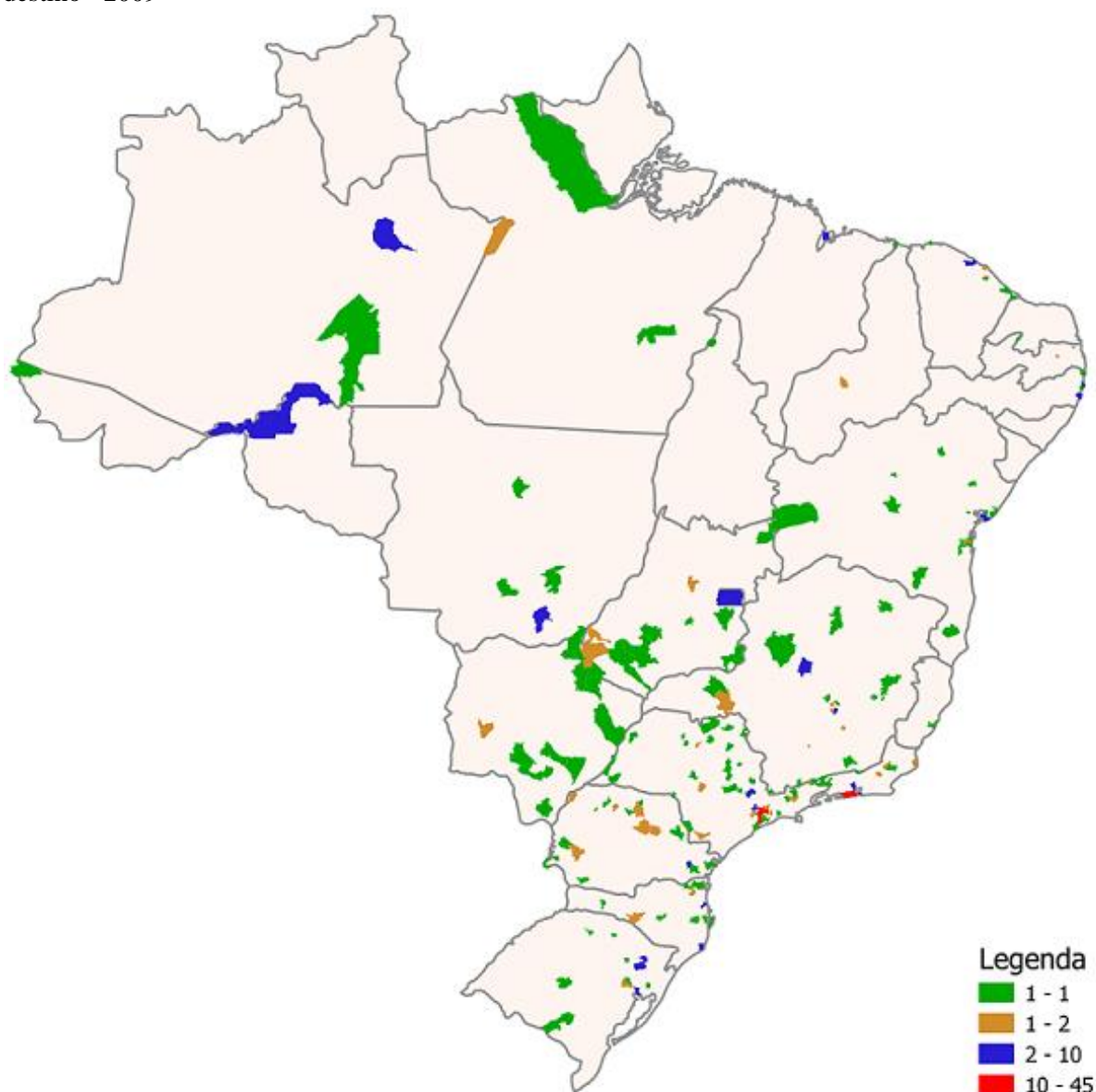
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 12 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2008



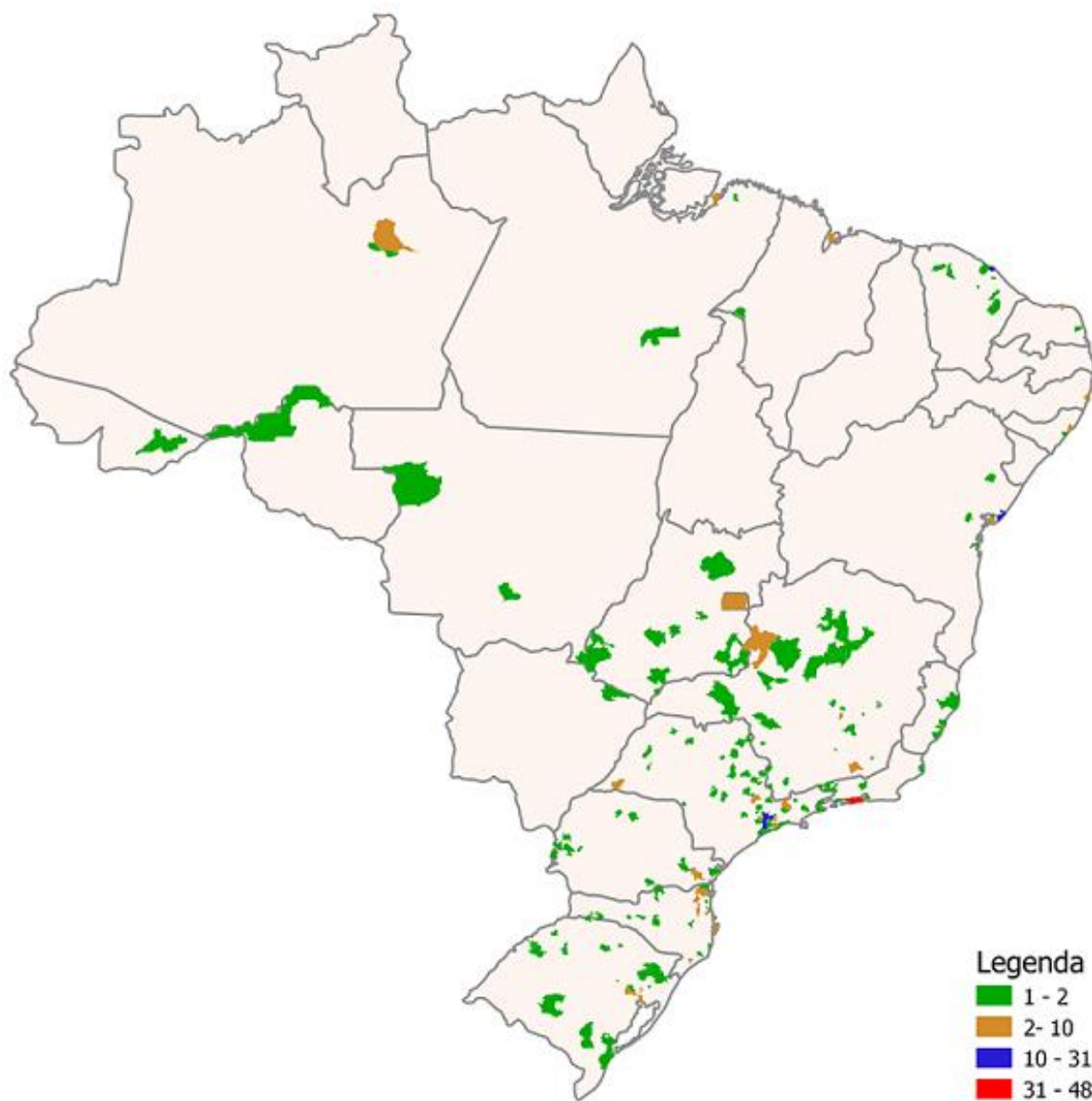
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 13 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2009



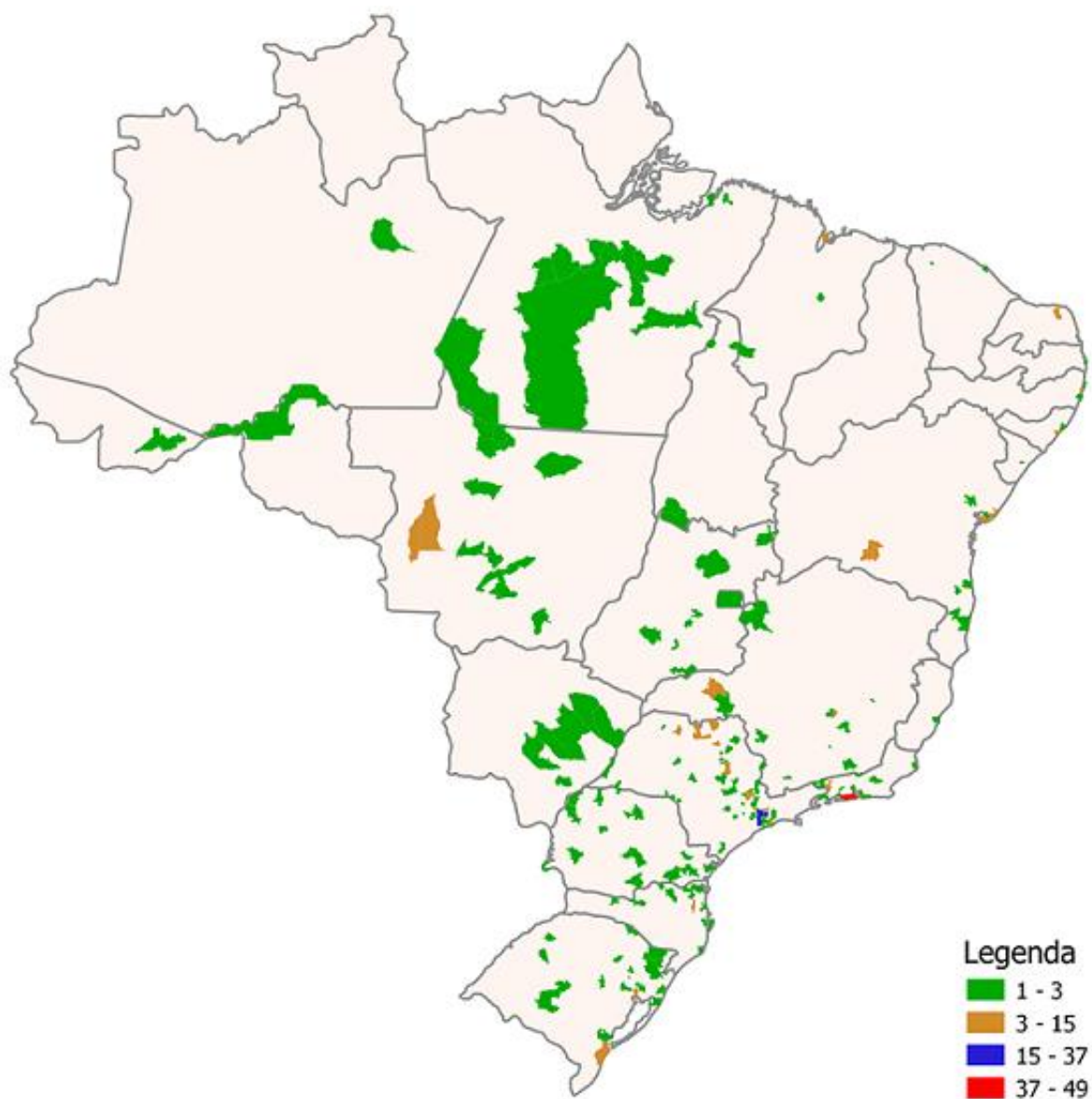
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 14 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2010



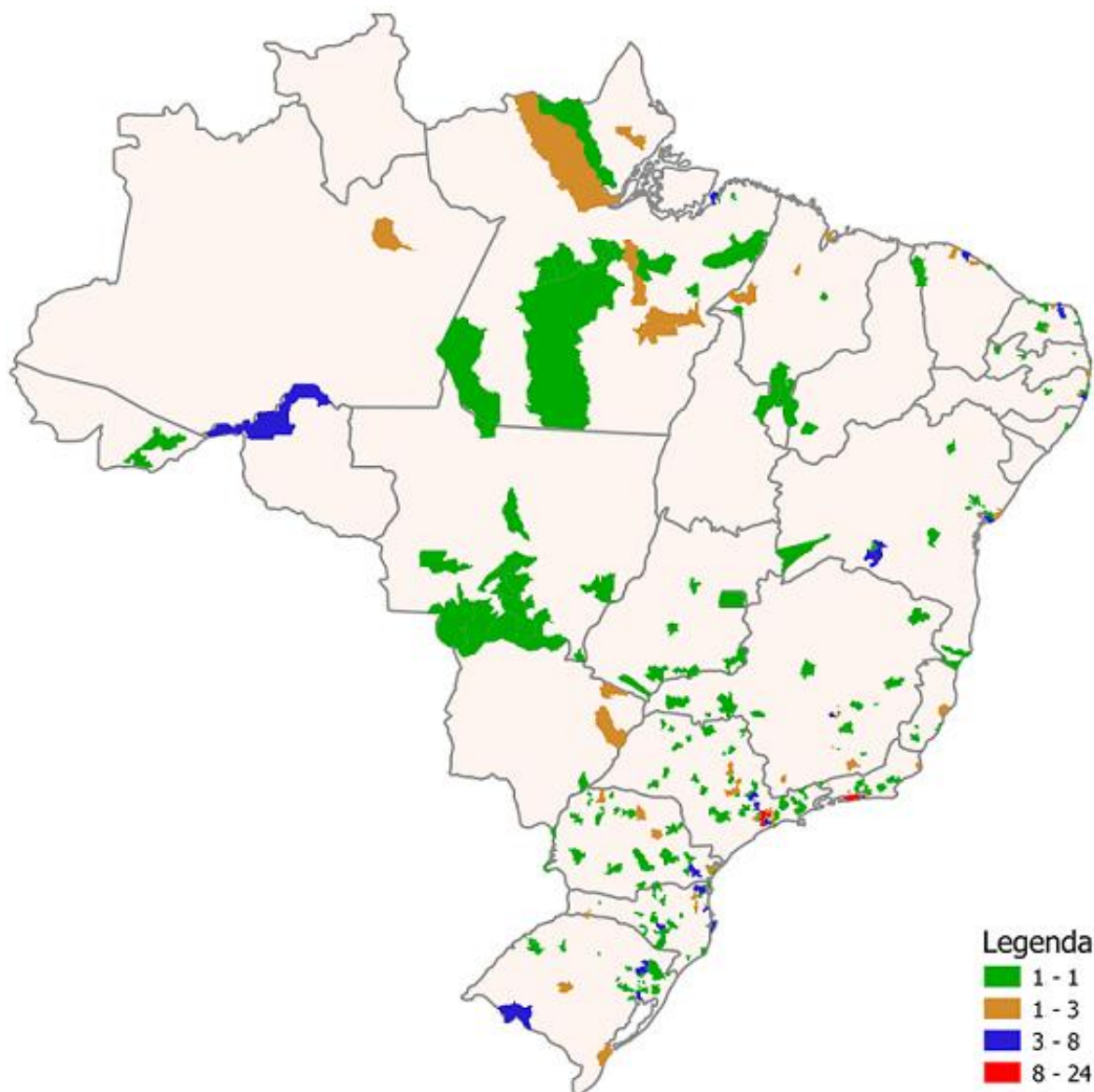
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 15 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2011



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 16 – Localização geográfica das operações BNDES Finem diretas, segundo município de destino - 2012



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

4.4.2 Modalidade Indireta

O BNDES Finem modalidade indireta possui as mesmas características da modalidade direta, porém feito por intermediação de uma IFC. O público alvo é o mesmo das demais modalidades, assim como os projetos de investimento que incluem aquisição de máquinas e equipamentos nacionais e capital de giro associado. Apesar de a modalidade ser indireta, as solicitações de apoio não são automáticas e requerem a Consulta Prévia junto ao BNDES.

As solicitações são encaminhadas pelas IFCs ao Banco, mediante Proposta de

Operação Indireta Não Automática. Nesta constam: dados sobre o beneficiário final e o grupo econômico; descrição do projeto, com informações sobre o plano de investimento, impactos sociais, ambientais e regionais e garantias; análise e desempenho do mercado; aspectos econômico-financeiros; e aspectos jurídicos.

Mesmo com intermediação, o fato de ser destinado a empreendimentos de maiores montantes de recursos e, por isso, ser exigida a consulta prévia, a quantidade de operações não acompanha a dispersão das redes de atendimento das IFCs. Considerando todo o volume desembolsado pelo Banco, entre 2007 e 2012, esta linha de financiamento representou em média 5,98%. Dentre os produtos disponíveis na PDR, este é o que registrou menor número de contratações, conforme tabela 35, no período analisado anualmente não excederam a quantidade de 100 operações.

Nos dados enviados pelo Banco constavam nome e CNPJ do cliente, descrição do projeto, unidade federativa, data e valor da operação e área de atuação. Assim como no Finem direto não estavam discriminados o município da operação, para tanto, também foi feita verificação da localização exata de grande parte das operações contratadas pelo campo de descrição do projeto quando este informava o município ou pela busca nos sites das empresas.

Em algumas operações também não foi possível identificar o local beneficiado pelos recursos. Dentre os motivos estavam: implantação de planos de investimento quando a empresa tem várias unidades industriais, escritórios, centros de distribuição e não determina a localização atendida; obras em rodovias e ferrovias; investimentos em telecomunicações; expansão de redes e lojas sem especificação; área de meio ambiente, plantio e recuperação florestal sem especificação; e investimentos no âmbito da unidade federativa.

Também não foi possível determinar o valor investido em cada localidade, uma vez que um mesmo projeto abrangia várias localizações. A composição das operações analisadas pode ser vista na tabela 22, no qual, foi possível de especificação em média 84% das operações efetivadas no período.

Tabela 22 – Composição das operações analisadas na linha BNDES Finem, modalidade indireta – 2008 a 2012

Ano	Total de operações	Não passíveis de especificação	Passíveis de especificação	Percentual analisado (%)	Total com especificações
2008	80	16	64	80,00	82
2009	95	17	78	82,11	96
2010	47	12	35	74,47	67
2011	56	1	55	98,21	65
2012	78	10	68	87,18	95

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Ao analisar as operações por classificação na PDR, tabela 23 e gráfico 14, nota-se que a maioria das operações seguiram o comportamento das demais modalidades apresentadas. Os municípios de alta renda registraram o maior número de contratações em todo o período, seguido dos municípios de média renda superior, média renda inferior e baixa renda. Ratificou-se também que nesta linha de financiamento os municípios de baixa renda tiveram um significativo aumento na quantidade operada no ano em que os outros municípios apresentaram queda, como pode ser visto em 2010.

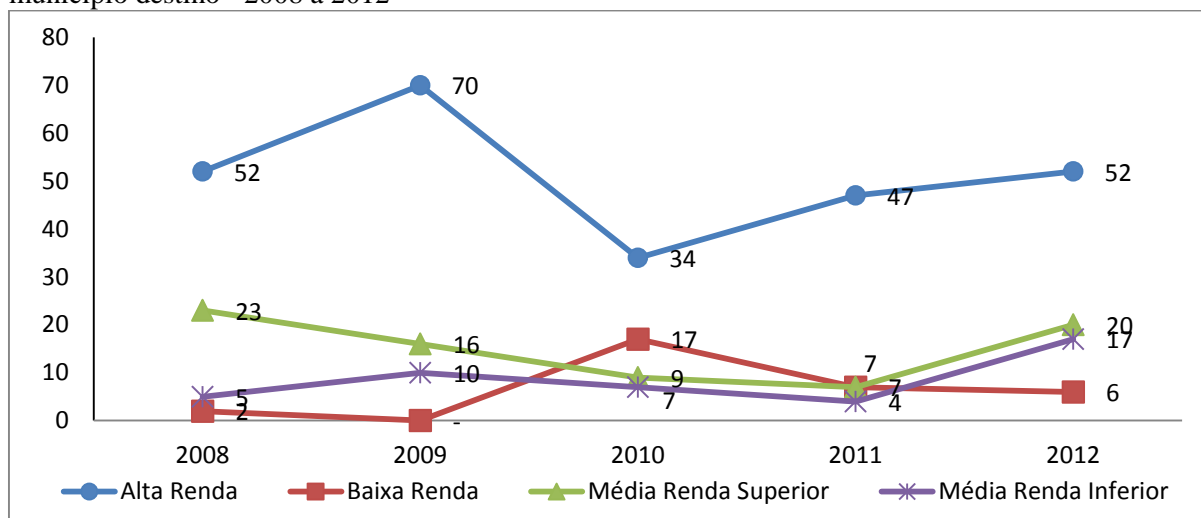
No período completo as quantidades operadas apresentaram grande variabilidade, contudo, registrou-se variação positiva de 16%. Os municípios de alta renda mantiveram a mesma quantidade operada no primeiro ano da série, 52 operações. Os municípios de média renda superior registram um decréscimo de 13%, de 23 operações, em 2008, para 20 operações, em 2012. Já os municípios de média renda inferior e baixa renda conseguiram variação positiva, média de 220%, apesar de registrarem anos de baixa quantidade ou nenhuma operação. Os ganhos e perdas relativos não foram suficientes para alterar a estrutura de destinação das operações do Finem indireto segundo a classificação da PDR.

Tabela 23 - Operações BNDES Finem modalidade indireta (quant. e %) segundo classificação do município destino - 2008 a 2012

Classificação PDR	2008		2009		2010		2011		2012	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Alta Renda	52	63,4	70	72,9	34	50,7	47	72,3	52	54,7
Baixa Renda	2	2,4	-	0,0	17	20,7	7	8,5	6	6,3
Média Renda Superior	23	28,0	16	16,7	9	11,0	7	8,5	20	21,1
Média Renda Inferior	5	6,1	10	10,4	7	8,5	4	4,9	17	17,9
Sem Informação (SI)	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Total	82	100	96	100	67	100	65	100	95	100

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Gráfico 12 – Quantidade de operações do BNDES Finem Indireta – segundo classificação do município destino - 2008 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

A participação nas operações por classificação do município vista na tabela 23 demonstra que os municípios de alta renda concentraram em média mais da metade das operações realizadas no período, 62,8%. Nos anos de 2009 e 2011, alcançaram mais de 70%, e nos anos de 2010 e 2012 perderam participação e registraram média de 53%. Os municípios de média renda superior mantiveram uma participação média de 18%, com maior participação em 2008, 28%, e menor em 2011, 11%.

Entre os municípios menos dinâmicos os de renda média inferior apresentaram um comportamento mais estável, com média de 10,2%. Em 2008 e 2011 registraram a menor participação, média de 6%, e em 2012 a maior, 18%. Os municípios de baixa registraram média de 9%, entretanto, condicionada pelo ganho de participação em 2010, quando alcançou 25%. Em 2009 este estrado de município não registrou nenhuma operação e após 2010 voltou a apresentar baixo grau de participação na modalidade, 6%.

A evolução na distribuição geográfica das operações na modalidade Finem indireto para o período de 2008 a 2012 pode ser vista nas figuras 16 a 20. A localização geográfica das operações dessa modalidade de apoio no território brasileiro apresentou trechos onde a concentração apareceu acentuadamente. As regiões Sudeste e Sul concentraram mais da metade das operações, ambas com participação média muito próxima, respectivamente, 32,4%, 25,8 operações, e 32,1%, 27,6 operações. A região Sudeste reduziu de 29 operações, em 2008, para 23, em 2012, por conseguinte sua participação nacional que era de 35,7% caiu para 24,2%. A maioria dos estados dessa região apresentou queda nas operações e nenhuma contratação em município de baixa renda foi registrada.

O estado de São Paulo, que em 2007 - ao lado de Santa Catarina – registrava o maior número de operações, 17 e 20,7% de participação, em 2012 reduziu para 14 operações, 14,7%. As regiões de Ribeirão Preto, Campinas, Metropolitana de São Paulo e Macro Paulistana concentraram a maior parte das contratações. Várias localidades registraram apenas uma operação, contudo, a capital São Paulo e os municípios de Lençóis Paulista, Campinas, Pirassununga, Guaiá, Jacareí, Santana do Parnaíba, Santos e Pradópolis efetivaram entre 2 a 5 operações no período.

O estado de Minas Gerais foi o único na macrorregião do Sudeste que não obteve redução nos financiamentos liberados pelo BNDES Finem indireto. Durante o período o estado conseguiu manter participação média de 8,2%, com 6,4 operações. As contratações ficaram concentradas na região metropolitana de Belo Horizonte, no Triângulo Mineiro e Alto Parnaíba e no centro-sul do estado. Dentre os municípios destacam-se Extrema, Uberaba, Arcos, Bambuí, Sete Lagoas, Contagem e Monte Alegre de Minas.

No estado do Rio de Janeiro registrou-se queda de 4,9%, 4 operações, em 2008, para 2,1%, 2 operações, em 2012. As operações ocorreram na região metropolitana do Rio de Janeiro e no centro e norte fluminense, em suma, na capital Rio de Janeiro e nos municípios de São João da Barra, Bom Jardim, Cordeiro, Niterói e Macaé. Já o estado do Espírito Santo somente registrou operações em 2008 e 2009, no total de 4, de maneira isolada nos municípios de Serra, São Mateus e Alegre.

Na região Sul enquanto o estado de Santa Catarina registrou queda nas operações, os estados do Paraná e do Rio Grande Sul apresentaram aumento. Santa Catarina passou de 17 operações, 20,7% de participação, em 2008, para 5 operações, 5,3% de participação, em 2012. As regiões do oeste e norte catarinense predominaram, e os municípios de Campos Novos, Ipuçu, Chapecó, São Domingos, Joinville, Palmitos, Ibirama e Itajaí registraram mais de uma operação.

As contratações no estado do Paraná cresceram de 14 operações, 17% de participação, em 2008, para 18 operações, 19% de participação, em 2012. A maior parte foi localizada nas regiões oeste, norte central e centro ocidental do estado, nos municípios de Nova Aurora, Guarapuava, Palotina, Campo Mourão, Cascavel, dentre outros. Já o estado do Rio Grande do Sul registrou ligeira alta de 5 operações, 6% de participação em 2008, para 8 operações, 8,4% de participação, em 2012. A região metropolitana de Porto Alegre, o noroeste e o centro oriental concentraram a maior parte das operações, com destaque para a capital Porto Alegre e os municípios de Canoas, Caxias do Sul, Barracão, São Leopoldo e Passo Fundo.

A região Centro-Oeste apresentou algumas quedas, mas no fim do período acabou

mantendo uma participação média de 13%, com 10,4 operações. O estado do Mato Grosso do Sul obteve pequena queda, de 6 operações, 7,3% de participação, em 2008, para 5 operações, 5,3%, em 2012. O estado não registrou nenhuma operação em 2011 e nos outros anos ocorreram principalmente no sudoeste e extremo leste do estado. Entre os municípios podem-se destacar a capital Campo Grande, Maracaju, Dourados, Chapadão do Sul e Cassilândia.

O estado de Goiás também apresentou queda de 5 operações, 6% de participação, em 2008, para 4 operações, 4,2% de participação em 2012. Também não ocorreram contratações em 2011. No período completo, nota-se a concentração das operações no sul goiano, com destaque para os municípios de Chapadão do Céu, Perolândia, Mineiros e Goianésia. O estado do Mato Grosso do Sul foi o único da macrorregião que apresentou aumento, de 2 operações, 2,4% de participação, em 2008, para 4 operações, 4,2%, em 2012. Também foi o único que registrou operações em 2011. Apenas o sudoeste não registrou operações, nas demais regiões do estado podem-se destacar os municípios de Itiquira, Alto Taquari, Lucas do Rio Verde, Sapezal, Campos de Júlio, Cuiabá e Rondonópolis. Já o Distrito Federal registrou somente 2 operações, uma em 2009 e a outra em 2010.

Na região Norte, apesar da baixa quantidade operada nesta modalidade de apoio, registrou-se aumento de participação nacional, de 2,4%, 2 operações, em 2008, para 6,3%, 6 operações, em 2012. O estado do Pará foi o que apresentou maior evolução, não registrou nenhuma operação nos anos de 2008, 2009 e 2011, porém, em 2010 e 2012 registrou 4 operações, chegando a média de 5% de participação. Em 2010, as contratações atingiram os municípios beneficiados pelas obras da estrada ferroviária em Parauapebas, Marabá e Eldorado dos Carajás. Em 2012 a região centro-oeste recebeu recursos pelos municípios de Vitória do Xingu, Altamira, Oriximiná e Jacareacanga. Todos de alta ou média renda.

No estado do Amazonas foram registradas operações em 2009, 2011 e 2012, média de 1,3 operações e participação de 1,7%. Somente a capital Manaus e o município de Itacoatiara tiveram contratações. O estado de Rondônia registrou operações em 2009 e 2012, média de 1,5 operações e 1,6% de participação nacional. Estas ocorreram apenas na capital Porto Velho. Já o estado de Tocantins registrou operações em 2008 e 2011, média de 1,5 operações e 2% de participação nacional. Em 2008, no extremo sul do estado foram duas operações, uma em Palmeiras do Tocantins e a outra em Aguiarnópolis, ambos de baixa renda. Em 2011, uma operação foi realizada no extremo norte do estado, no município de Arraias. Por fim, os estados do Acre, Amapá e Roraima não registraram nenhuma operação no período analisado.

A região Nordeste apresentou o maior ganho de participação no período analisado, de 2,4%, 2 operações, em 2008, para 23%, 22 operações, em 2012. Entretanto, esse aumento foi

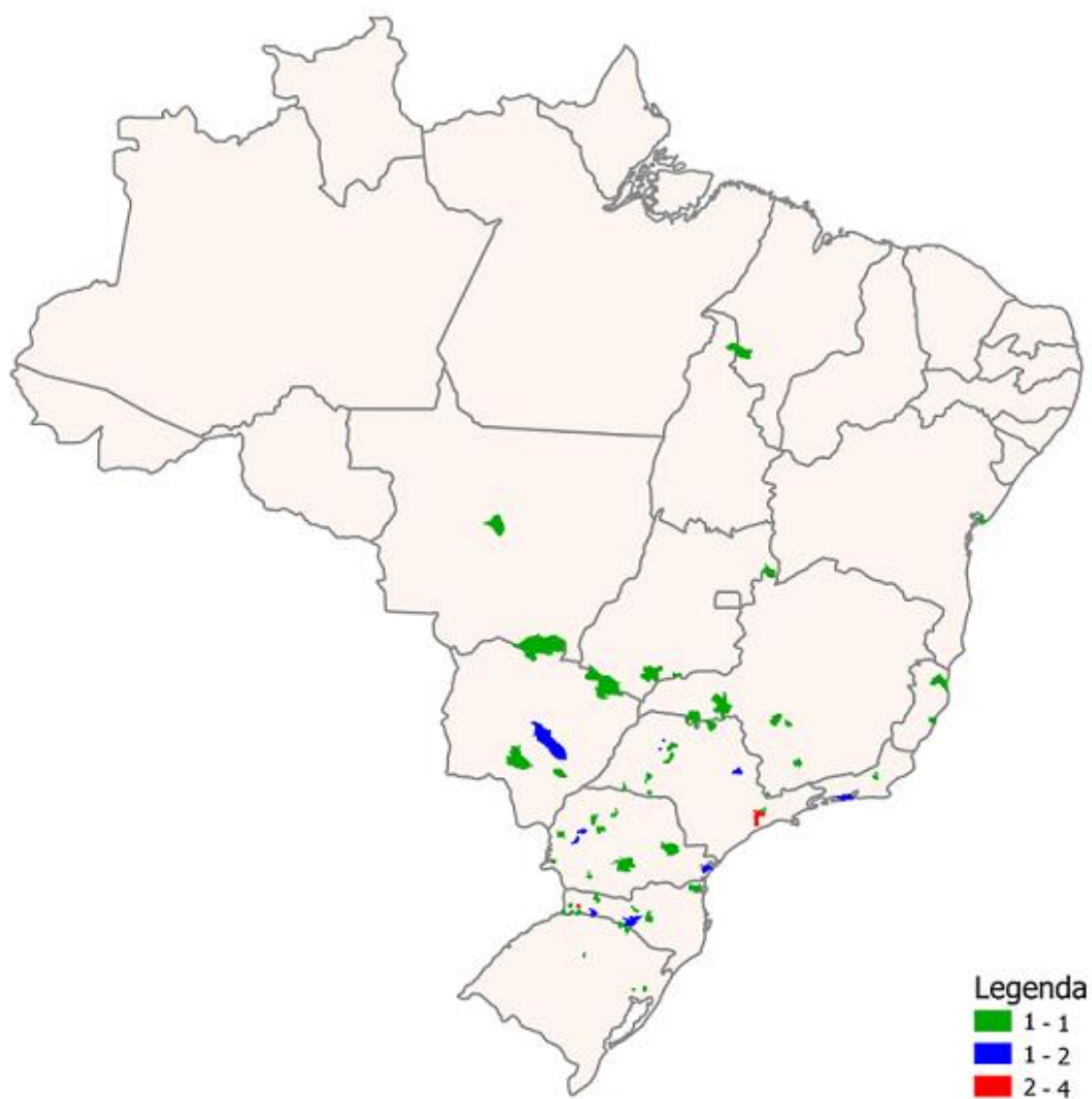
condicionado, principalmente, pelas operações ocorridas nos estados da Bahia e do Rio Grande do Norte e se localizaram, em suma, no litoral nordestino. O estado da Bahia passou de 1 operação, 1,2%, em 2008, para 9 operações, 9,4%, em 2012. Não registrou operações em 2010 e 2011, e nos outros anos estas se concentraram na região metropolitana de Salvador. A capital e os municípios de Camaçari, Simões Filho e Caetité, este último no centro-sul, registraram mais de uma operação no período. Todos de alta e média renda.

O Rio Grande do Norte registrou operações apenas em 2010 e 2012, média de 5,5 operações e 6,7% de participação nacional. As contratações se concentraram no leste e central potiguar, com destaque para a capital Natal e os municípios de baixa renda Bodó e Lagoa Nova. O estado do Ceará efetivou contratações somente nos anos de 2011 e 2012. Em 2011 registrou seu melhor desempenho, 7 operações, 10% de participação nacional, já em 2012 foram 2 operações, 2,1% de participação. Em 2011, o município de baixa renda, Acaraú, registrou 5 das 7 operações contratadas e em 2012 a capital Fortaleza e o município de Maracanaú foram as destinações dos recursos.

Em Alagoas 1 operação foi realizada em 2011, participação de 1,5%, no município de média renda inferior Rio Largo. Em Pernambuco e na Paraíba apenas no ano de 2012 foram registradas contratações, respectivamente, 2 operações, 2,1% de participação e 1 operação, 1,05% de participação. Os municípios de Ipojuca e Belo Jardim registraram as operações no estado pernambucano e a capital João Pessoa na Paraíba, todos de alta e média renda.

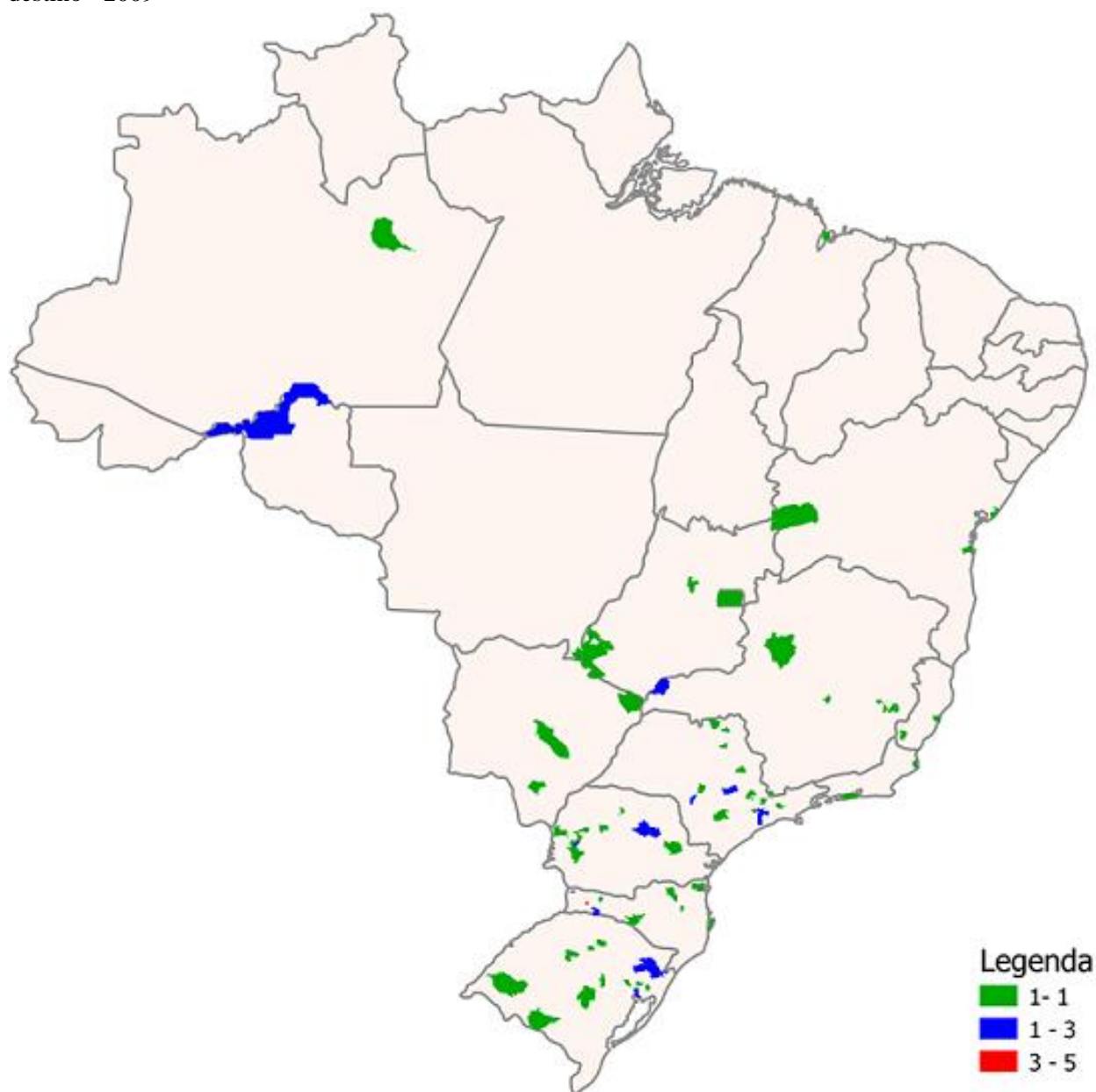
Já o estado do Maranhão só não registrou operações no último ano. Em 2008, 2009 e 2011, registrou apenas 1 contratação, média de 1,2%. Em 2010 alcançou 36% de participação devido às 23 ocorrências que corresponderam às obras na ferrovia de Carajás, a maioria classificado como de baixa renda. No estado do Piauí foram registradas operações em 2010, 2011 e 2012, média de 1,3 operações e 1,9% de participação nacional. A capital Teresina foi a destinação dos recursos nos anos de 2010 e 2012 e os municípios de Parnaíba e Floriano, em 2011, todos de alta e média renda. Por fim, o estado de Sergipe foi o único na macrorregião Norte que não apresentou nenhuma contratação do BNDES Finem modalidade indireta no período de análise.

Figura 17 – Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2008



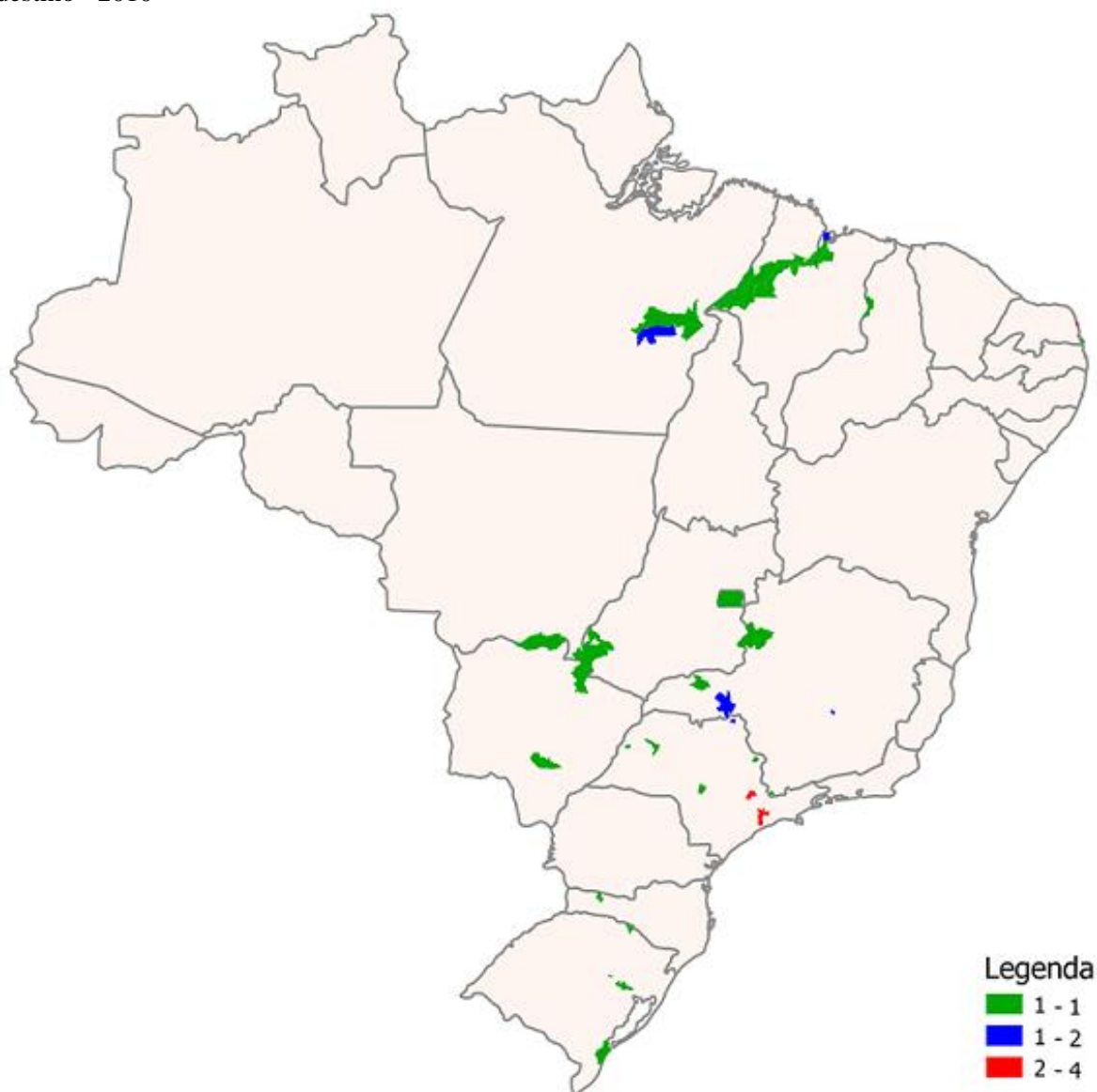
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 18 – Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2009



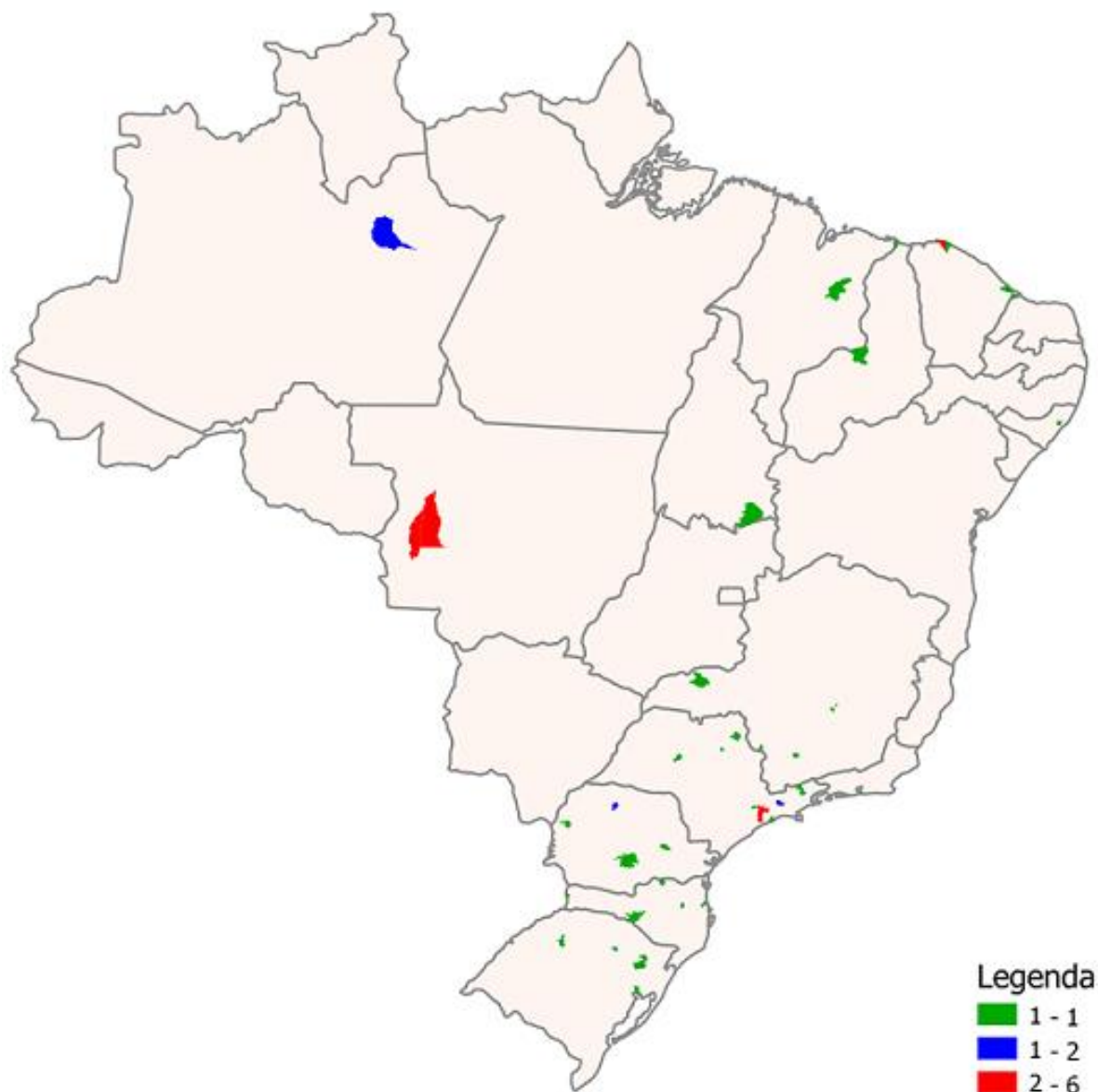
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 19 – Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2010



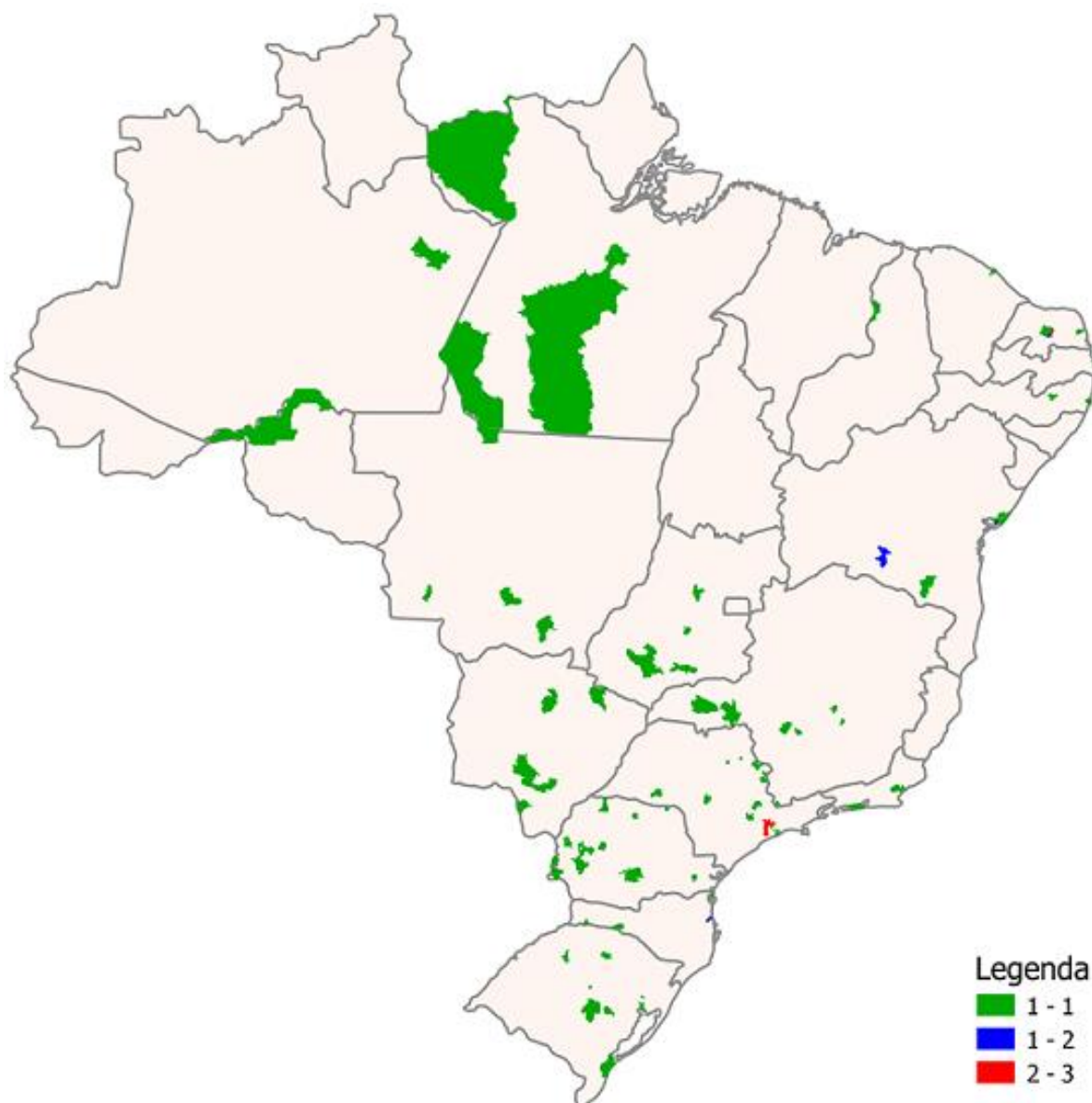
Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 20 – Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2011



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Figura 21– Localização geográfica das operações BNDES Finem indiretas, segundo município de destino - 2012



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

4.5 Considerações finais

Nas duas linhas de financiamento analisadas os municípios de alta renda registraram o maior número de contratações em todo o período, seguido dos municípios de média renda superior, média renda inferior e baixa renda. Este fato pode ser explicado já que municípios mais dinâmicos possuem maior nível de atividade econômica e, por sua vez, demandam mais recursos para atender seus ciclos operacionais ou de investimento. Porém, mesmo os

municípios de baixa renda tendo registrado aumento na quantidade operada, principalmente nos anos entre 2010 e 2012, este não foi suficiente para alterar a estrutura das carteiras. Neste sentido, constatou-se a maior variabilidade das operações neste tipo de município, seja pela preferência do intermediador, quando nas modalidades indiretas, seja pelo caráter pontual, quando na modalidade direta.

Em ambas as linhas, constatou-se que as regiões Sudeste e Sul do país foram as grandes receptoras de recursos, além disso, nas demais regiões os entornos de regiões já consolidadas ou com dinamismo diferenciado foram destaques nas operações. Na linha BNDES Automático percebeu-se a maior dispersão dos recursos no período, fato este que pode estar relacionado às decisões estratégicas do setor bancário diante das medidas do governo de redução dos juros bancários e não devido à iniciativa direta do BNDES.

Já na linha BNDES Finem registraram-se pontos específicos de destinação das operações, com determinados municípios concentrando grande parte, bem como uma maior escassez da distribuição das operações em municípios de renda baixa nas regiões Sul e Sudeste. Mesmo nas regiões Norte e Nordeste registrou-se concentração em entornos de capitais ou na faixa litorânea. Além disso, a predominância de operações com objetivo de capitalização coloca em evidência que os recursos liberados pouco são empregados em projetos de investimento para criação ou aumento da capacidade produtiva. Apenas os municípios de alta renda registraram percentual maior desse tipo de operação.

A distribuição geográfica das operações demonstrou que indicações agregadas sobre a atuação do Banco podem criar certa distorção quanto à ação efetiva deste em impulsionar o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas. No intento de dar maior aprofundamento às análises, cabe por fim, sintetizar os resultados encontrados e verificar a conformidade do discurso e das ações do BNDES na espacialização dos desembolsos segundo o que propõe a PNDR e tecer perspectivas de seu enquadramento futuro na questão regional brasileira.

CAPÍTULO 5

O BNDES, A PDR E A NOVA PNDR: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ESPACIALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

5.1 Introdução

O BNDES instituiu a PDR tendo em vista as diretrizes e a tipologia definidas pela PNDR. Com a instituição dessa política transversal o Banco busca enfatizar sua atuação no apoio ao desenvolvimento das regiões brasileiras com ênfase na redução das desigualdades regionais, econômicas e sociais. No intento de direcionar recursos para regiões menos desenvolvidas são disponibilizadas linhas de financiamento em condições operacionais diferenciadas para projetos de investimentos localizados nas áreas definidas pela PNDR como prioritárias nas ações e programas.

A análise geográfica das operações dessas linhas demonstrou certa descentralização macrorregional entre os anos de 2007 e 2012. Durante esse período, que também compreendeu a retomada de uma política regional no país, constatou-se que o apoio financeiro do Banco se disseminou para grande parte do território, inclusive com destaque para as regiões Norte e Nordeste. Porém a nova abordagem da questão regional brasileira compreende que as disparidades devem ser tratadas para além de distinções macrorregionais e considerar as especificidades e potencialidades de cada território independente de delimitação política-administrativa.

Diante do discurso em que BNDES afirma a conformidade entre suas estratégias de dinamização regional e a PNDR, cabe por fim verificar a distribuição espacializada dos recursos especificamente nas áreas definidas pela Política. Dessa forma, o propósito do presente capítulo será analisar a distribuição geográfica das operações usando como referência espacial a tipologia, as Mesorregiões Diferenciadas, a região do Semiárido, a região da Faixa de Fronteira e as RIDEs.

Para atender ao escopo proposto, o capítulo está subdividido em quatro partes, além dessa introdução. Na seção 5.2 é apresentada uma síntese da distribuição das operações no período analisado de maneira a permitir uma compilação expressiva destas, bem como é

realizada uma análise macrorregional destas. Na seção 5.3 são apresentadas as distribuições das operações compiladas em cada área prioritária e discutido o papel desempenhado na PNDR I e a desempenhar no âmbito da Nova PNDR. As considerações finais do capítulo contam da seção 5.4.

5.2 BNDES e as “ilhas de dinamismo”

A distribuição geográfica das operações de financiamento disponíveis no âmbito da PDR demonstrou a ocorrência de certa descentralização nas destinações. Na análise que considerou o período de 2007 a 2012, foi principalmente nos anos finais que se notou um espriamento geográfico do apoio financeiro do Banco. Porém a especificidades dos dados e os pontos mapeados podem criar uma ilusão quanto à efetividade dessa descentralização no território brasileiro.

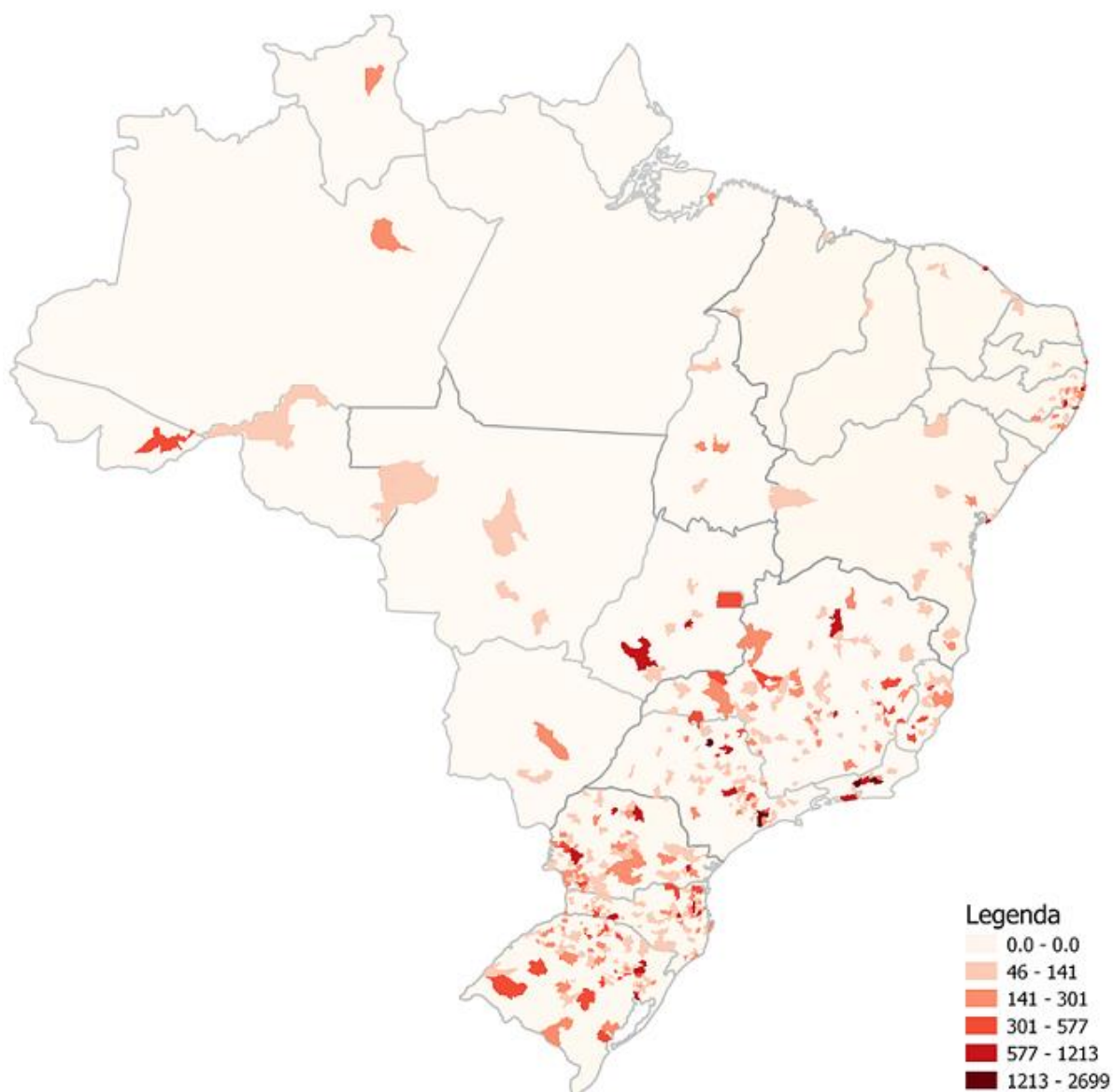
Para tanto se fez necessário empreender uma análise sobre a relevância geográfica da descentralização. No intento de identificar qual o comportamento característico dessa distribuição constatou-se, entretanto, um movimento de caráter menos concludente. O processo de espalhamento das operações, que se caracterizou pela interiorização no país, parece ter sido acompanhado pela formação ou pelo fortalecimento de polos dinâmicos intrarregionais. Ao separar e ranquear as localizações por número de ocorrências constatou-se que dos 3.484 municípios atendidos, 469 concentraram cerca de 80% das operações no conjunto das três modalidades de financiamento disponíveis. Dessa forma, tem-se pouco mais de 13% das localizações registrando praticamente o total de operações dispersadas no período.

A realidade constatada ratificou a atual concepção da questão regional brasileira, que explicita uma nova dinâmica produtiva regionalizada. Na figura 22, nota-se que tal dinâmica não destituiu a região Centro-Sul de grande concentradora de recursos, todavia, revelou regiões ou mesorregiões que ganharam expressiva participação no circuito econômico nacional. Nas macrorregiões com papel histórico de centros da economia a amplitude geográfica das operações se mostrou nitidamente superior ao das regiões tidas recorrentemente como periféricas. De qualquer forma, mesmo naqueles centros é possível identificar pontos específicos que se sobressaíram na destinação das operações.

Outro fato relevante concerniu na própria espacialização das ocorrências, no qual a

matriz espacial das operações parece engendrar certa consolidação territorial. Em todas as macrorregiões, relações de extrema proximidade e grandes afastamentos se reconfiguraram para além das delimitações inter-regionais. Assim, a configuração local da atuação do Banco se mostrou mediante uma “fragmentação com reconcentração espacial” (GALVÃO e VASCONCELOS, 1999), ou seja, a disposição dos desembolsos do Banco sugere pontos fracionados de atração dos recursos concomitante à convergência para determinados centros.

Figura 22 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino – 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Na região Sudeste ocorreu intenso movimento de interiorização, porém geograficamente determinada, figura 23. Nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito

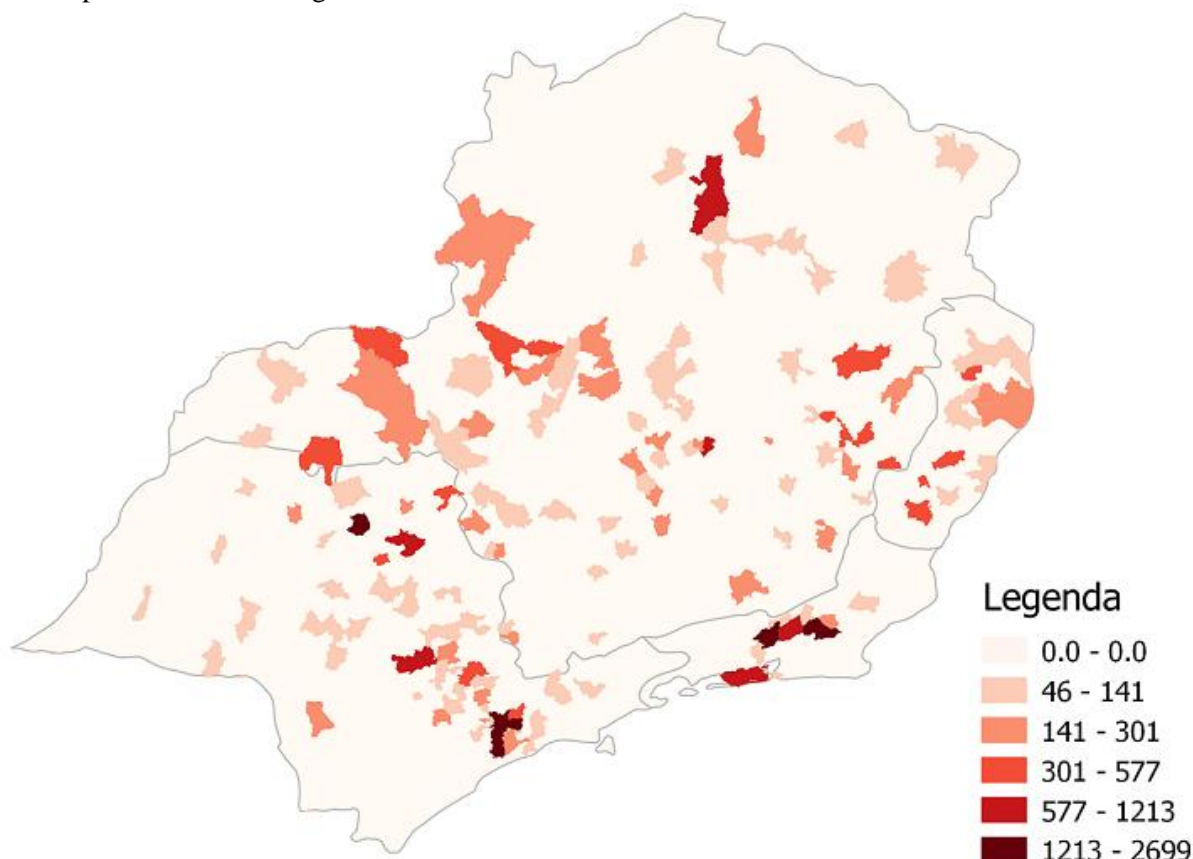
Santo a atuação do BNDES apresentou-se mediante trajetória geográfica bem delineada. Já o estado de Minas Gerais se destacou ao apresentar o maior nível de espraiamento, apesar de alguns pontos de concentração. Em São Paulo a visível concentração na maior parte da região leste do estado, tanto norte quanto sul, parece tecer uma trajetória que percorreu as mesorregiões metropolitana de São Paulo, passou pela macro metropolitana paulista, Campinas, Piracicaba, por fim, Ribeirão Preto, Bebedouro e Sertãozinho.

As mesorregiões possuem atuação diversificada e de grande valor agregado. A metropolitana de São Paulo, a macro paulista e a de Campinas destacam-se pelo forte setor terciário ligado a serviços financeiros e de alta tecnologia e, no setor secundário, complexos industriais de grande porte. Já as mesorregiões de Piracicaba e Ribeirão Preto caracterizam-se pelo setor metal mecânico e de equipamentos destinados à produção de açúcar e bioenergia, além dos setores de serviços relacionados ao agronegócio.

Comportamento semelhante pode ser visto no estado do Rio de Janeiro. A atuação do BNDES seguiu da região metropolitana do Rio de Janeiro, pelo eixo central, até a mesorregião do centro fluminense. Destaque para as cidades de Petrópolis e Nova Friburgo. As regiões têm como destaque na indústria os setores petroquímico, químico, naval e de vestuário. No setor de serviços destacam-se os setores financeiro, tecnológico e turístico. Com uma dispersão mais acentuada, no estado do Espírito Santo a atuação do Banco atingiu a maioria das mesorregiões do estado. Principalmente, polos industriais e logísticos, como a Civit I e II (Cidade Industrial Vitória), o Polo Empresarial de Vila Velha, o Polo Logístico de Serralog, o Terminal Intermodal da Serra (TIMS), o Polo de Mármore e Granito e o Polo Têxtil de Colatina.

Em Minas Gerais, como dito, a dispersão das operações atingiu praticamente todas as regiões do estado. Não obstante, nota-se uma atividade maior no centro-sul mineiro, com destaque para as mesorregiões metropolitana de Belo Horizonte, oeste e sul de minas e Triângulo Mineiro, as duas últimas com grande proximidade da mesorregião paulista de Ribeirão Preto. No setor de serviços a região metropolitana de Belo Horizonte caracteriza-se por ser o centro financeiro e educacional do estado, além de áreas de tecnologia e biotecnologia. No ramo industrial, todas as regiões se destacam na metalurgia, automobilística, petroquímica e alimentícia. Ademais, a região do Triângulo Mineiro possui atuação forte no segmento do agronegócio, principalmente cana-de-açúcar.

Figura 23 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Sudeste – 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

A região Sul foi a que registrou o maior número de municípios atendidos pelas linhas de financiamento disponibilizadas pelo BNDES no âmbito da PDR, foram 230. Paraná teve mais municípios atendidos, porém os que apresentaram maior quantidade de operações estão no Rio Grande do Sul. Apesar do grande número de contratações em toda macrorregião, nota-se, conforme a figura 24, mesorregiões com intensa participação e, em contrapartida, mesorregiões com escassa atuação do Banco.

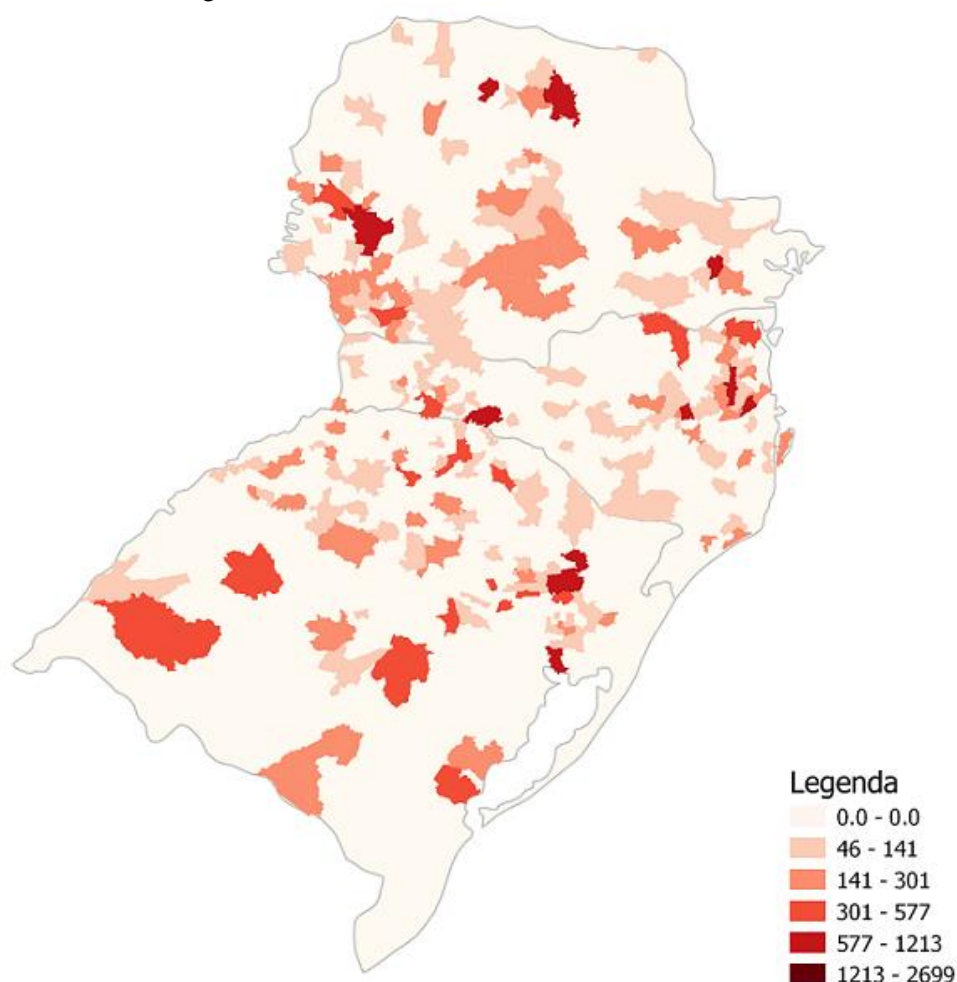
As mesorregiões metropolitana de Curitiba, norte central, oeste e sudoeste registraram significativo adensamento das operações no estado do Paraná. Seguindo o padrão das regiões metropolitanas, a de Curitiba também se caracteriza por ser importante centro financeiro do estado. Além disso, o setor produtivo é intensivo em exportação, principalmente, com indústrias dos segmentos automobilísticos, máquinas e equipamentos agrícolas e alimentícios, bem como, possui a quinta maior refinaria da Petrobrás no país. Nas outras mesorregiões destaca-se, principalmente, a agroindústria alimentícia.

No estado de Santa Catarina os desembolsos do Banco destinaram-se, sobretudo, para as mesorregiões do Vale do Itajaí, sul e oeste catarinense. As regiões abrangem complexos

industriais nos segmentos agroindustrial, têxtil, metal mecânico, cerâmico, alimentício (frango e suína), motores elétricos e eletrodomésticos, a maioria com ênfase exportadora. Destaca-se, ainda, a atividade pecuária ligada a agroindústria da macrorregião.

No Rio Grande do Sul as mesorregiões noroeste e metropolitana de Porto Alegre foram os principais alvos do BNDES para o estado. Nota-se também uma trajetória de municípios atendidos que segue do nordeste passa pela região central em direção também ao noroeste do estado, este percurso tem uma faixa delimitada que configura um triângulo no centro rio-grandense. As regiões beneficiadas operam nos segmento: da agroindústria, nas áreas de alimentos, bebidas e insumos agrícolas; do complexo coureiro-calçadista; do complexo químico; e do complexo metal mecânico, nas áreas automotivas, implementos agrícolas, motores, dentre outras. A indústria de alta tecnologia e a agropecuária são atividades econômicas que complementam a dinâmica das regiões citadas.

Figura 24 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Sul – 2007 a 2012



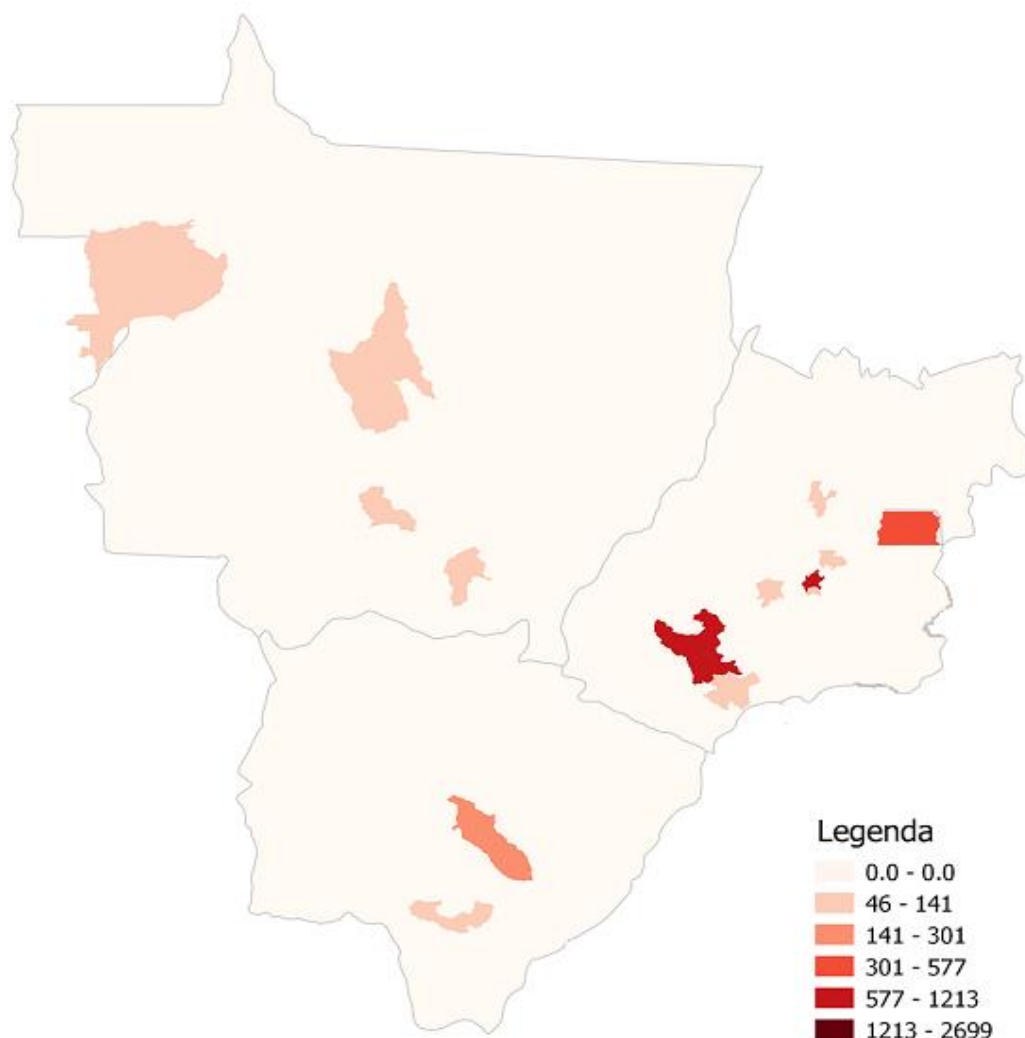
Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Na região Centro-Oeste a atuação do BNDES começa a tornar-se menor, figura 25. O estado de Goiás apresentou o maior número de municípios atendidos pelo apoio financeiro do Banco na macrorregião. As operações se concentraram, sobretudo, no centro-sul goiano, no qual a agroindústria de carnes, derivados do leite e de soja, molhos e condimentos, além da produção sucroalcooleira, estão entre as atividades que sustentam o dinamismo. Neste sentido, o setor agropecuário também é outra atividade de destaque nas regiões. Na indústria os segmentos automotivo, máquinas agrícolas, químico e alcooleiro predominam.

No estado do Mato Grosso os municípios que concentraram as operações do BNDES localizaram-se, em suma, nos entornos da rodovia BR 163, uma das poucas opções de escoamento da produção das macrorregiões Norte e Centro-Oeste. A mesorregião norte registrou o maior número de municípios atendidos pelas linhas de apoio no estado. O agronegócio é a principal atividade econômica das áreas identificadas. Na agropecuária destacam-se a produção de soja, milho e algodão e frigoríficos, já na agroindústria as atividades estão relacionadas ao esmagamento e processamento de grãos e à produção de biodiesel.

A BR 163 também concentra em seus arredores os municípios beneficiados pelas linhas de apoio do BNDES no estado de Mato Grosso do Sul. Apesar de situar-se no corredor bioceânico, apenas quatro municípios registraram participação importante no período analisado, a saber, São Gabriel do Oeste, Dourados, Campo Grande e Três Lagoas. A dinâmica desses centros também concerne na agropecuária e na agroindústria. Cabe destacar, entretanto, o município de Três Lagoas, que além de ser o único fora da região central do estado, apresenta surgimento de outras atividades industriais, como papel e celulose, alimentícia, energética, fertilizantes e siderurgia.

Figura 25 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Centro-Oeste – 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

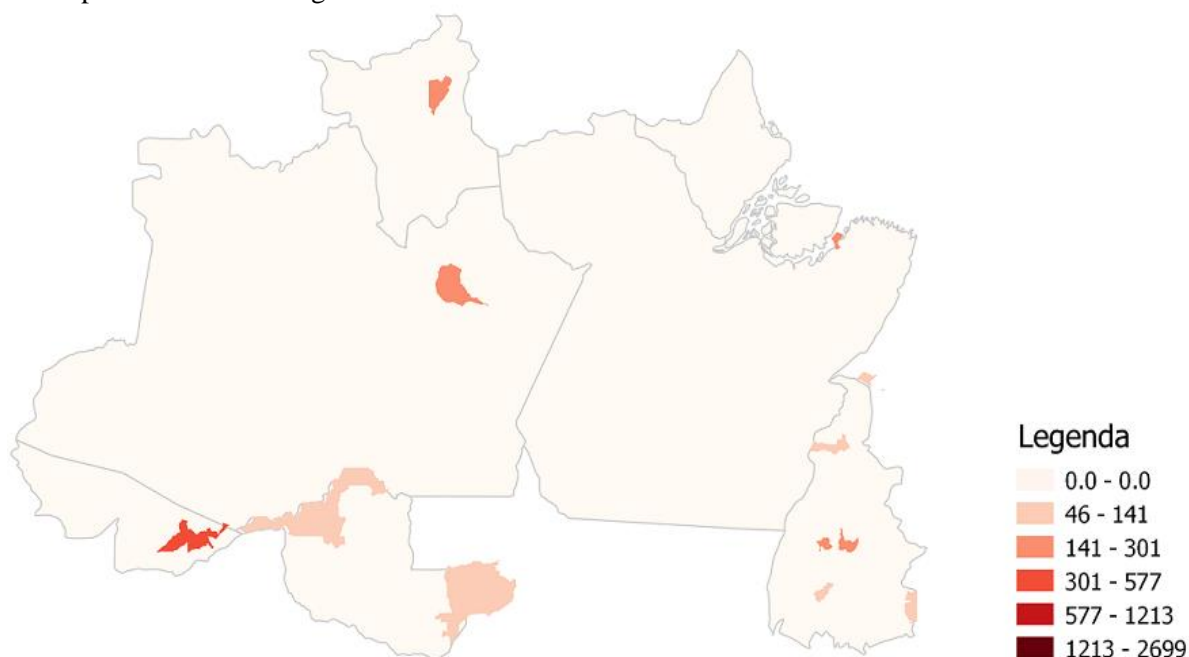
Na região Norte do Brasil é nítido constatar a escassez de atuação do BNDES, figura 26. O estado do Tocantins apresentou a maior quantidade de municípios atendidos na macrorregião, grande parte na mesorregião ocidental. Estes se situam nas proximidades da rodovia BR 153, Rodovia Transbrasiliana ou Rodovia Belém-Brasília e caracterizam-se pela atividade agropecuária, extrativa e algumas indústrias de produtos minerais, borracha e plástico e agroindústria de carnes. Nos últimos anos os segmentos energético e bioenergético também surgiram na região.

No estado de Rondônia quatro municípios se destacaram na concentração das operações do Banco. Na capital Porto Velho predomina o setor de serviços, já nos municípios

de Vilhena, Buritis e Ariquemes a atividade agropecuária, extrativa vegetal e mineral e algumas indústrias alimentícias compõem a matriz produtiva. No Pará, além da capital Belém, somente os municípios de Redenção e Marabá aparecem entre as localizações mais atendidas pelo apoio financeiro. As principais atividades concernem na pecuária, na extração de minério de ferro e nas indústrias sidero-metalúrgicas e agroindustriais.

Os estados do Acre, Amazonas e Roraima registraram baixíssima atuação do Banco e o Amapá não obteve nenhuma localidade com apoio significativo. No Acre, além da capital Rio Branco, apenas o município de Brasileia teve participação nos desembolsos distribuídos. A exploração de recursos naturais via extração mineral e agricultura predomina nas áreas atendidas. Nos estados do Amazonas e Roraima apenas as capitais se sobressaíram. Manaus se destaca pelo Polo Industrial de Manaus (Zona Franca), já Boa Vista possui um distrito industrial de porte médio que produz basicamente bebidas, derivados do leite e derivados cereais.

Figura 26 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Norte – 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Por fim, na região Nordeste nota-se que as localidades com registro mais significativo de atuação do BNDES encontraram-se, em suma, na faixa litorânea dos estados da macrorregião. Conforme a figura 27, os estados de Pernambuco, Bahia e Alagoas se destacaram na quantidade de municípios atendidos. Em Pernambuco a maior parte ocorreu na

mesorregião metropolitana de Recife, onde se localiza o Complexo Industrial e Portuário de Suape e o Porto Digital, com indústrias petroquímicas, de fertilizantes, de material eletroeletrônico, farmacêuticas e softwares. As mesorregiões da Mata e Agreste também registram significativa presença de municípios com operações, na primeira com a cultura da cana-de-açúcar e o surgimento de indústrias nos segmentos automotivo e alimentício, na segunda a pecuária leiteira, o mármore e a indústria têxtil.

No estado da Bahia, apesar da concentração em municípios localizados na mesorregião metropolitana de Salvador, as mesorregiões do centro-norte e centro-sul baiano, mais distantes do litoral, também registraram operações do Banco. Na região metropolitana destaque para o Polo Petroquímico de Camaçari, com indústrias químicas e petroquímicas. Além disso, os segmentos automotivo, alimentício e têxtil completam sua matriz produtiva. Nas outras mesorregiões a agropecuária, mineração, alimentos e têxtil compõem as atividades econômicas dinamizadoras.

A atuação do BNDES no estado de Alagoas parece seguir duas linhas paralelas que partem da capital Maceió formando uma trajetória delimitada dentro da mesorregião do leste alagoano. Esta se caracteriza pela produção agrícola de cana-de-açúcar, extrativa de minerais e gás natural e pela produção industrial química, de açúcar e álcool, cimento e alimentícia. Já no Ceará a concentração ocorre na região norte do estado, principalmente na mesorregião metropolitana de Fortaleza, nesta os setores industriais de destaque são vestuário, alimentícia, metalúrgica, têxtil, química e calçadista. Fora da região metropolitana os destaques foram os municípios de Sobral, Tianguá e Itapipoca, nos segmentos alimentício, calçadista, extração mineral e vegetal.

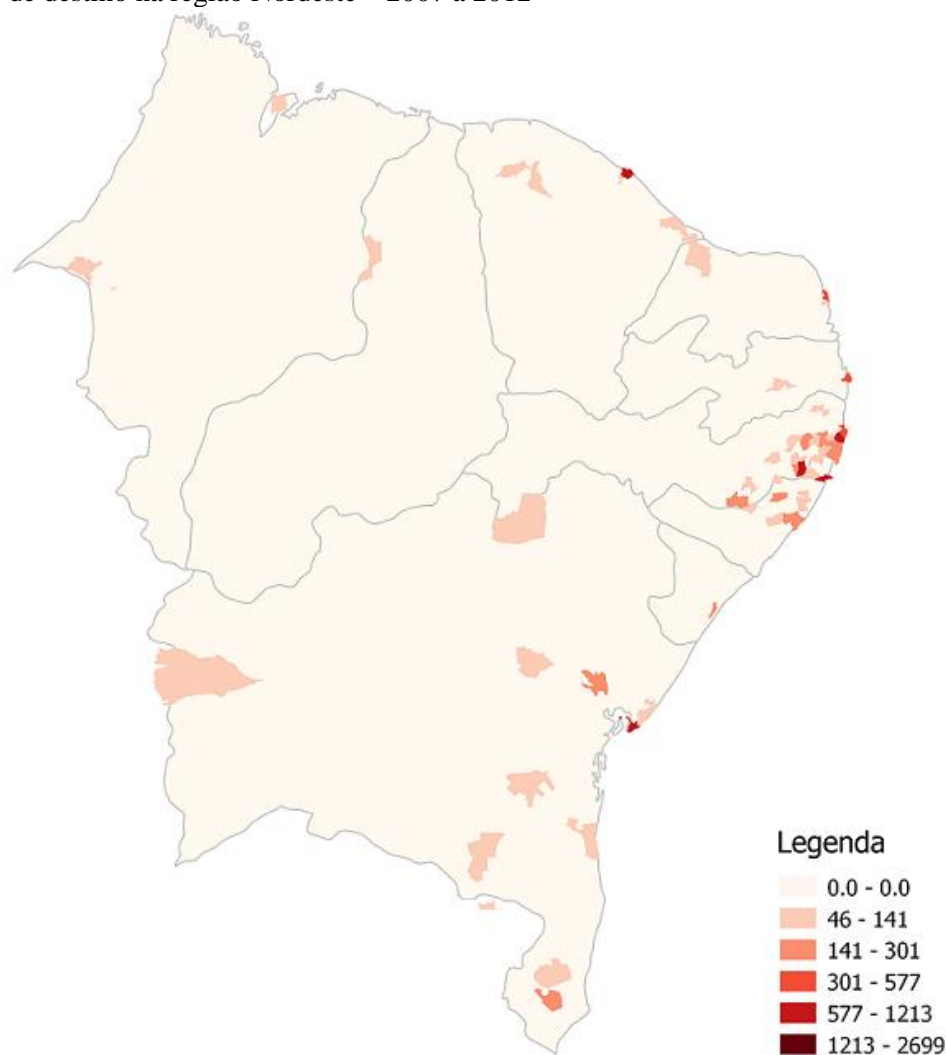
Na Paraíba nota-se uma atuação mais espaçada entre a mesorregião da mata, do agreste e do sertão paraibano. A extração mineral, a produção de cana-de-açúcar e os segmentos de alimentos, cimento, têxtil e confecções, calçados e construção civil representam as atividades produtivas das localidades identificadas. No estado do Rio Grande do Norte apenas quatro municípios se destacaram. Três na mesorregião do leste potiguar, a capital Natal, Parnamirim e Ceará-Mirim. Na capital, com forte setor de serviços e um polo de indústrias têxteis e de confecção, nos demais municípios a indústria têxtil e de confecções também é a principal atividade econômica. O quarto município, Mossoró, situa-se no oeste potiguar que se destaca pela fruticultura, principalmente a produção de melão, e indústrias têxteis e confecções, sal e petróleo, maior produção de sal e petróleo em terra do país, cimento e cerâmica.

Três municípios se destacaram na atuação do BNDES no estado do Maranhão, a

capital São Luís, Imperatriz e Estreito. Em São Luís o dinamismo reside na produção de cimento, alumínio, aço, alimentos e bebidas e no complexo portuário. As atividades econômicas em Imperatriz compreendem as indústrias de alimentos e papel e celulose e em Estreito também a indústria de alimentos. Todas as três localidades também impulsionaram investimentos recentes no setor de energia, termoelétricas e hidroelétricas.

Os estados do Piauí e do Sergipe só registraram atuação significativa do Banco nas capitais. Em Teresina o dinamismo é conduzido, em suma, pela indústria têxtil e de confecções, e em menor intensidade por uma montadora de bicicletas, indústrias de bebidas, medicamentos, química, móveis e cerâmica. Já em Aracaju destacam-se os setores de serviços e comércio e na indústria os segmentos da metalurgia, cimentos, fertilizantes, têxtil e de confecções.

Figura 27 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo município de destino na região Nordeste – 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

5.3 BNDES, a PDR e a PNDR I e II

As novas estratégias de desenvolvimento regional advindas da instituição da PNDR I, dentre outras inovações, consideram um conjunto de limites territoriais definidos como coordenadas para direcionar as ações e os programas propostos. Estabelecidas em classes sub-regionais, as áreas de escala compreendem microrregiões e mesorregiões. Neste sentido, ao diferenciar e determinar os territórios não mediante delimitações geográficas simplistas, mas conforme potencialidades e vulnerabilidades locais, a PNDR revestiu-se de mecanismos para viabilizar novas dinâmicas de desenvolvimento no país. Os diversos agentes envolvidos, institucionais ou não, portanto, possuem nesses espaços subnacionais a bússola que os orienta para propor e efetivar ações tendo como propósito a redução das desigualdades regionais.

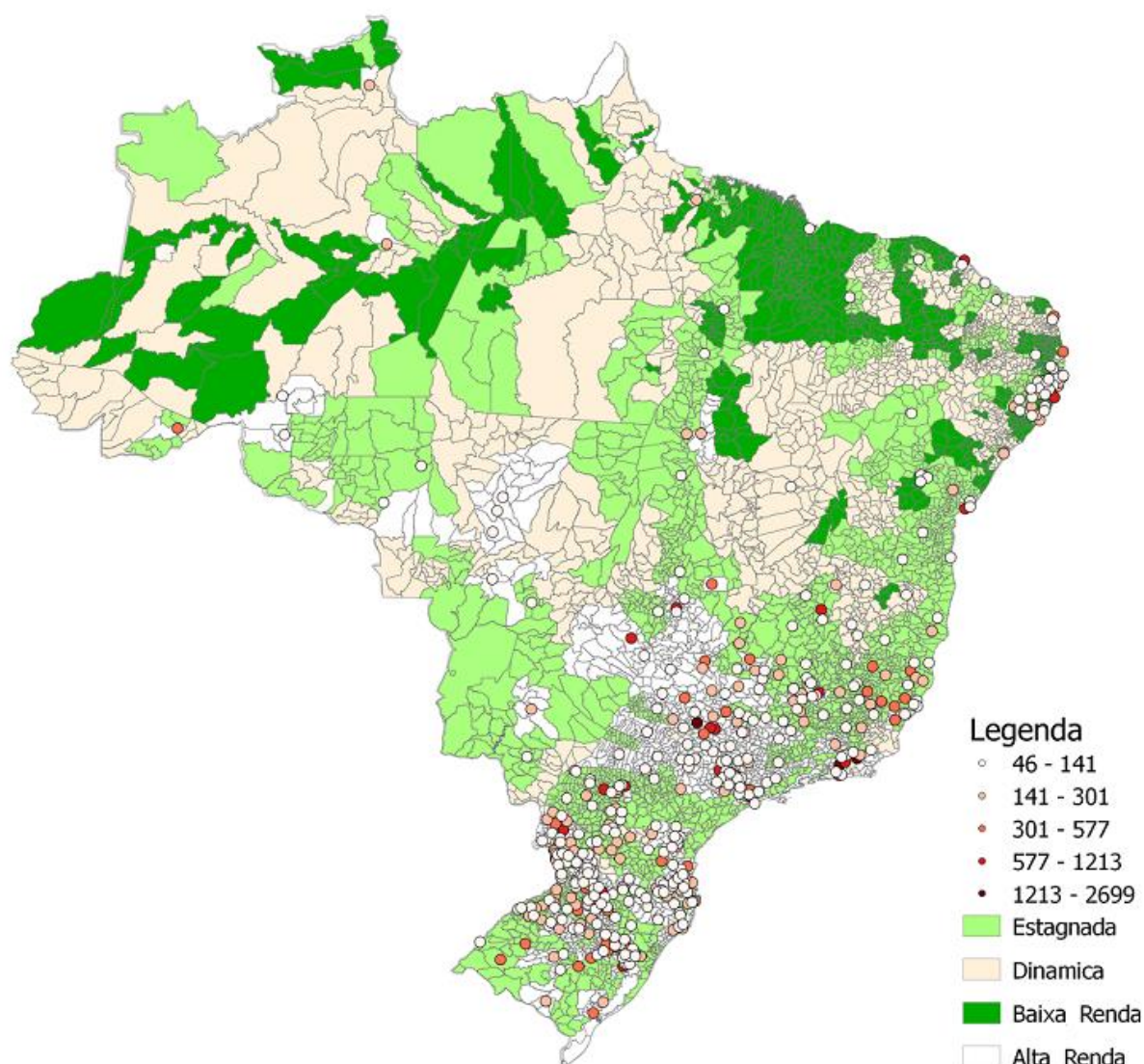
O BNDES no papel de um dos principais agentes financeiros oficiais, conforme apresentado, instituiu sua PDR para conceder financiamentos em condições especiais direcionados às áreas de interesse da PNDR. A análise até então empreendida expôs qual foi o comportamento dessas linhas de financiamento no território brasileiro durante o período de instituição da PDR e de consolidação da PNDR. Cabe, por fim, demonstrar qual a distribuição dos desembolsos considerando não só a conformidade da tipologia adotada, como também as outras sub-regiões que são foco de ações de desenvolvimento regional.

A tipologia que demarcou microrregiões conforme sua renda e dinamismo foi o único norteador escolhido pela PDR. Seguindo a mesma análise, com ênfase em 80% das localidades beneficiadas pelas operações do BNDES no período, na figura 28, é possível expor os resultados compilados e a classificação tipológica dos municípios. No capítulo anterior constatou-se que em todo o período os municípios de alta renda predominaram entre as localidades receptoras de operações. Tal realidade não foi diferente quando a análise compreendeu as principais localidades presentes, de maneira recorrente, na lista de destino dos recursos distribuídos pelo Banco.

A disposição das operações no mapa demonstra que ao lado das microrregiões de alta renda as sub-regiões classificadas como estagnadas de média renda foram o destaque. Vale lembrar que neste estrato microrregional o crescimento econômico é baixo, mas o rendimento domiciliar é médio, o que sugere uma possível fase de reestruturação da atividade econômica dessas localidades. Nota-se, não obstante, que a distribuição ocorreu de maneira concentrada nas macrorregiões Sul e Sudeste do país, que de alguma maneira possuem melhores oportunidades e alternativas de desenvolvimento.

Observa-se também que a atuação do Banco nas localizações de baixa renda foi irrisória. Relembrando que em tais localidades o baixo dinamismo econômico é acompanhado do baixo rendimento domiciliar, o que revela condições de pobreza e base econômica deprimida. A maioria das operações em locais de baixa renda ocorreu no estado de Pernambuco e, conforme já indicado, nos entornos da região do Complexo Industrial e Portuário do Suape. As outras ocorrências aconteceram em Alagoas, principalmente áreas de produção sucroalcooleira, Bahia, Tocantins e Ceará, áreas de atividade agropecuária.

Figura 28 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo tipologia PNDR– 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Além da tipologia microrregional, a PNDR instituiu outras sub-regiões que também devem ser priorizadas, lembrando, as Mesorregiões Diferenciadas, o Semiárido, a Faixa de

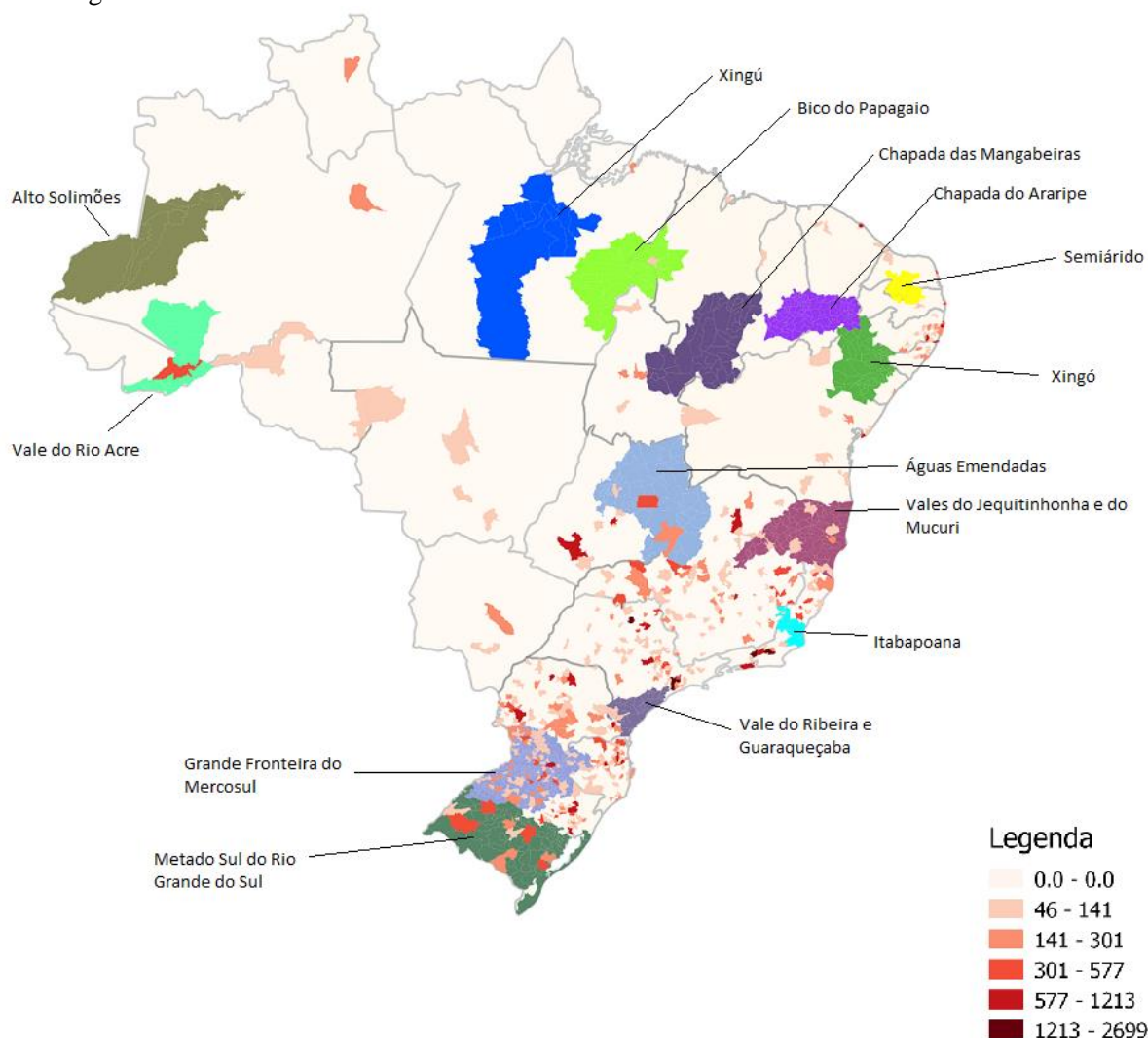
Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento. Tais subdivisões territoriais não foram incorporadas pela PDR, entretanto se mostra relevante verificar qual o alcance do Banco nesses espaços subnacionais.

Nas mesorregiões diferenciadas os aspectos econômicos e sociais homogêneos consubstanciados em graves carências sociais, econômicas e institucionais justificam a necessidade de incentivos econômicos e financeiros para o apoio à implementação de atividades produtivas e estratégicas de articulação multiescalar.

Conforme se pode verificar na figura 29, a atuação do Banco nas mesorregiões diferenciadas acompanhou a predominância das macrorregiões Sul e Sudeste. A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (GFM) foi a maior receptora. A GFM abrange o norte do Rio Grande do Sul, o oeste de Santa Catarina e o sudoeste do Paraná e a área de fronteira com a Argentina. Com problemas de inserção da pequena propriedade rural ao mercado cada vez mais globalizado, a mesorregião apresentava problemas de absorção de mão-de-obra e emigração regional.

As mesorregiões da Metade Sul do Rio Grande do Sul, do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba, do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri e do Itabapoana também registraram atuação do Banco, porém de maneira menos abrangente. Nas macrorregiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, a ação do BNDES foi bastante discreta e atendeu pequenos pontos apenas nas mesorregiões de Águas Emendadas, do Vale do Rio Acre e do Bico do Papagaio.

Figura 29 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo Mesorregiões Diferenciadas – 2007 a 2012

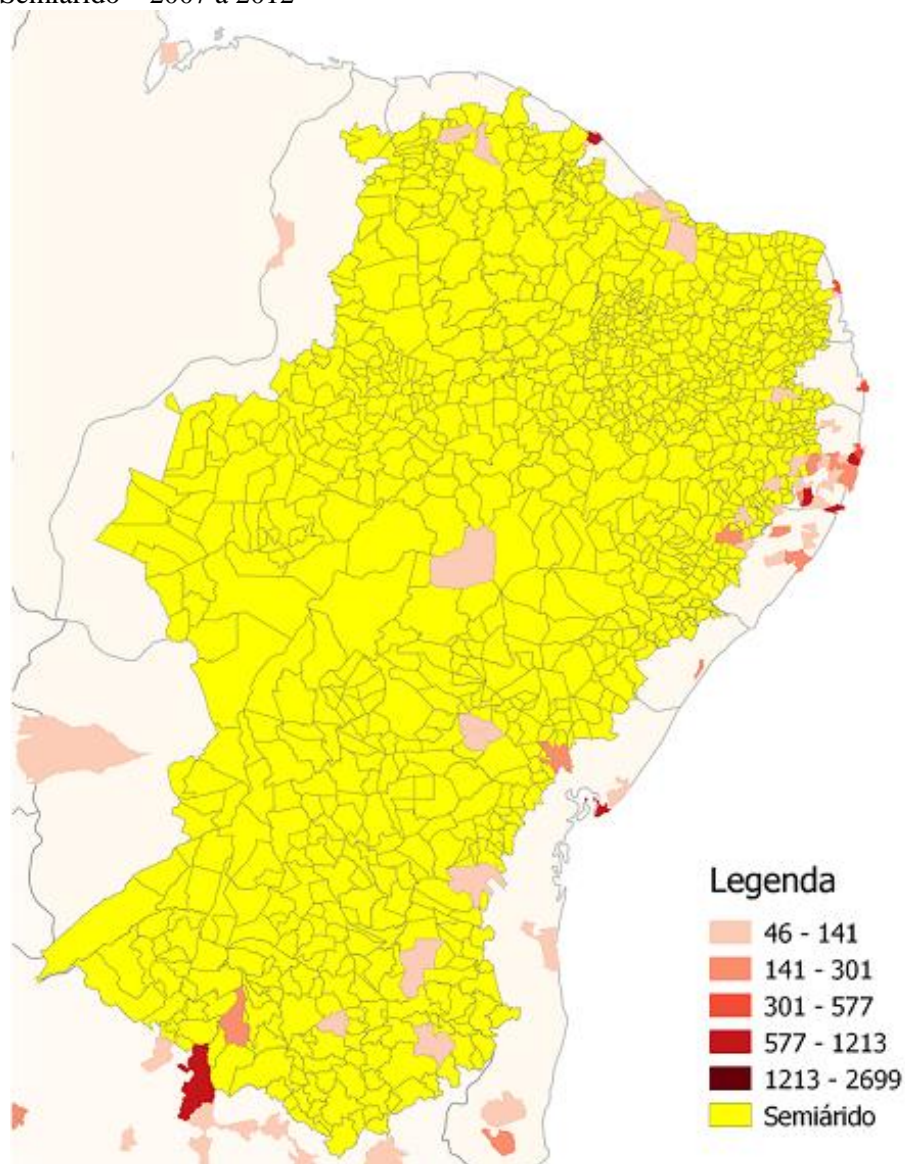


Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

No caso da região do Semiárido, os problemas socioeconômicos persistentes ligados ao recorrente cenário de seca e baixa atividade econômica refletem em indicadores sociais preocupantes, baixo rendimento, emigração regional e déficit hídrico.

Verificou-se que grande parte da região não foi atendida pelo apoio financeiro do Banco, que se limitou às áreas mais próximas à faixa litorânea e poucos municípios na parte sul e norte, figura 30. Na parte central destaca-se a participação de Petrolina no estado de Pernambuco, que em conjunto com o município baiano de Juazeiro, formam o maior aglomerado urbano do semiárido. Neste se situam o maior polo exportador de frutas e o segundo maior centro vinícola do país. A agricultura, principalmente a irrigada, representa a principal atividade econômica das localidades interioranas apoiadas pelo Banco.

Figura 30 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo região do Semiárido – 2007 a 2012



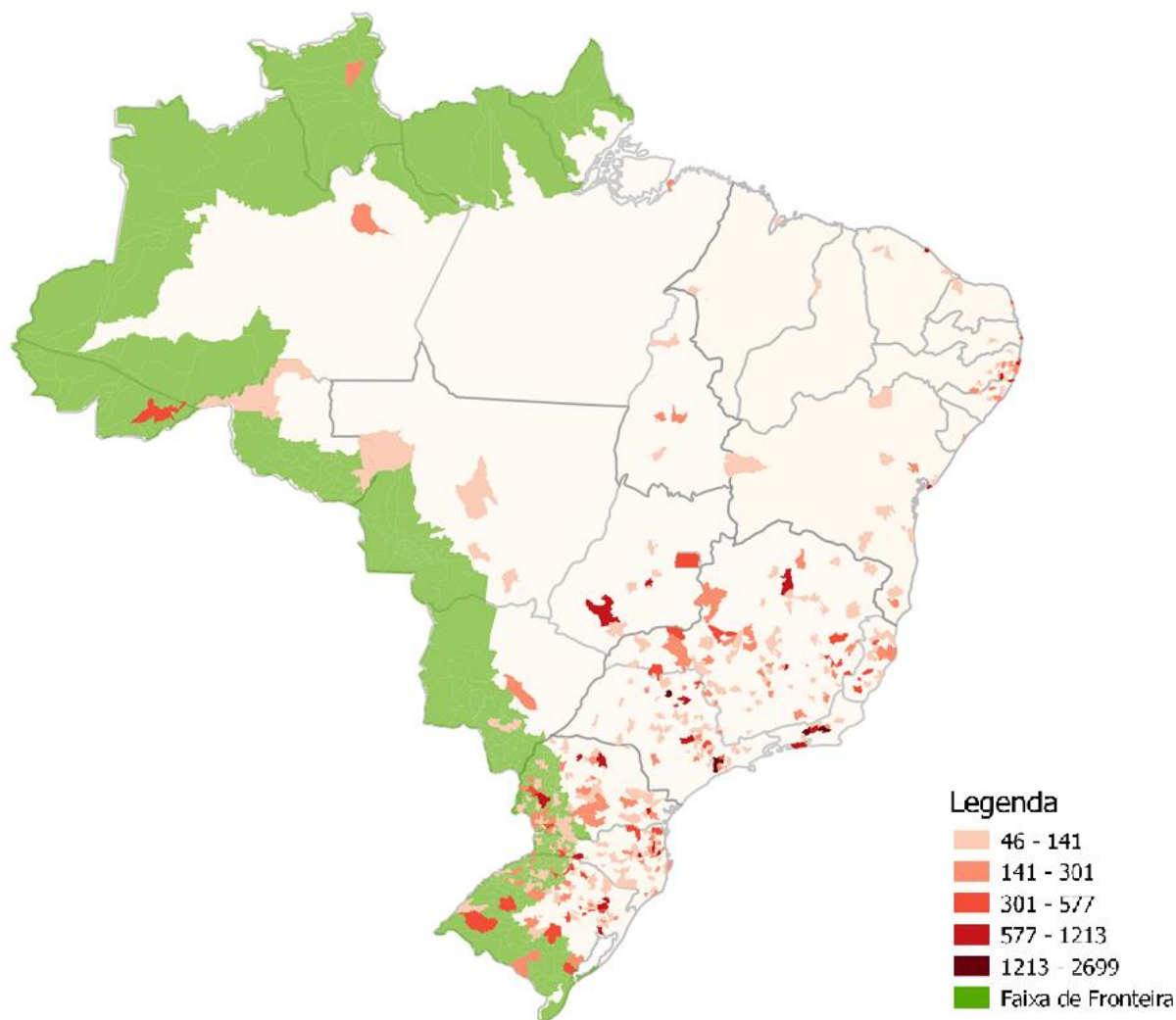
Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Na Faixa de Fronteira o baixo desenvolvimento econômico e o histórico abandono do Estado em promover políticas congruentes com as características regionais determinam um cenário de dificuldades de acesso aos bens e serviços públicos, de falta de coesão social, e estagnação na dinâmica econômica. A necessidade de recompor o ambiente com ações que integrem essas regiões ao Brasil e aos países fronteiriços justifica o direcionamento de recursos para apoiar o dinamismo local.

Nota-se, entretanto, que a distribuição dos empréstimos do BNDES para a Faixa de Fronteira também foi bastante limitada. Conforme figura 31, as operações identificadas se concentraram, em suma, como citado anteriormente, na mesorregião da GFM e pequena parte na Metade Sul do Rio Grande do Sul. As demais operações ocorreram de maneira dispersa

nas capitais de Roraima, Acre, Rondônia e alguns municípios de atividade agropecuária ou extrativista.

Figura 31 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo região da Faixa de Fronteira – 2007 a 2012

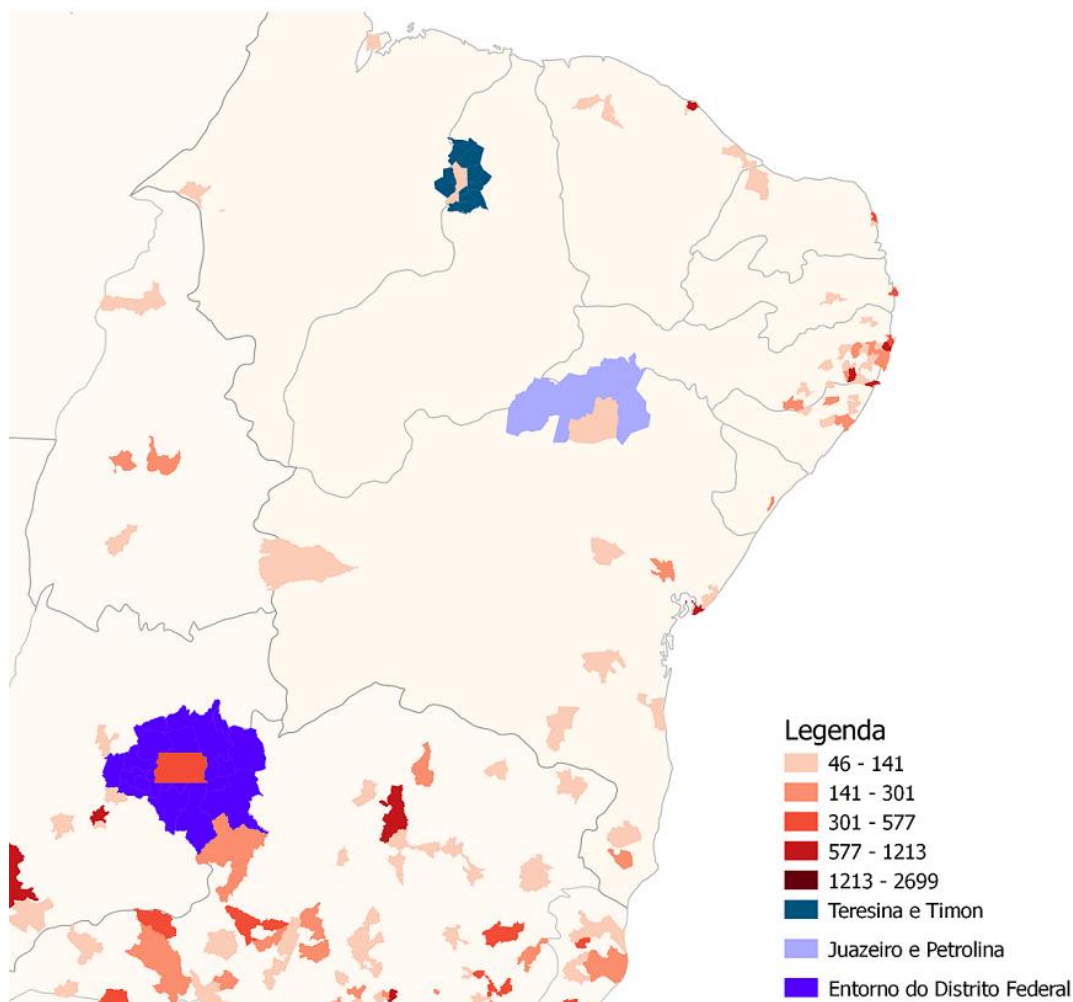


Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Por fim, nas RIDEs permitiu-se pela Constituição de 1988 que arranjos institucionais descentralizados tratem da regionalização em complexos geoeconômicos e sociais envolvendo vários municípios de mais de uma unidade da federação sob formas de redes de cooperação. O propósito das RIDEs na PNDR é a promoção de ações que fomentem a dinamização econômica de territórios identificados como de baixo desenvolvimento e que, portanto, necessitam de recursos em condições especiais e investimentos que reduzam as disparidades, mas que estejam em consenso com as particularidades locais. Conforme a figura 32, a atuação do Banco nestas regiões ocorreu nas cidades centrais, ou seja, na RIDE da Grande Teresina

registrou-se operações para a capital, na RIDE Juazeiro e Petrolina, para o município de Petrolina e na RIDE do Entorno do DF, para Brasília.

Figura 32 – Localização geográfica de 80% das operações BNDES Automático e Finem, segundo as RIDEs – 2007 a 2012



Fonte: Elaboração própria com dados BNDES.

Os dados apresentados demonstraram que as linhas de apoio financeiro contempladas pela PDR registraram baixa participação nas áreas consideradas como de prioridades para a equidade socioeconômica do território brasileiro. Apesar de, no geral, atingir localidades classificadas como estagnadas, constatou-se que a distribuição das operações foi concentrada nas macrorregiões que já possuem o histórico de centros dinâmicos da economia. Ademais, a proposta de atuação do BNDES com a PDR parece não atender efetivamente as necessidades de redução das desigualdades sociais proposta pela PNDR, uma vez que as áreas tratadas como de prioridade para equalizar condições de vida e oportunidades não são consideradas pelo Banco.

Dentro deste contexto, as discussões para a concepção da nova PNDR foram enfáticas ao destacar não só a importância de aperfeiçoar e instituir uma tipologia condizente para nortear as ações, mas, principalmente, do uso adequado para que sua finalidade de criação seja atingida. No âmbito da PNDR II, eleger a tipologia como parâmetro de ação, porém, não empregar esforços adicionais e concomitantes para que os benefícios e incentivos cheguem às localidades identificadas e priorizadas configura-se como um importante entrave que o financiamento do desenvolvimento regional precisa superar.

5.4 Considerações finais

O objetivo do BNDES com a instituição de sua PDR era, a partir da elevação no nível de investimento nas áreas menos desenvolvidas do país, contribuir para a redução das desigualdades regionais brasileiras. Neste sentido, a adoção da tipologia da PNDR como determinante para indicar quais regiões seriam beneficiadas se mostrou demasiadamente passiva. Instituir a lógica do desenvolvimento regional dentro das estratégias de atuação do Banco apenas pela disponibilização de linhas de financiamento em condições diferenciadas relegou ao BNDES o papel de espectador e não provedor ou, melhor, não como agente ativo e transformador da realidade regional brasileira.

Ao compilar as localizações das operações de financiamento ocorridas, no período de 2007 a 2012, identificou-se que 13% dos municípios predominaram em 80% das destinações dos empréstimos. Esse predomínio veio acompanhado pela formação ou pelo fortalecimento de polos dinâmicos intrarregionais, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Assim, a atuação do BNDES se compatibilizou com a dinâmica regional característica do período pós 1985, ou seja, a “distribuição especializada” das operações se configurou pela fragmentação e reconcentração regional.

As regiões Sul e Sudeste reforçam suas posições de centralidade, entretanto, com mesorregiões que nitidamente revelam o caráter intrarregional da dinâmica econômica em setores de maior valor agregado, bioenergia e agroindústria, principalmente com ênfase nos segmentos exportadores. As demais regiões apresentaram baixa atuação do Banco, a região Centro Oeste formada basicamente pela agroindustrial e a região Norte pela agropecuária e indústria extrativa, bem como algumas obras de infraestrutura. Na região Nordeste a faixa litorânea concentrou a maioria das operações, com destaque para o Porto de Suape e obras de

infraestrutura.

Nas regiões prioritárias definidas pela PNDR, e não adotadas explicitamente pela PDR, as poucas operações revelaram um ponto importante de reflexão. O destaque ficou para a mesorregião da GFM, uma das únicas a receber significativa quantidade de operações no período analisado. Em contrapartida a tímida destinação registrada pela região do Semiárido, por exemplo, pode indicar a necessidade de reformular a atuação do Banco tendo em vista os esforços para a consolidação da PNDR II. Assim como a PNDR passou por um processo de revisão, acredita-se necessário que o BNDES também promova a revisão de sua PDR para tornar sua atuação condizente ao seu discurso.

O latente problema de fontes efetivas para o financiamento do desenvolvimento regional requer uma atuação mais pragmática de todos os agentes envolvidos. Reforçar a necessidade do BNDES em intensificar suas estratégias com vistas à redução das desigualdades regionais requer repensar qual é o atual desempenho de sua política nos territórios locais e, quais serão sua efetividade e conformidade com a política regional brasileira proposta para os próximos anos.

CONCLUSÃO

O objetivo principal desta dissertação foi analisar o aspecto econômico da questão regional brasileira no que se refere à conformidade entre a atuação do BNDES e as estratégias de redução das desigualdades propostas no âmbito da PNDR. Procurou-se identificar se a distribuição das operações de crédito do Banco, no período de 2007 a 2012, alcançou as regiões menos desenvolvidas e priorizadas pela Política.

Para cumprir com o objetivo proposto foram apresentadas no primeiro capítulo as duas últimas fases da questão regional brasileira, sistematizadas na literatura, caracterizadas como o auge e o declínio de ações tendo em vista o desenvolvimento regional no país. As contribuições teóricas para a primeira fase, 1970 a 1975, concordam que no período o país presenciou um movimento de desconcentração produtiva. As diferentes proposições buscaram identificar esse movimento e seus condicionantes, e interpretações como “desconcentração concentrada”, “articulação comercial para articulação produtiva”, “desenvolvimento poligonal” e “desconcentração produtiva espacial” foram expostas.

Apesar de alguns contrapontos e certas complementariedades nas teorias, foi possível identificar como ponto de consenso o indubitável papel do Estado como promotor e viabilizador desse processo, seja mediante investimentos estruturais – planos de desenvolvimento – ou pela formatação de sistemas de incentivos fiscais e mecanismos regionalizados de financiamento instituídos nas décadas anteriores, de 1950 e 1960.

Na fase de declínio, pós 1985, as alterações no papel do Estado e na condução da política econômica redefiniram o foco e as preocupações dos governos. As atenções se voltaram para a estabilização econômica e a deterioração da situação fiscal do Estado. Diante de um cenário de crises interna e externa e de um novo receituário neoclássico o Estado perde a capacidade de implementar qualquer política de incentivo ou promoção regional e, por conseguinte, a questão regional perdeu sua dimensão no cenário político.

As contribuições teóricas para essa fase indicaram interpretações como “reaglomeração no Centro-Sul”, “fragmentação da economia brasileira”, “esgotamento do processo de desconcentração”, “desconcentração no período neoliberal”, “reconcentração com fragmentação”. Dentre todas as concepções apresentadas a presente pesquisa associa-se aos apontamentos de Galvão e Vasconcelos (1999), cujo entendimento é de que haveria compatibilidade entre as teses de fragmentação e reconcentração. O país se viu fragmentado e dividido não mais em “macrorregiões problemas”, mas em pontos de dinamismo isolados e

desarticulados por laços diretamente ligados aos fluxos do mercado internacional, uma vez que a dinâmica produtiva correspondia aos interesses do livre mercado que determinava a localização conforme seus propósitos.

No segundo capítulo procurou-se destacar que, a persistente desigualdade entre as macrorregiões e a ampliação e intensificação das disparidades intrarregionais reclamou pela volta de uma atuação governamental coordenada e uma nova abordagem de política regional. A urgência de compatibilizar os interesses econômicos e sociais de maneira transescalar e, com reflexo para todos os agentes justificou a estruturação e operacionalização de uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil.

Neste sentido, a institucionalização da PNDR, em 2007, representou uma mudança de paradigma no tratamento da questão regional no Brasil. Foi possível depreender, a partir das premissas e da constituição da Política, que ela adotou uma articulação nacional multiescalar, reconheceu a heterogeneidade regional brasileira como potencialidade a ser promovida e rompeu o formato tradicional de política ao promover uma abordagem aberta a participação dos atores locais. Acrescenta-se, ainda, o grande avanço na definição de territórios tidos como prioritários a partir de uma tipologia por mesorregiões.

Constatou-se que, apesar de todos os esforços empreendidos, a Política esbarrou diante de obstáculos e imobilizou-se em pontos cruciais para sua consolidação. Dentre os entraves identificados estavam a falta de articulação da governança institucional, a sobreposição de áreas e competências, a deficiência de fontes de financiamento e a atribuição à Política como simples instrumento tipológico e programático. O balanço apresentado indicou a necessidade de uma revisão que resultou na tentativa inédita de envolver e ouvir, de maneira direta, agentes locais, suas ideias, percepções, críticas e sugestão por meio da I CNDR.

Na I CNDR, dentre as várias premissas e diretrizes levantadas, percebeu-se o consenso de que um dos aspectos fundamentais para o sucesso da PNDR II diz respeito à efetiva disponibilização de instrumentos de financiamento. Com a atual inviabilização do FNDR, a presente dissertação identificou que o BNDES possui um importante e plausível papel a desempenhar.

No terceiro capítulo buscou-se compreender a trajetória do BNDES como instituição de financiamento do desenvolvimento nacional e a forma com que a lógica do desenvolvimento regional foi absorvida pelo Banco. Constatou-se que diante de uma trajetória marcada pelas adequações às conjunturas políticas e econômicas, o BNDES se consolidou como uma das principais instituições do SFN. Tais adequações reconfiguraram o papel

desempenhado pelo Banco, seja pela efetiva contribuição para financiamento do desenvolvimento, seja pelas ações que o distanciaram de sua gênese.

O primeiro aspecto considerado na hipótese deste trabalho, ou seja, de que nos últimos anos o Banco promoveu de maneira significativa a formação de conglomerados, mediante fusões, aquisições e concessões para a internacionalização das empresas brasileiras foi ratificada. No entanto, isso não impediu que o Banco adotasse explicitamente o desenvolvimento regional como um dos pilares estratégicos. Considerando que ao instituir sua PDR o Banco também determinou a conformidade de suas ações com a PNDR.

Dados agregados sobre os desembolsos regionais da instituição sugeriram um movimento de descentralização dos recursos concedidos. A consulta a alguns estudos e a tais dados, revelou, entretanto, que estruturar e acompanhar esse objetivo dentro da própria instituição parece um desafio não superado. Porém, para confirmar tal proposição tornou-se imprescindível detalhar a distribuição geográfica dos empréstimos liberados pelo Banco no período que compreende a retomada da questão regional no Brasil, 2007 a 2012.

No quarto capítulo foram analisadas as distribuições geográficas das operações de financiamento disponibilizadas pelo BNDES no âmbito da PDR. Inicialmente foi destacado que as linhas analisadas, BNDES Automático e BNDES Finem, não são exclusivas da PDR e, como não foi possível conseguir informações apenas das operações beneficiadas por essa política a análise foi feita para todas as operações, independentemente de ter sido alvo de condições diferenciadas devido à localização do projeto. Esse fato poderia ser considerado como uma limitação da pesquisa, porém, ao mesmo tempo permitiu que a atuação do Banco fosse examinada de maneira mais ampla.

Dentre os resultados encontrados, cabe ressaltar que as regiões Sudeste e Sul foram as principais receptoras das operações realizadas pelo Banco. Nas demais regiões os entornos de regiões já consolidadas ou com dinamismo diferenciado foram os destaques. Constatou-se também que nas duas linhas de financiamento analisadas os municípios de alta renda registraram o maior número de contratações em todo o período, que segue pelos municípios de média renda superior, média renda inferior e baixa renda, respectivamente. Também se constatou que apesar de os municípios de baixa renda terem registrado aumento na quantidade de operações de crédito, principalmente nos anos entre 2010 e 2012, este não foi suficiente para alterar a estrutura das carteiras.

Outro ponto de destaque foi a maior variabilidade encontrada no comportamento das operações neste tipo de município, o que sugeriu tanto aspectos ligados à preferência do intermediador quanto o caráter pontual de alguns investimentos realizados.

Os resultados encontrados na análise indicaram especificidades de cada linha disponibilizada. Na linha BNDES Automático percebeu-se a maior distribuição dos empréstimos no período, sugeriu-se que tal comportamento pode estar relacionado às decisões estratégicas do setor bancário diante das medidas do governo de redução dos juros bancários e não devido à estratégia ativa do BNDES. Já na linha BNDES Finem registraram-se pontos específicos na distribuição das operações, com alguns municípios concentradores, bem como uma maior escassez na distribuição em municípios de renda baixa nas regiões Sul e Sudeste. Nas regiões Norte e Nordeste foi nítida a constatação de que os entornos de capitais e/ou a faixa litorânea concentraram grande parte dos empréstimos.

A predominância de operações com objetivo de capitalização colocou em evidência que os recursos liberados pouco são empregados em projetos de investimento para criação ou aumento da capacidade produtiva. Apenas os municípios de alta renda registraram percentual maior desse tipo de operação. Neste aspecto encontrou-se um dos pontos de aprofundamento em pesquisas futuras, no caso analisar pontualmente e de maneira cruzada as localidades do projeto e o objetivo da operação contratada.

Devido ao detalhamento empreendido na análise da distribuição geográfica das operações e, por conseguinte, possíveis distorções quanto à ação efetiva do Banco em impulsionar o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas, mostrou-se necessário sintetizar os resultados encontrados e verificar a conformidade do discurso e das ações do BNDES na espacialização dos desembolsos segundo o que propõe a PNDR.

No quinto capítulo foi feita uma compilação dos resultados encontrados no capítulo anterior e demonstrou-se que, no período de 2007 a 2012, 13% dos municípios predominaram em 70% das destinações das operações de crédito. Identificou-se que esse predomínio compreendeu a formação ou o fortalecimento de polos dinâmicos intrarregionais, principalmente nas regiões Sul e Sudeste, sendo que nas demais regiões a atuação mostrou-se condicionada a pontos específicos.

As regiões Sul e Sudeste confirmaram suas posições de centralidade, entretanto, com mesorregiões destaques. Nas demais regiões constatou-se baixa atuação do Banco. Ao analisar as localizações e a atividade principal relacionada a estas, foi possível identificar o caráter intrarregional da dinâmica econômica em setores específicos para cada região. No Sul e Sudeste percebeu-se o maior valor agregado das atividades, bem como da bioenergia e da agroindústria, principalmente com ênfase nos segmentos exportadores. No Centro-Oeste formou-se basicamente pela agroindustrial e no Norte pela agropecuária e indústria extrativa, bem como algumas obras de infraestrutura. No Nordeste a faixa litorânea mostrou grande

concentração das operações, com destaque para o Porto de Suape e obras de infraestrutura.

Após a análise específica nas macrorregiões, foi feita a análise da espacialização em regiões definidas como prioritárias pela PNDR. Foi destacado que estas regiões diferenciadas não foram adotadas explicitamente pelo BNDES como foco de sua atuação, porém, entendeu-se que, uma vez que o Banco se comprometeu a direcionar recursos para áreas menos desenvolvidas seria importante analisar sua atuação sobre estas que merecem atenção especial. No geral, percebeu-se a baixa atuação do Banco em tais espaços. Mostrou-se que a mesorregião da GFM foi uma das únicas a receber significativa quantidade de operações no período analisado. Não obstante, o escasso direcionamento de operações para os demais espaços, como por exemplo o Semiárido, indicou a necessidade de reformular a atuação do Banco tendo em vista os esforços para a consolidação da PNDR II.

Conclui-se, portanto, que atuação do BNDES se compatibilizou com a dinâmica regional característica do período pós 1985, que foi evidenciada no primeiro capítulo, ou seja, a análise da distribuição espacializada do apoio financeiro do Banco demonstrou clara fragmentação e reconcentração regional das operações realizadas. O segundo aspecto que completa a hipótese levantada no início da pesquisa, a saber, que a atuação do Banco não ocorreu no sentido de promover a redução dos desequilíbrios territoriais pareceu-se, então, assertiva.

Como limitações podem ser consideradas à composição dos dados analisados e a possibilidade de verificar os efeitos de complementaridade entre as localizações. Apesar de ter feito uma análise minuciosa das operações e dos municípios que as correspondiam, as análises ficaram limitadas as distribuições geográficas e espaciais da quantidade de operações. Assim, não foi possível explorar dados sobre volumes operados em relação ao montante ou outras variáveis, por exemplo o PIB.

De qualquer forma, o confronto proporcionado pela pesquisa entre a atuação do BNDES e as diretrizes da PNDR permite afirmar que a desconcentração econômica e a redução de desigualdades regionais e sociais no Brasil dependem da efetividade com que a lógica do desenvolvimento regional é adotada e operacionalizada pelos agentes envolvidos. No caso do BNDES essa efetividade compreende para além do discurso de adoção da tipologia microrregional, já que o Banco apresentou uma atuação passiva diante da possibilidade de realmente direcionar investimentos para as regiões que necessitam de estímulos às suas potencialidades locais. Impulsionar a dinâmica produtiva local significa, assim, promover a geração de oportunidades de emprego e renda e, conseqüentemente, o progresso dos níveis de rendimento, saúde, educação e outros componentes do

desenvolvimento humano.

Neste sentido, é possível afirmar que o BNDES ainda não foi capaz de compreender e executar seu papel dentro da questão regional brasileira. Dessa forma, a presente dissertação permite-se a prescrever duas considerações para a possibilidade de revisão de sua PDR. A primeira refere-se à deficiência com que o Banco consegue atingir determinadas localizações e a necessidade de intensificar parcerias e intermediadores para obter maior capilaridade de seus negócios. A segunda diz respeito à necessidade de rever a escolha de taxas de juros reduzidas como único atrativo para a demanda por financiamentos. Neste caso, somente a possibilidade de ofertar crédito a juros mais acessíveis não garante que esses créditos serão demandados e nem que os demandantes estarão preparados e terão condições para transformar suas realidades diante de complexos cenários regionais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 445 p.
- ALÉM, A. C. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. **Revista do BNDES**, v. 5, p. 51-76, jun. 1998.
- _____. Novas políticas de competitividade na OECD: lições para o Brasil e atuação do BNDES. **Revista do BNDES**, v. 6, n. 12, p. 87-122, dez. 1999.
- _____.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.
- ALMEIDA, M. F.; DA SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO). **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Texto para discussão nº 1206**. Brasília, ago. 2006.
- ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr – jun. 1999.
- ARAÚJO, V. L. F. C. **Revisitando o desenvolvimentismo brasileiro: o BNDE e o financiamento de longo prazo – 1952/1964**. 197f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal Fluminense (UFF-RJ). Niterói, 2007.
- AZZONI, C. R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: IPE-USP, 1986.
- BATISTA, J. C. O BNDES e o desenvolvimento brasileiro. In: SEMINÁRIO ESPECIAL 50 ANOS DE DESENVOLVIMENTO: o papel do BNDES e do Banco do Nordeste – 1952/2002, 1., 2002, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos. 2002. 30 p.
- BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. G. Crise e reforma monetária no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 1, p. 63-75, jan/mar. 1999.
- _____.; _____. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 412 p.
- BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual: exercício 1999**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Brasília, 1999. 32 p.
- _____. **Prestação de Contas - Relatório de Gestão: exercício 2006**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Brasília, 2006. 52 p.
- _____. **Relatório Anual: exercício 2007**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Brasília. 2007. 138 p.

_____. **Relatório Anual:** exercício 2008. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Brasília. 2008. 151 p.

_____. **Relatório Social:** exercício 2005. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Brasília, 2005. 65 p.

_____. **BNDES 50 Anos de desenvolvimento.** BNDES. 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html>. Acesso em: 12 jan. 2012.

BRANDÃO, C. A. **O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública:** nota para um manifesto anti-localista. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: ANPUR. 2003. p. 79-99.

_____. O Processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “Jogo das Escalas”. **Superintendências de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI.** Salvador, 2004.

_____. **Território e desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007. 238 p.

BRASIL. **Uma política de desenvolvimento econômico para o nordeste.** Conselho do Desenvolvimento. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Recife. 1967.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2003a. p. 226.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional:** uma proposta para discussão. Ministério da Integração Nacional - Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - Secretaria de Programas Sociais. Brasília, 2003b. p. 55.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Texto Prova Seletiva).** Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Secretaria de Programas Regionais. Brasília, 2005. p. 56.

_____. **Plano Plurianual: 2008-2011.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, p. 124. 2007a.

_____. **Decreto Nº 6.047 22, de 22 fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília. 2007b.

_____. **Processo: 010.604/2009-0** - Relatório de levantamentos - Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2009. p. 27.

_____. **Prestação de contas do exercício 2011:** relatório de gestão. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2012a. p. 116.

_____. **I Conferência de Desenvolvimento Regional (I CNDR):** texto de referência (resumo executivo). Ministério da Integração nacional, Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2012b. p. 46.

CAIADO, A. S. C. **Desconcentração industrial regional no Brasil (1985 – 1998):** pausa ou retrocesso? 269f. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas. 2002.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** Rio de Janeiro: Difel, 1977. 317 p.

_____. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Economia e Sociedade**, n. 8, p. 101-141, jun. 1997.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil - 1930-1970.** 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007. 382 p.

_____. **Desconcentração produtiva regional no Brasil.** São Paulo: Editora UNESP, 2008. 294 p.

_____. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Instituto de Economia (IE/UNICAMP). Texto para Discussão n. 193**, jul. 2011, 36 p.

_____. A desindustrialização no Brasil. **Instituto de Economia (IE/UNICAMP). Texto para discussão n.200.** Campinas, jan. 2012. 21 p.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora da Unesp - IE/UNICAMP, 2002. 427 p.

CAVALCANTE, A.; CROCCO, M.; JAYME JR., F. G. Preferência pela liquidez, sistema bancário e disponibilidade de crédito regional. **UFMG/Cedeplar. Texto para discussão n.237.** Belo Horizonte, 2004.

CAVALCANTE, L. R. Desenvolvimentismo, crise e desestatização: a atuação do BNDES entre 1952 e 2002. **Revista Desenhahia**, v. 1, n. 1, p. 179-201, set. 2004.

_____.; UDERMAN, S. Financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: uma análise do período 2003-2006. **Revista Desenhahia**, n. 9, p. 7-34, set. 2008.

COISE/CGPRO/SAP. Indicadores de desempenho do polo industrial de Manaus: 1988 - 2010. **Superintendência da Zona Franca de Manaus.** Brasília. 2011.

COISE/CGPRO/SAP. Indicadores de desempenho do polo industrial de Manaus: 2007 - 2012. **Superintendência da Zona Franca de Manaus.** Brasília. 2013.

COREDES/RS, F. Contribuição dos COREDES/RS para o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Orgs.). **Política e Planejamento Regional:** uma coletânea. Brasília: UP Gráfica, 2013. Cap. 4, p. 136-155.

COSTA, K. F. A Transformação do BNDES e sua influência na Política de Estado do Brasil na década de 90. In: ENCONTRO ANUAL ANPOCS, 28., 2004, Caxambú. **Anais...** Caxambú: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. 2004. 28 p.

_____. BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula. . In: ENCONTRO ANUAL ANPOCS, 30., 2006, Caxambú. **Anais...** Caxambú: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. 2006. 26 p.

_____. **Metamorfoses: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira.** 299f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, 2011.

CROCCO, M.; CAVALCANTE, A.; BARRA, C. The behaviour of liquidity preference of banks and public and regional development: the case of Brasil. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 28, n. 2, p. 217-240, Nova York. 2005.

CURRALERO, C. R. B. **A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996.** 165f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas, 1998.

DGFI, Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos. **Relatório de gestão do Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos – DGFI.** Ministério da Integração Nacional - Secretaria Executiva. Brasília. 2008.

DIAS, J. L. **O BNDE e o Plano de Metas -1956/61.** BNDES. 1996. Disponível em < www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conheciment o/livro/plametas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2012.

DINIZ, A. N. **BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização : 1952-2002.** 129f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas, 2004.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

_____. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão n. 375.** Rio de Janeiro, 1995. 46 p.

_____.; CROCCO, M. Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: _____; _____; **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em < http://www.aedb.br/faculdades/eco/ano4/Economia_Regional_e_Urbana.pdf > Acesso em 18 nov. 2013.

_____.; CAMAPOLINA, B. A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, reespecialização e novas funções. **Revista Eure**, v. XXXIII, n. 98, p. 27-43, maio 2007.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRÁFICA E ESTATÍSTICA. **Censos Econômicos** - Censo Industrial 1970. Rio de Janeiro. 1970.

_____. **Censos Econômicos** - Censo Industrial 1985. Rio de Janeiro. 1985.

_____. Diretoria de pesquisas, coordenação de contas nacionais. **Contas regionais do Brasil 2002 (n. 13)**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2004. p. 85.

_____. **Contas regionais do Brasil 2010 (n. 38)**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2012. p. 55.

FREITAS, W. D. O planejamento regional brasileiro no fim século XX: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista Territorial**, v. 1, n. 1, p. 47-72, 2012.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. 127 p.

FURTADO, C. **O Nordeste e a saga da Sudene (1958–1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. 283 p.

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano / regional**. São Paulo: Editora da Unesp/Ampur, 2003.

_____.; VASCONCELOS, R. R. Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão N. 665**. Rio de Janeiro, ago. 1999. 33 p.

GASPAR, E.; RAMOS, R. **Uma nova abordagem para política de desenvolvimento regional**. Fórum Nacional - Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE). 2011. Disponível em <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/Uma_Nova_Abordagem_para_Politica_de_Developolvimento_Regional.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2013.

GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano - regional**. São Paulo: Editora da Unesp/Ampur, 2003. 728 p.

GUIMARÃES NETO, L. **Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva**. 362f. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas. 1986.

_____. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste**. Recife: Editora Massangana-Fundação Joaquim Nabuco, 1989. 295 p.

_____. Dinâmica recente das economias regionais brasileiras. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 86, p. 123-152, set/dez. 1995.

_____. A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão n. 409**. Brasília, abr. 1996.

_____. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas - IPEA**, n. 15, p. 41-95, 1997a.

_____. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 37-54, 1997b.

IICA, INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Relatório de Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília, 2011. 271 p.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desigualdade regional recente: uma nota a partir de dados estaduais. **Comunicados do IPEA**, n. 71, dezembro, 2010. Disponível em <
http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/101214_comunicadoipea71.pdf>. Acesso em 02 fev. 2013.

JAYME JR., F. G.; CROCCO, M. Política Fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA - ANPEC, 31., 2005, Natal. **Anais...** Natal: ANPEC. 2005.

KARAM, R. A. S. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. 282 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento -PPED) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro. 2012.

LASTRES, H. M. M. et al. O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: _____ **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Cap. 27, p. 437-451.

LEOPOLDI, M. A. P. O difícil caminho do meio: estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas (1951 – 1954). In: SZMRECSÁNUI, T.; LIMA, J. F. **Gestão de políticas regionais em perspectiva**. Assistência Técnica ao Projecto de Apoio ao Diálogos Sectoriais UE-Brasil. Brasília, 2010. p. 31.

MACEDO, F. C.; MATOS, E. N. O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaio FEE**, v. 29, n. 2, p. 1-30, junho 2008.

MENDES, C. C. O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do nordeste. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012. Cap. 5, p. 89-111.

MINEIRO, A.; FUCHS, A. G. P.; CARVALHO, E. J. L. A atuação com parceiros no apoio a empreendimentos de baixa renda. **BNDES Setorial**, n. 33, p. 89-120, mar. 2011.

MONTEIRO FILHA, D. C. O BNDES e seus critérios de financiamento industrial: 1952 a 1989. In: _____ **BNDES: Um Banco de ideias – 50 anos refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 413-430.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90**. 299f. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas. 2005.

_____. A intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão n. 1.229**. Brasília, nov. 2006.

NABUCO, M. R. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. **Etc, espaço, tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas**, v. 1, n. 2, p. 65-87, setembro 2007.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. **Revista do BNDES**, v. 7, n. 14, p. 145-178, Rio de Janeiro, dez. 2000.

NOGUEIRA, R. P. **Mudança institucional, ideários e burocracia: uma perspectiva sobre a ação do BNDES no governo Collor**. 115f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2010.

OCDE, ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013**. OCDE Publishing. [S.l.], 2013. 231 p.

OLIVEIRA, H. C. **Desigualdade regional e os fundos constitucionais de financiamento no Brasil**. 102f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas. Belo Horizonte. 2005.

PACHECO, C. A. **A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional**. 334f. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas. 1996a.

_____. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, n. 6, p. 113-140, junho 1996b.

_____. **A fragmentação da nação**. Campinas: Unicamp - Instituto de Economia, 1998. 292 p.

PEREIRA, P. G. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): impasses, embates e conflitos - uma contribuição ao**

debate. 2009. 220 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2009.

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

SOBREIRA, R.; MARTINS, N. M.; Os Acordos de Basileia e bancos de desenvolvimento no Brasil: uma avaliação do BNDES e do BNB. **Revista de Administração Pública**, v. 45 (2), p. 349-376, mar./abr. 2011.

SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Relatório de Gestão do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - RGF**. Ministério da Integração Nacional. Belém. Vários anos (2002-2012).

SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE (RGF)**. Ministério da Integração Nacional. Recife. Vários anos (2004 - 2011).

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____ **Da substituição de Importações ao capitalismo financeiro, ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 (1963).

TAVARES, M. C. (Coord.). Anexo estatístico do projeto. In: _____ **O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008. p. 455.

TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. O BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. número especial, p. 975-1009, dez. 2012.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR. 2001. p. 140-151.

VALDEZ, R. C. C. **A internacionalização do BNDES no Governo Lula**. 131f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRG). Porto Alegre, 2011.

VELASCO JR., L. Documento histórico - A privatização no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**, v. 33, p. 307-382, jun. 2010.

VIANNA, S. B. **A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)**. 181f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Rio de Janeiro, 1987.

_____. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990a. Cap 4, p. 105-122.

_____. Duas tentativas de estabilização: 1951 – 1954. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990b. Cap 5, p. 123-150.

_____.; VILLELA, A. O pós-guerra (1945 a 1955). In: GIAMBIAGI, F. et al (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 123-142.

VILAR, J. **Novo modelo de gestão para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) Fase II**. Assistência Técnica ao Projecto de Apoio ao Diálogos Sectoriais UE-Brasil. Brasília, 2010. p. 34.