

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JOÃO CARLOS SOUZA MARQUES

**FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE – FNE E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: o caso do estado do Maranhão (2006-2015)**

São Luís

2017

JOÃO CARLOS SOUZA MARQUES

**FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE – FNE E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: o caso do estado do Maranhão (2006-2015)**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Macedo de Holanda

São Luís

2017

Marques, João Carlos Souza.

Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e desenvolvimento regional: o caso do estado do Maranhão (2006-2015). João Carlos Souza Marques. – São Luís, 2017.

100 p.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Ciências Econômicas, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Macedo de Holanda

1 Desenvolvimento Econômico 2. Desenvolvimento Regional; 3. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. 1. Título

CDU: 338.1 (812.1)

JOÃO CARLOS SOUZA MARQUES

**FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE – FNE E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: o caso do estado do Maranhão (2006-2015)**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Macedo de Holanda (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

Pasteur said, like all great discoverers, he knew something about accidental discoveries.
The best way to get maximal exposure is to keep researching.
Collect opportunities

Nassim Nicholas Taleb
The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable

AGRADECIMENTOS

Dentre muitas outras coisas, mas em especial, nesse quesito, gostaria de agradecer aos meus pais pelo sacrifício desde o início da minha vida em me proporcionar educação, o que me possibilitou entrar na Universidade. Além disso, agradeço aos constantes incentivos e conselhos de ambos e destaco o heroico apoio da minha mãe que durante todos os anos acadêmicos fez questão de responsabilizar-se pela logística do traslado de ida e vinda da universidade, em horário noturno nada oportuno. Obrigado mãe e pai!

Agradeço ao meu irmão Michel Teixeira, economista, que além de apoio e revisões, desde a minha infância, serviu de espelho para me projetar no futuro. E ao restante da minha família, que embora nem sempre estejam presentes, fizeram parte da minha formação pessoal e sempre deram apoio.

Agradeço também ao meu orientador, o Prof. Dr. Felipe Macedo de Holanda que aos meus olhos é um grande arqui-mago, magicamente capaz de ensinar seus aprendizes nos conhecimentos arcanos da economia, por ter me aceito como discípulo e me guiado durante esse processo e muitos outros, como professor, chefe e amigo.

Também sou muito grato aos outros aprendizes e mestres do arcano econômico que me apoiaram durante o processo, e o qual, muito incomodei pedindo ajuda e revisões e tenho a honra não somente de trabalhar ao lado deles, como de ter desenvolvido uma nobre amizade nos últimos anos. Obrigado a Ms. Daniele Amorim, Prof. Ms. Marlana Portilho, Rafael Thallyson e Anderson Silva que me apoiaram diretamente na preparação deste trabalho; a Msc. Talita Nascimento pelo incentivo à elaboração e compreensão; aos demais amigos do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos que influenciam todos os dias no meu conhecimento; e ao Prof. Dr. Alan Vasconcelos Santos, pelas aulas de estatística e suporte nessas análises.

Reconheço e agradeço aos amigos *outsiders* à academia de economia, que incentivam e se solidarizaram com o processo de elaboração deste trabalho, e não se chatearam com o distanciamento de encontros, saídas, partidas no Nexus e aventuras em Azeroth.

RESUMO

Derivado da relativa importância do Estado no desenvolvimento brasileiro, que dentre muitos vieses se traduz em fomento e crédito subsidiado para o investimento, este trabalho baseando-se nas teorias do desenvolvimento e no processo histórico da economia brasileira, analisa estes mecanismos de subsídio atuantes no Nordeste, com a menor renda *per capita* e maior contingente de extremamente pobres. Com enfoque no Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE dirigido pelo Banco do Nordeste, o qual, em nível estadual, não apresenta com clareza, impactos no que tange a melhora dos indicadores de renda, emprego e no desenvolvimento dos Estados mais precários em que atua. Nesse sentido, busca-se analisar os resultados do FNE no Maranhão, o qual observa-se a mesma dinâmica alocativa dos demais Estados nordestinos e além disso, nota-se que os grandes volumes de recursos despendidos são concentrados em empresas de grande porte, direcionando um volume relativamente menor para as micro e pequenas empresas. Observa-se também, diferenciais entre seus objetivos e diretrizes propostas por lei ao regimento do FNE e a atenção dada majoritária àqueles que possuem maiores capacidade de pagamento de créditos via juros de mercado, o que deixa de lado a priorização das empresas menos capitalizadas que mais necessitam de subsídio.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Econômico. Desenvolvimento Regional. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

ABSTRACT

Derived from the relative importance of State into Brazilian development that between many ways is translated into fomentation and subsidized credit to invest, this work based into development theories and the historical process of Brazilian economy, analyzes those subsidy mechanisms active in Northeast, region with the lowest per capita income and greater extremely poverty population. With focus on the Constitutional Fund for Financing Northeast – FNE managed by the Northeast Bank, which at state level, doesn't clearly show, impacts on the improvement of income and employment indicators and on development of the most precarious states in which it operates. In that way, this work seeks to analyze the FNE results in Maranhão, which is observed the same allocative dynamics of other states and beside that, is noted that the largest values of its spent resources are concentrated in large-sized companies, leaving a relatively small amount of its funding portfolio directed to small and microentrepreneurs. Is also observed differences between the objectives and guidelines proposed by law to FNE's statute and the majoritarian attention given to those which have greater capacity to pay credit through market interest, which leave aside the prioritization of the less capitalized companies, those that most need subsidy.

Keywords: Economic Development. Regional Development. Constitutional Fund for Financing Northeast.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos recursos do Programa de Metas de JK em % do total por setor do investimento	26
Gráfico 2 - Índice de Preço Internacional das Commodities energéticas e não energética de Jan/60 até Jan/00.....	29
Gráfico 3 - Resultados da Conta de Transações Correntes do Balanço de Pagamentos Brasileiro em US\$ milhões de 1980 até 2016.....	33
Gráfico 4 - Evolução anual do volume de trocas de bens e serviços mundial e volume das importações e exportações de bens e serviços brasileiros. De 1980-2016, Base 1979=1	36
Gráfico 5 - Distribuição (%) dos Recursos ¹ totais do FNE acumulados de 1989 até 2015 por Setor de Atividade	64
Gráfico 6 - Distribuição (%) dos Recursos totais ¹ do FNE acumulados de 1989 até 2015 por Unidade da Federação Integrante Área de Atuação da Sudene	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição relativa do PIB - 1949/1994 Brasil: Estados selecionados e Regiões.....	34
Tabela 2 - Distribuição relativa do PIB (%) - 1999/2012 Brasil: Estados selecionados e Regiões.....	43
Tabela 3 - Composição Acionária do Banco do Nordeste em 30 de junho de 2016	55
Tabela 4 - Classificação de Porte de Empresas e Produtores Rurais	71
Tabela 5 - Valores Financiados pelo FNE distribuídos por Unidades da Federação entre 2006-2015 e participação (%) do total acumulado do período (Em R\$ milhões e a preços de 2015).....	73
Tabela 6 - Distribuição dos Recursos Financiados pelo FNE por Setores da Economia no Estado do Maranhão de 2006 até 2015 e Participação (%) do total acumulado no Período (Valores em R\$ milhões a preços de 2015).....	74
Tabela 7 - Relação (%) entre Montante do FNE Total e por Setor em percentual do PIB do Maranhão de 2006 a 2015.....	74
Tabela 8 - Relação (%) entre Montante do FNE e PIB total e por Setores da Economia do Estado do Maranhão de 2006 a 2015.....	75
Tabela 9 - Valor financiado, quantidade de pedidos atendidos pelo FNE distribuídos pelo Porte das Empresas no Maranhão e participação do total acumulado no o período de 2006 até 2015 (Valores em R\$ milhões a preços de 2015)	75
Tabela 10 - Distribuição dos Recursos do FNE por Setores da Economia e Porte do Tomador Acumulado no período de 2006-2015 (Total em R\$ e Participação em %).....	76
Tabela 11 - Distribuição anual dos recursos do FNE por Porte do Tomador e Setor da Economia, Total e Participação do período 2006 a 2015 (Valores ¹ em R\$ milhões e Participação em %)	77
Tabela 12 - Produto Interno Bruto Maranhense subdividido por três grandes setores da Economia, PIB <i>per capita</i> e PIB por trabalhador formal. De 2006 a 2015 (valores em R\$).....	78
Tabela 13 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (Mil pessoas), e grupamentos de atividade I no Estado do Maranhão, de 2006 a 2015.....	79
Tabela 14 - Número de empregos formais no Estado do Maranhão, segundo setores de atividade, de 2006 a 2015, taxa de crescimento ao ano (%)	79
Tabela 15 - Remuneração total e Remuneração média anual Maranhão, segundo setores de atividades, de 2006 até 2015 (valores ¹ em R\$); taxa de crescimento ao ano (%)	80

Tabela 16 - Correlação entre recursos aplicados do FNE por Setores da economia e quantidade de Empregos Formal, e valores da Remuneração e Remuneração média do Maranhão de seus respectivos setores.....	83
Tabela 17 - Correlação entre taxa de crescimento dos recursos aplicados do FNE por Setores da economia e taxas de crescimento do Emprego Formal, Remuneração e Remuneração média do Maranhão de seus respectivos setores	84
Tabela 18 - Correlação entre Montante do FNE por Setor e PIB do respectivo Setor	84
Tabela 19 - Correlação entre Taxa Crescimento do Montante do FNE por Setor e Taxa de crescimento do PIB do respectivo Setor	85

LISTA DE SIGLAS

ADENE	- Agência de Desenvolvimento do Nordeste
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDB	- Certificados de Depósito Bancário
CEPAL	- Comissão Econômica para a América latina e o Caribe
CHESF	- Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CMBEU	- Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CMN	- Conselho Monetário Nacional
DNOCS	- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FCO	- Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro Oeste
FDNE	- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FINOR	- Fundo de Investimentos do Nordeste
FNE	- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	- Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística
IMESC	- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
MI	- Ministério da Integração Nacional
PDI	- Polos de Desenvolvimento Integrado
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
PRDN	- Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAIS	- Rais Relação Anual de Informações Sociais
SFH	- Sistema Financeiro da Habitação
SUDENE	- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL	15
2.1	Investimento, Crescimento e Desenvolvimento	15
2.2	Desenvolvimento Regional no Brasil	21
2.3	A Situação do Nordeste	42
3	AS INSTITUIÇÕES DE FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E DO NORDESTE	46
3.1	O BNDES	46
3.2	O BNB	50
3.2.1	Histórico e Atuação	50
3.2.2	Estrutura.....	54
3.3	A SUDENE	55
3.3.1	Histórico e Atuação	55
3.3.2	Estrutura.....	59
3.4	O FNE	61
3.4.1	Estrutura e Características históricas	61
4	O FNE E O MARANHÃO	70
4.1	Método de Análise	70
4.2	O FNE no Maranhão	73
4.3	Indicadores Maranhenses e FNE	78
4.4	Correlações	83
5	CONCLUSÃO	86
	REFERENCIAS	92
	BIBLIOGRAFIA	99

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema central a investigação do papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no desenvolvimento do Estado do Maranhão no período de 2006-2015. Por desenvolvimento, compreende-se a melhora nos indicadores de emprego, renda e produção, conforme será explanado na primeira seção. A escolha temporal deu-se em virtude da escassez de trabalhos e da disponibilidade de dados para a abertura setorial da economia Estadual. A opção pelo Maranhão não só deriva da necessidade de se produzir estudos para o estado, como também do fato de ser a Unidade da Federação de origem da elaboração deste estudo, o que possibilita e facilita a proximidade com a região avaliada, que também, foi escolhida pela possibilidade pessoal de continuidade deste trabalho de forma mais abrangente no futuro. A escolha do tema, adveio da preocupação, quase unânime entre os economistas, de ver o desenvolvimento do país de forma justa e igualitária.

A inquietação com o desenvolvimento econômico do país, que surge, sobretudo, na década de 1930, se acentua nos anos 50 e transforma-se em processo permanente de estudo no cerne das políticas públicas nacionais de combate ao subdesenvolvimento brasileiro e as desigualdades sociais e regionais. Nesse contexto, nascem inúmeras políticas de enfrentamento das questões socioeconômicas desiguais que refletem na criação de instituições voltadas para o desenvolvimento do país, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

No processo contínuo de elaboração das políticas públicas, sob a influência do pensamento econômico do período e da conjuntura econômica das nações, se desenvolvem as políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento, essas políticas desencadeiam efeitos de causa e consequência com às transformações socioeconômicas da sociedade brasileira.

É visando compreender as estratégias de desenvolvimento econômico e as políticas de desenvolvimento adotadas no Brasil, que a segunda seção deste trabalho apresenta o pensamento acerca do desenvolvimento econômico; um resumo das estratégias adotadas pelo Estado nacional brasileiro que visam o desenvolvimento nacional, narrados a partir de 1930; e uma breve contextualização da situação da economia nordestina no início dos anos 2000. A exposição destes, é resultado de pesquisa literária das teorias do desenvolvimento e crescimento econômico, do processo histórico da economia brasileira e nordestina e da obtenção de informações de bases de dados nacionais.

A segunda seção, deve ressaltar que o Estado brasileiro a partir do corte temporal apresentado, sempre atuou no processo de desenvolvimento brasileiro. Contudo, algumas regiões foram prejudicadas no decorrer destas ações, assim, relevando a importância de políticas que se voltem para o desenvolvimento destas regiões, sobretudo, do Nordeste.

Na terceira seção, serão apresentadas algumas instituições que financiam o desenvolvimento econômico brasileiro e da região Nordeste para o enfrentamento da desigualdade regional e que possuem alta capacidade financeira de combate a estas questões. Esta seção se divide em quatro partes, uma para cada uma das instituições investigadas, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Banco do Nordeste (BNB); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e uma para o FNE.

Para cada uma das instituições pretende-se apontar questões estruturais e um breve histórico sobre sua atuação no Brasil e no Nordeste com base na literatura, levantando alguns pontos-chaves e críticas consideradas relevantes para discutir a contínua desigualdade regional. A última parte, que tange ao FNE, além de explicar sua estrutura e processo de funcionamento, busca ressaltar a capacidade de financiamento deste fundo, considerado o principal fundo financiador do desenvolvimento da região e que é articulado com duas das instituições apresentadas anteriormente na seção, a SUDENE e o BNB, explicar o processo de criação de estratégias do Fundo e sua articulação entre as duas instituições e o Governo Federal. Para essa análise foram levantados dados com os montantes movimentados pelo Fundo e a sua distribuição entre os Estados da área de sua atuação e estudos de outros autores que discutem a alocação e os impactos dos financiamentos do FNE no Nordeste.

Após apresentar o panorama geral do FNE na região Nordeste e algumas críticas, vem-se o elemento principal deste trabalho, que se propõe a fazer uma análise das alocações financeiras do Fundo no Estado do Maranhão, unidade da federação com menor PIB per capita e maior contingente de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza. Essas análises consistem em duas etapas, que são distribuídas no decorrer da seção 4.

A primeira análise incide no levantamento dos dados e a distribuição dos recursos do Fundo por setores da economia e porte da empresa tomadora. O segundo exame se propõe às questões estatísticas e comparativas com indicadores da economia estadual, realizando correlações entre os financiamentos do FNE e o Produto Interno Bruto (PIB), as remunerações e o nível de empregos, cruzando com os setores de Comércio e Serviços, Indústria e Agropecuária e seus

devidos testes de significância. Ainda nesta seção, antes das referidas análises, será apresentado com melhores detalhes as fontes de dados e as metodologias utilizadas para o estudo.

Ao final do trabalho espera-se que o leitor tenha além da compreensão de alguns conceitos chave, a percepção da necessidade da atuação do Estado no combate à desigualdade regional e a sua atuação na economia Nordestina, e consiga enxergar as fragilidades institucionais das políticas adotadas para a região, mas sobretudo, perceba a necessidade de transformações no processo alocativo do financiamento para a região, que, historicamente mostrou-se ineficiente, processo que, não é diferente no Maranhão e que ao analisar o FNE também observa-se fragilidade que devem ser corrigidas para buscar o desenvolvimento econômico.

2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL

O tema central desta seção gira em torno do desenvolvimento regional brasileiro, em tentativa de compreender parte dos acontecimentos históricos e a economia regional, além de dar enfoque a medidas estatais que transformaram a economia do país.

A primeira, de três partes, desta seção, atenta-se às teorias do desenvolvimento na visão de diferentes economistas, teóricos e pensadores. A segunda parte, gira em torno do desenvolvimento brasileiro e regional, enquanto a terceira parte apresenta o resultado deste processo de desenvolvimento na economia nordestina, em um breve resumo da situação da mesma no início dos anos 2000, que servirá de elo entre análises dos capítulos subsequentes e o processo teórico e histórico inicial.

2.1 Investimento, Crescimento e Desenvolvimento

O estudo do desenvolvimento econômico é bastante recorrente na literatura das ciências econômicas e nas ciências sociais em geral. Embora o termo tenha origem um tanto quanto “recente”, que data logo após o fim da Segunda Guerra Mundial (MAGALHÃES, 2005), a denominação, contudo, em muito se confunde com crescimento econômico, alcunha utilizada por vários autores como, por exemplo: Smith (1776), Malthus (1798), Ricardo (1817), Marx (1859) e Keynes (1936), PESSOA, 2003), e até mesmo presente em obras dos mercantilistas (BASTOS; BRITO, 2010).

No intuito de delimitar as duas categorias, Bresser-Pereira (2009) faz as seguintes ponderações: 1) por crescimento econômico compreende-se o simples aumento da renda *per-capita*; e 2) por desenvolvimento econômico entende-se não somente a relação do processo de acumulação de capital e progresso técnico, capaz de gerar aumento da produtividade, da renda e dos salários, mas também, melhoras no padrão de vida da sociedade. Apesar dessa diferença, enfatiza que o desenvolvimento econômico abrange o crescimento econômico e depende em boa parte do desempenho deste crescimento.

Sen (2010) amplia a visão sobre o conceito de desenvolvimento, para desenvolvimento socioeconômico. Este autor, trabalha o conceito de desenvolvimento da sociedade, que é mensurado pelo grau de liberdades dos indivíduos. No entanto, em análise macro, interdepende do desenvolvimento econômico ainda que não se restrinja a esta única variável.

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas também dependem de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. [...] De forma análoga o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (SEN, 2010, pp. 16-17).

Nesse sentido, assume-se que a variável crescimento econômico¹ é determinante do desenvolvimento econômico e, por consequência, do desenvolvimento socioeconômico. Dito isso, torna-se crucial em qualquer estudo que busque analisar o desenvolvimento (em quaisquer amplitudes), embasar as questões relativas ao crescimento econômico em uma determinada região, como o processo histórico que explica o porquê tal região cresceu ou não ou como proporcionar crescimento econômico.

Para Jones e Vollarth (2015), o principal determinante do crescimento econômico é a capacidade de inovação, variável capaz de elevar a produtividade do capital e do trabalho em retornos crescentes de escala,² e para tanto depende da elevação da taxa de investimento. Contudo, quando se trata de investimento, existe um grande leque de variáveis determinantes que impactam as tomadas de decisão dos indivíduos, das empresas e do Estado. Algumas dessas variáveis, consideradas principais, serão discutidas a seguir, sob a perspectiva de vários autores.

O investimento é apontado como principal determinante para o crescimento econômico - afirmação base dos estudos de Lewis (1954), mas este o restringe ao aumento do estoque de capital, pois acredita que a acumulação de capital é necessária para o crescimento da economia capitalista, já que é a partir do aumento de capital que se consegue elevar o número de trabalhadores produtivos e, conseqüentemente, a produção, o lucro e a massa de salários.

¹ Embora seja possível haver desenvolvimento econômico sem crescimento econômico a partir de melhores organizações na esfera social, distribuição dos recursos e outros critérios que melhoram a qualidade de vida dos cidadãos. (SEN, 2010). Contudo, assume-se que predomina para o desenvolvimento a necessidade de crescimento, pois este ainda deve ocorrer previamente para que as demais variáveis possam desempenhar melhor performance ao serem aplicadas.

² Se não houver retornos crescentes de escala, por exemplo, a produtividade do capital cresce sem elevação da produtividade de trabalho, haverá um momento em que o crescimento chega ao ponto de estagnação, onde o acréscimo de uma unidade de capital possui impacto marginal negativo ou nulo, de tal modo que não consegue proporcionar crescimento sem que a variável trabalho seja adicionada, assim, o crescimento é limitado. Quando em retornos crescentes de escala ele é mais intenso e autossustentável.

Solow (1956), por outro lado, afirmou que os investimentos devem ser realizados proporcionalmente de acordo com a dotação existente dos fatores de produção, capital e trabalho, pois somente na proporção adequada haveria crescimento sem perda marginal de produtividade em algum dos fatores, e, portanto, a economia cresceria. Destaca também a necessidade de investimento em tecnologia como propulsora do crescimento autossustentável³ pois, reduz os efeitos dos rendimentos decrescentes da acumulação e capital⁴.

Sobre investimento em tecnologia, Romer (1990) considera que os fatores de produção e suas variáveis dependentes exercem influência sobre a tecnologia, da mesma forma que esta exerce pressão sobre os mesmos. Em sua teoria, o progresso tecnológico depende do investimento em pesquisa e desenvolvimento P&D que, por sua vez, depende do número de pessoas empenhadas em descobrir processos inovadores e do crescimento da população e sua capacitação técnica (Força de trabalho).

Com base nesses autores, nota-se a importância da realização do investimento para o crescimento econômico, contudo, ainda é preciso compreender o que determina este investimento. Smith (2003, p.422) afirma que “os capitais aumentam pela parcimônia e se reduzem pela prodigalidade e pela má administração” apontando que o indivíduo pode utilizar seu salário para adquirir bens de capital, desde que desperte em si um “espírito capitalista”⁵

Para Keynes (1936), o nível de investimento depende da taxa de juros, do nível de poupança – inerentemente da renda⁶, da demanda agregada, do crédito e do grau de incerteza quanto à economia. De forma geral, a abordagem keynesiana parte do pressuposto de que o investimento é o grande motor para o crescimento econômico e geração de emprego, dito que, existem incertezas no mundo e na economia, a propensão a investir é relativa e não autônoma⁷, de modo que, quando o cenário não for propício para o investimento privado ele não ocorre e precisa ser realizado investimento público para corrigir os problemas de mercado (DILLARD, 1971).

³ Solow utiliza a expressão sustentável, no sentido de manter funcional a longo prazo, e não de sustentabilidade ambiental, onde o termo é mais utilizado nos anos recentes.

⁴ Quando o estoque de capital é muito superior à dotação dos outros insumos, fazendo com que a adição de uma “unidade de capital” não tenha impactos sobre o crescimento – efeito contrário ao da mão de obra ilimitada apresentado por Lewis, onde necessita-se de capital pois a força de trabalho já não afeta a produção.

⁵ Alcinha utilizada por Max Weber em a Ética protestante e o Espírito do Capitalismo, para referir-se à vontade dos indivíduos de acumular riquezas. (WEBER, 2011).

⁶ Segundo modelo keynesiano, a propensão a poupar é maior quando a renda é maior, visto que para que haja investimento deve existir recurso prévio ou crédito, assim o investimento oscila também em virtude da poupança, embora, o autor defina que são os gastos que definem a renda, de tal modo que, o investimento é um gasto, este, define a poupança, existindo relação de identidade contábil entre poupança e investimento. (KEYNES, 1936)

⁷ Depende da relação com outras variáveis para ser tomada a decisão de investir, não ocorre espontaneamente.

Dentre todos os determinantes assinalados, o nível de poupança e de investimento mostram-se como os mais importantes, por representarem as partes da renda que não são gastas em consumo imediato⁸ e que por sua vez podem se transformar em investimentos produtivos.

Diante disso, chama-se atenção para casos de países de rendas extremamente baixas que “independentemente da fração da renda poupada, ainda assim, o montante absoluto de recursos dedicados à compra de bens de capital seria insuficiente diante do valor unitário mínimo destes” (BASTOS; BRITO, 2010, p.18) e que “[...]em um nível tão baixo de produtividade é difícil que tenha origem dentro da comunidade um processo de acumulação de capital” (FURTADO, 1962, *apud* BASTOS; BRITO, 2010, p.18).

Nessa perspectiva, Rostow (2010) introduz o conceito de “decolagem”, processo que consiste no intervalo de tempo no qual a taxa de investimento é capaz de elevar o PIB *per capita* e proporcionar grandes transformações nas técnicas e na distribuição da renda, que por sua vez, irão ocasionar em uma nova propagação dos investimentos e um efeito cíclico de crescimento da economia.

Para Rostow (2010), a fim de que se dê início ao processo de decolagem, a sociedade deve estar preparada para os novos empreendimentos produtivos, portanto deve se transformar para atender uma série de “condições prévias”. São essas condições: 1) mudança cultural da elite que concentra a riqueza e da classe desprivilegiada que passa a poupar ou assumir riscos via crédito⁹ e a investir em bens de capital em busca de aumento dos lucros; 2) que ocorram investimentos de expansão às instituições de crédito, mobilização e segurança de capital¹⁰; 3) expansão do “capital básico” infraestrutura, meios de transporte e comunicação a favor de elevar a dinâmica dos mercados¹¹ (inclusive internacional); 4) melhoras na saúde pública, reduzindo a mortalidade e elevando as pressões sobre o consumo, reduz o custo da saúde e aumenta o mercado via aceitação de novos produtos e da demanda em geral¹²; e 5) Investimento produtivo nas técnicas (tecnologia).

⁸ A poupança pode ser utilizada como consumo no futuro.

⁹ Nesse quesito, o autor destaca que é necessário que além de mudanças culturais na classe desprivilegiada, ocorra aumento da renda (Distribuição da renda), possivelmente em decorrência da mudança cultural da elite e do crédito via Estado.

¹⁰ Estes recursos podem vir setores que consigam reinvestir lucros em outros que se expandem, alterações no fluxo de renda ou importação de capital.

¹¹ Refere-se a redução de custos, criação de facilidades para comercialização e aceleração das negociações.

¹² Pode atuar de forma negativa, o crescimento demasiado da população pode pressionar os preços das mercadorias ao passo que reduz os salários.

Essas condições, contudo, necessitam de um grande estímulo externo¹³ para que ocorram, por exemplo: a) revolução na estrutura política que afete as instituições econômicas, a distribuição da renda, os aspectos culturais e sociais (valores), e os padrões do consumo e do gasto com investimentos da sociedade; b) revolução tecnológica que desencadeie em uma expansão em cadeia dos setores modernos e nos potenciais de produção; c) fatores externos¹⁴, que criem mercado internacional para exportações nacionais ou o processo inverso, dificuldades em conseguir insumos e produtos necessários ou com grande demanda interna no mercado internacional que conseqüentemente origine a substituição forçada das importações (ROSTOW, 2010).

Nesse sentido, o processo de decolagem que leva ao crescimento econômico depende de inúmeras melhoras no ambiente social de uma região. Esses aprimoramentos não são conquistados naturalmente e exigem que exista algum processo capaz de colocá-los em marcha, mas uma vez presentes são capazes de fomentar as decisões de investimento. Ainda assim, não existe um processo definido que direcione um país para a decolagem, há diferentes técnicas e métodos de abordagem da economia que podem direcionar ao desenvolvimento, muitas das quais dependem da atuação dos agentes econômicos internos e externos a uma nação (ROSTOW, 2010).

Entende-se por agentes internos, as ações do governo em estimular o crescimento, por exemplo, via crédito; por agentes externos, destacam-se financiamentos advindos de outros países, que consigam desenvolver a criação de capital a taxas superiores à relação de juros pagos aos países emprestadores. Não obstante, para que esses estímulos tenham sucesso, Rostow segue no mesmo padrão de pensamento de Smith e Lewis, de que deve haver na sociedade o “espírito capitalista”:

A noção de desenvolvimento econômico como algo que ocorre como resultado da transferência das rendas daqueles que gastam (entesourar ou emprestar) menos produtivamente para aqueles que gastam (ou emprestam) mais produtivamente é uma das mais antigas e fundamentais da economia. É a base de A riqueza das Nações e tem sido aplicada por W. Arthur Lewis em sua recente elaboração do modelo clássico. Lewis constrói seu modelo, em parte, fundamentado numa expansão do setor capitalista, com o grosso da poupança adicional advindo de um fundo ampliado de lucros. (ROSTOW, 2010, p. 195).

Como solução Rostow (2010) sugere que a distribuição da renda seja feita para aqueles que sejam mais parcimoniosos, que aceitem o processo de inovação e que, portanto, irão investir. Essa função alocativa deve ser realizada pelo Estado e pelos bancos. Sob a mesma perspectiva de Rostow, Jacob Viner (2010) assume que o governo é uma das soluções viáveis para a superação

¹³ Externo aqui refere-se a variáveis exógenas ao conjunto de variáveis econômicas.

¹⁴ Aqui, o conceito de “externos” refere-se ao que a eventos fora da nação. Internacionais.

do obstáculo da escassez de capital em virtude de uma baixa taxa de poupança nacional, mas rejeita a hipótese de desenvolvimento via empréstimo estrangeiro.

O Estado é protagonista para construir os determinantes essenciais para o investimento fluir. A hipótese do desenvolvimento via financiamento externo à população é mais complicada do que pela participação do governo, visto que as economias menos desenvolvidas tendem a ser rurais e de produção agrícola, cujas populações tendem a poupar menos e investir muito pouco em bens de capital, nisso inclui os capitalistas desta economia, que tenderão a gastar mais em uma vida de luxo do que investir no processo de industrialização. Assim o investimento externo geraria apenas remessas de juros ao exterior e consumo, implicando em taxas de juros pagas superiores à acumulação de capital. É por isso que em Viner, o governo tem uma função especial, de poupar e investir pela sua população quando ela não ousar fazer o mesmo (VINER, 2010). “Se o governo taxa seus cidadãos, obtendo assim uma parte daquilo que eles teriam gastado em consumo corrente, e utiliza esses recursos em obras públicas úteis, estará poupando por conta da comunidade” (VINER, 2010, p.56).

Viner (2010) aponta como solução o investimento do Estado em educação e na alimentação. O investimento em educação resultaria em aumento da produtividade da mão de obra, assim como elevaria as expectativas de obtenção de lucro e melhor aproveitamento da renda. Simultaneamente, a melhora na alimentação implicaria em aumento da renda e da saúde da população, possibilitando melhor desempenho da mão de obra e consistência na demanda interna

As considerações de Prebisch (1964) a respeito do protagonismo do Estado no impulso inicial do crescimento econômico são similares às de Viner. Em sua visão, estabelecida em sua teoria do centro-periferia¹⁵, na qual há propagação das técnicas e tecnologia entre países centrais e países periféricos, reforça que “o progresso técnico se propaga de forma desigual” (RODRIGUEZ, 2009 *apud* MISSIO; JAYME JÚNIOR; OREIRO, 2015, p.12).

¹⁵Prebisch caracteriza por “centro” os países desenvolvidos produtores de manufaturados e produtos industriais; e por “periferia”, países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos produtores de produtos básicos e *commodities* primárias. Dada a divisão, ele analisa o contexto das trocas internacionais entre ambos grupamentos de países e observa que os preços dos produtos primários se deterioram em relação aos produtos manufaturados industriais. Para o autor a rigidez dos preços dos manufaturados, decorre da maior força sindical existente nos países industrializados, isso permite que os salários cresçam a cada ciclo de alta do mercado e se mantenham elevados durante os ciclos de baixa, assim, os custos de produção das manufaturas seriam maiores e os preços continuariam elevados; por outro lado nos países em desenvolvimento o processo seria invertido, os salários tenderiam a cair cada vez mais a cada ciclo de baixa, assim como os custos de produção e consequentemente os preços. (COUTO, 2007; CUDDINGTON, LUDEMA; JAYASURIYA, 2002)

Pode-se considerar que o centro e a periferia eram o resultado histórico da maneira como se propagou o progresso técnico na economia mundial, dando lugar às estruturas produtivas diferentes tanto no centro como na periferia, além de funções também diferentes no sistema econômico mundial (FLOTO, 1989 *apud* COUTO, 2007, p.50).

Considerando que o comércio internacional é um dos meios de proporcionar o desenvolvimento econômico, a problemática da deterioração dos termos de troca entre esses países deveria ser combatida e deveriam ser implantadas medidas capazes de transformar a estrutura econômica nos países periféricos. Para tanto, dever-se-ia estimular o avanço tecnológico da produção e desencadear o processo de industrialização, que só seria possível mediante medidas protecionistas e o processo de substituição de importações, que deveria garantir mercado para as indústrias nascentes incapazes de enfrentar a concorrência via mercado¹⁶. Portanto, o mercado seria incapaz, nos países subdesenvolvidos, de desencadear o processo de acumulação de capital, na ausência da atuação do Estado nas estruturas necessárias para transformar a economia nacional (PREBISCH, 1963 *apud* COUTO, 2007).

Pode-se concluir com base nesses autores, que o investimento é determinante para o crescimento econômico, e que a decisão de investir pode vir dos trabalhadores¹⁷, das empresas, assim como, do Estado. Sendo este último, protagonista quando as decisões de mercado são desfavorecidas para impulsionar a iniciativa de investir e quando o nível de poupança é insuficiente. Infere-se, portanto, que as regiões que apresentaram baixo crescimento econômico, logo desenvolvimento, são regiões que carecem de investimentos em bens de capital, em qualificação da mão de obra, infraestrutura, saúde e entre outros condicionantes necessários para criar-se um “ciclo virtuoso” de crescimento. Contudo, os aspectos históricos, geográficos e políticos também são diferenciais que influenciam nessas questões e no Brasil não foi diferente, conforme será abordado na seção seguinte.

2.2 Desenvolvimento Regional no Brasil

A análise sobre a trajetória do desenvolvimento da economia brasileira inicia-se a partir do século XIX. Essa escolha temporal se dá por dois motivos: primeiramente, em virtude de que

¹⁶ Quanto ao mercado, é nesse contexto que Prebisch recomenda a criação do mercado comum na América Latina (COUTO, 2007).

¹⁷ Não os que possuem rendas baixas próximo do nível de subsistência, mas via maior distribuição da renda pode ocorrer certa poupança. Há também aqueles que recebem rendas maiores, contudo, em sua maioria trabalhadores isolados não possuem capacidades de movimentar grandes montantes de investimento, mas fundos podem aglomerar estes recursos, ressaltado a importância de um sistema financeiro bem estruturado.

antes deste período não se pode falar de capitalismo no Brasil, conforme Magalhães (2005) explica ao dividir historicamente o mercado brasileiro em duas fases: a) colonial (antes de 1930), fase de vínculo aos grandes países europeus, altos custos de transporte e risco, com produtos exportados em grande quantidade e elevado valor de comercialização; e b) capitalista, iniciada com a revolução dos transportes e com o esgotamento das antigas exportações para a Europa (açúcar e ouro) e da influência da Inglaterra e Portugal no Brasil. Os novos meios de transporte possibilitaram a exportação de produtos agrícolas com menor preço/volume, a independência em 1822 encerrou as restrições de abertura de manufaturas brasileiras¹⁸ e permitiu, a implantação da primeira tarifa protecionista em 1844, rompendo com as características de um Brasil impossibilitado de desenvolver a atividade industrial. Essas restrições, tiveram impactos sobre a economia brasileira, que até meados de 1930, forçava o país a manter-se essencialmente agrícola, que só teve seu *start* devido às dificuldades cambiais consequentes da Grande Depressão americana¹⁹ da queda drástica do preço do café, que deixou o país com escassez de divisas e forçou à desvalorização do mil-réis com intuito de resguardar o poder aquisitivo dos produtores agrícolas, mas contudo acabou beneficiando a fragil indústria brasileira, que assumiu parte das demandas por importações destes produtores (MAGALHÃES, 2005; FURTADO, 2007).

Em segundo lugar, a escolha temporal decorre de não se poder se falar de regionalização do desenvolvimento antes do fim do processo de comercialização metrópole-colônia brasileiro e da expansão do café como novo eixo econômico. Era impossível estruturar a divisão regional do trabalho, pois o sentido de região era atribuído apenas no contexto de distribuição espacial.²⁰ (HORKHEIMER; THEODOR, 1974 *apud* DINIZ; CROCCO, 2005).

O processo de desenvolvimento brasileiro desde o começo não ocorreu igualitário. Essa análise começa com o fim do período de ouro do café, motor da economia brasileira de meados do séc. XIX até o começo do séc. XX, que deixa de sê-lo em um momento nada oportuno, de cenário

¹⁸ Dona Maria I, promulgou em 1785, alvará proibindo atividades manufatureiras capazes de concorrer com as da metrópole, impedindo o crescimento da indústria brasileira; em 1810 foi promulgada as tarifas sobre as exportações de 15%, que perdurou inclusive por mais vinte anos após a independência - para a Inglaterra reconhecer o Brasil como nação independente. (MAGALHÃES, 2005, p. 71-73),

¹⁹ A crise de 1929 decorreu da quebra da bolsa de Nova York, como consequência, sobretudo, da recuperação das economias afetadas pela Primeira Guerra Mundial que era grande mercado consumidor das empresas americanas “superprodutivas” e que pararam de usufruir de tais produtos, com tal efeito os preços caíram em função da oferta ser demasiadamente maior que demanda, as empresas perderam valor e às ações despencaram, desestabilizando o sistema financeiro internacional. (HOBSBAWM, 2014; LIPIETZ, 1991).

²⁰ O termo região engloba muito mais do que somente a questão espacial, pode ser utilizado como questão organizacional, cultural e social com identidade distinta. Ver. Haesbaert (1999), Lacoste, (1988), Milton Santos (1993; 2002), Balbim (1996), Marcos Silva (1992), Lefebvre (1971)

internacional crítico com a crise de 29²¹ (que inclusive influencia no fim do ciclo cafeeiro) e a iminente Segunda Guerra Mundial. Processos que dificultaram o início do pensamento desenvolvimentista brasileiro, ainda mais abstrusos pelos problemas nacionais e distorções regionais, especialmente, devido a concentração da riqueza na região sudeste do país, maiores prejudicadas pelo fim do ciclo.

Para facilitar a compreensão do contexto geral das primeiras medidas adotadas pelo país, no que tange à questão da concentração regional, pode-se classificá-las em quatro tipos: 1) Fatores políticos, contextualizados pelos Estados de Minas Gerais e São Paulo, que no período de forte dinamismo da cafeicultura, datado de meados do século XIX até o início do século XX, acabavam por sua vez revezando o poder e monopolizando as políticas públicas em prol dos grandes produtores da região²² (PRADO, 2012); 2) Fatores ambientais, exemplificados pela seca no Nordeste, baixa qualidade da terra e proximidade geográfica com os litorais 3) Fatores históricos-estruturais, caracterizados pela forte migração do Norte e Nordeste para centros de atividade econômica mais ativas, pelo ciclo do ouro de meados do século XVII até o início do século XIX, ou migração para o interior dos estados, forçada pelo crescimento populacional, onde as terras eram mais áridas e menos produtivas; a manutenção por tempo demais da mão de obra escravocrata, que no século XX seria traduzida em relações de trabalho “pré-capitalistas”²³ e ao regime semifeudal de produção, no qual a população de trabalhadores trabalhava nas terras dos latifundiários para produzir culturas de exportação em troca da possibilidade de produzir seu próprio sustento (FURTADO, 2007); 4) Fator econômico: este surge em meio ao não enfrentamento adequado dos outros três. Os problemas climáticos por si só já dificultavam a produção e as condições de vida, acrescido da migração para terras mais distantes (aos que dispunham), que coincidiam em ser terras com piores condições e que também necessitavam de meios de transporte, dos quais a população pobre não dispunha; as baixas remunerações da força de trabalho próximo do nível de subsistência ou para subsistência, impossibilitavam o fortalecimento do mercado interno; e por fim, as elites exportadoras e detentoras do capital mantinham padrão de luxo e consumo cosmopolita, incompatível com o mercado e a renda da

²¹ Ver nota de rodapé 19 página 15

²² Período conhecido por café com leite, que envolvia os grandes produtores de São Paulo (café) e Minas Gerais (laticínios) que durou entre 1898-1930.

²³ Diferentes formas de semiescravidão, semi-servilismo, de “meia” e de cambão. (DINIZ, 2009).

região, portanto, os lucros não só não eram reinvestidos, como também, não eram consumidos na própria região (FURTADO, 1966 *apud* DINIZ, 2009).

A primeira etapa do desenvolvimento regional brasileiro desenhava-se em políticas que buscavam, sobretudo, criar a partir do investimento estratégico em regiões de atraso, condições de demanda agregada nos conformes da teoria dos polos de crescimento²⁴. Embora boa parte do parque industrial nacional tenha se construído com as condições de mercado após 1930, o desenvolvimento continuou concentrado na região sul e sudeste.

No Brasil, destacam-se como principais influências nesse período o pensamento da Comissão Econômica para a América latina e o Caribe (CEPAL), chefiada por Raul Prebisch e Celso Furtado, que sem dúvida, influenciaram a condução das políticas de desenvolvimento econômico durante o governo de Juscelino Kubistchek – JK (1956-1961).

O pensamento cepalino considerava como um dos principais fatores do subdesenvolvimento, a discrepância entre as técnicas e a tecnologia dos países subdesenvolvidos e desenvolvidos, diferenciando-a em parte da obra de Keynes e aproximando de autores “contemporâneos” a sua época, tais como: Schumpeter (1954) e Solow (1956). A CEPAL, além disso, dava importância ao longo prazo, ao desenvolvimento da expansão da capacidade produtiva com enfoque no crescimento da poupança e aos problemas da relação centro-periferia (PREBISCH, 1964) com o forte apoio do Estado nas políticas públicas que reorientassem o recurso gerado pela poupança ao aumento de capital (FONSECA, 2000). Mas essa perspectiva seria secundária na visão cepalina e deveria vir somente após o Estado atuar sob as transformações capazes estruturar a indústria local de modo competitivo e proporcionar o desenvolvimento tecnológico, para isso, o estado deveria estimular a poupança ou assumir o papel de poupador no lugar da população, através de impostos (PREBISCH, 1964).

Furtado não se distancia dessa ideia, e conclui que as mudanças regionais do espaço dependem fundamentalmente de quatro fatores: 1) do crescimento econômico – que quando maior,

²⁴ Os polos de crescimento de Perroux consistem no incentivo industrial. Partindo do pressuposto que “o crescimento não se dá em todos os espaços ao mesmo tempo, ele se manifesta em polos de crescimento nas mais diversas formas. De modo que os espaços polarizados sofrem ação do campo de forças de atração (centrípetas) e de repulsão (centrífugas)” (PERROUX, 1967 *apud* LIMA *et al*, 2013, p. 98; BOUDEVILLE, 1968). Este autor francês figura a instalação de uma grande indústria motriz em determinada parte das regiões defasadas, como impacto deste grande investimento haveriam efeitos multiplicadores locais e regionais que tornaria a região da indústria um grande polo de crescimento e estimularia as regiões vizinhas (DINIZ; CROCCO, 2005) – efeito centrípeta de atração de investimento para o polo e efeito centrífugo de dispersão para as regiões vizinhas.

possibilita elasticidade espacial²⁵; 2) do número de novas indústrias motrizes; 3) das manufaturas de processamento secundário, não dependentes de insumos considerados matérias-primas; 4) das economias de escala que aumentam com o progresso técnico; destacando que a expansão da infraestrutura é a condição necessária para concretização destes fatores (DINIZ, 2009).

Deste modo, engloba também na visão cepalina, as diretrizes do processo de substituição de importações como motor do crescimento industrial brasileiro que deve ser acompanhado de melhoras nas relações das trocas internacionais e também diminuir dependência dos países estrangeiros. Havia também, interesse na diversificação de produção para atender o mercado interno, visando a diminuição da dependência de produtos externos e aquecimento da economia local (TAVARES, 2000 *apud* GONÇALVES, 2014).

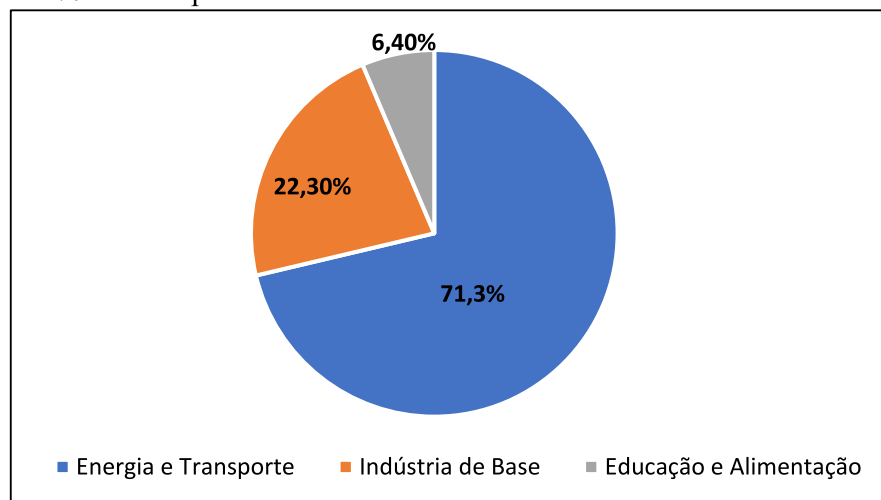
No governo de JK, o setor rural agropecuário tinha peso relevante no PIB brasileiro (21%). Para tentar reverter este quadro, o governo realizou pesados investimentos públicos e privados nos setores industriais e de infraestrutura pelo Programa de Metas. Este programa consistia em investimentos em energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação; possuía orçamento de 5% do PIB²⁶ entre os anos do governo. Além disso, havia um objetivo não orçado no plano de metas do presidente, a construção de Brasília, que para Juscelino era “a chave para o desenvolvimento integrado brasileiro” (GIAMBIAGI *et al*, 2016).

O Programa de Metas centralizou os investimentos nos subsetores de transportes e energia conforme apresenta o Gráfico 1, e como consequência houve melhora na infraestrutura e redução dos custos logísticos brasileiros, tanto voltadas ao mercado interno quanto ao externo.

²⁵ Distribuição econômica no espaço, quanto maior o crescimento da economia, maior sua capacidade de propagar-se para outras localidades.

²⁶ Variava entre 7,5% do PIB em 1957 a 4,1% do PIB em 1961 – do total aproximadamente dois terços advinham de recursos nacionais (aproximadamente Cr\$ 300 bilhões à época) e o restante US\$ 2,2 bilhões. (FARO; SILVA, 2002 *apud* GIAMBIAGI *et al* 2016).

Gráfico 1 - Distribuição dos recursos do Programa de Metas de JK em % do total por setor do investimento



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Giambiagi *et al* (2016)

O programa de metas teve êxito em acelerar o crescimento econômico, de tal modo que a média de crescimento do PIB foi de 8,12% ao ano²⁷, mas o desenvolvimento econômico sem apoio adequado da educação manteve-se em patamares de baixa produtividade dos trabalhadores (GIAMBIAGI *et al*, 2016).

A construção de Brasília pode ser considerada como um grande exemplo da polarização dos investimentos *a la* Perroux e Boudeville, visto que JK considerava a nova capital como “[...] a chave de um processo de desenvolvimento que transformará o arquipélago econômico que é o Brasil em um continente integrado” (LAFER, 2002 *apud* GIAMBIAGI *et al*, 2016). Ainda que a edificação da capital brasileira não tenha sido organizada por uma indústria motriz específica, conforme a teoria dos polos, os elevados gastos com construção civil, a criação de um espaço centralizador da política brasileira interligado com as demais regiões e estados, traziam à capital expectativas positivas aos investidores, imigrantes para a região (compreende-se aqui aumento do capital e força de trabalho potencial) e também abriu mercado para outras atividades industriais brasileiras, como por exemplo, o setor siderúrgico que possui forte correlação com o desempenho da construção civil e obras em infraestrutura, assim, desencadeando em uma série de forças propulsoras do crescimento econômico.

²⁷ 2,7% no primeiro ano e nos quatro seguintes, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4% respectivamente de 1957-60.

Neste período, houve crescimento da econômica brasileira, principalmente em virtude dos elevados gastos governamentais, investimentos tanto públicos quanto privados e via processo de substituição de importações²⁸. Mas quando se observa os investimentos do Programa de Metas vê-se que sua distribuição não foi otimizada e que pressionava demasiadamente o setor público, os recursos advinham da seguinte forma: 40% dos recursos eram oriundos da União, 10% dos Estados, 35% de empresas privadas e públicas e os 15% restantes advinham de entidades públicas como o BNDE e o Banco do Brasil (GIAMBIAGI *et al*, 2016). Essa concentração de investimentos com mais de 50% advindos do Estado traduzir-se-ia em um futuro próximo em dois impactos negativos diretos na economia brasileira: déficit público e inflação.

De fato, o principal mecanismo de financiamento do programa de Metas foi a inflação, resultante da expansão monetária que financiava o gasto público e do aumento do crédito, que viabilizaria os investimentos privados. Tratava-se, portanto, de um mecanismo clássico de extração de poupança forçada da sociedade como um todo, via inflação, e seu redirecionamento aos agentes (públicos e privados) encarregados de realizarem as inversões previstas no Programa (GIAMBIAGI *et al*, 2016, p. 37).

Mesmo que o intuito inicial fosse o de fazer concretizar o efeito propagação do investimento para as demais regiões, o desenvolvimento regional brasileiro acabou polarizado pela concentração regional dos recursos, regiões que receberam investimentos durante o governo de JK apresentaram crescimento e o efeito propagação para as demais localidades deve ser investigado, sobretudo, naquelas regiões que se mantiveram carentes nos setores considerados essenciais (indústria de base e infraestrutura) e seus impactos na concentração da renda resultante da centralização dos recursos nas regiões sul e sudeste e sua relação com o baixo desenvolvimento na integração inter-regional.²⁹

A industrialização brasileira, extremamente concentrada geograficamente, conforme vinha ocorrendo, em vez de contribuir para o desenvolvimento desta região, o Nordeste, estimulava a sua permanência no quadro em que se encontrava, o que, dado o processo de rápida industrialização pelo qual passava a economia do Centro-Sul, determinava um crescente aprofundamento das desigualdades regionais, "...na forma como foram conduzidas, no último decênio, as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul têm sido prejudiciais à região mais pobre de recursos e de menor grau de desenvolvimento" (FURTADO, 1959 *apud* SOUZA, 2005, p. 3).

Em resumo, o investimento sulista (região que possuía mais capital) nas regiões mais pobres do Brasil, resultava de uma política de desenvolvimento regional que incentivou a atração

²⁸ Iniciado por volta dos anos de 1930 em virtude do esgotamento das exportações de café e da crise internacional - que por sua via gerou escassez nas divisas brasileiras, desvalorização do real e competitividade para os produtos internos.

²⁹ Ver Tabela 1. Página 34

de grandes investimentos nessas regiões. Essa medida teve como consequência maior polarização da economia nas capitais e regiões com melhor infraestrutura³⁰, impactando sutilmente³¹ na produção de alimentos e na renda das regiões mais pobres. Assim, o governo de JK, ficou marcado pelo grande crescimento brasileiro via investimento e gasto público e ao mesmo tempo em que deu o motor para o crescimento das regiões mais desenvolvidas do Estado e condições para o desenvolvimento da indústria brasileira, favoreceu o agravamento das desigualdades regionais e crescimento da inflação que teria efeitos negativos sob os governos seguintes.³²

A “herança maldita” deixada por JK aos seus sucessores seria, portanto, o principal fator para definir o ponto de inflexão nas políticas de desenvolvimento regional, visto que o Estado deficitário e a inflação em níveis elevadíssimos impediam a continuidade de programas que fomentassem o investimento em grande escala e a intervenção ativa do Estado.

Essas condições, contudo, também dificultavam a atuação do Estado nas áreas consideradas essenciais, como por exemplo melhorar às condições de oferta com uso da população local (GIAMBIAGI *et al*, 2016). Essa característica será a principal fragilidade dos sucessores de JK, sobretudo, na questão dos investimentos educacionais e de infraestrutura.

Dentro deste cenário, a saída para o desenvolvimento da economia Brasileira é concebida na abertura econômica e financeira nacional e internacional³³, que possibilitariam receber investimentos estrangeiros e fomentar o consumo via crédito, conforme explica Pacheco (1998, p.57):

As características da política estabilizadora dos anos 1964/1967 e as reformas empreendidas nesse período (reforma fiscal e financeira; instituição do crédito ao consumidor e do Sistema Financeiro de Habitação; política salarial que patrocinava abertura do leque de rendimentos; incentivos à exportação e realinhamento de tarifas públicas) criariam as condições para a acelerada expansão no período 1968/74. As próprias medidas sinalizavam as linhas fundamentais da recuperação: uma dinâmica cíclica liderada pela expansão do setor de bens de consumo duráveis e pela construção civil. Assim, a retomada do crescimento ancorava-se, antes de mais nada, na capacidade ociosa existente e no aumento do grau de endividamento familiar. À medida que a acumulação ganhava expressão, o aumento das exportações e também do endividamento externo abria a possibilidade de financiar as importações progressivamente crescentes.

³⁰ Sobretudo Bahia e Pernambuco.

³¹ Houve impactos, sobretudo no setor de serviços e obras necessárias para as regiões, gerando emprego e renda, mas de qualidade inferior. Na produtividade de alimentos pouco houve, os investimentos na produção alimentícia não era o foco e na agropecuária, voltava-se ao mercado externo.

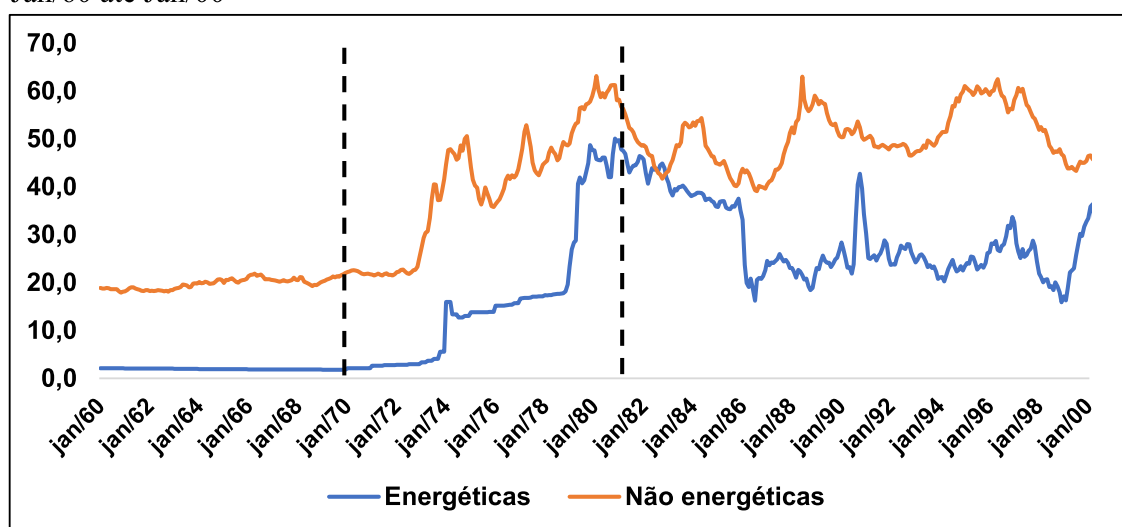
³² O financiamento inflacionário dos déficits levou o IGP a crescer 24,4% em 1958, 39,4% em 1959 e 30,5% em 1960. Esse era o legado negativo que JK deixava ao seu sucessor. (GIAMBIAGI *et al*, 2016).

³³ Que é intensificada na década de 90.

Nesse período ocorre o conhecido “milagre” econômico brasileiro (1968-1973), momento em que o país retoma as elevadas taxas de crescimento do PIB, puxadas pelo investimento internacional facilitado com os baixos juros, apoio dos Estados Unidos (GIAMBIAGI *et al*, 2016) e exportações crescentes em virtude, sobretudo dos preços internacionais (conforme ilustra o Gráfico 2) e câmbio favorável.

Pacheco (1998) afirma que aumento das exportações, não se refere aos manufaturados, e sim, aos produtos primários, que cresceu por causa de grandes investimentos que vieram para o país e pelo crescimento substancial dos preços das *commodities* durante os anos de 1970 e 1980; a outra parte desses recursos serviu para fomentar o consumo e a manutenção das medidas de controle monetário e estabilização. Ressalta-se aqui que o país passou a depender muito mais das importações internacionais, sobretudo, bens de capital (GIAMBIAGI *et al*, 2016).

Gráfico 2 - Índice¹ de Preço Internacional das Commodities energéticas e não energética de Jan/60 até Jan/00



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2016) 'Índice de Laspeyers'³⁴

Os efeitos “benignos” do “milagre” econômico foram transcritos em redução do déficit fiscal e captação de recursos estrangeiros, deram folego para a retomada dos gastos públicos com investimento no Governo de Geisel (1974-1978) e a implementação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND³⁵, plano que tinha como objetivo o desenvolvimento realizando

³⁴ Pondera preços de insumos em duas épocas, tomando como pesos quantidades arbitradas para estes insumos na época inicial. (IBGE, 2016).

³⁵ Em setembro de 1971 foi encaminhado ao Congresso, junto ao Orçamento Plurianual de Investimentos a proposta

investimentos nos setores de grandes “pontos de estrangulamento” da economia brasileira (GIAMBIAGI *et al*, 2016). São eles a infraestrutura (transporte rodoviário e comunicações), bens de capital, insumos essenciais (siderurgia, petroquímica, metais não-ferrosos, papel e celulose), produção de energia (petróleo, energia elétrica, álcool) e no setor exportação (combater o déficit comercial com incentivos - principalmente o crédito fiscal, 40% maior do que no governo anterior, subsídios creditícios e a preservação do sistema de desvalorização cambial) (VELLOSO, 1994).

Segundo Geisel, com o II PND a infraestrutura seria ampliada e as regiões menos industrializadas seriam as maiores beneficiadas, a exemplo do Nordeste, da Amazônia e do Planalto Central. Os programas previstos objetivavam metamorfosear economicamente e socialmente as áreas até então estagnadas, mas ricas em recursos naturais. O II PND também previa o uso de tecnologias mais eficazes nos setores agropecuários e da indústria para modernizar o país, enquanto atuava acoplado ao desenvolvimento social, cujo objetivo centrava-se na geração de emprego, na elevação dos índices de educação e saúde, melhorias na habitação, no trabalho, no treinamento profissional, na previdência e na assistência social (MACHIORETTO, 2010).

Como resultado do II PND, ocorre uma modificação espacial significativa da indústria brasileira, que se realizou em crescimento da participação das demais regiões no PIB nacional³⁶, com investimentos dentro dos setores considerados essenciais (ditos anteriormente) que previam implantar projetos no Pará, Bahia, Minas Gerais, Sergipe, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Maranhão, Espírito Santo e Alagoas. O processo de desconcentração regional ocorre bem-sucedido, conforme Pacheco (1998):

Como consequência da política econômica, os indicadores apontam o avanço da indústria em praticamente todas as regiões e nos principais estados brasileiros, inclusive no Rio de Janeiro e São Paulo, que reduziram suas participações relativas no total nacional: a) o Norte, em função da Zona Franca de Manaus e do complexo de mineração e de siderurgia do Programa Grande Carajás; b) o Nordeste, em que se destacam o Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, a cloro química de Alagoas e Sergipe e a chamada “nova indústria” nordestina, constituída com apoio dos mecanismos de incentivos fiscais do sistema 34/18 – FINOR³⁷; c) o Centro-Oeste, especialmente pelo crescimento da agroindústria do

do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) que tinha como objetivo colocar o Brasil na categoria de país desenvolvido, duplicar a renda per capita do país, expandir o PIB, realizar investimentos nas áreas de siderúrgica, petroquímica, transporte, construção naval, energia elétrica e mineração, determinava prioridades sociais voltadas à agricultura, saúde, educação, saneamento e pesquisas técnico-científica, além da ampliação do mercado consumidor e poupança interna (MATOS, 2002). O II PND mudou o foco do desenvolvimento, voltando-se para a indústria de bens de capital, propondo transformar o Brasil a partir da substituição de importações, impulsionar as exportações e ampliar o mercado interno (SANDRONI, 2000). Furtado (1981) diz que o II PND pode ser resumido em dois objetivos ampliar o sistema industrial e inserir a economia no sistema de divisão internacional do trabalho.

³⁶ Ver Gráfico 3, página 33

³⁷ Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, refere-se ao benefício fiscal concedido pelo Governo Federal aos

complexo soja; d) no Sudeste, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo ampliaram suas participações no VTI nacional devido ao crescimento da siderurgia e da indústria de papel e celulose, além da instalação da FIAT em Betim; e) o Sul vai gradativamente ampliando sua participação, devido ao crescimento da Metalmeccânica no conjunto da região, especialmente da indústria de equipamentos agrícolas no Rio Grande do Sul, do Polo Petroquímico de Triunfo e da indústria de calçados também deste estado, da têxtil de Santa Catarina, da indústria de papel e celulose no Paraná e do Rio Grande do Sul e, por fim, pelo acelerado processo de integração da agropecuária com a agroindústria nos três estados (PACHECO, 1998, p. 70).

A entrada de capital estrangeiro no mercado interno do país forçou o efeito *Crowded out*³⁸. O mercado interno brasileiro não estava preparado para receber o capital estrangeiro, a renda adicional gerada pelos investidores estrangeiros à população brasileira, portanto, resultaria em aumento do consumo (CEPAL, 1995) e não do investimento ou poupança nacional, enquanto o investimento externo haveria de ser remunerado deslocando os retornos do capital ao seu país de origem. Desse modo, embora tenha gerado emprego e renda no Brasil, o efeito de propagação no crescimento do PIB seria reduzido, tornando necessária novamente a intervenção de políticas públicas voltadas para o crescimento da economia nacional (MAGALHÃES, 2005), principalmente, após a desvalorização das *commodities* e da atividade internacional nos anos entre 1980-1990, que abateu significativamente a quantidade de investimento estrangeiro no país e os retornos com a exportação, por sua vez grifando os problemas do período.

Pacheco (1998) destaca como outro problema do investimento no período anterior, a forma como o processo de integração ocorria. Os investimentos nas regiões menos industriais haviam sido realizados com o objetivo de produzir insumos para a região sudeste do país, mantendo-a dependente do desempenho da indústria de São Paulo, visto que o conceito de exportação era abordado com primazia, desta forma, quando a atividade internacional desabava, derrubava a indústria paulista e as atividades periféricas (PACHECO, 1998).

Enquanto suas dívidas cresciam, os bens reais ou potenciais dos Estados (nações) pobres não o faziam. A economia mundial capitalista, que julga exclusivamente por lucro ou lucro potencial, decidiu claramente cancelar uma grande parte do Terceiro Mundo nas Décadas de Crise³⁹. Das 42 “economias de baixa renda” em 1970, dezenove tinham zero investimento estrangeiro líquido. Em 1990, os investidores estrangeiros diretos tinham perdido todo o interesse em 26. Na verdade, havia substancial investimento (mais de 500

empreendimentos instalados ou que venham a se instalar na área de atuação da SUDENE, criado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974.

³⁸ A poupança externa (estrangeira) ocupou o espaço da poupança e investimento local, assumindo as oportunidades locais.

³⁹ Refere-se ao período de crise internacional que engloba o fim da “era de ouro” até meados de 1990 quando a economia internacional é reestabilizada.

milhões de dólares) em apenas catorze de quase cem países de baixa e média renda fora da Europa, e investimento maciço (de cerca de 1 bilhão para cima) em apenas oito, dos quais quatro estavam no leste e sudeste da Ásia (China, Tailândia, Malásia, Indonésia) e três na América Latina (Argentina, México e Brasil) [...] O principal efeito das Décadas de Crise foi assim ampliar o fosso entre países ricos e pobres. (HOBSBAWN, 2014, p. 412-413).

As heranças do II PND para o governo seguinte foram positivas no que tange ao processo de substituição das importações, sobretudo de petróleo (nesse aspecto tanto sob a importação quanto mudança da matriz energética⁴⁰), as exportações também cresceram continuamente até 1982 quando a crise do segundo choque do petróleo atingiu o auge e as taxas de juros internacionais se elevaram substancialmente. Nesse sentido, as exportações contribuíram para melhorar os resultados no Balanço de Pagamentos. Contudo, como a economia nacional dependia do capital estrangeiro para realizar investimento, a crise do petróleo atingiu bruscamente o Brasil, diminuindo as exportações, elevando os juros e desvalorizando a moeda nacional. Assim, a crescente indústria brasileira perde não somente a concorrência internacional como nacional,⁴¹ os juros elevados no exterior prejudicavam os investimentos internos e elevavam as dívidas brasileiras, além de reduzir a atração de capital estrangeiro para o Brasil.

Diante desta trama, novamente entram em cena a inflação e o gasto público elevados, principalmente em virtude do II PND ter sido uma estratégia mais agressiva do que as de controle das contas internas adotados pelos antecessores de Geisel (possibilitada, sobretudo, em virtude destes antecedentes as terem adotado) (GIAMBIAGI *et al*, 2016). Dado este panorama, as políticas brasileiras subsequentes restringiram-se em controlar os problemas externos. O ajuste foi facilitado em virtude da retomada das cotações das *commodities* não energéticas em relação às *commodities* energéticas conforme o Gráfico 2 (página 28). Essa retomada reduziu os custos de importação energética - enquanto elevava as exportações de *commodities* não energéticas, proporcionando melhora no saldo comercial nacional até meados de 1984 quando os preços destas caem e permanece em um patamar bastante baixo até 1988 (WORLD BANK, 2016).

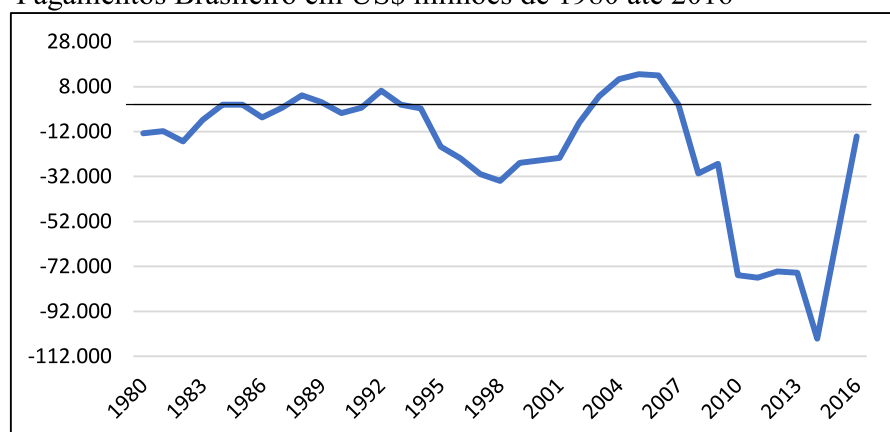
Os preços do petróleo após o choque de 1979 haviam subido drasticamente e gerado acumulados déficits comerciais, os juros mais caros elevavam as despesas com renda e os superávits da conta capital eram insuficientes para cobrir o déficit em conta corrente do BP.

⁴⁰ Deve-se ressaltar que houve um grande “boom” nos preços do petróleo durante a década de 80, após o choque de 1979.

⁴¹ Também havia sido implantado forte protecionismo na economia brasileira, o que resultou em perda de capacidade de atualização tecnológica e logicamente de competitividade.

Portanto, não houve correção completa no Balanço de Pagamentos, os resultados da balança comercial serviram apenas para amenizar, visto que os ajustes cambiais não funcionavam em virtude da inflação acelerada, a dívida externa continuou crescendo, conforme o gráfico 3 que disponibiliza os resultados da Conta de Transações Correntes do BP brasileiro de 1980 à 2016*) O ajuste externo, portanto, recaiu sobre o controle da absorção interna e teria melhora em 1984, contudo esse ajuste seria custoso em termos de inflação e deterioração fiscal, a maxidesvalorização cambial implementada em 1983 elevava os custos de insumos importados e a inflação, deteriorando as contas públicas que possuíam dívidas externas (a juros altos) e deveriam pagar a remuneração de títulos. A inflação seria combatida pelo processo de desindexação da economia que perduraria até meados de 1990 (GIAMBIAGI *et al*, 2016).

Gráfico 3 - Resultados da Conta de Transações Correntes do Balanço de Pagamentos Brasileiro em US\$ milhões de 1980 até 2016*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Economic Outlook Database; (IMF, 2016) *projeção do FMI em Out/16

Ao observar os dados levantados por Pacheco (1998) na Tabela 1, pode-se observar os efeitos das políticas de desenvolvimento regional de cada período na economia brasileira a partir da evolução da participação dos Estados e das regiões no total do PIB dentro de seu contexto temporal. Observa-se o crescimento da participação do Estado de São Paulo, da Região Sul e Centro-Oeste entre os anos de 1949-1980, com a contrapartida na queda da participação do Nordeste e a estagnação no Norte. No período que permeia entre 1970-1990 nota-se o efeito inverso, a região sudeste perde participação, sobretudo o Estado de São Paulo e Rio de Janeiro, enquanto as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste ganham representatividade entre 1980-1990.

Acredita-se que as políticas regionais adotadas durante os anos de 1970 até 1990 tiveram maiores impactos na distribuição da produção regional, embora com ínfimos impactos sobre a distribuição da renda. Como os ajustes ocorreram via mercado, a concentração da renda ocorreu em regiões dotadas de recursos naturais utilizáveis ou de alguma vantagem comparativa, as demais regiões sem vantagem comparativa “observável” ficaram simplesmente em último plano. A questão das vantagens comparativas, também se atribui a mão de obra, aquelas empresas que utilizavam demasiadamente força de trabalho migraram para regiões onde essa era abundante e barata.

Tabela 1 - Distribuição relativa do PIB - 1949/1994 Brasil: Estados selecionados e Regiões

Regiões e Estados	1949	1959	1970	1980	1990	1994
Sudeste	67,5	65	65,2	64,5	57,2	58,5
São Paulo	36,4	37,8	39,5	40,2	33,9	33,8
Minas Gerais e E. Santo	11,6	8,7	9,6	9,8	12,3	12,6
Rio de Janeiro	19,5	18,5	16,1	14,5	11	12,1
Sul	15,2	16,2	17	18,1	16,9	16,3
Nordeste	13,9	14,4	11,9	11,3	14,8	14,3
Norte	1,7	2	2,2	2,2	4,9	4,6
Centro-Oeste	1,7	2,4	3,6	4	6,3	6,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: PIMES, FIBGE, PIB (1990,1994) segundo estimativas da EBAP/FGV, a partir do PIB a custo de Fatores, exclusive serviços de intermediação financeira *apud* Pacheco (1998, p. 121)

Conclui-se, portanto, que os efeitos do estímulo ao desenvolvimento regional brasileiro oscilaram entre positivos e negativos, tais como o crescimento da economia, aumento da produtividade, concentração da renda, distribuição espacial da economia, inflação, desemprego, etc.

Desse processo até o final dos anos 80 surge o confronto entre keynesianismo e neoliberalismo econômico⁴², matrizes de pensamento que tinham o mesmo objetivo, mas seus diferenciais ideológicos os impediam de agir mutualmente sobre a sociedade, conforme Hobsbawm (2014, p. 399):

A batalha entre keynesianismo e neoliberalismo não era nem um confronto puramente técnico entre economistas profissionais, nem uma busca de caminhos para tratar de novos e perturbadores problemas econômicos. (Quem, por exemplo, tinha sequer considerado a imprevista combinação de estagnação econômica e preços em rápido crescimento, para a

⁴² O neoliberalismo econômico já existia em parte da Europa desde os anos 30, em 1980 ganhou força e se propagou para outras áreas acadêmicas de ciências sociais sofrendo mudanças teóricas significativas (MIROWSKI; PLEHWE, 2009).

qual se teve de inventar o termo “estagflação” na década de 1970?). Era uma guerra de ideologias incompatíveis. Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e o Estado de Bem-estar haviam criado a demanda de consumo que alimentara a expansão, e que bombear mais demanda na economia era a melhor maneira de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da Era de Ouro impedia - o controle da inflação e o corte de custos tanto no governo quanto nas empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem. De qualquer modo, afirmavam, a “mão-oculta” smithiana do livre mercado tinha de produzir o maior crescimento da “Riqueza das Nações” e a melhor distribuição sustentável de riqueza e renda dentro dela; uma afirmação que os Keynesianos negavam. Contudo, a economia nos dois casos racionalizava um compromisso ideológico, uma visão a priori da sociedade humana.

É do confronto entre as ideologias que nasce o “meio termo” nas políticas econômicas de desenvolvimento econômico. Eclodindo da raiz dos problemas de ambos sistemas de ideias para desenvolver-se em uma nova geração do pensamento, com crescimento endógeno e exógeno simultaneamente (DINIZ; CROCCO, 2005). Resultante do esgotamento dos fundamentos das políticas econômicas anteriores e da insatisfação geral. A mudança na percepção brasileira sob o desenvolvimento regional pode ser observada com a incorporação dos eixos estratégicos de desenvolvimento nacional na Constituição em 1988⁴³, que visava “a redução das desigualdades regionais mediante iniciativa do planejamento voltadas para valorizar o potencial endógeno de cada região” (TRENNEPOHL, 2011, p. 27).

Para Trennespohl (2011), essa mudança no pensamento político indica o reconhecimento da diferença de desigualdade e diversidade regional, no sentido de que não se pode atribuir políticas iguais em todas as regiões e deve-se aproveitar da diversidade existente para elaborar estratégias ao desenvolvimento de cada região. Além disso, essas estratégias não podem ocorrer unicamente no âmbito da isenção fiscal⁴⁴ e voltar-se a articulação das mesmas dentro da região, do país e no cenário internacional.⁴⁵

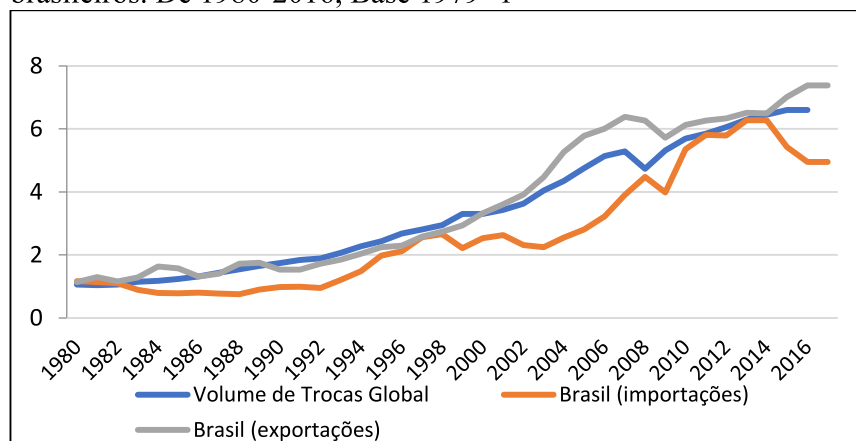
⁴³ Essas mudanças também servirão de base para a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, como será posteriormente apresentado.

⁴⁴ Ressalva-se que a “guerra fiscal”, que se refere a competição entre as Unidades da Federação para atrair investimentos por meio de redução tributária tem sua contribuição positiva para conter a reconcentração da economia e atingiu grandes setores da indústria automobilística e de eletrônicos, sobretudo na Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e o mais conhecido, a Zona franca de Manaus, contudo ao custo de reduzir drasticamente arrecadação estadual, conseqüentemente sua capacidade de investir na economia. (CANO, 2008).

⁴⁵ Deve-se atentar ao fato de que a constituição de 1988 embora introduzisse tais mudanças não transformava por completo instituições existentes. A SUDENE, por exemplo, de certa forma generaliza a região Nordeste ao classificá-la por condições climáticas e geográficas, e se exclui os Fundos que ficam em sob sua administração, que não são “produtos da SUDENE”, as isenções fiscais são seu principal benefício para atração de investimento a região de sua administração. Conforme será visto na seção 2.3. Com maior abrangência.

Os anos que marcam o fim do século XX são caracterizados por constantes avanços tecnológicos e aceleração do processo de globalização dos meios de comunicação, dos capitais e das integrações regionais internacionais, como se vê na integração efetiva da União Europeia no final dos anos 90. Deste modo, aumentam-se as relações comerciais internacionais e o processo de expansão das multinacionais. Nesse conjunto de fatores, o Brasil, conforme ilustra o Gráfico 2, expande ainda mais suas relações de troca com o resto do mundo, dando origem a um período com mais abertura da economia que se estendeu durante a década de 90 e intensificou-se no começo dos anos 2000, na qual se fez a opção de dar suporte ao crescimento para fora. O problema, contudo, consiste na incapacidade da indústria nacional em competir com os produtos manufaturados internacionais e depender da estratégia de desenvolvimento para fora para crescer, de modo que, os fomentos nacionais ao desenvolvimento, como por exemplo os do BNDES, tiveram como principal alvo as indústrias exportadoras, que sobretudo eram vendedoras de produtos primários, de baixo valor agregado. Esse tipo de modelo primário-exportador, serve como limite para o crescimento pleno da economia (MAGALHÃES, 2005).

Gráfico 4 - Evolução anual do volume de trocas de bens e serviços mundial e volume das importações e exportações de bens e serviços brasileiros. De 1980-2016, Base 1979=1



Fonte: *World Economic Outlook Database* (IMF, 2016), elaboração própria.

Para analisar a conjuntura brasileira, Magalhães (2005) define a diferença entre os dois modelos de crescimento, o modelo para fora e o modelo para dentro da seguinte forma:

O modelo puro de crescimento para dentro é capaz de levar ao pleno desenvolvimento em sentido restrito dado que, com base em medidas protecionistas, o país pode chegar à mais alta relação capital-trabalhador permitida pela moderna tecnologia. Isso implicará, todavia, viabilizar setores de produtividade inferior aos padrões internacionais, com o

consequente impacto negativo sobre a renda *per capita*. Ou seja, embora o modelo garanta o pleno desenvolvimento em sentido restrito, ele dificilmente, proporcionará o pleno desenvolvimento em sentido amplo.

O modelo puro de crescimento para fora pode, por sua vez, em condições favoráveis, levar ao pleno desenvolvimento em sentido amplo. O que sucederá se for adequada a capacidade do país de gerar setores internacionalmente competitivos e se os grandes mercados internacionais não forem bloqueados por medidas restritivas às importações. Em sentido oposto, se essas condições favoráveis não existirem, o modelo garantirá sequer o pleno desenvolvimento em sentido restrito. Dado que exclui a implementação de medidas protecionistas. (MAGALHÃES, 2005, p. 62).

Dada as diferenças apontadas, Magalhães insiste que para que ocorra desenvolvimento da economia deve haver desenvolvimento do mercado interno em conjunto de com investimentos às indústrias exportadoras. Sendo que o fomento nacional deve destinar-se às indústrias e empresas nacionais que não tenham capacidade de adquirir empréstimo internacional. Pois assim, ocorre o fomento do mercado interno enquanto simultaneamente se expande os limites do crescimento para o mercado externo. Para o autor, quanto maior o mercado que a economia possui maior será o seu nível de desenvolvimento potencial. Assim, ele define uma estratégia para o desenvolvimento em três estágios:

- 1) Crescimento para dentro ou de substituição de importações: consiste na criação de mercado interno via implementação de medidas protecionistas de fomento para o setor manufatureiro, no caso, substituição de importações - de preferência acompanhado por contínua exportação de *commodities*. Essa medida terá como efeito o crescimento temporário do PIB. Esse efeito é temporário devido ao protecionismo não poder ser eternizado, pois se o fosse, limitaria o processo de expansão da segunda fase que engloba a abertura comercial, e sobretudo criaria dificuldades a ampliação da eficiência das empresas nacionais. Magalhaes nesse aspecto propõe o “protecionismo educativo” que consiste em beneficiar com o protecionismo as empresas que cumprirem certas metas de produção e exportação; e assim que atingirem maturidade competitiva, parte-se para o segundo estágio.
- 2) Crescimento para fora, ou baseado em exportações: Essa estratégia deve ser utilizada assim que esgota a primeira fase (modelo de substituição das importações). A segunda fase consiste na exploração das vantagens comparativas nacionais, ocorrendo via bens primários (*commodities* industriais) ou localização estratégica. Visto que a especialização na exportação de bens primários tem o risco de atingir limites na demanda internacional. O país deve fomentar o desenvolvimento

integrado e competitivo da produção de *commodities industriais* e manufatureiro, para tirar proveito do mercado em expansão e do valor agregado por trabalhador, que, por sua vez, aumenta a renda interna e o mercado interno potencial⁴⁶. Para manter a competitividade internacional, devem-se existir elevados investimentos em P&D e na especialização da mão de obra.

- 3) De caráter complementar de crescimento para dentro: A terceira fase do desenvolvimento consiste nos resultados variáveis das etapas anteriores. Se a segunda etapa proporcionar com eficácia o desenvolvimento em sentido amplo, ou seja, o PIB *per capita* nacional for igual ao dos países desenvolvidos, então descarta-se a necessidade de terceira etapa. Caso não ocorra, a saída estratégica de Magalhães é a criação de novas medidas protecionistas para proporcionar abertura de mais empresas nacionais voltadas ao mercado interno que possam elevar a relação capital-trabalho ao “máximo” de produtividade, nesse caso, o protecionismo deve ser permanente, pois, essas atividades não têm possibilidade de tornarem-se competitivas no mercado internacional, e atingir o desenvolvimento potencial.

Um problema na estratégia de Magalhães (2005) consiste em sua abordagem estritamente Nacional sem políticas de distribuição regional, sendo esta consequência da evolução do mercado que reflete em possível manutenção da desigualdade regional, pois mesmo que o país atinja elevado grau de desenvolvimento econômico, isso não significa que atingiria igualdade interna, visto que países desenvolvidos como os Estados Unidos, possuem elevadas discrepâncias no desenvolvimento regional. Outra crítica consiste em que nem todas as regiões podem se adequar nos três estágios e que elas concorrem umas com as outras no mercado interno e externo – isso em um país de dimensões continentais como o Brasil, torna ainda mais difícil a distribuição das rendas, da produção e a concorrência, tendo em vista que inclusive as distâncias entre certa região e o mercado podem trazer vantagens de competitividade sob as outras ao elevar os custos logísticos.

No contexto da regionalidade, aborda-se a estratégia dos Polos de Desenvolvimento Integrado – PDI, conforme Tonedo Junior (2004). O PDI é um conjunto de políticas de

⁴⁶ Magalhães diferencia duas categorias de Mercado, baseado na potencialidade e realidade no qual por mercado efetivo define-se a medida do Produto Interno Bruto - PIB efetivo, e o potencial calculado pela multiplicação da população pelo PIB per capita que o país poderá ter quando em desenvolvimento. Essa relação de grandezas entre mercado potencial e efetivo, serve como fundamento para as políticas de desenvolvimento pois no longo prazo possivelmente a economia emergente alcançaria o mercado potencial, estágio superior ao efetivo. (MAGALHÃES, 2005).

desenvolvimento regional elaboradas pelo BNB e pelo Ministério de Planejamento e Gestão brasileiro com o objetivo de criar *clusters*⁴⁷ e efetivar o capital social na região.

A ideia de cluster diverge do pensamento de Magalhães no que se refere à “competitividade”, pois, as regiões competem entre si, desta forma aumentam a eficiência. Em países continentais como o Brasil há espaço para mais competitividade potencial, assumindo nesse aspecto, que eficiência necessita de competição para se expandir, pode-se dizer que é possível desenvolvê-la a partir do próprio mercado interno.

As políticas de criação de *clusters* como proposta de desenvolvimento regional originaram dos desempenhos econômicos elevados (aumento da produtividade, conquista de mercado, integração regional, etc.) das regiões onde foram formados. Tornaram-se expressivas as relações entre empresas e demais instituições regionais, os *spillovers* tecnológicos e humanos⁴⁸, a criação de novas empresas e a disseminação de conhecimento⁴⁹ nestas áreas. Esses resultados superiores das regiões de *cluster* harmonizam condições para o desenvolvimento sustentável no longo prazo (TONEDO JUNIOR, 2004).

As políticas de desenvolvimento a partir dos polos integrados consistem em fomentar expansão das variáveis de uma função de produção $Y = y(S, K, I, H, L, A)$ ⁵⁰. O PDI atua sobre os insumos a partir de uma “intervenção maciça” na região, mas com apoio participativo dos moradores locais. A ação é realizada em quatro etapas: I) Criação de incentivos a região e fomento a capacidade de acumulação de capital privado a partir da criação de infraestrutura essencial e de grande impacto, como por exemplo, a aproximação do mercado via acesso e transporte. II) Investimentos em qualificação técnica – capital humano, a partir de cursos de formação profissional, de capacitação empresarial e expansão da educação básica; com objetivo de aumentar a qualidade do trabalhador pelas suas técnicas e conseqüentemente a produtividade e renda. III)

⁴⁷ Por clusters conceitua-se a definição do autor de: [...] aglomeração setorial em uma dada região em que os atores estão articulados entre si e com as outras instituições (centros de pesquisa, escolas técnicas, universidades, poder pública etc.), compartilhando o desenvolvimento/ realização de determinadas atividades: investimento em P&D, canais de comercialização, marketing, formação da mão-de-obra, compra de matérias-primas, assistência técnica, entre outras atividades, mas em que se preserva a competição entre as empresas, ou seja, a ideia de cluster parte da cooperação/interação entre os atores com a concorrência para manter a eficiência (TONEDO JUNIOR, 2004, p.35).

⁴⁸ Externalidades que ocorrem em desenvolvimento tecnológico e das técnicas.

⁴⁹ Um exemplo de cluster é o Vale do Silício que concentra as maiores empresas de tecnologia e sistema de informação e tem maior quantidade de processos inovadores na área. Ressalta-se que os clusters de referência não fomentam somente o mercado regional, como também a exportação - nesse exemplo, de tecnologia da informação e serviços.

⁵⁰ Onde “Y” é a função de produção, “y” é o produto, S é o capital social, “K” é o capital físico, “I” é a infraestrutura; “H” é o capital humano; “L” é o trabalho e “A” é a tecnologia.

Linhas de crédito para o capital privado local se expandir na região. IV) criar comunicação entre institutos de ensino e de pesquisa e a população local, para estudos que possam apresentar as carências e vantagens locais, viabilizando novos ou retirando velhos produtos (TONEDO JUNIOR, 2004, p. 41-42).

A partir dessas ações, os polos integrados buscam provocar o dinamismo local aprimorando as condições de oferta e demanda, de crescimento endógeno e exógeno, onde o endógeno prevalece. O processo visa o aumento da taxa de poupança e do processo de acumulação de capital social que por sua vez tem como objetivo os retornos crescentes e proporcionar o círculo virtuoso⁵¹ na região (TONEDO JUNIOR, 2004).

O método, contudo, necessita de alguns elementos essenciais para ser implantado: 1) a existência prévia de certa dinâmica local e especialização em algum produto; 2) proximidade entre as regiões produtoras para promover a integração rápida e eficiente dos *clusters*; 3) disponibilidade dos insumos básicos, mão de obra, matéria-prima e terras disponíveis à produção. Desta forma, as regiões que não atendem tais características não são capacitadas para esse processo, o que pode gerar maior desigualdade em relação a regiões mais arcaicas e sem dinamismo⁵². Outro ponto de destaque consiste na impossibilidade em determinar que as regiões favorecidas pelo PDI cresceram em virtude de suas políticas, pois, sua implantação ocorre em regiões que já apresentam dinâmica diferenciada e ela pode acabar desenvolvendo-se por si própria. Dessa forma, conclui-se que as ações do PDI são somente aceleradoras ou mantedoras da competitividade local, mas não iniciam, por si sós, as dinâmicas regionais.

Nesse contexto, encontra-se a teoria do Novo Desenvolvimentismo⁵³, que apoia sobretudo o planejamento e a coordenação de investimentos em setores não competitivos, aquém aos efeitos de dinâmica de mercado tidos como “naturais” pela teoria neoclássica. A teoria do novo desenvolvimentismo se distancia do PDI pois engloba a ação do Estado para criar o processo de dinâmica regional, criando vantagens comparativas para tais regiões a partir de subsídios estatais, visto que o mercado nem sempre é capaz de proporciona-las.

⁵¹ (MYRDAL, 1960)

⁵² Contudo Tonedo Jr. (2004) ressalta que nesse caso, pode haver processo migratório das regiões não favorecidas para aquelas que recebem o incentivo, e embora, não haja desenvolvimento naquela região que perde mão de obra, gera pressão nos salários e na renda local, podendo vir a beneficia-la;

⁵³ “O novo desenvolvimentismo entende o desenvolvimento econômico como sofisticação produtiva, e o desenvolvimento humano ou progresso o processo histórico através do qual as sociedades modernas buscam se aproximar dos cinco objetivos políticos das sociedades modernas: segurança, liberdade individual, bem-estar econômico, justiça social e proteção do ambiente” (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016, p. 6).

O Novo Desenvolvimentismo se aproxima do PDI no que refere-se à criação de competitividade por meio de subsídios às pequenas e médias empresas e no que tange ao processo de integração, mas distancia-se ao determinar o controle da taxa de câmbio como essencial para competitividade e desenvolvimento, deixando claro que o objetivo central do desenvolvimento ocorre via mercado externo, mais próximo do proposto por Magalhães, diferenciando-se quanto ao protecionismo, pois os novos desenvolvimentistas não apoiam o protecionismo, o controle do câmbio para eles é uma medida de equidade na competição – de qualquer modo, nesse caso, a eficiência somente via mercado interno parece desaparecer.

No Novo Desenvolvimentismo, o Estado deve propor o desenvolvimento a partir da poupança forçada⁵⁴, somado ao controle efetivo das contas fiscais, da inflação e da distribuição alocativa dos mercados. O Estado deve manter constantemente essa influência ativa sobre as articulações econômicas, portanto, não sua atuação não deve ser vista como medida temporária, mas esse mesmo Estado deve permitir que o mercado se desenvolva com sua própria dinâmica, apenas atuando nas correções necessárias de distribuição, sobretudo da renda e dos investimentos em inovação (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016).

O novo desenvolvimentismo vê o Mercado como extremamente eficiente na coordenação de sistemas econômicos, contudo está ciente de suas limitações. A alocação de fatores é a tarefa que ele realiza melhor, mas mesmo nesse caso enfrenta problemas. Ele deixa de estimular o investimento e a inovação suficientes. Deixa de garantir uma taxa de câmbio que seja compatível com a transferência de mão-de-obra para setores de maior valor agregado *per capita*. E, na distribuição de renda, é um mecanismo claramente insatisfatório, pois os mercados privilegiam os mais fortes e mais capazes. Enquanto a ortodoxia convencional reconhece as falhas do mercado mas afirma que as falhas do Estado são piores, o novo desenvolvimentismo rejeita esse pessimismo sobre as possibilidades da ação coletiva e exige um Estado forte – não como uma compensação por um mercado fraco, mas para complementar um mercado forte. Se as pessoas são capazes de construir instituições para regular as ações humanas, inclusive o próprio mercado, não há razão para que não possam ser capazes de fortalecer a organização ou o aparelho do Estado – tornando sua administração mais legítima, suas finanças mais sólidas e sua gestão mais eficiente – ou de fortalecer o Estado constitucional ou o sistema legal, tornando suas instituições cada vez mais adaptadas às necessidades sociais. A política e a democracia existem precisamente para essa finalidade (BRESSER-PEREIRA, 2009, pp. 16-17).

É sob tais perspectivas apresentadas até o momento que se encontram os aspectos teóricos que fundamentam as políticas nacionais de desenvolvimento regional nos anos recentes e é a partir delas que será, no capítulo seguinte, explicado onde se encaixam os recursos do BNDES, BNB e SUDENE, principais instituições de fomento nacional atuantes no Nordeste, região mais

⁵⁴ Via tributação progressiva (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016).

pobre do país⁵⁵, e suas funcionalidades no que tange aos procedimentos e distribuição de seus recursos. Após tal caracterização geral sobre o funcionamento das instituições parte-se para análise do FNE, maior fundo constitucional em disponibilidade de recursos que é supervisionado pela SUDENE e utiliza de recursos administrados pelo BNB.

2.3 A Situação do Nordeste

Essa seção busca resumir brevemente características econômicas do Nordeste, servindo de elo entre os temas centrais de cada seção, o desenvolvimento regional brasileiro, as instituições de fomento do desenvolvimento e a análise crítica do FNE no Nordeste e no Maranhão, por isso as datas e os dados aqui levantados não ultrapassam os referidos tempos de análise do FNE presentes nas seções 3 e 4.

O crescimento econômico da região nordestina desde a década de 1950 até os anos 2000 é notável, as condições econômicas e a base produtiva que impulsionaram esse crescimento sem dúvida se transformaram, e muito deve-se a quantidade de ferramentas federais criadas para auxiliar esse crescimento, por exemplo: a Chesf⁵⁶ (1945), encarregada de construir a infraestrutura energética, o DNOCS⁵⁷ (1945) para combater as estiagens; a Codevasf⁵⁸ (1947) que atuou no desenvolvimento do vale do São Francisco; o BNB (1952) dando suporte financeiro ao semiárido; e a SUDENE (1959) que atuou como planejadora do desenvolvimento nordestino (CARDOSO, 2007).

Carvalho (2008), contudo, ressalta que o financiamento do Nordeste, embora visasse o crescimento da região, fora outrora concentrado, tal como o Brasileiro, e favoreceu em especial os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. O PIB regional que em 1960 era de R\$ 8,6 bilhões passou para R\$ 91,4 bilhões em 1990⁵⁹ e esse crescimento foi essencialmente nas regiões metropolitanas desses Estados que receberam grande parte dos investimentos entre 1974 e 2000, somando

⁵⁵ (PNUD, 2016)

⁵⁶ Eletrobrás Chesf, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco é uma sociedade anônima de capital aberto de posse do Governo Federal através da empresa pública Eletrobrás, que atua na geração e transmissão de energia em alta e extra alta tensão, explorando a bacia hidrográfica do rio São Francisco, com sede no Recife.

⁵⁷ Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, em 1909 atendia pelo nome de IOCS, em 1919 por IFOCS, mas somente tornou-se autarquia federal em 1945 quando mudou para seu nome definitivo (até o momento).

⁵⁸ Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, é uma empresa pública brasileira, destinada ao fomento do progresso das regiões ribeirinhas dos rios São Francisco e Parnaíba e de seus afluentes, nos estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas Distrito Federal, Goiás, Sergipe, Piauí e Maranhão.

⁵⁹ Valores a preços correntes.

aproximadamente R\$ 68,4 bilhões (entre recursos públicos e privados) sendo R\$ 15,8 bilhões do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR (SUDENE, 2001).

O crescimento concentrado da região elevou a participação do Nordeste no PIB nacional durante o período de captação dos recursos, contudo, essa concentração aparentemente inviabilizou a sustentabilidade do crescimento, que perdeu força e reverteu o ganho de participação no PIB nacional retornando aos patamares de 1949. Ao analisar Pacheco (1998) na Tabela 1, pode-se observar essa dinâmica no decorrer dos anos. O desenvolvimento da região nordeste e sua importância relativa na economia brasileira avançou entre 1949 e 1994, já no último ano, observa-se que a participação nordestina retorna para patamar inferior ao de 1959, o que induz a concluir que as políticas de desenvolvimento regional pós 1990 (ponto em que se torna decrescente a participação do Nordeste) não foram capazes de sustentar o crescimento regional anterior com patamares superiores ao nacional.

Atualizando os dados de Pacheco (1998) com informações de 1999 a 2012, conforme a Tabela 2 a seguir, observa-se que a participação do Nordeste em percentual do PIB nacional continuou decrescente em relação às estatísticas do autor, embora tenha crescido a partir de 2004, no último ano da série a participação da região está inferior ao registrado em 1949.

Tabela 2 - Distribuição relativa do PIB (%) - 1999/2012 Brasil: Estados selecionados e Regiões.

Unidade Territorial	Ano													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sudeste	58,2	58,3	57,7	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3	55,4	55,4	55,2
São Paulo	36,0	36,0	35,6	34,6	34,1	33,1	33,9	33,9	33,9	33,1	33,5	33,1	32,6	32,1
Rio de Janeiro	12,0	11,9	11,7	11,6	11,1	11,5	11,5	11,6	11,2	11,3	10,9	10,8	11,2	11,5
Minas Gerais e E.S	10,3	10,5	10,4	10,5	10,6	11,2	11,2	11,3	11,3	11,6	10,9	11,5	11,7	11,6
Sul	16,4	16,5	16,7	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5	16,5	16,2	16,2
Nordeste	12,5	12,5	12,6	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5	13,4	13,6
Centro-Oeste	8,8	8,4	8,5	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3	9,6	9,8
Norte	4,2	4,4	4,5	4,7	4,8	5,0	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,3	5,4	5,3

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE (2016)

No começo do século XXI, o Nordeste também continua com uma série de problemas econômicos e sociais, acumulando indicadores negativos. Conforme ressalta Carvalho (2008), a região, além de possuir os menores PIBs *per capita*s do país, possuía maior quantidade de trabalhadores recebendo o mínimo salarial nacional, cerca de 62,1% do total da população

brasileira em 2006⁶⁰, a força de trabalho concentra-se em atividades da Administração Pública, seguida do Setor de Serviços e do Comércio, setores de baixa produtividade e reduzido impacto multiplicador na economia; 35,9% dos domicílios recebendo algum tipo de assistência social e índice de GINI⁶¹ distante das regiões sul e sudeste, e abaixo da média nacional.

A concentração de indicadores negativos na região tem impacto nas pressões sociais e políticas ao determinar ações governamentais ao desenvolvimento nordestino, contudo, como observa-se, esses planos de desenvolvimento veem ocorrendo desde 1940 e mesmo se intensificando não tiveram impactos significativos, visto que a região não consegue superar o *status* de pior nos indicadores de pobreza e desigualdade.

Nesse rumo, pode-se apontar a região Nordeste do Brasil como àquela que mais depende de incentivos estatais, pois em correlação com o pensamento de autores como Lewis, Rostow e Viner, o mercado local possui baixa capacidade de gerar acumulação de capital, e como consequência de atingir o crescimento econômico sustentado conforme as ideias Solow e Romer.

Carvalho (2008) ressalta que grande parte do crescimento que houve na região derivou dos programas sociais de distribuição de riqueza e de benefícios fiscais. Contudo esses programas, já esgotaram sua capacidade desenvolvimento. Os benefícios fiscais passaram a existir com equivalência em quase todo o território nacional, e os benefícios de distribuição impactaram sobretudo no consumo de algumas mercadorias específicas, dos qual a economia existente foi capaz de suprir com poucas modificações, assim, não houve criação significativa de novas atividades que fomentassem a geração de empregos melhores e o desenvolvimento regional, exceto, é claro, aquelas regiões que concentram a maior parte dos recursos de investimento do BNDES, do BNB via FNDE e FNE e que já possuíam certo desempenho sobressalente aos demais Estados, são elas Bahia, Ceará e Pernambuco.

Dessa forma, ampliou-se uma distorção já existente, que é a concentração geográfica interna. O Nordeste construiu suas principais cidades no litoral, onde investiu em infraestrutura e concentrou a base produtiva. Na faixa oriental entre Recife, Fortaleza e Salvador, estão 20 milhões de pessoas e 90% do PIB da região (ARAUJO, 2008 *apud* CARVALHO, 2008, p.4)

⁶⁰ PNAD/IBGE (2006) citado pelo autor.

⁶¹ “É um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.” (WOLFFENBUTTEL, 2004).

Olhando para a realidade brasileira Tânia Bacelar aponta que não se deve falar sobre “economias regionais”, e sim de uma “uma economia nacional, regionalmente localizada”, para a autora, a dinâmica nacional “solidarizou” as dinâmicas regionais preexistentes, e sobre a economia do Nordeste a autora deixa claro a presença na desigualdade em detrimento dessa relação estrutural da economia ao dizer: “no Nordeste, esses movimentos criaram novas áreas de expansão que abrigam estruturas modernas e dinâmicas, as quais convivem com áreas e segmentos econômicos tradicionais” (ARAÚJO, 2002, pp.37-38).

Construindo um panorama geral da seção, observou-se, na primeira parte, que existem momentos em que se necessita de impulsos externos ao mercado, para que ocorra crescimento econômico, sobretudo quando este não consegue ou não desenvolve a capacidade de acumular capital. O crescimento econômico é variável importante capaz de desenvolver a economia, embora não a única e este impulso, capaz de proporcionar a “decolagem” pode ser proporcionado pelo Estado, que historicamente, vem tentando desempenhar este papel no Brasil. O processo brasileiro de desenvolvimento está fortemente ligado às políticas públicas, e as regiões mais defasadas, não só foram prejudicadas por algumas ações que favoreceram outras em detrimento delas, como da própria realização de eventos históricos, conforme apresentado na segunda parte. A última parte da seção, apresentou a região Nordeste e sua continua incapacidade de crescer economicamente na mesma proporção que o restante do país (com poucas exceções quando em comparação inter-regionais), ilustrando a carência da região de políticas de fomento ao desenvolvimento efetivas.

3 AS INSTITUIÇÕES DE FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E DO NORDESTE

A seção anterior exibiu que o desenvolvimento brasileiro sempre dispôs da presença do Estado, ora este assumindo papel de “protagonista” ora de “coadjuvante”, mas sempre atuante, seja como motor do crescimento econômico ou como agente estabilizador e corretor dos problemas econômicos e sociais, e encerrou, grifando medidas de desenvolvimento com apoio do Estado. Como forma desempenhar essas funções, foram criadas instituições para o desenvolvimento, que tem como objetivo, obviamente, fomentar o crescimento econômico brasileiro e combater as desigualdades sociais.

Nesta seção, será discorrido sobre três instituições nacionais responsáveis pelo desenvolvimento socioeconômico: o BNDES pela forte presença em todas as regiões, grande quantidade de recursos e projetos disseminados pelo país; o BNB pela específica atuação no financiamento da Região Nordeste; e a SUDENE que tem o papel de estrategista no que condiz a aplicação recursos nacionais destinados ao desenvolvimento do Nordeste. Por fim, será apresentado um dos mais importantes fundos de financiamento da região Nordeste, o FNE, maior fundo constitucional brasileiro que segue as estratégias e supervisão da SUDENE e cujo gestão dos recursos é feita pelo BNB. Ressalta-se que este trabalho e logo, a seção, enfocará o BNB, a SUDENE e sobretudo o FNE, deixando ao BNDES papel de coadjuvante.

A intenção de apresentar estas entidades é ilustrar parte do explanado anteriormente, desde a centralização setorial e regional dos investimentos, da grande quantidade de recursos despendidos no decorrer histórico até às irregularidades institucionais entre suas diretrizes e suas ações.

3.1 O BNDES

O BNDES⁶² nasce em um cenário de elevados custos brasileiros, caracterizado pela insuficiência de infraestrutura logística, energética, social e urbana, o que dificultava a competitividade dos produtos nacionais (GIAMBIAGI *et al*, 2016). Assim fez-se necessário um órgão específico que voltasse seus recursos para o desenvolvimento econômico como um todo (não

⁶² Aqui ainda sem o “S” pois, a consoante será adicionada a sigla posteriormente.

somente para a produção agrícola)⁶³ “e que atuasse por meios que não fossem financiados através de emissões de títulos” (ARAÚJO, 2007, p. 7).

Foi com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) de 1951 que se originaram as primeiras ideias que deram respaldo à criação do BNDE em 1952⁶⁴. A comissão havia formulado 41 projetos na área da infraestrutura destacados como necessários para o desenvolvimento brasileiro, que para sua execução necessitariam de 21,9 bilhões de cruzeiros dos quais parte seria financiada pelos Estados Unidos, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Eximbank, e a outra igual contrapartida, deveria ser via moeda nacional, daí nasce a sugestão de criação do BNDE, cujo recursos seriam originários de um valor adicional ao Imposto de Renda (ARAÚJO, 2007).

De 1952 até 1956 mais da metade dos financiamentos do BNDE destinaram-se aos segmentos considerados frágeis, principalmente para a logística voltada para a indústria nacional, através de financiamentos para a construção de ferrovias. O banco atuava como credor, como modelador dos financiamentos e articulador técnico entre as instituições federais de financiamento logístico de rodovias, portos e ferrovias (PASIM; LACERDA; LAPLANE, 2010).

As políticas de atuação do banco em seus anos iniciais assumem a característica da política econômica nacional, que se voltava a grandes empresas motrizes como a Petrobrás e Eletrobrás, que seriam fundadas anos depois.⁶⁵ (GIAMBIAGI *et al*, 2016) assim, o papel do BNDE centrou no financiamento da infraestrutura de transportes e energia, fundamental para às indústrias nascentes e sobretudo ao setor exportador.

Por volta de 1960 o BNDE assume novas diretrizes para além da infraestrutura de transportes⁶⁶ e de energia voltada ao setor industrial, preocupando-se também com o pequeno empreendimento e o desenvolvimento científico e tecnológico (HENRIQUES; REIFF, 2010).

A explicação dos financiamentos do BNDE passaram a se destinar a esses setores, tem origem não somente nas estratégias adotadas pela época e o pensamento econômico, o banco possuía acordo com a CEPAL para realizar estudos macroeconômicos (FGV, 2004) e na década de

⁶³ Segundo Araújo (2007) o único fundo de recursos disponível para financiamento brasileiro na época que visava o longo prazo era a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) que, contudo cerca de 75% dos recursos a atendiam o setor da agricultura, e, portanto, não possuía verba para financiar a infraestrutura. Além disso, seus recursos não atendiam o critério das emissões.

⁶⁴ 20 de junho de 1952, pela Lei nº 1.628, durante o segundo governo de Getúlio Vargas

⁶⁵ Petrobras em 1953 e Eletrobrás em 1962.

⁶⁶ Inclui nesse contexto o setor automobilístico.

1950, teve como presidente o economista Celso Furtado, portanto, nada mais habitual para o banco do que seguir os dogmas do pensamento cepalino.⁶⁷

Ainda na década de 1960, ocorreram as reformas do Sistema Financeiro Brasileiro - SFB de 1964-1967, que culminaram na criação do Banco Central (1964), do Conselho Monetário Nacional (CMN) (1964), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (1964) e da regulamentação dos Bancos de Investimento (1966), das Corretoras e Distribuidoras de Valores Imobiliários (de mercado primário e secundário de ações). Estas reformas financeiras tinham o intuito de diversificar os mecanismos de financiamentos do processo de industrialização brasileira sem impactar no processo inflacionário (GIAMBIAGI *et al*, 2016).

As reformas também englobavam estratégias para a captação de recursos estrangeiros, com elevação do grau de abertura da economia nacional aos capitais estrangeiros de risco (Investimentos Diretos) e também aos empréstimos financeiros, nesse contexto, destacam-se as regulamentações da Lei nº 4.131 de 1962, que permitia a captação de recursos externos por empresas privadas nacionais; a resolução do Banco Central que permitia captação de recursos financeiros internacionais pelos bancos nacionais para investimento, financiamento e concessão de empréstimos à empresas nacionais; e a facilitação de envio de remessas ao exterior, com objetivo de tornar o mercado financeiro brasileiro atrativo e competitivo na captação de recursos internacionais (GIAMBIAGI *et al*, 2016).

Na década de 1970, o BNDE sob influência da metodologia da avaliação social de projetos do Banco Mundial elaborada por Timbergen (1958;1965) e Chenery (1959) é criticado no contexto dos impactos sociais da industrialização, uma vez que “naturalizava sua função de alavancar o crescimento da economia ancorando seus parâmetros de desempenho ao volume de desembolso de recursos financeiros” (HENRIQUES; REIFF, 2010, p. 355), e pouco se referenciava os conjuntos internos dos impactos das suas operações no âmbito social e ambiental. Conforme Bresser-Pereira (1987) em um relatório do Banco Mundial, constava que o BNDE em 1978 desembolsava em valor, 40% da formação bruta de capital fixo industrial nacional, o autor também destaca a concentração do apoio da esfera estatal à empresas privadas no decorrer da década voltada, sobretudo, aos setores de exportação, aço e energia.

Em 1982, o Banco demonstrava a mudança de perspectiva, ao adicionar a sua sigla o “s” como referência a preocupação com o âmbito social, embora, ressalte-se que não houveram

⁶⁷ Aqui destaca-se a preocupação com o desenvolvimento tecnológico, presente no pensamento cepalino.

mudanças estratégicas significativas até 1991 (HENRIQUE; REIFF, 2010). Nesse período, contudo, o BNDES não conseguiu migrar completamente para a nova estratégia, tendo em vista “a deterioração das finanças do Estado ou sua crescente perda de capacidade para realizar poupança compulsória e a redução dos aportes internacionais acrescido do crescimento da dívida externa nacional”⁶⁸ (BRESSER-PEREIRA, 1987, p.4-5), que durante a década anterior consistiam na maior parte dos recursos do BNDE e, de forma geral, dos investimentos brasileiros.⁶⁹

Impossibilitado de aderir às transformações por motivos conjunturais e políticos, o BNDE de 1950 até o fim da década de 1980 foi marcado por ser financiador do modelo de industrialização por substituição de importações, fomentando sobretudo os setores mais intensivos em capital (PRATES; FAVERET FILHO; COUTINHO, 2010) e pela fraca atuação no financiamento do combate às desigualdade sociais, à pobreza e às pequenas empresas.

A partir da década de 1990, o BNDES consegue diversificar a sua carteira de empréstimos. Os investimentos anteriores, voltados para a infraestrutura (gás e petróleo, logística e transporte, telecomunicações e setor elétrico) continuam presentes e no decorrer da década, entram novos projetos voltados ao financiamento de empresas exportadoras, microcréditos, saneamento ambiental (1996), setores sociais (1997)⁷⁰, gestão pública (1998). Nesse período, surge também a preocupação em direcionar recursos de acordo com ambiente local de destino dos investimentos, a exemplo dos investimentos nos Arranjos Produtivos Locais – APLs em parceria com o Banco do Brasil, e há também, apreensão com a geração de renda, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e com a geração de emprego e capacitação da mão de obra (LASTRES *et al*, 2010).

O “S” do BNDES pode, portanto, fomentar inovações, comportamentos, bens públicos, arranjos institucionais e intervenções sociais e ambientais que expressem o sentido de urgência das transformações em curso. O “S” do BNDES assume destaque na medida em que o desenvolvimento precisa ser socialmente inclusivo, ambientalmente responsável, distribuído regionalmente, incentivador de um regime produtivo de baixo carbono, produtor de empregos crescentemente qualificados, criador de oportunidades sociais e empresariais, gerador de renda e de canais de mobilidade social ascendente para os mais pobres. ((HENRIQUE; REIFF, 2010, p.368).

⁶⁸ Bresser-Pereira (1987) destaca como fatores para diminuição dos aportes do Estado dois fatores, primeiramente o aumento da dívida do setor público no qual a taxa de investimento do Setor Público é mais elevada do que a taxa de poupança. E em segundo lugar o rompimento da relação com a “burguesia”, no qual, durante o fim da década de 1970 e nos anos de 1980 protestou pela redução do Estado na economia brasileira, sobretudo no controle dos preços via estatais.

⁶⁹ Durante a década de 1970 a poupança externa respondia por 32% do total da poupança e o investimento estatal por 30% do total dos investimentos nacionais. (BRESSER PEREIRA, 1987).

⁷⁰ O BNDES classifica como Setor Social educação, saúde, segurança pública e economia solidária.

Embora as preocupações com o social tenham se originado na década de 80 e se expandido na década de 90, só atinge relevância nos anos 2000, quando o banco assume de fato essa nova perspectiva de preocupações com o contexto das desigualdade regionais, a necessidade de integração a partir de atores locais e com a inclusão de regiões até então, pouco beneficiadas ou até mesmo não beneficiadas pelo BNDES (LASTRES *et al*, 2010).

Portanto, houve certo “atraso” nas políticas gestoras do BNDES em preocupar-se com outras questões além dos grandes investimentos em infraestrutura e logística para condicionar a grande indústria. O novo enfoque do Banco em investir no desenvolvimento social só consegue ser implantado a partir de 1990 e tenta trabalhar sua carteira conservadora (financiamentos em infraestrutura, indústrias montriz e nas empresas exportadoras) em conjunto com questões de desenvolvimento endógeno e de preocupações sociais, e essa, sua política de aplicação “em conjunto” pôde inclusive proporcionar alocações “em conjunto”, que acabam por sua vez centralizando ainda mais os investimentos nas regiões economicamente maiores.

3.2 O BNB

3.2.1 Histórico e Atuação

O Banco do Nordeste do Brasil – BNB nasce em 1952 em virtude de uma série de preocupações históricas nacionais quanto aos problemas do Nordeste, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento atrasado associado às questões climáticas da região, a seca. Mas conforme Neto e Consentino (2014), Rômulo Almeida⁷¹ acreditava que o BNB também deveria encaixar-se para combater a desigualdade regional que havia crescido com o processo de substituição de importações quando centralizou ainda mais a atividade econômica no Centro-Sul, para ele o Nordeste exportador era prejudicado pela política cambial, sobretudo, por exportar bens primários.

As primeiras atividades do Banco do Nordeste estiveram primaziadamente associadas ao combate da seca, em virtude da incapacidade do DNOCS de solucionar o problema regional.

⁷¹ Líder da assessoria da presidência da república do segundo governo de Getúlio Vargas, elaborou um documento e Estudo similar ao que Celso Furtado realizou para criação da SUDENE. Nesse documento Romulo apontava as fragilidades do Nordeste e também a incapacidade dos órgãos atuais de combater os problemas estruturais e da seca da região. (NETO; CONSENTIVO, 2014).

Devido a isso, a gestão do BNB assumiu características divergentes ao do BNDES, em seu regimento se preocupava com questões sociais e regionais, que posteriormente iriam além da seca.

O BNB tinha como “plano permanente” atuar no fomento e aperfeiçoamento dos mecanismos hidrúcos, reservas e armazenagem de sementes e no setor agropecuário. Como “plano emergencial”, destinar recursos para a manutenção do emprego, abastecimento alimentar e assistência à migração populacional. Além disso, o Banco possuía características singulares por ser constituído como instituição híbrida (público-privada), acumulando funções de bancos comerciais, de investimento e assistencial⁷² (NETO; CONSENTIVO, 2014).

Observa-se que a gestão do BNB desde o início atenta-se às questões de localidade regional. Porém, o fomento proporcionado pelo investimento do BNB ao preocupar-se mais com tais questões de desenvolvimento endógeno, afastou-se dos temas de infraestrutura regional que se voltassem ao setor industrial e das grandes obras, que por outro lado englobam o plano do BNDES. Esse fenômeno levou André Tosi Furtado (2007) a caracterizar a atuação do BNB como “essencialmente ruralista” ao observar a concentração dos investimentos do banco nos setores da agropecuária. Porém, tal crítica é rebatida na teoria Romulo Almeida que argumenta que o desenvolvimento não caminha exclusivamente pelo viés da indústria, e sim em conjunto entre o setor agrícola e o industrial, e que o setor agrícola é capaz de fomentar o crescimento da indústria (NETO; CONSENTIVO, 2014).

O pensamento acerca do desenvolvimento de Romulo Almeida assemelha-se ao de Antônio Barros de Castro (1971) no qual não existe antagonismo entre o setor industrial e o setor agrícola, e sim uma relação de complementariedade. Para ele pode-se classificar Indústria em dois tipos, “natural” e “artificial”, a diferença entre elas reside no uso das matérias primas, no qual a “natural” abre espaço para o mercado local de *commodities* voltando-se a produção de mercadorias na região, já a artificial, as utiliza como insumos para produtos em estágios superiores de tecnologia, que em sua maioria, tem como objetivo o comércio exterior, e seus de insumos originam

⁷² A ideia era dar flexibilidade no planejamento das ações, e neste sentido, o BNB atuaria na concessão de crédito a curto prazo para construção de pequenos açudes, perfuração e instalação de poços, obras de irrigação e aquisição ou construção de silos e armazéns nas fazendas. Atuaria também no financiamento direto de investimentos produtivos a mais longo prazo, como o financiamento de safras agrícolas, construção e instalação de armazéns nos centros de coleta e distribuição, e desenvolvimento de indústrias artesanais e domésticas que aproveitem matérias-primas locais. Por fim, no campo assistencial, atuaria tanto no auxílio de iniciativas econômico-sociais de mais baixa produtividade, como em subvenções diretas. Com essas características[...] pretendia fazer do BNB uma agência de fomento de política regional. (NETO; CONSENTIVO 2014, p. 98).

das mais diferentes localidades (regionais, nacionais ou internacionais). Em ambos os casos existe forte relação entre os setores industrial e agrícola.

Desse modo, Castro (1971) implica em dizer que a necessidade de expandir o setor agrícola é crucial ao desenvolvimento da indústria, primeiramente por reduzir os salários ao reduzir o custo de subsistência e em segundo lugar por prover matéria prima mais barata para o setor industrial, reduzindo os custos da indústria. A produção primária também pode ser utilizada para atender as indústrias “artificiais” de outros países, assim, gerando divisas para a nação exportadora.

No contexto do parágrafo anterior aplicado ao Nordeste, a vinda do capital industrial das regiões centrais do país prejudicaria o desenvolvimento da indústria da agricultura Nordestina, pois eliminava o diferencial da região no que tange aos salários menores e a disponibilidade de matéria prima para subsidiar a indústria local, elevando os custos internos e consequentemente os preços e a competitividade. Com a revolução dos transportes e custo de produção mais elevado, o mercado regional nordestino torna-se mais propenso a aceitar mercadorias das demais regiões onde a produtividade é maior e os custos menores, reduzindo a dinâmica regional e aumentando sua dependência com as regiões centrais (CASTRO, 1971).

O BNB, obteve, entre as décadas de 1950 e 1970, recursos para fundos de diversos tipos, dentre eles, voltados para a indústria e a infraestrutura. Em 1961 o banco obteve financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$ 10 milhões, objetivando fomentar o setor industrial. Este recurso serviu para modernizar a indústria têxtil nordestina; em 1963 também pelo BID obteve recursos para financiar serviços básicos (água, energia, comunicação e transporte) dentro das capitais do Nordeste. Contudo, a característica agrícola e voltada para aos novos mercados e negócios prevaleceu, principalmente após 1974 com a criação do FINOR, composto de recursos aplicados em ações e debêntures, destinado a apoiar financeiramente empresas existentes ou que venham a se instalar dentro da atuação da SUDENE, tendo como principal fonte de recursos as opções para Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas de todo o país (BANCO DO NORDESTE, 2016).

Na década de 1980 dois eventos ganharam destaque na história do BNB, a expansão do capital social em 1987 via subscrição de 112 milhões de ações no mercado financeiro e, em 1988, a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro Oeste (FCO); do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE), financiados por 3% da arrecadação de IPI e IR, distribuídos em 0,6% para o FCO, 0,6% para o FNO e 1,8% para o FNE, cada um controlado pela superintendência de

desenvolvimento de sua respectiva região⁷³, sendo este último de controle da SUDENE e gestão de recursos pelo BNB.

Na década de 1990 a atuação do banco ficou marcada pela maior integração com o território nordestino, dando início a disseminação dos investimentos para as municipalidades, e pelo aumento das preocupações com a geração de emprego e fomento para a classe empresarial nordestina. Em 1996, o BNB já estava presente em todos os 1873 municípios⁷⁴ de sua área de atuação. Naquele ano, os recursos atingiram a cifra de R\$ 2,5 bilhões, com expectativa de geração de 570 mil empregos, esses valores aumentariam para R\$ 3,2 bilhões e mais de 667 mil vagas de emprego no ano de 1998⁷⁵. Em 1999, a área de atuação do Banco do Nordeste englobava não somente região nordestina, mas também as demais regiões afligidas da seca, incluindo o Vale do Jequitinhonha (MG) e o norte do Estado de Espírito Santo.

Já nos anos 2000, o Banco do Nordeste com apoio de uma carteira mais diversificada de fundos passa a destinar mais recursos para setores de infraestrutura e pesquisa⁷⁶, principalmente com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) em 2001 que teve como principal alvo o setor de infraestrutura (limitado em 80% do total de seus recursos) e que por lei deveria destinar 1,5% de cada recurso liberado para o custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia e, durante a década de sua criação ganhou participação relevante no total de empréstimos do Banco. O FDNE realizou financiamentos bilionários entre 2004 e 2015⁷⁷ nos setores de transporte e energia, a exemplo dos empréstimos destinados à Ferrovia Transnordestina e ao parque eólico no Ceará.

O FDNE assim como o FNE é articulado em conjunto com a SUDENE e o Ministério da Integração, mas seus recursos têm origem diferente e advêm de valores via Tesouro Nacional registrado no orçamento anual da União, resultados de aplicações financeiras do fundo, alienações de valores mobiliários, dividendos de ações e transferências de demais fundos de apoio a programas

⁷³ SUDENE para o FNE, SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) para o FNO e SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste) para o FCO. Ressalta-se que a SUDENE foi a primeira ser criada em 1959, a SUDECO em 1967 e a SUDAM em 2007, antes disso os fundos eram geridos por outros órgãos vinculados ao governo federal.

⁷⁴ 1955 após inclusão de parte de Minas Gerais e do Espírito Santo.

⁷⁵ Aproximadamente R\$ 8,4 bilhões em 1996 e R\$ 9,9 bilhões em 1998 (IPCA, 2015).

⁷⁶ Destacando-se em Infraestrutura.

⁷⁷ A efeito de ilustração, em 2015, o FDNE realizou financiamentos no montante de R\$ 4,9 bilhões; em 2014 somou R\$ 4,2 bilhões e em 2004, R\$ 1,6 bilhões (valores atualizados pelo IPCA 2015). O montante total durante o período não pode ser calculado devido à escassez de informações e diferenças entre os relatórios do Fundo.

e projetos de desenvolvimento que estejam vinculados a área de atuação da SUDENE.⁷⁸ Ressalva-se que, embora o FDNE tenha ganhado participação significativa, o FNE se constituiu, desde àquela época até 2017, como o principal e maior fundo gerido pelo BNB.⁷⁹

3.2.2 Estrutura

O Banco do Nordeste do Brasil é uma instituição financeira múltipla de capital aberto, sob a forma de sociedade de economia mista, logo, detém em sua composição capital privado e público e, portanto, é uma empresa que busca fomentar o desenvolvimento do Nordeste, conforme explicado na seção anterior, mas é uma empresa que objetiva os retornos dos empréstimos concedidos para encontrar o equilíbrio entre os financiamentos e a remuneração dos juros e dos investimentos para manter os acionistas e atrair capitalização no mercado para seus fundos privados e via bolsa de valores, recursos estes utilizados para a concessão de crédito ao desenvolvimento.

A estrutura do BNB apresenta vantagens no que tange à liberdade na gestão dos recursos monetários captados e sua respectiva aplicação no mercado financeiro, podendo obter retornos financeiros destes recursos antes da execução dos empréstimos, desde que atenda aos critérios e restrições dos bancos ou da união quanto ao uso final e intermediário deste recurso. O Banco do Nordeste capta recursos privados por atividade própria através da gestão de Fundos de Investimento no mercado financeiro, emissão de debentures e ações, e produtos de renda fixa como Certificados de Depósito Bancário (CDB) e Poupança; o banco também adquire recursos com instituições de financiamento do desenvolvimento atuando como intermediador e gestor de crédito concedido, por exemplo, via Banco Mundial. Já os recursos estatais têm origem de diferentes órgãos e meios, os mais relevantes são originários da gestão tributária, isenção ou captação, à exemplo do FDNE e FNE.

O maior peso do Estado (cerca de 97% do total das ações, conforme a Tabela 3) na composição acionária do BNB, possibilita que os empréstimos sejam destinados ao desenvolvimento econômico de forma mais ampla, barata e estrategicamente focalizado nesse objetivo, diferentemente do caso em que a empresa atua somente por viés de mercado. Como a maior parte dos recursos são estatais, ou de instituições com atribuições específicas, os valores devem ser distribuídos em setores essenciais ao desenvolvimento nos conformes da SUDENE ou

⁷⁸ Lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, Capítulo VII, Art. 4º.

⁷⁹ BNB - <https://www.bnb.gov.br>

da respectiva instituição. Mesclando as duas características, devem atender os planos de desenvolvimento econômico da região com crédito subsidiado à empresas e setores estratégicos.

Tabela 3 - Composição Acionária do Banco do Nordeste em 30 de junho de 2016

ACIONISTAS	Ações Ordinárias (A)	% Capital Total (A) / (ON)
União Federal	44.049.447	51,00%
BB FGEDUC FI Multimercado	30.212.568	34,98%
BB FGO FI em Ações	6.225.700	7,21%
FND	3.846.968	4,45%
Outros	2.036.781	2,36%
Total Ações (ON)	86.371.464	100,00%

Fonte: BNB (2016)

A característica presencial do Estado na composição recursos do Banco possibilita, custos de captação inferiores aos do mercado, assim o BNB pode adotar a prática de juros abaixo do mercado financeiro, essa medida abre espaço para tomadores com menor capacidade de financiamento como pequenos empreendimentos e demais empresas que são incapacitadas de buscar recursos a taxas maiores e no mercado internacional. Contudo, a possibilidade de atender empresas menores nem sempre é o critério adotado pelo Banco como será observado no caso do FNE posteriormente.

3.3 A SUDENE

3.3.1 Histórico e Atuação

A SUDENE, assim como o BNB, foi criada em virtude da necessidade de combater a estagnação econômica do Nordeste e a seca⁸⁰. A Superintendência surge em 1959 sob a liderança do Economista Celso Furtado e inicia suas operações em 1960, com objetivo de promover o desenvolvimento a partir dos moldes do pensamento cepalino.

Entre os anos de 1959-1970, a SUDENE operou conforme os seus Planos Diretores, os quais, tinham como objetivo atrair e gerar investimento na região nos setores considerados estratégicos ao desenvolvimento, que sob a ótica dos polos de desenvolvimento, estariam ligadas ao capital industrial.

⁸⁰ Ver páginas 16, 43 e 44

O Primeiro Plano Diretor percebia “as soluções para os problemas nordestinos segundo a óptica furtadiana, passavam pela modificação das estruturas produtivas da região, sem se voltar diretamente para a questão da reforma agrária” (SOUZA, 2005, p. 2) e atuava através de incentivos à indústria manufatureira da região nordestina: dedução de 50% nas declarações de Imposto de Renda (IR) das empresas jurídicas, que atuassem dentro da pauta considerada prioritária pela SUDENE e que tivessem 100% do capital social nacional e investissem ou reinvestissem no Nordeste. Contudo, esse plano favoreceu o investimento do capital industrial sulista na região nordestina, não gerando impactos significativos no crescimento do mercado interno, uma vez que os capitais investidos retornavam para a região de origem, já que no Nordeste o mercado era pouco desenvolvido e a produção dos investidores não atendiam às demandas internas da região, e sim, voltada para o exterior ou para regiões de maiores demandas (ALBURQUERQUE, 1971).

A alocação de recursos de uma região para outra por vieses do capital privado industrial apresenta um grande problema para a questão regional, semelhante ao contexto de quando poupança externa é direcionada um país, no qual esse capital tende a voltar-se para as regiões de origem, como o mercado local não era desenvolvido, o consumo daqueles que lucram na região não se volta para ela; sendo que produção desses investidores também não objetivava a atender a demanda local, e sim ao exterior ou das demais regiões de maior demanda, não havia impactos significativos no crescimento do mercado interno das regiões. Em termos de renda *per capita* [...] como um dos indicadores de desenvolvimento econômico [...] os projetos estabelecidos utilizam-se amplamente de técnicas capital-intensivas, a proporção dos lucros remetidos ao Centro-Sul ou ao exterior, em relação à renda gerada que circulará na região, é muito alta. Dessa maneira, a renda *per capita* representa muito mais uma relação de produção geográfica *per capita* do que renda efetivamente auferida pela população local.

Do total da oferta de empregos gerados no Nordeste, em São Paulo, no Rio de Janeiro e na Guanabara apenas 14,5% foram gerados no Nordeste, região que conta com uma população de quase 30% da brasileira, ao passo que somente em São Paulo, cuja população é tão-somente de 18,6% do total, gerou 64,3% dos empregos. [...] em termos de equidade [...] os efeitos redistributivos da renda, tanto pessoais quanto funcionais e regionais, foram pequenos; grande parte dos lucros fluem para fora do Nordeste e eles representam uma parcela substancial do valor adicionado. Por exemplo, enquanto no Nordeste 74% dos empregados recebiam em 1968 um salário mensal inferior a Cr\$ 120,00, em São Paulo e no Sul, tal percentagem reduz-se a 41% e 50%, respectivamente (ALBURQUERQUE, 1971, pp.101-102).

Os outros três⁸¹ Planos Diretores da SUDENE tentaram inverter sua perspectiva sobre o desenvolvimento regional. O Segundo Plano propunha modificar a região agrária da úmida zona costeira nordestina, objetivando o aumento da produtividade açucareira e a produção de outros alimentos na agricultura familiar local de forma mais específica, reduzindo a dependência de importações interestaduais. O Terceiro Plano, objetivava mudar a produtividade da região no

⁸¹ Ver página 32. I Plano Diretor da SUDENE.

semiárido transformando as estruturas ecológicas negativas providenciando métodos de contornar o problema da seca. E por fim, o Quarto Plano, tinha como missão romper as fronteiras agrícolas, permitindo integração, desde o sul baiano até o Maranhão, construindo um sistema logístico de estradas, possibilitando também a migração populacional do Nordeste para a região amazônica. Estes planos falharam no que condiz ao resultado esperado para resolver os problemas do Nordeste, sobretudo, do subemprego e da renda regional (BAER, 2009), mas a partir deles observa-se mudança nas preocupações pensamento econômico exógeno para o endógeno.

Em 1970 houve o primeiro “baque” de deterioração da reputação da SUDENE. Neste ano a seca atingiu novamente a região nordestina, e a superintendência já sobre a gestão do Ministério do Interior⁸² não teve quase nenhuma reação para combater os impactos relativos ao evento ambiental, as poucas ações que conseguiu tomar foram tardias (BAER, 2009).

Embora muitos deem crédito à SUDENE durante o período de 1970-80, conhecido como milagre econômico, pelo crescimento médio anual de 8,7% do PIB nordestino através do FINOR⁸³ (SUDENE, 1999), em função principalmente da forte atração de investimentos nacionais e estrangeiros para a região e das políticas voltadas para a produção do Nordeste, o fato é que o crescimento econômico do período advém também de muitos outros fatores como o crescimento dos preços das *commodities* que serviu de incentivo para a expansão dos setores logísticos de escoamento para os grandes produtores e, conseqüentemente, desencadeando uma série de obras importantes no Nordeste com investimentos pesados em setores chaves como o siderúrgico, petroquímico, hidroelétrico.

Baer (2009) destaca que os Planos Diretores da SUDENE estavam confiantes nos esquemas de incentivos fiscais para a região, que por sua vez, deveriam aumentar a atração de investimentos, contudo, conforme abordado por Trennespohl (2011)⁸⁴ essas políticas se esgotaram rapidamente e serviram para concentrar ainda mais a economia da região em grandes cidades como Salvador e Recife. Além disso, os incentivos firmaram-se sobre a indústria intensiva de capital e

⁸² Atualmente extinto, o órgão foi criado em 1960 objetivando centralizar as decisões federais para órgãos regionais de superintendência do desenvolvimento e que objetivassem o desenvolvimento: As superintendências e departamentos SUDENE, SUDESUL, SUDAM, SUDECO, SUFRAMA, DNOCS, DNOS, SERFHAU e CODEVASF; empresas públicas como a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e o Banco Nacional da Habitação; sociedades mistas a exemplo do Banco da Amazônia e o BNB; e outros. Decreto-Lei nº 200, 25 de fevereiro de 1967.

⁸³ Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, refere-se ao benefício fiscal concedido pelo Governo Federal aos empreendimentos instalados ou que venham a se instalar na área de atuação da SUDENE, criado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974.

⁸⁴ Ver página 28

não teve impacto significativo nos problemas estruturais do subemprego, da distribuição de renda e da concentração agrária, não havendo se quer programas específicos que vinculassem a qualidade do emprego ou a distribuição da renda.

Os Planos Diretores até a década de 1980, no que tange a resolver os problemas da desigualdade regional e também da seca nordestina, ficaram abaixo da meta, deteriorando a reputação da superintendência que já havia ficado fragilizada com a demora para tomar providencias essenciais aos problemas Nordestinos. Essas críticas somaram-se a redução dos recursos financeiros advindos do mercado internacional em função da dívida externa nacional extremamente elevada, o que em 1987 levou a decretar a moratória que cessava os financiamentos externos atraídos pela SUDENE. De forma compensatória, no ano seguinte, foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro Oeste (FCO); do Norte (FNO) e por fim o do Nordeste (FNE), este último sob controle da SUDENE e gestão financeira do BNB (os outros estavam sendo administrados pelos ministérios da fazenda e integração, até a criação da SUDECO e SUDAM) cujo recursos advinham da arrecadação tributária da União e repassado para os órgãos responsáveis. Estes fundos tinham como objetivo manter os investimentos em desenvolvimento frente aos problemas de financiamento externo da década.

A atuação do FNE entre o ano de início de sua operação, 1989, e os anos 2000 não obtiveram resultados significativos, prejudicando ainda mais a reputação fragilizada da SUDENE. O fundo foi alvo de constantes críticas a sua distribuição financeira entre os Estados e os demais setores da economia. A mancha no nome da Superintendência em virtude dos julgamentos negativos quanto a sua administração estratégica dos fundos e seus planos anuais e diretores juntou-se ao escândalo⁸⁵ de desvio de quase R\$ 2,2 bilhões dos recursos do FINOR⁸⁶ para “derrubar” a instituição em 2001⁸⁷, quando foi tomada a decisão governamental que a extinguiria e criaria a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) para desempenhar papel semelhante ao da antiga superintendência.

Em 2003, mediante a continuidade da necessidade de desenvolvimento e o distanciamento da ADENE em questões voltadas ao Nordeste assim como para solucionar o

⁸⁵A volta da SUDENE. Folha de São Paulo, 31 de julho de 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br>

⁸⁶ Segundo Centro de Estudos e Pesquisas sobre a Corrupção – CEP da UNESP, em 2001 foi realizada a CPI do FINOR que encontrou irregularidades nos financiamentos da SUDENE, como por exemplo, financiamento para empresas que não existiam ou haviam fechado e de recursos de pedidos de empréstimo que foram cancelados. Disponível em: <http://www.cepcorruptao.com.br/1990/Anos-1990-60-Escandalo-da-Sudene.pdf>

⁸⁷ Medida Provisória nº 2.146-1 de 04 de maio de 2001.

problema da seca e a preferência da Agência por financiar regiões mais ricas como Minas Gerais, particularmente em função das políticas econômicas mais liberais pela gestão da agência, geraram pressões do povo Nordestino e de políticos regionais no período de 2001-2003, forçando início ao processo de retomada da SUDENE, que em 2007 foi restituída⁸⁸ e novamente encarregada da administração do financiamento para o desenvolvimento do Nordeste, mas agora vinculada ao recém regimentado Ministério da Integração Nacional⁸⁹ (MI).

A nova SUDENE surge com uma nova visão com o objetivo de promover a articulação e o fomento da cooperação das forças sociais para promover o desenvolvimento includente e sustentável do Nordeste, a preservação cultural e a integração competitiva da base econômica da região nos mercados nacional e internacional.⁹⁰

3.3.2 Estrutura

Segundo a Lei Complementar nº 125/2007, a nova SUDENE tem como atividades: I) definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável; II) formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais; III) propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial que considerem as potencialidades e especificidades de sua área de atuação; IV) articular e propor programas e ações nos Ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra estadual ou sub-regional; V) articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas de sua área de atuação de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas; VI) atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, visando a promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais; VII) articulação com o Ministério da Integração Nacional, assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por ocasião da elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas para sua área de atuação; VIII) apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos

⁸⁸ Lei Complementar Nº 125/2007

⁸⁹ Aprovada pelo: decreto nº 5.847 de 14 de julho de 2006 e anteriormente existente pela medida provisória de nº 1.911-8, convertida na lei nº 10.683/2003

⁹⁰ Ver: <http://www.sudene.gov.br/sudene#instituicao>

e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional; IX) estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo⁹¹; X) promover programas de assistência técnica e financeira internacional; XI) propor, mediante resolução do Conselho Deliberativo, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico; XII) promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental do semiárido, por meio da adoção de políticas diferenciadas para a sub-região.

Para atingir os propósitos de suas funções, a SUDENE possui um leque de instrumentos constituído pelo Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDN); pelo FNE, pelo FDNE e dos “recursos destinados ao desenvolvimento regional de caráter constitucional, legal ou orçamentário integrarão o plano regional de desenvolvimento do Nordeste, de forma compatibilizada com o plano plurianual do Governo Federal”⁹² que compõem a sua receita.

O PRDNE, conforme estabelecido na lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, constitui-se no planejamento realizado de quatro em quatro anos para traçar as estratégias para o desenvolvimento de modo compatível com o Plano Plurianual do Governo Federal, o plano pode impactar na destinação de recursos e políticas nacionais voltadas para a região. A reunião do PRDNE é presidida pelo presidente da república, que deverá avaliar e aprovar (ou não) a programação das atividades propostas pela SUDENE e o Conselho Deliberativo. A proposta de programação é chefiada pela SUDENE e deverá compreender estratégias para com os seguintes objetivos: a) diminuição das desigualdades espaciais e interpessoais de renda; b) geração de emprego e renda; c) redução das taxas de mortalidade materno-infantil; d) redução da taxa de analfabetismo; e) melhoria das condições de habitação; f) universalização do saneamento básico; g) universalização dos níveis de ensino infantil, fundamental e médio; h) fortalecimento do

⁹¹ O Conselho Deliberativo é composto pelos governadores dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo; os Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão; os Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo; três representantes dos Municípios de sua área de atuação, escolhidos na forma a ser definida em ato do Poder Executivo; três representantes da classe empresarial e três representantes da classe dos trabalhadores de sua área de atuação, indicados na forma a ser definida em ato do Poder Executivo; o Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB; o Superintendente da Sudene.

⁹² Lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007

processo de interiorização do ensino superior; i) garantia de implantação de projetos para o desenvolvimento tecnológico; j) garantia da sustentabilidade ambiental.

Cabe também ao Conselho Deliberativo traçar as metas e apontar os setores chaves para o desencadear o crescimento da economia regional estruturando os empréstimos do FDNE e do FNE que deverão ser aprovados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e avaliando os resultados obtidos pelos respectivos programas de financiamento aprovados e executados na economia Nordestina. Nesse contexto, compete ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB ser o agente operador dos recursos do fundo executando as seguintes tarefas: a) identificar e orientar à preparação de projetos de investimentos a serem submetidos à aprovação da Sudene; b) caso sejam aprovados, os projetos de investimentos serão apoiados pelos fundos, mediante a ação do agente operador; c) a fiscalização e comprovação da regularidade dos projetos sob sua condução; d) a proposição da liberação de recursos financeiros para os projetos em implantação sob sua responsabilidade.

3.4 O FNE

3.4.1 Estrutura e Características históricas

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE foi criado em 1988 como instrumento de políticas de desenvolvimento econômico regional que, atualmente, visa atender a área de ação da SUDENE⁹³, com recursos provenientes da arrecadação do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR e do Imposto sobre produtos Industrializados – IPI na alíquota de 1,8% do total arrecadado e distribuído pela União e também, de recursos financeiros derivados do pagamento dos juros e principal do montante financiado (RESENDE; SILVA, 2014).

Por lei⁹⁴ o FNE deve destinar crédito com valores diferenciados para setores estratégicos da economia Nordestina e a região que abrange o semiárido⁹⁵ brasileiro, no qual 50% do total dos recursos devem destinar-se somente ao semiárido e junto ao restante, serem aplicados de acordo com os Planos Regionais de Desenvolvimento (nacional) e o PRDNE (regional)

⁹³ Quando a SUDENE deixou de operar a gestão do FNE era realizado pelo Ministério da Integração e a ADENE, portanto atribuir a “área de atuação” da SUDENE dentro deste período torna-se inadequado.

⁹⁴ Lei nº 7.827, de 27/09/1989

⁹⁵ Além do Nordeste, o norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

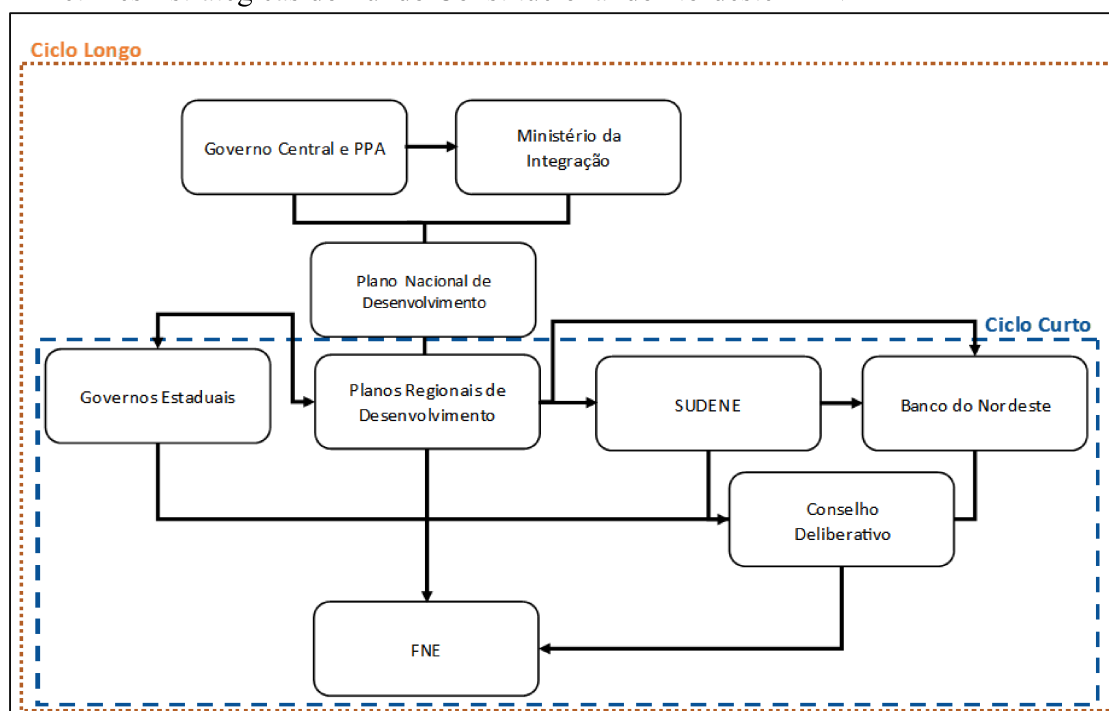
atendendo as seguintes diretrizes: a) a concessão de financiamentos devem ser exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas; b) propor ação integrada às instituições federais sediadas nas regiões; c) dar tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e mini produtores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e às que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas; d) a preservação o meio ambiente; e) a adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos; f) conjugar o crédito a assistência técnica, em casos de setores tecnologicamente carentes; g) realizar orçamentação anual das aplicações dos recursos; h) uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, com limitação das responsabilidades de crédito por cliente ou grupo econômico, de forma a atender um universo maior de beneficiários e assegurar racionalidade, eficiência e retorno às aplicações; i) dar apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades inter-regionais de renda; j) é proibido de aplicar recursos a fundo perdido; k) realizar programação anual das receitas e despesas com detalhamento que dê transparência à gestão do Fundo e favoreça a participação das lideranças regionais com assento no conselho deliberativo das superintendências regionais de desenvolvimento; l) divulgar as exigências de garantias e outros requisitos para a concessão de financiamento.

Dados critérios supracitados, ressalta-se que as estratégias de aporte do FNE metamorfoseiam-se em dois ciclos de tempos, divididos de acordo com as entidades que são capazes de interferir na gestão e alocação dos recursos (Quadro 1): 1) Ciclo Curto, quando as mudanças ocorrerem conforme os órgãos que detém controle e gestão direta dos seus recursos e que por lei conduzem e transformam as estratégias anualmente de acordo com as diretrizes e revisões realizadas pela SUDENE; e 2) Ciclo Longo, quando a estruturação das táticas ocorrerem de acordo com as transformações da perspectiva Nacional de desenvolvimento regional e as metas traçadas pelo PRDNE e o Ministério da Integração em conjunto com o Governo Central, de quatro em quatro anos nos conformes do Plano Plurianual (PPA).

No Ciclo Curto, as mudanças propostas pela SUDENE terão menor capacidade de transformação, dada a obrigatoriedade de concatenar suas medidas com as diretrizes do PRDNE. O Ciclo Longo, por sua vez, é detentor da maior amplitude de transformação na gestão e na

proposição de estratégias de alocação dos recursos. Ressalta-se, que é no Ciclo Curto que se encontra maior proximidade com as realidades regionais, visto que são os membros integrantes do Conselho Deliberativo (ver página 60) que traçam estratégias anuais para às realizações financeiras do Fundo, logo detêm maior capacidade de visualizar as dificuldades locais e adaptar as diretrizes nacionais com as setoriais, locais e regionais, por isso, os relatórios dos órgãos de maior proximidade com a gestão do fundo tem como tarefa a fundamentar as bases para tomada de medidas de adaptação dos “gestores” do Ciclo Longo.

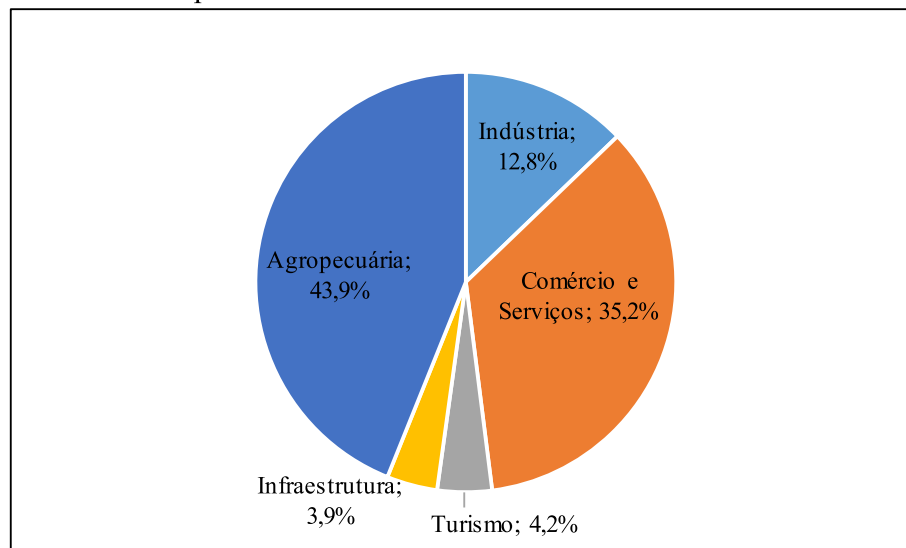
Quadro 1 - Estrutura Hierárquica Classificada em Ciclos de Tempo para Mudança nas Diretrizes Estratégicas do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SUDENE, Constituição Federal, BNB (2015)

Outra característica que se pode observar a partir das diretrizes refere-se à distribuição dos recursos em setores da economia, como a atribuição, conforme a diretriz “c” que propõem tratamento preferencial à produção de mini e pequenos produtores rurais e micro e pequenas empresas, intensivas em matérias-primas e mão-de-obra locais e voltadas ao setor alimentício e de produtos básicos de consumo. Desta forma, historicamente as alocações dos recursos se concentram na Agropecuária, representando 43,9% do total aportado pelo Fundo (desde o início das suas atividades) e no setor de Comércio e Serviços (35,2%). Ambos, setores que possuem características dentro do critério “c”.

Gráfico 5 - Distribuição (%) dos Recursos¹ totais do FNE acumulados de 1989 até 2015 por Setor de Atividade



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração ¹ajustados pelo IPCA 2015 e base em R\$ reais (2015)

Observa-se alguns problemas estruturais do FNE: 1) as metas e objetivos gerais são traçados generalizando os problemas da região para todos os Estados. Assim, as diretrizes propostas pelo Ciclo Longo acabam fugindo no decorrer do tempo, das necessidades estaduais específicas, que são encontradas ao longo do Ciclo Curto; 2) a mudança estratégica mais ampla na atuação do Ciclo Curto pode ter defasagem de até três anos para ser articulada com êxito, porque deve seguir as determinações do Ciclo Longo, dificultando medidas necessárias no curto prazo e o aproveitamento de oportunidades locais; 3) as diretrizes por lei do FNE caem na armadilha apresentada no PDI, que se manifesta pela dificuldade de encontrar relação do FNE com o desenvolvimento local⁹⁶, pois embora assuma a necessidade de criação de novos polos e atuação em novas atividades, favorece estruturalmente aquelas que já possuem certo grau de desenvolvimento, visto que exige contrapartidas e garantias para o financiamento, dificultando a criação de atividades inexistentes, principalmente em municípios pequenos e com menos recursos financeiros públicos e privados; 4) a distribuição dos recursos do FNE com primazia aos setores abundantes de mão de obra, sobretudo na Agropecuária, que em sua maioria reflete o objetivo de

⁹⁶O pressuposto de atuar em regiões que apresentam certo grau de desenvolvimento ou desenvolvimento em uma certa atividade econômica específica para que o FNE financie, constitui um problema de causalidade no que se refere ao FNE de fato desenvolveu a atividade no tempo posterior ou se ela, por já ter certo grau de desenvolvimento seria capaz de desenvolver-se por si só e o FNE atuaria como facilitador, assim como ocorre no PDI.

gerar mais emprego e renda tem efeito curto, pois não acompanha melhorias técnicas, visto que não atende ao critério “f” pois o setor não é intensivo em capital e novas tecnologias, e, portanto, tem pouco impacto sobre a produtividade⁹⁷; 5) 50% dos recursos do FNE são destinados por lei à região do semiárido brasileiro, tendo em vista esse percentual, de 1994 até 2015 o valor destinado ao semiárido somaria a cifra de R\$ 78,2 bilhões⁹⁸, considera-se que a alocação destes recursos tenderia a apresentar maiores “impactos marginais” na economia e no combate à desigualdade regional, se aplicados àquelas regiões e municipalidades mais carentes de estrutura e recursos, dotadas de indicadores socioeconômicos fragilizados. O Estado do Maranhão, por exemplo, que tem o PIB *per capita* mais baixo do país⁹⁹ e o segundo menor IDH¹⁰⁰, não possui municípios em território semiárido, o que alija o Estado da destinação de 50% do FNE (Gráfico 6).

O Gráfico 6 apresenta a distribuição histórica dos recursos totais do FNE acumulados entre 1989 e 2015, conforme a área de atuação do Fundo. Com base nos dados, percebe-se a concentração dos montantes do financiamento na Bahia (52,5%) e no Ceará (26,5%), no qual a soma de todos os outros nove estados beneficiados totaliza apenas 21% do recurso.

Olhando para o Gráfico 6, é possível que se ressalte a ideia de que o Estado do Maranhão historicamente foi o quarto maior receptor de financiamentos do FNE, com 4,8% do total e, portanto, não se devesse utiliza-lo como exemplo para a crítica realizada no anteriormente, mas é na verdade isso que o faz sê-lo um excelente arquétipo. Primeiro, por ser o único Estado do Nordeste que não integra o semiárido; segundo, porque os três outros Estados acima no *ranking* de receptor possuem os maiores PIB do Nordeste e juntos Bahia, Ceará e Pernambuco somam 54,2% dos recursos totais históricos do FNE, deixando apenas 45,8% para ser distribuído entre as demais Unidades da Federação; deste montante resultante, parte deve ser atribuída a Minas Gerais que possui o terceiro maior PIB brasileiro e ao Espírito Santo (11º maior), enquanto Alagoas que atende tanto o critério do semiárido quanto de tamanho da economia (menor do Nordeste) recebe a segunda menor parcela dos recursos do Fundo; terceiro, o Maranhão é o estado com a quarta maior população da Região, menor PIB *per capita* e maior número de municípios no ranking dos 100

⁹⁷ Nesse aspecto o adicional de mão de obra no setor sem o acompanhamento tecnológico ou de capital tem pouco impacto na produtividade geral, embora possa vir a ter adicionais de renda por trabalhador. Em municípios pequenos com crescimento populacional que não conseguem aumentar a produtividade o efeito pode até ser nulo.

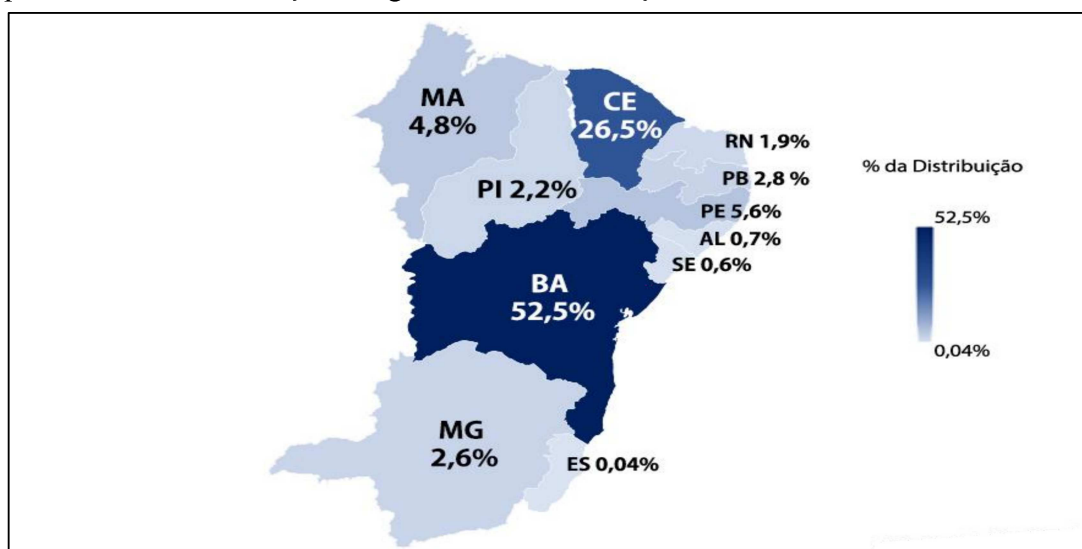
⁹⁸ Fonte: Ministério da Integração – Valor a preços de 2015. Utilizou-se de 1994 até 2015 em virtude das elevadas taxas de inflação entre 1989-1993.

⁹⁹ Conforme pesquisa do IBGE para o PIB de 2014.

¹⁰⁰ Consultado no Atlas Brasil conforma a última pesquisa do IDH (2010), disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/consulta/>

menores IDHs do país, portanto sua posição como quarto lugar no *ranking* deve ser criticada e analisada com ainda mais cautela.

Gráfico 6 - Distribuição (%) dos Recursos totais¹ do FNE acumulados de 1989 até 2015 por Unidade da Federação Integrante Área de Atuação da Sudene



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração ¹valores à preços de 2015 e valor base em R\$ (2015)

Com base nessas análises, pode-se afirmar que existem sérios problemas de alocação dos recursos do FNE, no que condiz à distribuição entre Unidades da Federação e suas necessidades, que por sua vez possa reduzir de forma aparente a desigualdade entre as mesorregiões brasileiras, pode simultaneamente fortalecer os polos econômicos dentro da região beneficiando os tomadores de empréstimo com maior capacidade de pagamento, que por sua vez podem adquirir recursos por outros meios, deixando a quem estados mais necessitados como ocorre com Alagoas.

Além disso, existe o problema do critério climático, que inclui Estados com economias “grandes” como Minas Gerais e exclui o Maranhão. Outro dilema consiste na repartição por setores da economia e os critérios de alocação, que abrem pouco espaço para o desenvolvimento das técnicas e da produtividade nas regiões menos detentoras de capital e extremamente abundantes de mão de obra, visto que a maioria dos recursos do FNE não são direcionados para a inovação e desenvolvimento em tecnologia e educação e, a alocação de seus recursos nas regiões mais pobres não possuem apoio técnico, dificultando o retorno dos financiamentos tanto para empresa tomadora quanto para o banco, sobretudo, quando se trata de empreendimentos de menor porte.

Essas lacunas abrem espaço para análises de impacto dos recursos do Fundo na economia Nordestina como um todo, seria o FNE capaz de proporcionar crescimento ou desenvolvimento econômico no Nordeste? Seriam esses impactos maiores ou menores nos Estados e municípios mais pobres? Estariam os impactos mais correlacionados a quantidade de recursos financiados ou ao tamanho dos municípios? Quem são os maiores beneficiados pelo financiamento? Quais Setores? Quais empreendedores?

A maioria dessas questões levantadas já foram exploradas por um leque razoavelmente abrangente de autores, parte deles integrantes das instituições que articulam o FNE, e parte destas análises presentes nos relatórios e estudos institucionais. Nesta seção serão apresentados alguns destes estudos realizados sobre FNE que serviram de inspiração e base para a realização deste trabalho, com a ressalva de que estes estudos e relatórios costumam assumir caracteres específicos que, atribuem análises a um setor em particular, a um Estado, município (s) ou ao agregado da Região Nordeste, havendo, no entanto muito pouco material no que se refere a estudos sobre o Estado do Maranhão isoladamente, o que torna mais relevante a realização das análises a serem apresentadas nas seções seguintes.

Questões relativas ao cruzamento da alocação dos recursos nas várias categorias prioritárias reguladas por lei e diretrizes do FNE e a distribuição efetiva dos financiamentos mediante as estruturas da economia regional e local receptora dos valores que consiste na investigação e classificação da necessidade de financiamento das regiões na dispersão dos montantes entre setores da economia diante das características da região, Estado ou município; e na repartição por porte do tomador de empréstimo e a mensuração de seus impactos em variáveis econômicas tais como o crescimento do PIB e PIB *Per capita* e a geração de emprego e renda nas localidades financiadas, foram objetos de estudos e análises de pesquisadores e estudiosos como Silva, Matos e Santos (2016) ao avaliar os casos do Estado de Sergipe e Pernambuco¹⁰¹; Resende e Silva (2014) sobre o Estado da Bahia; e Silva, Resende e Silveira Neto (2007; 2009), Resende (2012; 2014), Galeano e Feijó (2012) e Soares, Sousa e Pereira Neto (2009) na elaboração do estudo regional chegam em conclusões que seguem no rumo das críticas supracitadas na seção anterior.¹⁰²

Na abordagem sobre Sergipe entre 2000-2010 os autores observam a concentração dos financiamentos do FNE no setor rural, aquele que no Estado gera menos emprego dentre os setores

¹⁰¹ Estudos separados ver Santos, Matos, Silva (2016) para Pernambuco e Silva, Matos, Santos (2016) para Sergipe

¹⁰² Páginas 62-63

financiados. Também apontam que, embora em quantidade de financiamentos cedidos a maioria destine-se ao pequeno e médio, quando trata-se do montante existe aglomeração do valor financiado em grandes empresas. Além disso, a maior parte dos recursos destina-se a microrregiões com maior participação no PIB estadual. Contudo houveram casos de municípios e microrregiões com PIB *per capita* abaixo da média que receberam recursos acima da média estadual, contudo, não apresentaram mudanças expressivas em sua estrutura produtiva para o crescimento.

Para Pernambuco entre 2000 e 2010, o cenário de direcionamento dos financiamentos às grandes empresas é igual ao de Sergipe, com número de operações de financiamento maior nos pequenos proprietários, mas com maior parte do volume financeiro centrado nos grandes empreendimentos, a análise também concatena com o estudo para Sergipe no que tange a distribuição microrregional e municipal dos recursos concentrando-se naqueles com maior PIB. Contudo observa-se relação positiva quanto a alocação dos recursos em setores que mais contribuem para o PIB e geração de emprego em Pernambuco (SANTOS; MATOS; SILVA, 2016).

Com isso, os fundos são importantes fontes de recursos para as economias receptoras. O FNE tem dado algumas contribuições para o desenvolvimento da região Nordeste e diminuição das desigualdades inter-regionais. No que concerne à diminuição das desigualdades intrarregionais, apesar de falhas na distribuição, seja espacial ou por porte do tomador, o FNE contribuiu de certa forma para a desconcentração. No entanto, eles possuem capacidade limitada de configurar-se como política regional, é necessário aperfeiçoamento nos mecanismos de repasses dos recursos para melhor distribuição deste e maior inclinação do Governo Federal com vistas a ações para promoção do desenvolvimento regional articulado e a modernização da economia da região.” (SILVA; MATOS; SANTOS, 2016, p. 25).

No estudo sobre a economia baiana, o enfoque é a análise de impacto do recurso financiado no PIB. Nessa análise, Resende e Silva (2014) concluem que nos anos de 2004-2010 existe correlação positiva entre os investimentos do fundo e o PIB *per capita* da Bahia, contudo a maior parte dos recursos destina-se ao setor Agropecuário e apresentou redução relativa na alocação para Indústria e Comércio e Serviços, o problema apresentado pelos autores, consiste no fato de que o único setor que apresentou correlação positiva relevante com o crescimento do PIB baiano foi o a Indústria, portanto, concluí que existe problema na estratégia de alocação adotada no decorrer do período.

Já no contexto regional, os resultados do Fundo variam de acordo com o período e a estratégia de avaliação. Silva, Resende e Silveira Neto (2007) analisaram por duas vezes os impactos do FNE em empresas financiadas; Em estudo de 2007 apontaram que no período de 1995-1998 as empresas financiadas pelo FNE aumentaram o número de empregados, enquanto no

período de 1995-2000 os impactos são inexistentes. Já em 2009, quando abordaram o período de 2000-2003, encontraram resultado positivo na geração de emprego mas sem impactos no salário médio dos trabalhadores. Soares, Sousa e Pereira Neto (2009) também abordaram o mesmo tema no período de 1999-2005 e encontraram resultado similar, crescimento no emprego e na massa salarial, mas sem impacto relevante no salário médio.

Dentro da região Nordeste, também foi estudado os impactos no PIB *per capita* e na produtividade do trabalho. No período de 2000-2008, utilizando-se também de recursos advindos do BNDES, Galeano e Feijó (2012) não encontraram impactos significativos dos investimentos sob tais variáveis. Resende (2014) realiza estudo similar para encontrar impactos do Fundo no PIB *per capita* do Nordeste, contudo ele realiza a pesquisa em camadas, de modo que ao tratar-se da economia Nordestina como um todo, obteve resultados com baixa correlação, contudo, em análise microrregional e municipal os impactos no PIB *per capita* foram relevantes e positivos.

É com base nesses estudos e seus resultados que este trabalho propõe realizar pesquisa semelhante abordando o Estado do Maranhão no período de 2006-2014, objetivando analisar a existência de impacto dos recursos do FNE nas variáveis do PIB e do mercado de trabalho dentro dos setores da economia Maranhense, pois, somente tendo em base esse tipo de análise para todos os Estados pode-se criticar de fato, a eficiência da distribuição alocativa dos recursos do FNE na região Nordestina, e em caso específico, sua eficiência dentro na economia maranhense. Para isso, na seção seguinte será abordado uma análise das características do FNE no Maranhão e a estrutura econômica do Estado para os dados que serão utilizados como base de comparação entre recursos financeiros e a estrutura da economia maranhense.

4 O FNE E O MARANHÃO

Nesta seção, serão apresentadas sob o corte estadual, as características agregadas do FNE no Estado do Maranhão e a sua distribuição setorial e por porte da empresa tomadora de recursos. Além disso, serão exibidos os dados utilizados para comparar com os financiamentos do FNE, como por exemplo, as séries históricas da distribuição do Emprego Formal, da Remuneração Média e do PIB nos setores da Indústria, Comércio e Serviços e Agropecuária.

Por fim, também para efeito de análise, foram realizadas algumas correlações estatísticas com objetivo de identificar as relações lineares entre as variáveis e abrir espaço para possíveis estudos futuros de causalidade dos impactos dos financiamentos do FNE no Maranhão.

4.1 Método de Análise

A análise desta seção, adota como metodologia principal o estudo descritivo e qualitativo acerca dos recursos do FNE aplicados no Estado do Maranhão, deste modo, busca levantar as características do Fundo e relacionar com as características da economia maranhense para avaliar a eficiência quanto a alocação dos montantes financeiros do FNE dentro do Estado.

Em segundo plano, busca trazer noções estatísticas de correlação entre as variáveis que constituem o FNE e as que constituem a economia maranhense, com intuito de observar se existe espaço para análises de causalidade.

As referidas variáveis, serão estudadas no período de 2006-2015 e podem ser divididas quanto ao FNE e quanto ao Maranhão. As variáveis investigadas do FNE foram fornecidas pelo Ministério da Integração Nacional via solicitação formal e são, dentro do período de análise: os valores dos financiamentos, o porte dos tomadores de recursos e o setor da economia receptor do recurso; e para as variáveis maranhenses são: o PIB total do estado e por setor da economia; a população ocupada total e por setor; o número de empregos formais totais e por setor; a remuneração total e por setor e a remuneração média e por setor.

A classificação do porte da empresa é mesma utilizada pelo Banco do Nordeste em seus relatórios de gestão do Fundo, categorizadas em Mini, Micro, Pequenas, Pequeno-Médio, Médio e Grande empresas ou produtores rurais, de acordo com a receita operacional bruta/renda agropecuária anual em reais, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Classificação de Porte de Empresas e Produtores Rurais

Porte dos Beneficiários	Receita operacional bruta anual/renda agropecuária bruta (R\$ 1,00)
Mini/Micro (*)	Até R\$ 360.000,00
Pequeno	Acima de R\$ 360.000,00 até R\$ 3.600.000,00
Pequeno-Médio	Acima de R\$ 3.600.000,00 até R\$ 16.000.000,00
Médio	Acima de R\$ 16.000.000,00 até R\$ 90.000.000,00
Grande	Acima de R\$ 90.000.000,00

Fonte: Banco do Nordeste (2017) (*) Inclui Microempreendedores Individuais (MEI), definidos pela Lei Complementar 139, de 10/11/2011, como empresários individuais que tenham auferido receita bruta no ano anterior de até R\$ 60.000,00. NOTA 1: Para efeito da classificação de produtores rurais, a apuração da renda agropecuária bruta anual terá por base o preço de mercado vigente na data da apresentação da proposta.

Os setores da economia utilizados foram a Agropecuária; a Indústria e Comércio; e Serviços¹⁰³, conforme utiliza-se pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para agregar os valores adicionados do PIB dentro de um período e apresentar os resultados de uma economia.

O PIB mede o valor da produção de uma região em determinado período, a divisão setorial, mede a produção regional naquele determinado setor da Economia. Os dados para o PIB de 2006-2014 foram obtidos pelo IBGE, e para 2015 foi utilizado a projeção do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

A população ocupada abrange o contingente de trabalhadores em determinada região e ou atividade a partir de certa idade, no caso, foi utilizado a partir da base do IBGE a população ocupada por setor com 10 anos ou mais de idade no Estado do Maranhão.

O Emprego Formal, mede a parcela da população de trabalhadores que possui carteira assinada e tem os direitos do trabalho garantidos conforme a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e é obtida pelo Sistema RAIS (Rais Relacao Anual de Informacoes Sociais).

A remuneração total é a soma de todas as remunerações de um período em determinada região, no caso, a atribuição por setores da economia, é a remuneração de todos os trabalhadores do setor em determinada região.

A remuneração média é a remuneração total de um período dividida pelo contingente de trabalhadores de uma região, a divisão por setor implica na remuneração média do trabalhador em determinado setor da economia de uma região específica.

¹⁰³ O IBGE utiliza Serviços que abrange o comércio e a administração pública, aqui será adotado como Comércio e Serviços para ficar nos mesmos moldes dos dados do FNE.

O período de 2006 até 2015 como corte temporal, origina de dois fatores em especial: o primeiro refere-se ao número de estudos sobre o tema realizados em períodos prévios (embora não abordando o Maranhão) e o segundo, encontra-se na disponibilização de dados, sobretudo, quanto à abertura por setores da economia em Agropecuária, Comércio e Serviços e Indústria.

As análises de correlação linear tem o intuito investigar se existe alguma força ou relação entre as variáveis do FNE agropecuário, FNE industrial, FNE Comércio e Serviços, que refere-se ao montante do FNE aplicado no setor de referência, com o PIB, PIB *per capita*, emprego formal e a remuneração dos trabalhadores, conforme a equação abaixo onde: “r” é o coeficiente de correlação, “n” é o número de períodos, e, “x” e “y” são as variáveis que serão correlacionadas. Destaca-se que a análise de correlação não implica em causa ou consequência das forças encaixando-se apenas como um estudo inicial para descobrir se x e y possuem alguma característica compartilhada ou correlata para suas transformações no decorrer do tempo n.

$$r = \frac{(n(\sum xy) - (\sum x)(\sum y))}{(\sqrt{[n\sum x^2 - (\sum x)^2][n\sum y^2 - (\sum y)^2]})}$$

As análises estatísticas de correlação foram calculadas utilizando-se de dois softwares: Microsoft Excel 2016 e Eviews 9. Os resultados das correlações foram testadas pelo teste-t de hipótese, admitindo nível de significância de 5%, com objetivo de averiguar os valores obtidos nas correlações dos pares de variáveis utilizados quanto a existência ou não de correlação significativa, de acordo com a fórmula abaixo, onde t é o valor do teste, r é o coeficiente de correlação e n o número de pares correlacionados. O teste deve avaliar duas hipóteses, se há correlação significativa e ou se a correlação é nula.

$$t = \frac{r}{\left(\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}\right)}$$

A região de rejeição da hipótese nula é determinada por $t > 2,306$ ou $t < -2,306$, se o cálculo de t com base nos coeficientes de correlação atenderem a esse critério, rejeita-se a hipótese e nula e pode-se dizer que existe correlação entre os pares de variáveis analisados.

Com base nesses dados e métodos define-se que este estudo objetiva investigar as características do FNE no Maranhão para os anos de 2006-2015 quanto a distribuição dos recursos financeiros na economia estadual e seus possíveis impactos nos agregados socioeconômicos do mercado de trabalho e na produção por setores da Economia.

4.2 O FNE no Maranhão

Entre 2006 e 2015 o FNE emprestou R\$ 126,4 bilhões para financiamento da economia nordestina e do semiárido. Deste montante total, o Maranhão abocanhou R\$ 14,2 bilhões (11,2%), posicionando-se como o quarto maior tomador de empréstimos do Fundo dentre as demais Unidades da Federação, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Valores Financiados pelo FNE distribuídos por Unidades da Federação entre 2006-2015 e participação (%) do total acumulado do período. (Em R\$ milhões e a preços de 2015¹)

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Part (%)
BA	2.559,2	2.071,4	3.018,0	2.667,4	3.728,3	3.671,8	3.050,7	3.578,6	3.837,3	3.211,6	31.394,4	24,8
CE	1.008,0	868,9	1.993,1	2.410,9	2.789,3	2.365,6	1.969,8	1.992,1	1.842,0	1.795,3	19.035,1	15,1
PE	915,6	855,0	1.429,6	2.060,5	2.288,3	1.846,4	3.538,4	2.145,5	2.095,5	1.229,9	18.404,7	14,6
MA	796,6	895,2	1.476,0	1.997,9	1.306,3	1.993,5	1.355,1	1.663,2	1.469,3	1.218,3	14.171,5	11,2
PI	442,4	355,9	614,6	684,5	1.087,9	1.095,9	1.251,3	1.363,0	1.244,8	1.061,5	9.201,7	7,3
RN	469,4	310,4	780,7	1.017,4	1.036,9	1.199,0	793,7	941,4	998,1	595,7	8.142,7	6,4
PB	532,3	445,5	666,4	815,9	752,7	590,2	782,8	899,4	608,2	631,5	6.724,9	5,3
SE	380,3	334,4	640,9	650,5	620,4	501,8	593,3	669,9	1.306,8	372,1	6.070,5	4,8
MG	288,4	301,7	532,1	425,6	685,8	671,8	852,7	637,3	613,0	796,9	5.805,4	4,6
AL	385,7	407,0	571,8	704,4	654,6	561,3	641,1	757,2	635,9	430,7	5.749,7	4,5
ES	105,2	139,1	187,2	165,1	170,1	143,3	101,0	340,7	238,2	151,8	1.741,6	1,4
Total	7.883,2	6.984,6	11.910,5	13.600,2	15.120,5	14.640,5	14.929,7	14.988,4	14.889,2	11.495,2	126.442,0	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração. ¹ inflacionados pelo IPCA (2015)

Quanto a distribuição do FNE por setor da economia no Estado, entre os anos de 2006 e 2015, o Setor que mais recebeu recursos foi a Agropecuária com a cifra de R\$ 8,1 bilhões, seguido do Comércio e Serviços que somou R\$ 3,4 bilhões conforme a Tabela 6 e, o setor que menos captou recursos do FNE foi o de Infraestrutura (R\$ 947,8 milhões).

Como o setor de infraestrutura possui características diferentes dos demais, menos dados disponíveis para análise e também passa por mudanças no seu processo de alocação do FNE¹⁰⁴, a partir deste ponto ele será colocado à parte do estudo deste trabalho. A escolha por apresentá-lo anteriormente foi para ilustrar a distribuição com maior eficiência e deixar claro a existência da categoria (infraestrutura) para evitar possíveis questionamentos quanto a soma dos três setores que serão utilizados e portanto, nem sempre somarão o equivalente ao valor do FNE total.

¹⁰⁴ Em 2016 em apresentação do FNE no Nordeste, foi anunciado pelo BNB que o setor de infraestrutura terá metodologia diferenciada para os investimentos.

Tabela 6 - Distribuição dos Recursos Financiados pelo FNE por Setores da Economia no Estado do Maranhão de 2006 até 2015, Participação (%) do total acumulado e média no Período. (Valores em R\$ milhões a preços de 2015¹)

Setor/ano	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços	Infraestrutura	Total
2006	646,0	36,6	114,1	-	796,6
2007	543,1	57,5	278,8	15,9	895,2
2008	757,6	456,9	249,0	12,5	1.476,0
2009	786,8	218,3	450,2	542,7	1.997,9
2010	832,4	86,3	323,4	64,2	1.306,3
2011	972,0	541,8	399,5	80,2	1.993,5
2012	812,2	75,2	324,8	142,9	1.355,1
2013	992,4	91,1	489,3	90,4	1.663,2
2014	913,7	134,3	421,3	-	1.469,3
2015	836,8	36,2	345,3	-	1.218,3
Total Part (%)	8.092,8	1.734,3	3.395,6	948,8	14.171,5
Part (%)	57,1	12,2	24,0	6,7	100,0
Média	809,3	173,4	339,6	135,5	1.417,1

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração. ¹valores inflacionados pelo IPCA (2015)

Ao analisar o montante do FNE entre 2006 e 2015 em percentual do PIB do Estado (Tabela 7), verifica-se que o Fundo representa na média do período 2,11% do PIB maranhense, no qual FNE Agropecuária possui o peso médio de 1,2%; o FNE Comércio e Serviços de 0,5% e o FNE Indústria 0,26%.

Tabela 7 - Relação (%) entre Montante do FNE Total e por Setor em percentual do PIB do Maranhão de 2006 a 2015

FNE/Setor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Média
Total	1,62	1,72	2,47	3,37	2,01	2,89	1,80	2,09	1,71	1,45	2,11
FNE Comércio e Serv.	0,23	0,54	0,42	0,76	0,50	0,58	0,43	0,61	0,49	0,41	0,50
FNE Agropecuária	1,31	1,04	1,27	1,33	1,28	1,41	1,08	1,25	1,06	1,00	1,20
FNE Indústria	0,07	0,11	0,76	0,37	0,13	0,79	0,10	0,11	0,16	0,04	0,26

Fonte: Ministério da Integração, IBGE. Valores inflacionados pelo IPCA (2015)

Em análise “intra” setores, ou seja do recurso do FNE aplicado em um determinado setor em percentual do PIB do mesmo setor, o FNE Agropecuária entre os anos de 2006 a 2015 representou 6,9% do PIB do Setor da Agropecuária, enquanto o FNE Comércio e Serviços e o FNE indústria, respectivamente 0,75% e 1,6% do PIB de seus referidos setores (Tabela 8).

Tabela 8 - Relação (%) entre Montante do FNE e PIB total e por Setores da Economia do Estado do Maranhão de 2006 a 2015

FNE Setor/PIB Setor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	201	201	Médi a
									4	5	
Total	1,62	1,72	2,47	3,37	2,01	2,89	1,80	2,09	1,71	1,45	2,11
FNE Comércio e Serv.	0,36	0,84	0,68	1,11	0,74	0,89	0,63	0,91	0,72	0,61	0,75
FNE Agropecuária	7,89	5,61	5,71	7,99	7,42	8,04	7,19	7,54	6,11	5,57	6,91
FNE Indústria	0,38	0,62	4,53	2,40	0,84	4,49	0,60	0,71	1,05	0,30	1,59

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração, IBGE. Valores inflacionados pelo IPCA (2015)

No comparativo apresentado nas Tabelas 6, 7 e 8 nos financiamentos por setor da economia no acumulado entre 2006-2015, observa-se que os investimentos do FNE aglomeram-se no setor da Agropecuária (57,1%), seguido por Comércio e Serviços (23,9%). Estes dois setores carregaram 81% dos recursos destinados a economia maranhense, somando a cifra de R\$ 11,5 bilhões (Tabela 5).

Quanto às operações de financiamento no Maranhão, o FNE realizou 502,7 mil aplicações entre 2006 e 2015, distribuídos entre empresas de vários portes. A maioria dos pedidos atendidos foram a mini e pequeno-médio empresas que juntas possuem respectivamente 95,14% e 3,25% do total de pedidos no período, totalizando em 494,7 mil pedidos. As duas categorias de maior porte atendidas pelo FNE, Grande e Médio, não chegam a 1% do total de atendimentos. (Tabela 9)

Tabela 9 - Valor financiado, quantidade de pedidos atendidos pelo FNE por Porte das Empresas no Maranhão e participação do total acumulado no o período de 2006 até 2015. (Valores em R\$ milhões a preços de 2015¹)

Porte da empresa	R\$	Qtd	R\$(%)	Qtd (%)
Grande	6.055,00	1.031	42,73	0,21
Médio	1.879,12	2.589	13,26	0,51
Micro	150,61	3.833	1,06	0,76
Mini	3.170,31	478.307	22,37	95,14
Pequeno	-	-	0,00	0,00
Pequeno-médio	2.111,95	16.360	14,90	3,25
Não especificado	804,51	602	5,68	0,12
Total Geral	14.171,49	502.722	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Integração, ¹valor inflacionado pelo IPCA (2015)

No que tange ao valor das contratações, as mini e pequenas-médio empresas respondem juntas por apenas 37,3% dos recursos, enquanto as empresas de Grande porte recebem 42,7% e as de Médio 13,3% somando mais da metade dos recursos de financiamento do Estado (60%), o que deixa claro que a alocação de recursos do FNE não está condizente com suas diretrizes gerais de favorecer ao pequeno empreendedor.

Na análise por setor da economia e porte do tomador no período de 2006-2015, os recursos da Agropecuária concentraram-se em empresas de categoria Mini (39,2%) e Grande (35,7%); os da Indústria, sobretudo em Grandes empresas (61,1%); e os do Comércio e Serviços nas categorias Grandes (40,7%) e Pequenas (33,6%) empresas. Pode-se dizer, portanto, que há enorme concentração do valores financiados na categoria de Grandes empresas para todos os setores da Economia Maranhense, conforme a Tabela 10.

Tabela 10 - Distribuição dos Recursos do FNE por Setores da Economia e Porte do Tomador Acumulado no período de 2006-2015 (Total em R\$ e Participação em %)

Setor	Agropecuária		Indústria		Comércio e Serviços		
	Porte	Total	Part(%) total FNE	Total	Part(%) total FNE	Total	Part(%) total FNE
Grande		2.887,65	35,67	1.060,38	61,14	1.381,26	40,68
Médio		705,90	8,72	367,13	21,17	583,02	17,17
Micro		-	-	15,31	0,88	135,30	3,98
Mini		3.170,11	39,16	2,51	0,14	-	-
Pequeno		762,65	9,42	209,74	12,09	1.139,56	33,56
Pequeno-Médio		568,83	7,03	79,21	4,57	156,47	4,61
Total FNE		8.095,13	57,11	1.734,28	12,24	3.395,61	23,96

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração, 'valores inflacionados pelo IPCA (2015)

A concentração dos recursos por setor e porte do tomador também pode ser observada historicamente conforme a Tabela 11, que permite ver as oscilações periódicas da distribuição entre os setores da economia e o porte da empresa. Nesse aspecto, destacam-se os anos de 2008, 2009 e 2011 pela concentração dos recursos na categoria de Grande porte acima da média do período de análise (2006 a 2015), em virtude sobretudo de grandes montantes da categoria aplicados na Agropecuária.

Tabela 11 - Distribuição anual dos recursos do FNE por Porte do Tomador e Setor da Economia, Total e Participação do período 2006 a 2015
(Valores¹ em R\$ milhões e Participação em %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Part(%) total FNE
GRANDE	187,4	399,4	1.001,6	1.441,0	607,5	949,1	227,7	513,2	446,3	281,9	6.055,0	100,0
Agropecuária	137,9	178,2	493,9	467,5	402,2	480,3	99,6	219,3	214,2	194,5	2.887,6	47,7
Indústria	20,5	29,2	392,8	157,1	1,9	359,0	-	34,6	65,3	-	1.060,4	17,5
Comércio e Serviços	29,0	176,1	102,4	273,8	139,2	109,9	128,1	168,8	166,8	87,3	1.381,3	22,8
infraestrutura	-	15,9	12,5	542,7	64,2	-	-	90,4	-	-	725,7	12,0
MEDIO	92,0	118,4	212,7	203,5	247,2	417,7	280,6	128,7	64,8	113,7	1.879,1	100,0
Agropecuária	40,3	54,5	80,2	80,7	113,9	93,5	89,2	48,4	46,4	58,7	705,9	37,6
Indústria	7,2	19,7	53,7	38,5	68,6	140,3	9,8	10,3	8,5	10,5	367,1	19,5
Comércio e Serviços	44,4	44,1	78,7	84,3	64,6	103,6	38,7	69,9	9,9	44,6	583,0	31,0
infraestrutura	-	-	-	-	-	80,2	142,9	-	-	-	223,1	11,9
MICRO	21,1	16,6	9,0	6,2	5,8	8,3	15,3	27,7	20,2	20,2	150,6	100,0
Indústria	1,5	0,9	0,8	0,4	1,0	1,3	1,1	4,0	3,1	1,2	15,3	10,2
Comércio e Serviços	19,6	15,7	8,3	5,8	4,8	7,0	14,3	23,7	17,1	19,0	135,3	89,8
MINI	448,3	279,6	154,6	203,6	267,7	302,6	362,8	430,2	385,7	335,3	3.170,3	100,0
Agropecuária	448,1	279,6	154,6	203,6	267,7	302,6	362,8	430,2	385,7	335,3	3.170,1	100,0
Indústria	0,2	-	0,0	-	-	-	-	-	-	2,3	2,5	0,1
PEQUENO	47,9	81,3	98,2	143,6	178,1	251,7	295,9	344,3	350,1	321,0	2.111,9	100,0
Agropecuária	19,6	30,8	28,9	35,0	48,6	77,9	129,9	133,7	119,5	138,7	762,6	36,1
Indústria	7,1	7,7	9,7	22,3	14,7	35,1	35,7	30,7	32,3	14,4	209,7	9,9
Comércio e Serviços	21,1	42,8	59,6	86,2	114,8	138,7	130,2	179,9	198,3	168,0	1.139,6	54,0
PEQUENO-MEDIO	-	-	-	-	-	64,1	172,8	219,2	202,2	146,2	804,5	100,0
Agropecuária	-	-	-	-	-	17,7	130,6	160,8	147,9	111,9	568,8	70,7
Indústria	-	-	-	-	-	6,1	28,7	11,4	25,1	7,9	79,2	9,8
Comércio e Serviços	-	-	-	-	-	40,3	13,5	47,0	29,2	26,4	156,5	19,4
Total FNE	796,6	895,2	1.476,0	1.997,9	1.306,3	1.993,5	1.355,1	1.663,2	1.469,3	1.218,3	14.171,5	671,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração Nacional, ¹Valores Inflacionados pelo IPCA (2015)

4.3 Indicadores Maranhenses e FNE

Passado as observações sobre a alocação dos montantes financeiros do FNE no Estado do Maranhão, deve-se atentar à algumas características do Estado nesses setores.

Para analisar os impactos do FNE agregado e por setor da economia maranhense nos anos de 2006-2015, houve a escolha de algumas variáveis macroeconômicas estaduais para serem cruzadas com as informações do Fundo. Foram escolhidas o PIB e PIB *per capita*, com informações de 2006-2014 disponíveis no site do IBGE e projeção para 2015 realizada pelo IMESC (Tabela 12) e dados para análise do mercado de trabalho.

Tabela 12 - Produto Interno Bruto Maranhense subdividido por três grandes setores da Economia, PIB *per capita* e PIB por trabalhador formal. De 2006 a 2015 (valores¹ em R\$)

Ano	PIB			PIB Setores (R\$ milhões)		
	Total (Milhões)	<i>Per capita</i>	Por Trabalhador ²	Indústria	Agropecuária	Comércio e Serviços
2006	49.173,70	7.770,81	17.456,05	8.783,78	9.151,91	31.238,01
2007	51.985,16	8.116,34	17.580,37	8.767,16	11.534,31	31.683,69
2008	59.774,57	9.227,32	20.929,47	9.176,40	9.914,99	40.683,19
2009	59.341,65	9.061,18	21.368,98	9.316,02	10.223,02	39.802,61
2010	65.111,74	9.903,24	22.946,87	11.409,98	11.422,84	42.278,92
2011	68.872,49	10.308,71	23.765,53	11.417,62	10.317,90	47.136,97
2012	75.415,25	11.184,23	25.677,65	12.172,39	12.471,22	50.771,64
2013	79.600,06	11.702,45	26.106,94	11.808,11	13.822,48	53.969,47
2014	86.167,54	12.564,53	27.337,42	12.229,75	15.404,54	58.533,26
2015	83.976,57	12.152,90	28.408,85	11.695,19	15.283,49	56.997,88
Média	67.941,87	10.199,17	23.157,81	10.677,64	11.954,67	45.309,56

Fonte: IBGE, IMESC. *Valor projetado ¹Valores à preços de 2015 atualizados pelo IPCA ²pib/população ocupada

Na série de 2006-2015, o setor que contribuiu com a maior parcela do PIB do Maranhão foi o de Comércio e Serviços, e a Indústria é a que detém a menor parte da contribuição para o Produto Interno Bruto do Estado,

Para analisar o mercado de trabalho, foram separados dados sobre População Ocupada (Tabela 13), Empregos Formais (Tabela 14) a Remuneração Média e a Remuneração Total (Tabela 15), todos na escala estadual para o Maranhão e setores da economia. Os dados foram obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE e pelo sistema de RAIS, disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), conforme as tabelas a seguir.

Tabela 13 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (Mil pessoas), e grupamentos de atividade I no Estado do Maranhão, de 2006 a 2015

Grupamentos de atividade	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	Taxa de cres. (%) ao ano
Agrícola	1.129	1.170	999	953	1.205	1.172	1.199	1.217	1.108	-0,21
Indústria	381	379	435	418	350	415	442	449	443	1,69
Comércio e Serviços	1.307	1.408	1.422	1.406	1.343	1.350	1.408	1.486	1.405	0,81
Total	2.817	2.957	2.856	2.777	2.898	2.937	3.049	3.152	2.956	0,54

Fonte: PNAD/IBGE (2016) *txa de cresc. geométrico

Na Tabela 13, tem-se a distribuição da população ocupada do Estado do Maranhão por setores da Economia, conforme se observa, a concentração da ocupação ocorre nos setores de Comércio e Serviços e Agropecuária (média de 49,4% e 40,0% respectivamente) desde o início da série. E na Tabela 14, tem-se a mesma distribuição para o emprego formal, o qual concentram-se, sobretudo, no setor de Comércio e Serviços, deve-se ressaltar que este setor também responde pela administração pública e, o que portanto eleva o número de empregos formais.

Tabela 14 - Número de empregos formais no Estado do Maranhão, segundo setores de atividade, de 2006 a 2015, taxa de crescimento ao ano (%)

Ano	Total	Indústria	Agropecuária	Comércio e Serviços
2006	437.433	56.477	14.341	366.615
2007	482.938	68.850	17.624	396.464
2008	540.010	83.092	17.204	439.714
2009	562.275	80.841	17.495	463.939
2010	636.625	103.684	17.894	515.047
2011	675.274	107.771	19.731	547.772
2012	696.348	107.916	19.654	568.778
2013	721.490	109.516	18.653	593.321
2014	738.826	106.295	18.909	613.622
2015	722.866	98.822	17.413	606.631
Tx de cres. (%) ao ano	5,74	6,41	2,18	5,76

Fonte: RAIS – MTE (2016) *txa de cresc. geométrico

Tratando-se da remuneração anual por setor, a Agropecuária que possui o segundo maior contingente de população ocupada de trabalhadores possui os menores valores em remuneração total e média anual, além dos menores registros de empregos formais, ilustrando a precariedade da mão de obra estadual no setor, no que tange aos salários e qualidade de emprego (Tabela 15).

Tabela 15 - Remuneração total e Remuneração média anual Maranhão, segundo setores de atividades, de 2006 até 2015 (valores¹ em R\$); taxa de crescimento ao ano (%)

Ano	Remuneração total				Remuneração média			
	Total	Indústria	Agropecuária	Comércio e Serviços	Total	Indústria	Agropecuária	Comércio e Serviços
2006	631.013.416,0	86.806.997,7	13.256.015,5	530.950.402,7	1.442,5	1.537,0	924,3	1.448,3
2007	726.153.606,6	110.626.475,7	17.061.088,9	598.466.041,9	1.503,6	1.606,8	968,1	1.509,5
2008	860.187.049,0	141.784.065,1	18.940.074,4	699.462.909,5	1.592,9	1.706,4	1.100,9	1.590,7
2009	940.710.564,3	129.586.866,1	18.784.551,8	792.339.146,4	1.673,0	1.603,0	1.073,7	1.707,9
2010	1.116.624.977,6	177.061.216,2	20.170.117,7	919.393.643,7	1.754,0	1.707,7	1.127,2	1.785,1
2011	1.202.210.341,7	189.895.372,9	23.376.413,1	988.938.555,7	1.780,3	1.762,0	1.184,8	1.805,4
2012	1.321.616.196,9	208.608.251,9	24.212.285,0	1.088.795.659,9	1.897,9	1.933,1	1.231,9	1.914,3
2013	1.405.462.369,6	212.001.134,8	24.719.013,1	1.168.742.221,7	1.948,0	1.935,8	1.325,2	1.969,8
2014	1.463.477.073,3	211.162.761,7	27.911.184,2	1.224.403.127,4	1.980,8	1.986,6	1.476,1	1.995,4
2015	1.415.769.859,3	191.276.350,7	23.438.259,5	1.201.055.249,1	1.958,6	1.935,6	1.346,0	1.979,9
Tx cres. (%) a.a	9,39	9,17	6,54	9,49	3,46	2,59	4,26	3,54

Fonte: RAIS – MTE (2016) Valores Ajustados pelo IPCA (2015) *txa de cresc. geométrico

Por meio da abertura dos dados anteriores, é possível encontrar semelhanças aos estudos e críticas exemplificadas ao final da seção 3.4.1. Dito isso, se observar o setor da Agropecuária, que representou no mesmo ano 17,9% do PIB Maranhense, e recebe a maior parte dos recursos de financiamento do FNE, em média 60% do total, sendo 68,7% em 2015 e representou, no mesmo ano, 37,5% das ocupações em postos de trabalho com a contrapartida de apenas 2,4% do total de empregos formais e 1,7% do total das remunerações, espera-se que os recursos do FNE agropecuária que em média, de 2006-2015, possuíram o peso de 1,2% do PIB do Estado e 6,9% do PIB setorial tenham impactos significativos no setor. Contudo, esse fenômeno, possivelmente não acontece. O setor Agropecuário cresceu a média de 6,6% nos anos de 2006-2015, diferença de -0,3p.p. em relação aos volume investimentos do fundo para o setor, o que leva a hipótese de que o montante da aplicação não está sendo capaz de sustentar na mesma proporção o crescimento do setor.

Pode-se dizer que os investimentos do Fundo podem impactar no setor e que a diferença entre as aplicações do FNE e o não crescimento do setor são resultados de impactos negativos de variáveis externas ao FNE, que anulam o efeito “benéfico” do fundo, contudo, a recíproca também pode ser verdadeira, como por exemplo, os preços das *commodities* que durante a maioria do período foram elevados,¹⁰⁵ podem ser os responsáveis pelo crescimento do setor, e o desempenho dos financiamentos ter sido extremamente pequeno ou nulo.

¹⁰⁵ O boom das *commodities* de 2006 até 2008, que despencou com a crise de 2008-2009 e recuperou durante os anos seguintes superando os patamares anteriores até meados de 2011, quando retomou as faixas de preços de 2006.

O setor de Comércio e Serviços que historicamente detém maior participação no PIB do estadual (67,9% em 2015)¹⁰⁶ registrou taxa de crescimento médio no período de 2006-2015 de 5,8%, percentual muito superior ao percentual adicional dos investimentos do FNE no setor que representa 0,23% do PIB Estadual e 0,75% do PIB setorial.¹⁰⁷ Quando se trata da Remuneração Total, o setor possui o maior valor do Estado, o que pode ser explicado pela grande quantidade de empregos, observados tanto na População Ocupada quanto em Empregos Formais, e pela remuneração média significativamente maior, ressaltando o contraste com a Agropecuária, que possui quantidade de população ocupada similar, mas detém menor parcela da remuneração estadual.

No setor da Indústria, os montantes das aplicações realizadas pelo FNE somam o menor valor dentre os três setores apresentados no período de análise, apenas 12,2% do total das aplicações, representando na média do período 0,26% do PIB estadual e 1,7% do PIB setorial. O setor cresceu à taxas médias bem superiores no período (3,2%) e obteve melhores resultados quanto ao crescimento da remuneração média por trabalhador e remuneração total em relação a Agropecuária e, detém menor massa de trabalhadores do que os demais setores, além de um crescimento na ocupação relativamente baixo, o que implica em dizer que em nível de salários, a remuneração do setor é bem superior a dos demais.

Após apresentar os indicadores, algumas observações devem ser adicionadas ao tratar da distribuição dos recursos. Primeiramente, a alocação concentrada na Agropecuária pode proporcionar aumento da renda via redução dos custos de produtos de bens de consumo internos, embora não resulte em aumento dos salários nominais e nem do nível de emprego, já caso haja aumento na produtividade e a mesma volte-se ao mercado local em maior proporção do que antes do recebimento do fomento, há maior possibilidade da ocorrência de tal efeito.

Quanto à alocação de recursos em Comércio e Serviços dentro do Estado, a distribuição não atende diretamente ao critério estabelecido nas diretrizes do FNE de fomento direto da produção de bens de consumo, mas por outro lado, respeita o critério de geração de emprego (sobretudo formal), visto que o setor possui os maiores valores em ambas categorias.

Ressalta-se que a atividade do Comércio e Serviços quando não acompanhada do aumento da produção local, não desempenha resultados elevados na propagação dos efeitos multiplicadores do investimento, pois embora a redução de custos de comércio favoreça em parte, o produtor, o mesmo ainda precisa produzir e elevar a produtividade para por seus produtos em níveis competitivos de preços, se essa dinâmica não ocorrer, o comércio tende a

¹⁰⁶ Estimativa do IMESC (2016)

¹⁰⁷ Destaca-se que a base do PIB do setor de comércio é muito maior do que os demais.

favorecer os grandes produtores e regiões mais desenvolvidas. Outro aspecto quanto ao crescimento deste setor, é que se ocorrer sem desenvolvimento tecnológico pode resultar em criação de empregos com baixas remunerações, dificultando também a acumulação por vieses de poupança interna.

Já o destino financeiro à Indústria pode ter maior impacto na elevação das remunerações, visto que é o setor que menos emprega (dos três) mas apresenta elevada remuneração total no estado, apesar disso, o montante do FNE empregado no setor é relativamente pequeno em comparação com os demais e em comparação com o PIB setorial. Deve-se ressaltar, que o desenvolvimento do setor Industrial, deve ser acompanhado do melhor desempenho na produção do setor primário, que utiliza de mão de obra intensiva e possui, no geral, baixa produtividade, a elevação da produtividade primária é essencial para prover os insumos necessários à industrialização do Estado e adensamento das cadeias locais de produção.

Destaca-se também, que os pedidos de financiamento ao FNE em todos os setores da economia são atendidos, preferencialmente, de acordo com as diretrizes propostas, não destinando-se aos empreendimentos de maior porte, mas a maior parte do volume dos recursos concentra-se nos Grandes empreendimentos. Esse tipo de desvio distorce as diretrizes propostas, e favorece as empresas que têm capacidade de se financiar no mercado concorrencial com taxas de juros não subsidiadas, e portanto sacrifica os empreendimentos de menor porte que necessitam de recurso barato e não possuem acesso aos demais produtos de mercado.

Outro impacto da concentração dos recursos nas mãos do grande empreendimento, encontra-se no cerne do setor da Agropecuária que tem a menor remuneração total e remuneração média do Estado. A evolução dos financiamentos em estabelecimentos de grande porte no setor Agropecuário tende a ter impacto positivo na produtividade, por incorporar a utilização de máquinas, técnicas de adubação e tecnologias de produção disponíveis no mercado internacional, mas tem consequência direta na redução das remunerações do setor e da quantidade de empregos.

Deve-se destacar que uma das modalidades com maior volume de recursos do FNE visa dar suporte ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que é destinado a agricultura familiar, e portanto, pequenos produtores, o que por sua vez, justifica o número de atendimentos do FNE a empresas de menor porte e abre espaço para uma investigação profunda nesse tipo de modalidade do Fundo, que não será abordada neste trabalho.

4.4 Correlações

Nessa seção será apresentada a correlação entre os valores alocados do FNE por Setor e os indicadores da economia Maranhense exibidos previamente. Deve-se destacar que esta análise não implica na existência de relações de causalidade, ou seja, não se pode dizer que o maior volume de investimentos do FNE no Estado serviu para melhorar ou não o desempenho da economia, aumentar a produção ou número de emprego no Estado, nem que a melhora da economia maranhense proporcionou maiores recursos ao FNE, embora, a correlação aponte que existe uma relação forte ou fraca, que a partir de modelos econométricos complexos permite buscar as causalidades. Pois, deve-se considerar a existência inúmeras variáveis que respondem pelo crescimento da economia, do emprego e das remunerações assim como pela piora do cenário econômico, deste modo, a análise supracitada serve para esboçar o que se apresenta nas Tabelas 15, 16 e 17 referentes a correlação entre os montantes do FNE por setores e as variáveis econômicas.

A Tabela 16 apresenta a correlação entre a remuneração total, remuneração média e o emprego formal dos setores de Comércio e Serviços, Agropecuária e Indústria com os respectivos montantes de investimento do FNE no período de 2006 até 2015, segundo os dados, os setores Agropecuária e Comércio e Serviços apresentaram coeficientes de correlação fortes (acima de 0,5) e significancia para o teste-t ao nível de 5% para todas as variáveis. Enquanto a Indústria não obteve resultados relevantes de correlação e o teste-t deu nulo.

Tabela 16 - Correlação entre recursos aplicados do FNE por Setores da economia e quantidade de Empregos Formal, e valores das Remuneração e Remuneração média do Maranhão de seus respectivos setores

FNE	Remuneração Total			Remuneração Média			Emprego Formal		
	Comércio e Serviços	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços	Agropecuária	Indústria
FNE Indústria			0,05			-0,12			0,20
FNE Agropecuária		0,80*			0,77*			0,65*	
FNE Comércio e Serviços	0,71*			0,74*			0,76*		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração, RAIS, IBGE *significativos ao nível de 5% (2015)

Já na Tabela 17, exibe-se a correlação entre a variação anual dos montantes do FNE por setor e a taxa de crescimento da remuneração total e média e do emprego formal. Conforme ilustra, nenhum dos setores apresentou correlação forte entre as variações analisadas, a relação de maior força encontra-se na remuneração média da agropecuária que foi de 0,47,

contudo abaixo do considerado expressivo. E para nenhuma das variáveis obteve-se resultados significativos para o teste de hipóteses ao nível de 5%, portanto assume-se que às correlações são nulas.

Tabela 17 - Correlação entre taxa de crescimento dos recursos aplicados do FNE por Setores da economia e taxas de crescimento do Emprego Formal, Remuneração e Remuneração média do Maranhão de seus respectivos setores

FNE	Remuneração Total			Remuneração Média			Emprego Formal		
	Comércio e Serviços	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços	Agropecuária	Indústria
FNE Indústria			0,31			0,24			0,30
FNE Agropecuária		0,01			0,47			-0,30	
FNE Comércio e Serviços	0,21			0,27			0,13		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração, RAIS, IBGE (2015)

Na correlação entre os montantes do FNE com o PIB de seus respectivos setores (Tabela 18), os resultados foram satisfatórios para os coeficientes da Agropecuária e Comércio e Serviços, que inclusive apresentaram significância ao nível de 5%, assim afirma-se que existe correlação entre o FNE e o PIB destes setores.

Tabela 18 - Correlação entre Montante do FNE por Setor e PIB do respectivo Setor

FNE	PIB dos Setores		
	Agropec.	Indústria	Com. e Serv.
Comércio e Serviços			0,66*
Agropecuária	0,64*		
Indústria		0,00	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração, IBGE, IMESC. *significativos ao nível de 5% (2015)

Pode-se concluir a partir da Tabela 18, que existe correlação linear entre os montantes do FNE e o respectivo PIB setorial da Agropecuária e Comércio e Serviços, abrindo espaço para a investigação que mensura a relação de impacto entre o FNE e esses setores.

Já pela Tabela 19 que investiga a correlação entre a taxa de crescimento do PIB e a taxa de crescimento dos valores do FNE por respectivos setores, tem-se apenas significância no setor Comércio e Serviços.

Tabela 19 - Correlação entre Taxa Crescimento do Montante do FNE por Setor e Taxa de crescimento do PIB do respectivo Setor

FNE	PIB dos Setores		
	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços
Comércio e Serviços			0,75*
Agropecuária		0,36	
Indústria	0,00		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ministério da Integração, IBGE, IMESC. *significativos ao nível de 5%

Conforme as correlações apresentadas, observa-se a existência de brechas para análises estatísticas econométricas que busquem mensurar os impactos, sobretudo, ao analisar os setores do Comércio e Serviços e da Agropecuária, que, conforme observado possuem maiores correlações com os financiamentos do FNE (Tabelas 16,18 e 19).

Com base nas correlações da tabela 16, pode-se dizer que o volume de financiamento do FNE em cada um dos setores, possui alguma correlação linear com as estatísticas de remuneração total e média e de emprego formal nos setores da Agropecuária e Comercio e Serviços, contudo, não há correlação com o setor da Indústria.

A Tabela 17, que exhibe os resultados da correlação entre as taxas de crescimento do Financiamento e as taxas de crescimento das variáveis de remuneração, total e média e de emprego formal não obteve resultados significativos, ou seja, não conseguiu observar a partir das oscilações das taxas de crescimento do valores do FNE com as taxas de crescimento destas variáveis nenhuma correlação linear, ou seja, o crescimento do FNE não possui correlação linear com aumento das remuneração total e média e dos níveis de emprego, as variações na margem, não estão correlatas.

Na Tabela 18, que correlaciona o montante do FNE por setor e o PIB dos respectivos setores, notou-se correlação significativa para os setores da Agropecuária e Comércio e Serviços, enquanto o PIB da Indústria não possui correlação com os montates do FNE.

A Tabela 19, consiste na mesma análise da Tabela 17, contudo para a taxa de crescimento do PIB dos respectivos setores, na correlação realizada somente a taxa de crescimento de Comércio e Serviços apresentou significancia, ou seja, na margem as oscilações do FNE possuem alguma correlação com o PIB deste setor, enquanto para a Indústria e para a Agropecuária o teste obteve resultado nulo.

Deve-se destacar que abordagem de correlação contudo pode ser melhor apurada com aumento quantitativo das informações e dispersão em maiores escalas, abrangendo as municipalidades e seus respectivos indicadores, pois assim, as correlações podem ser melhor observadas e os coeficientes de correlação mais precisos.

5 CONCLUSÃO

No primeiro capítulo viu-se que o crescimento é muitas das vezes considerado condição determinante do desenvolvimento econômico. Em boa parte da literatura, essa variável é apontada como dependente do processo de acumulação de capital, tese defendida por Smith (2003), Lewis (1954), Solow (1956), Bresser-Pereira (2009), Jones e Vollarth (2015), Romer (1990). E por sua vez, ressaltou-se que o crescimento econômico não é a única determinante do desenvolvimento e que em alguns estágios da sociedade, pode nem ser, de fato, necessária para o mesmo, conforme defendeu Sen (2010), contudo esse estágio exige previamente certo grau de crescimento econômico.

Chega-se a conclusão, a partir do pensamento desenvolvimentista, que nem sempre a economia é capaz de desenvolver-se por si própria e é nesse momento que deve entrar a atuação do Estado, como força capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico através de medidas políticas, financiamentos, investimentos, incentivos, etc...; que sejam capazes de fomentar o processo de acumulação e a produtividade dos fatores de produção, conforme defende Keynes (1936), Rostow (2010), Furtado, (1962), Viner (2010) e Presbich (1964).

No processo de desenvolvimento da economia brasileira desde o *momentum* em que o termo consolida-se como objetivo nacional, este, é observado por muitas, como produto da atuação do Estado nacional. Além disso, observa-se a presença do problema do desenvolvimento regional desigual, que ocorre durante o processo de desenvolvimento das nações, da mesma forma que ocorre entre países. Nesse processo, o Estado torna-se uma ferramenta ainda mais importante para atuar na correção destas deformidades, tendo em vista, que historicamente, por muitas vezes ao priorizar o desenvolvimento nacional, sacrificou-se determinadas regiões, que deverão ser revistas no contexto nacional de desenvolvimento em busca da distribuição nacional da renda de forma consistente e o enfrentamento da desigualdade.

Na seção 3, apresenta-se algumas das principais instituições nacionais de fomento, órgãos que de alguma forma, buscam o desenvolvimento regional da economia Nordeste. Mas que após um breve resumo acerca das suas alocações e estratégias, percebe-se ineficácias em vários momentos históricos de sua atuação, sobretudo, quanto a distribuição dos valores investidos, no que tange às preocupações com o bem estar social, distribuição de renda e sustentabilidade do desenvolvimento.

Além disso, a seção 3 descreve questões estruturais e distorções nas diretrizes das instituições de fomento em questão, como no caso do Banco do Nordeste e da SUDENE, o qual

existem medidas que já estão “saturadas”, a exemplo da contínua isenção tributária, que apenas serve para manter a guerra fiscal e reduzir a capacidade de arrecadação do Estado, visto que, a maioria das empresas que recebem esses benefícios são de grande porte e conseguem sobreviver aos tributos e se instalar nas regiões sem a necessidade de tal providência.

Já quanto ao FNE no Nordeste, observa-se que o BNB, detentor da administração do Fundo, apresenta forte dependência institucional para execução dos empréstimos do FNE, e que possui rigidez determinada por lei para estruturar a dispersão dos recursos na região de atividade que engloba o Nordeste e a a região da seca de Minas Gerais e Espírito Santo. Essas medidas sólidas tomadas com base nessas instituições superiores acabam determinando critérios generalizados para a Região Nordeste desconsiderando particularidades estaduais, considerando a questão climática como determinante de políticas públicas de desenvolvimento, que por exemplo, obriga 50% dos recursos a serem destinados à região da seca, o que exclui o Maranhão, que possui indicadores econômicos muito mais críticos que as outras Unidades da Federação.

Outra fragilidade quanto a alocação de recursos, consiste na periodicidade dos ciclos de transformação da sua estrutura, visto que o momento de maior capacidade de transformação nas diretrizes de priorização das alocações de recursos do Fundo só pode ser realizada no longo prazo, dificultado a alocação dos recursos em momentos de oportunidade econômica e ou de necessidade imediata. Observa-se também, que a alocação efetiva do Fundo na região, foge das diretrizes no que se refere ao beneficiamento das regiões mais pobres, centrando-se, em volume financeiro, nos estados que possuem maior PIB e melhores indicadores sociais.

A concentração dos recursos, também afeta o mercado quando volta-se, sobretudo, a atender a demanda de Grandes Empresas que possuem alta capacidade de financiamento no mercado financeiro, mas recebem crédito subsidiado, com juros mais barato e maiores prazos, essas centralidades acabam por sua vez fugindo do pensamento novo desenvolvimentismo e do PDI apresentados ao final da seção 2.2, que enfocam as pequenas e médias empresas, nem do processo de formação de *clusters* (também do PDI) ou dos procedimentos de substituição de importações e foco na criação de mercado local competitivo, conforme proposto por Magalhaes (2005). A concentração dos financiamentos nas Grandes Empresas dificultam a entrada dos pequenos e obstruem a concorrência.

A partir da análise dos dados, conclui-se que a alocação financeira do FNE no Estado do Maranhão segue o padrão das investigações de Silva, Matos e Santos (2016); Resende e Silva (2014), Silva, Resende e Silveira Neto (2007; 2009); Resende (2012; 2014);

Galeano e Feijó (2012); Soares, Sousa e Pereira Neto (2009) para os Estados da Bahia, Sergipe, Pernambuco e o agregado da economia nordestina, concluindo que houve centralização dos financiamentos no setor Agropecuário e de Comércio e Serviços, com baixo destino ao setor Industrial; com composição alocativa dos montantes focadas nos grandes empreendimentos, e por sua vez, fugindo dos critérios estabelecidos pela Constituição Federal.

No que diz respeito a centralidade dos recursos no setor da Agropecuária, o problema não consiste necessariamente nesse aspecto, pois o desenvolvimento do setor agrícola pode ser benéfico para o desenvolvimento da indústria regional. Entretanto, há uma baixa eficácia das inversões financeiras, tendo em vista que o setor recebeu em média anual 6,9% do seu PIB em investimento e não conseguiu apresentar efeitos multiplicadores na produção e nem na qualidade do mercado de trabalho.

Como sugestão para melhorar as remunerações da Agropecuária, seria a melhor distribuição dos financiamentos para os pequenos negócios, sobretudo, em municípios de maior necessidade e com disponibilidade de terra e mão de obra para a produção. Esses subsídios deveriam ser acompanhados de treinamento e fiscalização quanto aos implementos dos recursos, tendo em vista, que não possuem a finalidade da segurança alimentar e sim o desenvolvimento da economia. Portanto, deve-se focar a dinâmica dos mercados das regiões, e isso, acompanhado investimentos em acessibilidade, logística e infraestrutura.

Já para o setor de Comércio e Serviços, a concentração relativa de financiamentos tem consequências mais danosas na eficiência, pois independente da estrutura da empresa tomadora, o impacto no setor produtivo é relativo e depende dos demais setores. Como o Estado não possui um estrutura de serviços tecnológicos que elevem a remuneração, os financiamentos tem menor impacto na propagação para o consumo e, conseqüentemente, na geração de demanda local.

Por outro lado, um aumento da produção de mercadorias tem maior impacto sobre o setor de Comércio e Serviços quando consegue se desenvolver no mercado regional, de modo que a centralidade em Agropecuária pode vir a ser benéfico à expansão do setor terciário. Contudo, a forte alocação no setor de Comércio e Serviços sem os demais setores e aquém da tecnologia não eleva a produção e nem a renda das famílias maranhenses. Sendo assim, o financiamento do Comércio e Serviços que depende de produtos ou estruturas externas acaba favorecendo outras regiões mais desenvolvidas na produção.

Já o setor da Indústria, que possui maior potencial de elevação da produção e da remuneração da força de trabalho, caminha na contramão dos demais. No que tange a captação de recursos, a Indústria recebe muito menos financiamento, e quando recebe, segue centralizada

em grandes empreendimentos, o que pode vir a dificultar a diversificação e adensamento das cadeias produtivas nas regiões mais pobres e de dinamismo tipicamente agrícola.

Ressalta-se que o desenvolvimento do setor Industrial também pode ser favorecido pelo Comércio e Serviços, tal como a Agropecuária, e a recíproca, também é verdadeira, pois o desenvolvimento de Comércio e Serviços pode reduzir os custos da Indústria local com insumos e vendas. Contudo é necessário que a Indústria se desenvolva previamente para conseguir competir no mercado local, já repleto de produtos de outras regiões.

Deste modo, recomenda-se que haja melhor distribuição dos recursos do FNE em três dimensões. A primeira, refere-se à realocação dos exagerados montantes no setor de Comércio e Serviços para a Indústria, que recebe parcela pouco significativa e possui maior impacto potencial na economia do Estado. A segunda dimensão consiste na distribuição entre porte das empresas, sobretudo, do setor Agropecuário que possui menor remuneração e precisa de atenção voltada para os pequenos produtores, que possivelmente respondem pela maior parcela da população ocupada e remuneração abaixo da média do setor. A terceira encontra-se na integração estratégica dos recursos do FNE, tendo em vista tanto as políticas estaduais de desenvolvimento como as peculiaridades locais de produção, traçando estratégias condizentes entre os financiamentos de cada setor e sua interrelação, pois, embora não tenha sido abordado as dimensões municipais, os valores estão dispersos e são atendidos com base na demanda pelos empréstimo e não “ofertados estrategicamente” com objetivo de adensar as produções locais.

Assim sendo, os incentivos a indústria de uma região devem ser acompanhados do fomento para a produção de mercadorias que servem de insumo para a indústria ou desenvolvimento do mercado local, e somente com determinado estágio da capacidade produtiva deve-se atuar com investimentos no setor de Comércio e Serviços.

Isso porque, o setor de Comércio e Serviços englobam atividades também cruciais para o desenvolvimento do mercado, como, por exemplo, os fretes, que facilitam a circulação das mercadorias, além da distribuição para outras localidades, elevando o alcance do mercado para os produtos desenvolvidos regionalmente. Os produtores locais precisam de fomento prévio, tendo em vista, que não foram capazes de desenvolver-se de forma satisfatória até o momento, e o setor de Comércio e Serviços já representa a maior parcela do PIB estadual e cresce a taxas muito superiores aos setores de produção, Agropecuária e Indústria, justificando a necessidade da realocação financeira do Comércio e Serviços para os demais.

Como solução para as questões de alocação dos recursos do FNE, sugere-se acompanhamento das aplicações por parte dos Estados e Municípios para traçar estratégias locais e poder defende-las na pauta, anualmente no Ciclo Curto e a cada quatro anos no Ciclo

Longo. Além disso, simultaneamente, os tomadores de decisão do Estado devem situar-se estrategicamente junto aos produtores e empresas locais de menor porte tendo em vista que o governo local é capaz de influenciar nas medidas do Fundo por integrar o Conselho Deliberativo que forma a política alocativa do FNE, e abrir as portas, por muitas vezes desconhecidas ou de difícil acesso por essa categoria de empreendedores.

Além disso, o Estado do Maranhão deve combater a questão da deficiência da generalização entre a região de atuação do FNE e seus critérios que pouco levam em consideração as características sociais críticas e voltam-se para questões antigas, de regionalização a partir das condições climáticas. É óbvio que o fator climático é de grande importância na economia regional, entretanto, atualmente ele não é uma variável tão forte no que diz respeito às características regionais, visto que há regiões que encontram-se sob a influência do mesmo clima que possuem grau de desenvolvimento superior à média, e regiões que não sofrem com a seca drástica mas possuem menores graus de desenvolvimento. Portanto, a condição climática não pode ser o “foco” determinante das atenções quando se trata do combate à desigualdade e à busca por desenvolvimento socioeconômico.

Deve-se ressaltar que o estudo apresentado neste trabalho, utilizou como escala de abordagem o agregado da economia maranhense, ou seja, analisou os possíveis impactos e a distribuição dos recursos do FNE no Maranhão como um todo, sem se voltar para as questões em escala municipal como fizeram outros autores. Deste modo, embora o FNE transpareça impactos reduzidos no desenvolvimento socioeconômico do Estado como um todo, conforme observa no desenrolar dos indicadores agregados do Maranhão, é possível que o FNE tenha maior relevância em escala municipal e nos setores dos referidos municípios, pois pode haver nessa escala, distribuições intermunicipais diferentes entre municípios mais ricos e mais pobres.

Deve-se considerar também, que o FNE dispõem de uma série bastante ampla de “programas”, dentre eles, o PRONAF que volta-se especificamente para agricultura familiar e que estes programas acabam por restringir as aplicações do Fundo direcionando-o para setores e empresas específicas, assim, seus montantes e impactos também podem ser analisados na escala dos programas, tendo em vista também, a especificidade das empresas no respectivo setor alvo do programa específico (no PRONAF a agropecuária).

No caso do PRONAF, por exemplo, o alvo dos financiamentos é a agricultura familiar, que engloba principalmente a parcela mais pobre da população e representa parte substancial da População Ocupada do Estado (em torno de 20%) e é caracterizada pela baixa produtividade e remuneração do trabalho, o que afeta sua capacidade de tomada de recursos financeiros, diminuindo em muito, o valor dos empréstimos do FNE a esses entes e elevando a

quantidade de atendimento para o pequeno empreendedor. Essa dispersão obrigatória dos recursos, pode elevar a quantidade de atendimentos do FNE nas empresas/produtores rurais no setor da agropecuária, elevando a concentração setorial, e por outro lado pode resultar na distribuição por porte, abrindo espaço para investigar o *quantum* do recurso financiado em pequenas empresas da agropecuária refere-se ao financiamento do PRONAF, o que pode elevar ainda mais o nível de concentração em grandes empresas, se for observado a aplicação dos recursos “livres” de programas que possuem direcionamentos obrigatórios dos financiamentos.

Outra observação a ser feita, é que ao discorrer sobre o FNE no Maranhão e no Nordeste e das irregularidades e forma de gestão da distribuição dos recursos, acaba, aparentando que os Estados, ou não atuam na gestão, ou atuam infidedignamente com as diretrizes propostas, quando na realidade os recursos do Fundo são ofertados de acordo com a demanda, podendo esta, não ter sido divulgada para as empresas locais consideradas prioritárias, ou Estado não ter proporcionado o acesso a este tipo de informação, as vezes, até mesmo por falta de interesse ou conhecimento dos gestores locais das políticas públicas estaduais e municipais, esse fator, contudo é imensurável e não tem como ser comprovado cientificamente.

Essas brechas são espaços para estudos adicionais que mensurem outras escalas de abordagem, a exemplo da escala municipal e dos programas específicos do FNE que possuem relevância para o desenvolvimento regional. A ausência de análises de causalidade também é um aspecto relevante a ser aprofundado estatisticamente e cuja metodologia já foi definida em estudos de outros autores para outros Estados. Também é possível estudar recomendações estratégicas para alocar os valores do FNE na economia Maranhense da melhor forma plausível, por exemplo, a partir de investigações na Matriz Insumo-Produto é possível traçar possibilidades de impactos das aplicações no desenvolvimento econômico, contudo, essa excelente ferramenta econômica ainda não está disponível para o para o Estado do Maranhão.

REFERÊNCIAS

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. **A Economia do Subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2010.

ALBUQUERQUE, M. C. C. Planejamento Regional: O caso da SUDENE. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 97-103, jul./set., 1971. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901971000300010>. Acesso em: 5 nov. 2016.

ARAÚJO, T. B. Nordeste: heranças, oportunidades e desafios. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 77, mai/jun 2008.

_____. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? **Fundaj**, Recife, 2002. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1956:nordeste-nordestes-que-nordeste-&catid=58:observanordeste>. Acesso em: 08 maio 2017.

ARAÚJO, V. L. D. A criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet. **XII Encontro Nacional de Economia Política**, 2007. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=1189&title=A%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do%20BNDE%20e%20a%20controv%C3%A9rsia%20Lafer-Jafet>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

BAER, W. **A Economia Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 2009.

BALBIM, R. N. Região, território, espaço: funcionalizações e interfaces. In: CARLOS, A. F. A. **Ensaio de geografia contemporânea**. São Paulo: Hucitec, 1996.

BANCO DO NORDESTE. Informações Gerais do Banco do Nordeste. **Site do Banco do Nordeste**, 2016. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/informacoes-gerais>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

_____. **Programação Regional - FNE 2017**. Fortaleza, 2017. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/documents/80786/208762/ProgramacaoFNE2017Abril/1a173485-82a1-13b4-41c0-eb793b55fe9c>>. Acesso 29 jun. 2017.

BASTOS, C. P.; BRITO, G. Introdução. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. **Economia do Subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2010. p. 7-44.

BOUDEVILLE, J. R. **L'espace et les Pôles de Croissance**. Paris: Puf, 1968.

BRESSER-PEREIRA, L. Mudanças no Padrão de Financiamento do Investimento no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 5-18, out./dez., 1987. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/28-1.PDF>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. O Novo Desenvolvimentismo. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. **Bresser-Pereira, Luiz Carlos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Cap. 3. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers-cursos/Cap.3-Novo_desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Macroeconomia Desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional no Brasil 1970 - 2005**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CARDOSO, G. C. C. **A atuação do estado no desenvolvimento recente do Nordeste**. João Pessoa: Ed.Universitária, 2007.

CARVALHO, C. P. D. O. **Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento**. ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211223330.pdf>>. Acesso em: maio 2017.

CASTRO, A. B. D. **7 Ensaio sobre a Economia Brasileira**. v. 10. Rio de Janeiro - São Paulo: Forense, 1971.

CEPAL. **América Latina y el caribe, políticas para mejorar la inserción en la economía mundial**. Santiago do Chile: CEPAL, 1995.

CHENERY, H. B. The welfare interpretation of secular trends in national income and product. In: ABRAMOVITZ, M.; AL, E. **The allocation of economic resources: essays in honor of Bernard Francis Haley**. Stanford: Stanford University Press, 1959.

COUTO, J. M. O pensamento Desenvolvimentista de Raúl Prebisch. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 29, p. 45-64, Abril 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a03v16n1.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

CUDDINGTON, J. T.; LUDEMA, R.; JAYASURIYA, S. A. Prebisch-Singer Redux. **Office of Economics Working Paper**, Washington, DC, v. A, n. 06, junho 2002. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/15857/1/wp02006a.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

DILLARD, D. **A teoria Econômica de John Maynard Keynes**. 2. ed. São Paulo: Livraria Editora Pioneira, 1971.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, n. 19, p. 227-249, maio/ago., 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v19n2/a01v19n2.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____; CROCCO, M. A. **Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

FARO, C.; QUADROS DA SILVA, S. L. A década de 1950 e o Programa de Metas. In: GOMES, A. C. **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV), 2004. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/BNDE>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

FLOTO, E. El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 39, 1989.

FONSECA, P. C. D. As Origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia - RBE**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 333-358, jul./set., 2000.

FURTADO, A. T. Rômulo Almeida (1914-88) e suas contribuições para o pensamento econômico regional brasileiro. In: SZMRECSÁNYI, T.; COELHO, F. D. S. **Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2007.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. **O Brasil pós-"milagre"**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALEANO, E. A. V.; FEIJÓ, C. Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, p. 201-219, 2012.

GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2015)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GONÇALVES, R. D. S. A CEPAL dos anos 50 e sua influência no Pensamento político brasileiro. **Pensamento Plural**, Pelotas, n. 15, jul./dez., 2014. pp.115-131.

HAESBAERT, R. C. Região, diversidade territorial e globalização. **Geographia**, Niterói, 1, n. 1, 1999.

HENRIQUES, R.; REIFF, L. O. O "S" do BNDES e a sustentabilidade do desenvolvimento. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em Transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. cap. 22, p. 351-372.

HOBSBAWM, E. **A Era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HORKHEIMER, M.; THEODOR, W. La dilettique de la Raison. **Fragments Philosophiques**, Paris, 1974.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil**, 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/sinapi/indice.shtm>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Síntese de Indicadores, 2006.

Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook Database**. Washington, 2016.

JONES, I. C.; VOLLARTH, D. **Introdução a Teoria do Crescimento Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. cap. XXIV. Nova York: Harcourt, Brace AND Company, 1936.

LACOSTE, Y. **Geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1988.

LAFER, C. **JK e o Programa de Metas (1956-61):** processo de planejamento e o sistema político do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LASTRES, H. M. M. et al. O Apoio ao Desenvolvimento Regional e aos Arranjos Produtivos Locais. In.: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em Transição.** Rio de Janeiro: BNDES, 2010. cap. 27, p. 437-451.

LEFEBVRE, H. **Introdução à modernidade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

LEWIS, W. A. **Economic Development with Unlimited Supplies of Labour.** Manchester: [s.n.], 1954. Disponível em: <http://www.globelicsacademy.net/2008/2008_lectures/lewis%20unlimited%20labor%20supply%201954.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

LIMA, E. C. D. et al. Teoria da Base Exportadora e Sua relação com o Desempenho Econômico: O Caso do Estado de Santa Catarina. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 16, n. 1, jan./jun., p. 95-116, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/viewFile/2175-8085.2013v16n1p95/27344>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

LIPIETZ, A. **Audácia:** uma alternativa para o século XXI. São Paulo: Nobel, 1991.

MACHIORETTO, D. **A controvérsia sobre a Racionalidade Econômica e Política do II Plano Nacional de Desenvolvimento.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 58. 2010. (Monografia).

MAGALHÃES, J. P. D. A. **Nova Estratégia de Desenvolvimento para o Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MATOS, P. D. O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborado no Brasil após o II PND.** Escola Superior de Agricultura. Piracicaba, 2002. p. 203.

MIROWSKI, P.; PLEHWE, D. **The road from Mont Pèlerin:** the making of the neoliberal thought collective. [S.l.]: Harvard University Press, 2009.

MISSIO, F. J.; JAYME JR, F. G.; OREIRO, J. L. The structuralist tradition in economics: methodological and macroeconomics aspects. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, 2, n. 35, abr./jun., 2015. pp.247-266. Disponível em: <<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/f2994ca218a722a7d24571f9ab91b1a8d549ee8d.PDF>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária, 1960.

NETO, F. M. V.; COSENTINO, D. D. V. Rômulo Almeida: Banco do Nordeste do Brasil e a Comissão de Planejamento Econômico na Bahia. **X Encontro de Economia Bahiana**, Salvador, Setembro 2014. p.92-114. Disponível em: <http://www.eeb.sei.ba.gov.br/pdf/2014/eb/romulo_almeida.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2016.

PACHECO, C. A. **A Fragmentação da Nação**. Campinas: Instituto de Economia - UNICAMP, 1998.

PASIN, J. A.; LACERDA, S. M.; LAPLANE, G. O BNDES e os Novos Caminhos da Logística. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em Transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. cap. 14, p. 227-242.

PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Tradução de José Lebres de Freitas. Lisboa: Herder, 1967.

PESSOA, A. C. D. S. **Tecnologia e Crescimento Econômico: O caso Português no Contexto da OCDE**. Universidade do Porto. Cidade do Porto, p. 468. 2003. (Tese de Doutorado).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais. **International Policy Center for Inclusive Growth Research Brief**, abr. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB50PT_Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_rurais.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PRADO, C. J. **História Econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

PRATES, C. P. T.; FAVERET FILHO, P. D. S. C.; COUTINHO, R. B. G. Desafios da Gestão de Pessoas Para o Desenvolvimento. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em Transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. cap. 7, p. 123-136.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento Latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia - RBE**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set., 1949. p. 47-111.

RESENDE, G. M. Measuring micro and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE industrial loans in Brazil, 2000-2006. **Regional Studies**, 2012.

_____. Avaliação dos Impactos Econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do nordeste (FNE) entre 2004 e 2010. In: APLICADA, I. -I. D. P. E. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2014. cap. 3.

_____; SILVA, L. A. D. F. Avaliação dos Impactos Econômicos do Fundo Constitucional De Financiamento Do Nordeste (FNE): O Caso Da Bahia, 2004-2010. **X Encontro de Economia Baiana**, Salvador, Setembro 2014. 753-778. Disponível em: <http://www.eeb.sei.ba.gov.br/pdf/2014/fd/avaliacao_dos_impactos.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROMER, P. M. Endogenous Technological Change. **Journal of Political Economy**, n. 98, p. 71-102, out.1990.

- ROSTOW, W. W. A Decolagem para o crescimento autossustentado. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. **A Economia do Subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2010. cap. 7, p. 181-214.
- SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2000.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- _____. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2002.
- SANTOS, W.; MATOS, E. N.; SILVA, E. C. D. S. Financiamento do Desenvolvimento Regional e o caso do FNE em Pernambuco. **X Encontro de Economia Catarinense**, Blumenau, 2016.
- SCHUMPETER, J. A. **History of economic analysis**. New York: Routledge, 1954.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, v. I, 2010.
- SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M.; NETO, R. D. M. S. Eficácia do Gasto Público: Uma Avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos Econômicos**, São Paulo, n. 39, v.1, jan./mar., 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n1/v39n1a04.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.
- _____. Uma avaliação da eficácia do FNE, no período 1995-2000. **Análise econômica**, Porto Alegre, n. 25, set., 2007. p.233-261. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10905/6482>>. Acesso em: 2 jan. 2017.
- SILVA, E. C. D. S.; MATOS, E. N.; SANTOS, W. O Desenvolvimento regional brasileiro e o seu financiamento: o caso do FNE em Sergipe. **XXI Encontro Nacional de Economia Política**, São Bernardo, 2016.
- SILVA, M. A história e seus limites. **Revista História e perspectivas**, Uberlândia, v. 6, jan./jun., 1992.
- SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SOARES, R.; SOUSA, J.; NETO, P. A Avaliação de impactos do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. **Revista Econômica do Nordeste**, n. 40, 2009.p. 217-234. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1126>. Acesso em: 2 set. 2016.
- SOLOW, R. M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, fev. p. 65-94, 1956. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1884513>>. Acesso em: fev. 2017.
- SOUZA, J. G. Reforma X Revolução: Celso Furtado e a questão regional no pré-1964. **ANAIS do IV Colóquio Internacional Marx e Engels**. São Paulo, 2005. Disponível em:

<<http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m3c5.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE).

Desempenho Econômico da Região Nordeste: 1960-97. Recife: [s.n.], 1999. Disponível em:

<<http://www.sudene.gov.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. Relatório de Gestão de Exercício, 2001.

TAVARES, M. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinqüenta anos de pensamento na Cepal.** Rio de Janeiro, 2000.

TAVARES, M. D. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TINBERGEN, J. **The Design of Development.** Baltimore: John Hopkins University Press, 1958.

_____. Shaping the World Economy: Suggestion for an International Economic Policy. **The Twentieth Century Fund**, New York, 1963.

TONEDO JÚNIOR, R. **Proposta para a Avaliação dos Polos de Desenvolvimento Integrado.** Fortaleza: Banco do nordeste, 2004.

TRENNESPOHL, D. **Avaliação de Potencialidades Econômicas para o Desenvolvimento Regional.** Ijuí: Unijuí, 2011.

VELLOSO, J. P. D. R. o governo Geisel: estratégia de desenvolvimento e coordenação da política econômica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, n. 52, fev., 1994. p. 15-25.

VINER, J. A Economia do Desenvolvimento. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. **A Economia do Subdesenvolvimento.** 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2010. Cap. 1. p. 45-66.

WEBER, M. **A ética protestante e o Espírito do Capitalismo.** 10. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? - Índice de Gini. **Desafios do Desenvolvimento**, v. 1, n. 4, 2004. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: maio 2017.

WORLD BANK. **Commodity Markets Outlook.** World Bank. [S.l.]. 2016.

BIBLIOGRAFIA

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. **A Economia do subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2010.

ARAUJO, T. B.. Nordeste: Heranças, oportunidades e desafios. **Revista Teoria e Debate**, mai./jun., n. 77, 2008.

BOUDEVILLE, J. R. **L'espace Et Les Pôles De Croissance**. Paris: Puf. 1968

FARO, C.; QUADROS, S. L. A década de 1950 e o programa de metas. In: GOMES, A. C., **O Brasil De JK**. 2. ed.. Rio De Janeiro: FGV. 2002.

FLOTO, E. El Sistema Centro-Periferia Y El Intercambio Desigual. **Revista De La Cepal**, n. 39, 1989.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio De Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

HAESBAERT, R. C. Região, diversidade territorial e globalização. **Geographia**, n.1, v.1., 1999.

HORKHEIMER, M.; W, THEODOR,. La Diletique De La Raison. **Fragments Philosophiques**, 1974.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook Database**, Washington, 2016.

LACOSTE, Y. **Geografia**: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papirus, 1988.

LAFER, C. **JK e o programa de metas (1956-61): processo de planejamento e o sistema político do Brasil**. Rio De Janeiro: FGV, 2002.

LEFEBVRE, H. Introdução à modernidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

LARSON, R; FARBER, B. **Estatística Aplicada**. São Paulo: PEARSON, 2016

PRESBICH, R. (1949). O Desenvolvimento Econômico Da América Latina E Seus Principais Problemas. **Revista Brasileira De Economia - RBE**, set., v.3,n.3, 1949. pp. 47-111.

RODRIGUEZ, O. (2009). **O Estruturalismo Latino-Americano**. Rio De Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, M. (1993). **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **A Natureza Do Espaço**. São Paulo: Edusp, 2002.

SILVA, M. A História E Seus Limites. **Revista História e Perspectivas**, jan./jun. v. 6, 1992.

TAVARES, M. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: R. BIELSCHOWSKY. **Cinqüenta Anos De Pensamento Na Cepal**. Rio De Janeiro, 2000.

_____. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio De Janeiro, RJ: Zahar, 1972.