

# Banco do Nordeste do Brasil



70 anos de contribuição para  
o desenvolvimento regional



Banco do  
Nordeste



# **BANCO DO NORDESTE DO BRASIL**

70 anos de contribuição para  
o desenvolvimento regional

## **Autores**

Airton Saboya Valente Junior  
Aristides Monteiro Neto  
Camila Ribeiro Cardoso dos Santos  
Carlos Américo Leite Moreira  
Cid Olival Feitosa  
Fernando Cezar de Macedo  
Jacqueline Rocha Lima Medeiros  
Joacir Rufino de Aquino  
Lavinia Barros de Castro  
Maria Odete Alves  
Murilo Albuquerque Custódio  
Pedro Costa de Castro Ivo  
Raphael de Oliveira Silva  
Ricardo Oliveira Lacerda de Melo  
Roberto Marinho Alves da Silva  
Tania Bacelar de Araujo  
Wendell Márcio Araújo Carneiro

## **Organizadores**

Airton Saboya Valente Junior  
Maria Odete Alves  
Camila Ribeiro Cardoso dos Santos

**Banco do Nordeste do Brasil**

Fortaleza – Ceará  
2022

**Presidente**

José Gomes da Costa

**Diretores**

Anderson Aorivan da Cunha Possa  
Bruno Ricardo Pena de Sousa  
Haroldo Maia Júnior  
Luiz Abel Amorim de Andrade  
Lourival Nery dos Santos  
Thiago Alves Nogueira

**Escritório Técnico de Estudos  
Econômicos do Nordeste (ETENE)****Economista-Chefe**

Luiz Alberto Esteves

**Gerente de Ambiente**

Tibério Rômulo Romão Bernardo

**Célula de Avaliação de Políticas  
e Programas (CAPP)****Gerente Executivo**

Airton Saboya Valente Junior

**Revisão Vernacular e Normalização****Bibliográfica**

Fernanda Stica (Escudero.ag  
Comunicação Ltda)  
Hermano José Pinho (BNB - ETENE)

**Projeto Gráfico e Diagramação**

Escudero.ag Comunicação Ltda  
Gustavo Bezerra Carvalho (BNB - ETENE)

**Apoio****Célula de Gestão de Informações  
Econômicas (ETENE)**

Bruno Gabai – Gerente Executivo  
José Wandemberg Rodrigues Almeida –  
Coleta e tabulação de dados  
Vicente Anibal da Silva Neto – Coleta e  
tabulação de dados

**Ambiente de Marketing (Acervo Artístico,  
Acervo Histórico e Bibliotecas do BNB)**

Antônia Charlyne Cavalcante Moraes, Daniel  
Alencar, Francisco Mascarenhas, Juliana  
Coelho, Luciano Sá, Messias Rodrigues,  
Reydon Gadelha Moreira

**Fotos da Capa:**

Acervo Histórico do BNB

**Cliente Consulta Banco do Nordeste**

Capitais e Regiões Metropolitanas: 4020.0004  
Demais localidades: 0800 033 0004

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Banco do Nordeste do Brasil : 70 anos  
de contribuição para o desenvolvimento regional /  
organizadores Airton Saboya Valente Junior,  
Maria Odete Alves, Camila Ribeiro Cardoso dos  
Santos. -- Fortaleza, CE : Banco do Nordeste do  
Brasil, 2022.

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-85-7791-257-5

1. Banco do Nordeste do Brasil (BNB) - História
2. Desenvolvimento regional I. Valente Junior, Airton  
Saboya. II. Alves, Maria Odete. III. Santos, Camila  
Ribeiro Cardoso dos.

22-118085

CDD-332.109813

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Banco do Nordeste do Brasil : Economia financeira :  
História 332.109813

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

# Sumário

## **INTRODUÇÃO .....** ..... 7

Airton Saboya Valente Junior, Maria Odete Alves  
e Camila Ribeiro Cardoso dos Santos

## **CAPÍTULO I**

### **Nordeste 1952-2022: acerto com o passado e desafios para o presente e para o futuro .....** ..... 15

Ricardo Oliveira Lacerda de Melo e Cid Olival Feitosa

## **CAPÍTULO II**

### **O Semiárido rural e a atuação do BNB: trajetória, panorama recente e desafios .....** ..... 64

Joacir Rufino de Aquino e Roberto Marinho Alves da Silva

## **CAPÍTULO III**

### **O banco de desenvolvimento do Nordeste: trajetória da consolidação institucional do BNB .....** ..... 103

Maria Odete Alves e Camila Ribeiro Cardoso dos Santos

## **CAPÍTULO IV**

### **O Banco do Nordeste, as artes e a cultura .....** ..... 186

Jacqueline Rocha Lima Medeiros e Murilo Albuquerque Custódio

## **CAPÍTULO V**

### **O BNB e o desenvolvimento do Nordeste brasileiro: reflexões sobre sua atuação recente, prospecções de atuações futuras .....** ..... 239

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

## **CAPÍTULO VI**

<b>Comércio interestadual no Brasil: uma análise do perfil no período 2017 a 2020 .....</b>	<b>284</b>
---	------------

Airton Saboya Valente Junior, Wendell Márcio Araújo Carneiro  
e Pedro Costa de Castro Ivo

## **CAPÍTULO VII**

<b>Brasil e Nordeste: reflexões sobre as configurações do processo de acumulação de capital em distintos momentos .....</b>	<b>312</b>
---	------------

Carlos Américo Leite Moreira

## **CAPÍTULO VIII**

<b>Bancos de desenvolvimento: falsos consensos, fatos desconhecidos e potencial .....</b>	<b>335</b>
---	------------

Lavinia Barros de Castro

## **POSFÁCIO**

<b>BNB: desafios e oportunidades para avançar na promoção do desenvolvimento regional .....</b>	<b>386</b>
---	------------

Tania Bacelar de Araujo

<b>SOBRE OS AUTORES .....</b>	<b>393</b>
-------------------------------	------------

# Introdução

- *Airton Saboya Valente Junior*
  - *Maria Odete Alves*
  - *Camila Ribeiro Cardoso dos Santos*
- 

Neste ano de 2022 o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) completa 70 anos de existência. Sua trajetória de realizações em prol do desenvolvimento do Nordeste tem sido marcada por protagonismo e pioneirismo, mas também por enormes desafios. É o que revela a coletânea de artigos que compõem esta publicação comemorativa.

Na ocasião da criação do BNB, em 1952, predominava a ideia do protagonismo estatal na condução do planejamento e do desenvolvimento, em que ocorria a união de distintos setores da sociedade brasileira em torno de um nacionalismo que buscava a superação do subdesenvolvimento no bojo da modernização impulsionada pelos processos de urbanização e de industrialização.

Naquele momento histórico, algumas questões estratégicas eram objeto de especial atenção, na medida em que se apresentavam como elementos-chaves nessa construção. O Brasil, sendo um país com dimensões continentais, sofria com a herança do modelo de integração econômica proeminente durante quase quatro séculos, desde a chegada dos colonizadores. Nesse modelo, os espaços se estruturavam em torno de atividades agroexportadoras, de tal modo que as infraestruturas e as instituições se desenvolviam, em geral, para responder a essas demandas. Assim, os desafios do desenvolvimento incluíam a resolução de entraves de ordens: logística, capaz de subsidiar a integração nacional; energética, para atender às necessidades da indústria; e econômico-social, para responder

aos desafios de uma urbanização crescente e das migrações contínuas cujo principal destino era o Centro-Sul do País.

Relativamente ao Nordeste, a discussão do desenvolvimento passava, necessariamente, pela questão regional. Em particular, a sua porção semiárida apresentava-se como o espaço detentor das maiores desvantagens em função de vulnerabilidades herdadas, especialmente, do passado colonial com raízes escravocratas, das condições climáticas e das desvantajosas relações comerciais com as regiões mais industrializadas. Naquela ocasião, a Região concentrava alguns dos piores indicadores do País ao tempo em que detinha parcela significativa da população, onde residia um de cada três brasileiros.

Nesse contexto, a atuação do Estado no âmbito regional deu-se por meio da instalação de instituições com papéis específicos na contribuição a esse projeto, dentre elas, o BNB. Com atribuições múltiplas, a instituição *sui generis* congrega incumbências típicas de um banco múltiplo, ou seja, alia a atividade comercial à proposta de um banco que é, também, um ator do desenvolvimento regional.

É importante ressaltar que o setor bancário passou a ter importância acentuada como agente indutor do desenvolvimento a partir da década de 1950, o que contribuiu para consolidar o conceito de banco de desenvolvimento. A concepção do BNB foi, portanto, um marco desse processo no Brasil, expressando, também, a definição de uma mudança na forma de perceber o problema do Nordeste por parte do Estado brasileiro, que elegeu a solução econômica como política federal para a Região.

Assim, o BNB foi estabelecido como uma instituição singular, com uma multiplicidade de funções, podendo exercer diversas atividades bancárias. Além da expressiva participação nos financiamentos de longo prazo e empréstimos de curto e médio prazos a projetos rurais, agroindustriais, industriais e comerciais, a Instituição tem desenvolvido projetos de infraestrutura, financiamentos às exportações, além da prestar serviços bancários

em toda a sua área de atuação. O Banco contribui, também, para fortalecer cadeias produtivas e atrair investimentos para a Região, além de contemplar o pequeno empreendedor urbano e o agricultor familiar através de programas de microfinanças. Complementarmente, as ações supletivas, a exemplo da realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, do apoio à pesquisa científica, à difusão tecnológica e o incentivo à cultura regional, reafirmam o papel do BNB como banco de desenvolvimento.

Nesse sentido, a Instituição é, na verdade, um banco de conhecimento, de financiamento de projetos e de transformação de ideias em prol do desenvolvimento regional. Preservando essas características ao longo dos últimos 70 anos, o BNB tornou-se o maior banco de desenvolvimento regional da América Latina, conta atualmente com 292 agências físicas e mais de 5,3 milhões de clientes ativos, além de ser responsável por grande parte da carteira de microcrédito do Brasil.

A coletânea de artigos aqui publicada conta um pouco dessa história de 70 anos do BNB. Composta de oito capítulos e de um posfácio, além de resgatar o contexto de criação da Instituição, a publicação apresenta análises detalhadas sobre as mudanças que aconteceram na Região ao longo desses anos, discute os caminhos trilhados, o papel exercido, os desafios vencidos, sem deixar de apontar para o que ainda precisa ser feito.

A obra se inicia com o artigo dos professores Ricardo Lacerda e Cid Olival, compondo o Capítulo I. Os autores apresentam uma análise das transformações ocorridas no Nordeste desde os anos 1950 até o período atual, começando com a discussão sobre as dimensões territorial e populacional, passando pela distribuição espacial da população e das atividades econômicas, a formatação dos circuitos de acumulação de capital e, finalmente, discorrendo sobre os velhos e os novos “desafios e sonhos” indispensáveis para a construção de políticas públicas para a Região.

Destaque especial é conferido ao Semiárido do Nordeste, sobre o qual é apresentada uma discussão logo no Capítulo II, corroborando os argumentos originais para a criação da Instituição. Nos anos 1950 inexistia,

no Nordeste, uma instituição capaz de responder aos desafios climáticos e socioeconômicos enfrentados pela população que ali vivia, especialmente em suas áreas rurais, que naquela época concentravam a maior parcela da população regional.

O artigo de Joacir de Aquino e Roberto Marinho traça um retrato social, econômico e demográfico desse subespaço regional, discute sobre as transformações ocorridas e realiza um balanço da atuação do BNB. Evidencia o papel inovador no tocante às políticas públicas implementadas – que deixaram de ser essencialmente hidráulicas para adotar uma abordagem multidimensional - e apresenta uma evolução dos recursos aplicados pela Instituição no Semiárido no período mais recente.

Importante lembrar que a mesma Lei de criação do BNB determinou que a Instituição montasse uma estrutura capaz de subsidiar a sua ação com estudos macroeconômicos e setoriais sobre a economia nordestina, bem como auxiliar no planejamento regional, até então deficientes. Assim, do cumprimento à determinação da Lei, nasceu o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), que desde logo contou com quadros técnicos qualificados para elaborar estudos que serviram e servem de subsídio à elaboração de políticas do BNB e de outras instituições com atuação na Região. O papel desempenhado pelo ETENE nos anos iniciais de atuação do BNB foi fundamental para que se estabelecesse uma política regional no Nordeste permitindo, também, que o BNB assumisse uma configuração diferenciada em relação aos demais bancos.

Essa e outras particularidades do BNB são amplamente discutidas no Capítulo III, elaborado por Maria Odete Alves e Camila Ribeiro. Nesse capítulo, as autoras oferecem uma visão geral da Instituição, demonstrando os caminhos percorridos para a estruturação do ETENE, a geração do conhecimento, a montagem da rede de agências, o marco de criação dos principais fundos e a oferta de crédito de longo prazo e de alto risco, necessário à transformação regional, deixando claro que o BNB foi e é peça-chave em projetos fundamentais para a construção do Nordeste atual.

Ainda, mostra que diversas iniciativas pioneiras e inovadoras conferem papel protagônico à Instituição, a exemplo do apoio aos microempreendedores urbanos e aos agricultores familiares, cujos programas (Crediamigo e Agro-amigo, respectivamente) alcançam milhares de pessoas e são responsáveis por dinamizar a economia de diversos municípios do Nordeste.

No marco de suas responsabilidades sociais, desde os primórdios de sua criação, o BNB tem tido um olhar especial para o desenvolvimento da cultura regional. De maneira inédita, o material produzido por Jacqueline Medeiros e Murilo Custódio (Capítulo IV) demonstra o importante papel que a Instituição tem exercido na valorização da cultura do Nordeste. Nesse resgate, os autores oferecem uma visão sobre o histórico de programas e ações da Instituição em prol das diversas expressões teatrais, musicais, audiovisuais, entre outras, bem como detalham as estratégias para a manutenção de um acervo histórico e artístico. Merece destaque o advento dos Espaços Culturais que se revelam como uma das maiores expressões da relação entre o BNB e a comunidade, no âmbito do fomento à cultura. Por meio desse instrumento, tem sido possível valorizar, promover e dar maior visibilidade às expressões artísticas e culturais regionais.

Um momento marcante na trajetória do BNB aconteceu durante a elaboração da Carta Magna de 1988, quando foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento, cujos objetivos fundamentais eram proporcionar mais estabilidade às fontes de recursos e garantir o financiamento sustentável de projetos de longo prazo. A criação do FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste), que passaria a ser administrado pelo BNB, abriria novas perspectivas para a Instituição e para a Região. Atualmente, o FNE conta com diversos programas que cumprem objetivos estratégicos para o desenvolvimento regional, apoiando ações voltadas para inovação, dinamização e diversificação produtivas, segurança hídrica, conservação ambiental, dentre outras.

Diante da dimensão alcançada pelas suas aplicações, o próprio BNB estabeleceu um processo formal de avaliação institucional do FNE, ao

construir um marco lógico e definir as bases conceituais e metodológicas, no ano de 2004. Ressalte-se, porém, que o Fundo tem sido objeto também de sistemáticas avaliações não institucionais, muitas delas realizadas por pesquisadores independentes, como a apresentada no artigo de Aristides Monteiro, Fernando Macedo e Rafael Silva (Capítulo V). Os autores apresentam uma avaliação detalhada da aplicação dos recursos do FNE ao longo das duas primeiras décadas do século XXI e, desde as óticas setorial e territorial, descrevem a geografia das aplicações do Fundo, centrando a atenção para o apoio a setores capazes de estimular maiores efeitos encadeadores sobre o território, comparando com o que consideram os “caminhos mais acertados” acerca de setores e territórios a fomentar, identificados pela literatura mais atualizada em economia regional.

A despeito dos avanços alcançados ao longo dos últimos 70 anos, pelo menos um problema perdura na Região Nordeste. Trata-se da evasão de renda, fruto das debilidades nas relações comerciais com o restante do País. Essa questão é explorada no artigo elaborado por Airton Saboya Valente Junior, Wendell Carneiro e Pedro Ivo (Capítulo VI). Os autores oferecem uma análise das relações comerciais entre estados e regiões do Brasil, chamando a atenção para o fato de que a Região Sudeste concentra quase metade dos volumes de compra e venda do País, ao tempo em que o Nordeste se mostra especialmente dependente dos bens e serviços provenientes de outros espaços. Essa desvantagem nordestina é expressa pelo maior *déficit* da balança comercial, em comparação com as demais regiões, pela relevante participação no volume de compras nacionais, superior à própria participação no Produto Interno Bruto (PIB), e pelo destino de vendas concentrado dentro do próprio Nordeste.

Por outro lado, mudanças significativas ocorreram na Região nesses últimos 70 anos, gerando novos desafios: o papel do Estado mudou, a população passou a ser majoritariamente urbana, a economia assistiu a aumentos na taxa de juros, a ajustes fiscais, a períodos de alta inflação, a adoção de políticas neoliberais, a flexibilização das normas trabalhistas, a processos de desindustrialização, a avanços do agronegócio

e reprimarização da pauta exportadora com foco em *commodities* agrícolas. As transformações ocorreram também no âmbito da rede de municípios, com o surgimento de médias cidades e a instauração de regiões metropolitanas. Além disso, houve significativo avanço das tecnologias de comunicação e de informação, da automação das atividades, da microeletrônica e da intensa globalização da economia.

Aliadas aos problemas ambientais decorrentes do aquecimento global, tais transformações conformam alguns dos desafios que indicam a necessidade de um papel protagonista por parte das instituições de desenvolvimento. De olho nessas questões, Carlos Américo (Capítulo VII) trata das mudanças nas políticas econômicas, bem como das distintas perspectivas sobre o papel do Estado, ressaltando a importância do BNB para a manutenção dos investimentos e a promoção de ações anticíclicas, especialmente em momentos marcados por altos níveis de desemprego e de baixos desempenhos da economia.

E qual deve ser o papel de um banco de desenvolvimento adequado aos desafios contemporâneos? No Capítulo VIII, Lavinia Barros de Castro apresenta uma perspectiva conceitual por trás das atribuições de um banco de desenvolvimento, convidando-nos a revisitá-la sua função no desenvolvimento regional. A autora resgata o papel histórico e atual dos bancos de desenvolvimento internacionais. Questiona o que denomina de quatro “falsos consensos” e chama a atenção para a relevância de “fatos (verdadeiros)” pouco conhecidos do público em geral. Defende que o Brasil tem um sistema robusto de financiamento do desenvolvimento e que, portanto, joga papel relevante nessa nova agenda. Dentre outros aspectos, tais instituições, em maior ou menor grau, constroem pontes entre governo e setor privado, constituem fontes de recursos de longo prazo, viabilizam grandes empreendimentos, oferecem um mix de instrumentos financeiros fundamentais ao desenvolvimento, além de serem detentores de “capacidades e capacitações diferenciadas” dos demais bancos.

A professora Tania Bacelar de Araujo conclui a publicação

com notável saber à luz do conjunto de artigos que antecedem o seu e, sobretudo, valendo-se da condição privilegiada de alguém que comprehende profundamente o Nordeste, oferece uma reflexão final sobre as “[...] oportunidades aproveitadas, as dificuldades enfrentadas, os ajustes realizados e os resultados alcançados, além de apontar o pioneirismo de certas iniciativas” do BNB ao longo dos últimos 70 anos. Em particular, convida a ousar com uma visão estratégica de médio e longo prazos, ao modo daquela que orientou o BNB nos seus primórdios. Agora é hora, afirma Tania, de usar o FNE para estruturar as transformações necessárias nos tecidos econômico e social nordestinos.

A continuidade do protagonismo do BNB é fundamental nessa nova fase que se deseja para o desenvolvimento do Nordeste. Assim, decorridas sete décadas da atuação da Instituição, pode-se constatar que as faces econômica e social do Nordeste obtiveram importantes transformações. Contudo, em que pesem os esforços empreendidos pelo Banco, desafios persistem e precisam ser superados, a exemplo da necessidade de reduzir os níveis de pobreza, de incrementar o bem-estar da população, aumentar a competitividade empresarial e fortalecer o crescimento econômico com inclusão social e preservação ambiental.

## CAPÍTULO I

---

# Nordeste 1952-2022: acerto com o passado e desafios para o presente e para o futuro

› Ricardo Oliveira Lacerda de Melo

› Cid Olival Feitosa

---

## 1 | INTRODUÇÃO

Quando o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado pelo presidente Getúlio Vargas, em 1952, obviamente o Brasil e a Região Nordeste eram muito diferentes do que são atualmente, setenta anos depois. Mas diferentes em quais sentidos? Em primeiro lugar, o Nordeste de então nem mesmo correspondia oficialmente ao território regional de hoje; os estados de Sergipe e Bahia integravam a Região Leste, com os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e o antigo Distrito Federal, enquanto o Estado de São Paulo fazia parte da Região Sul. A Região Nordeste, portanto, estendia-se do Maranhão a Alagoas, sendo delimitada ao sul pelo rio São Francisco, ainda que muitos dos programas de fomento econômico para a Região contemplassem os estados da Bahia e de Sergipe e alguns deles tivessem como alvo o Polígono das Secas, que abrangia também parcela dos territórios desses dois estados.

Na divisão regional da época, a Região Nordeste contava, em 1950, com 12.494.477 habitantes, correspondentes a 24,1% dos 51.944.397 brasileiros. Na divisão regional atual, a população nordestina, em 1950, alcançava 17.973.413 habitantes, equivalentes a 34,6% da população

brasileira. Em termos de ordem de grandeza da população e da ordem dos problemas a serem enfrentados, vale a pena guardar a ideia de que cerca de um em cada quatro brasileiros era integrante da Região Nordeste na divisão regional da época, ou cerca de um a cada três brasileiros na regionalização atualmente vigente. Ainda que a divisão territorial dos anos 1950 seja relevante para a compreensão dos embates em torno das políticas públicas, a partir desse ponto do capítulo, por comodidade de acompanhar as bases estatísticas ou para dimensionar os problemas na extensão territorial e populacional atual, passaremos a apresentar os números com base na divisão regional que se apresenta hoje, a não ser quando outra dimensão territorial for expressamente informada.

Em segundo lugar, as distribuições espaciais da população e das atividades econômicas também eram muito distintas das que vigoram atualmente. O Brasil e o Nordeste no início dos anos cinquenta do século XX eram muito mais rurais do que são atualmente. Dos 17.990.000 residentes no Nordeste contados no censo de 1950, considerando a regionalização atual, residiam nas áreas urbanas 4.744.808 deles, enquanto 13.228.605 eram integrantes da população rural, correspondendo, respectivamente, a 26,4% e 73,6% do total regional. Na comparação com 2010, há uma inversão quase exata dessas proporções, com 73,1% da população residindo em áreas urbanas e 26,9% de população rural. Nos dois registros censitários, 1950 e 2010, a participação da população rural do Nordeste se manteve em cerca de dez pontos percentuais acima da média brasileira, mais precisamente 9,9%, em 1950, e 11,3%, em 2010. No meio rural, o censo demográfico de 1950 constatou que 83,6% da população nordestina de cinco anos ou mais não sabiam ler nem escrever.

Ao longo desses 70 anos, emergiu na Região uma rede de cidades médias e formaram-se as áreas metropolitanas no entorno das capitais. Não menos significativa foi a ocupação dos vazios territoriais do sul do Maranhão e do Piauí e do oeste da Bahia, a partir da expansão da pecuária e da moderna agricultura de grãos, e a instalação de perímetros irrigados de elevada produtividade agrícola no Semiárido.

Em terceiro lugar, os circuitos de acumulação de capital no território brasileiro eram relativamente mais segregados espacialmente, destacando-se dois sistemas regionais: o polo econômico e industrial que se fortalecia no Centro-Sul e o Complexo Econômico Nordestino, ainda marcadamente de base agrícola. Nos anos 1950, a Região Nordeste ficava para trás política e economicamente, porquanto se via engolfada pela centralização do poder patrocinada pela Revolução de 1930 e pela nova dimensão que assumira a expansão da acumulação de capital no País, com a ampliação da base empresarial e a instalação de novos setores de atividades, especialmente aqueles dominados por grupos empresariais estrangeiros em mercados oligopolistas. Uma das reconfigurações econômicas que mais impactou as lideranças nordestinas na época foi a conquista do mercado regional de bens de consumo pelas empresas nacionais ou por filiais estrangeiras sediadas na região hegemonicá.

Em quarto lugar, o Brasil e o Nordeste dos anos 1950 enfrentavam desafios e acalentavam projetos e sonhos bem distintos dos atuais; no caso do Nordeste, os sonhos e desafios marcados pela busca de diminuição da miséria rural e de definição de políticas públicas visando a estreitar o hiato de desenvolvimento em relação à região que se industrializava rapidamente no Centro-Sul do País, que almejava, por sua vez, alcançar os padrões de riqueza das nações já industrializadas.

Atualmente, com mais de 70,0% da população residindo nas áreas urbanas, com predomínio das ocupações terciárias, contando com uma rede de cidades mais complexa, economia integrada aos circuitos nacionais de geração de renda e de acumulação e uma estrutura econômica e social mais diversificada territorialmente, são outros os desafios e sonhos que o Nordeste enfrenta. Permanece o desafio de reduzir o grau de informalidade no mercado de trabalho, ainda muito elevado, e a defasagem persistente de renda *per capita* em relação às regiões mais ricas. São também desafios de grande significado para a Região reduzir a fração da população em situação de pobreza e retirar da miséria o contingente que nela se encontra, presentes no meio rural e nas periferias dos principais centros urbanos.

É sempre importante registrar a dimensão populacional da Região que, em certo sentido, sintetiza o tamanho dos seus problemas, desafios e potencialidades: em 2021, o Nordeste contava 57,9 milhões de habitantes, contingente superior a toda a população brasileira de 1950, e, também, superior à população atual de qualquer outra nação sul-americana.

Os desafios e os problemas, os novos e os que se arrastaram ao longo do tempo, terão que ser enfrentados em um cenário internacional que se apresenta mais complexo e, em certo sentido, menos favorável do que aquele dos anos do pós-guerra: um mundo hiperglobalizado<sup>1</sup> marcado pelo predomínio das novas tecnologias de informação e comunicação e que desde a crise financeira de 2008 apresenta sinais de esgotamento de sua institucionalidade. O que a história do pós-guerra nos ensina é a importância de construir um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento econômico e social e que, com esse intuito, é imprescindível a retomada do planejamento no País, em suas várias dimensões e esferas. Para o Nordeste, tem sido especialmente danoso o processo, que já se estende por mais de trinta anos, de desmonte das estruturas de planejamento do País e sua contraparte, a integração marcadamente passiva e destituída de objetivos claros nos circuitos econômicos globais, que, entre outros impactos, provocou a profunda desindustrialização da economia brasileira, com importantes desdobramentos sobre as dinâmicas regionais.

## 2 | O BRASIL E O NORDESTE NOS ANOS CINQUENTA

O Brasil nos anos 1950 foi palco de importantes transformações institucionais: a criação de um banco de fomento de porte expressivo com o objetivo de mobilizar recursos para viabilizar a infraestrutura produtiva em um país que se industrializava rapidamente; o desfecho de uma longa e exaustiva luta pela exploração do petróleo no território nacional;

---

1 Sobre a velocidade inédita de integração dos mercados globais, ver Martin Kessler (2013). Sobre a encruzilhada em que se encontra a globalização econômica, ver Rodrik (2011 e 2019).

a implantação da primeira grande hidrelétrica estatal no Nordeste; a elaboração de planos setoriais de desenvolvimento, abrangendo a infraestrutura produtiva e as atividades industriais; a chegada de grandes empresas estrangeiras na chamada indústria pesada; e, não menos significativo, o manejo das políticas macroeconômicas como instrumento para a transformação industrial do País.

Por outro lado, os anos 1950 consolidaram a percepção de que a Região Nordeste havia ficado para trás, comparativamente à região mais rica e industrializada do País; mas, como eram tempos embalados pelo sentimento de que era possível superar o subdesenvolvimento e construir um país menos pobre e arcaico, foi também um período profícuo na implantação de novas políticas voltadas para o desenvolvimento da Região, algumas delas com o objetivo de dotar a economia agrícola do Semiárido de infraestrutura produtiva que a tornasse menos vulnerável aos efeitos das estiagens e outras visando a industrializar a Região. É nesse quadro histórico que se situa a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952.

## **2.1 O Brasil do pós-guerra: o sonho desenvolvimentista**

A década de 1950 foi marcada por um conjunto de transformações na ordem econômica internacional e importantes mudanças na estrutura produtiva brasileira. No plano internacional, o fim da Segunda Guerra Mundial inaugurou a “Era de Ouro” do capitalismo (HOBESAWN, 1995), com grande parte dos países centrais apresentando expressivas taxas de crescimento do produto, do emprego e da renda, impulsionado pelo setor industrial. Houve uma verdadeira “revolução tecnológica”, que possibilitou a generalização do padrão manufatureiro americano, com massificação do consumo de bens duráveis e elevados ganhos de escala aos setores de bens de capital. Sob inspiração das ideias keynesianas, o Estado passou a intervir mais na economia, com o propósito de regular os mercados, impulsionar o desenvolvimento e perseguir uma política de pleno emprego e bem-estar social. Esses elementos propiciaram a ampliação da hegemonia

americana, com a contínua internacionalização de capitais, o aumento dos investimentos diretos externos e a proliferação de empresas multinacionais.

Para a América Latina, o pós-guerra criou ou intensificou em distintos países o sentimento de nacionalismo, possibilitando a união de grupos heterogêneos em favor de um projeto ambicioso de desenvolvimento. Cresceram as discussões teóricas, acadêmicas e políticas sobre a temática do desenvolvimento econômico e social e seus desdobramentos regionais. A industrialização e a urbanização ganharam força, revelando que não era mais possível alcançar a prosperidade com uma economia produtora de bens primários para exportação. Como enfatizou Myrdal (1960), houve um “Grande Despertar” dos países subdesenvolvidos, que estavam cada vez mais conscientes das enormes desigualdades internacionais e da necessidade de combater a pobreza e elevar o padrão de renda e bem-estar das suas populações.

Essa tomada de consciência teve a participação decisiva da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), criada em 1948, que formulou um referencial teórico alternativo àquele produzido nos países centrais e mais adequado à realidade dos países subdesenvolvidos. Com um método de análise próprio, a Cepal entendia que a superação da pobreza e do subdesenvolvimento somente poderia ser alcançada com um amplo processo de industrialização, sob amparo do planejamento estatal. Produzindo diversos estudos de caráter econômico, além de missões de assistência técnica a vários governos latino-americanos, as formulações desenvolvimentistas da Cepal proporcionaram a alguns países, particularmente o Brasil, a estruturação de um complexo setor industrial. De maneira análoga ao que significou a teoria keynesiana para os países centrais, Bielschowsky (2000) afirma que a Cepal representou “a versão regional da teoria do desenvolvimento”.

No caso brasileiro, ainda que a industrialização tenha se delineado desde os anos 1930, foi na década de 1950 que houve uma alteração significativa na estrutura produtiva nacional visando à “construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada”

(LESSA, 1983, p. 12). Não é demais lembrar que a volta de Getúlio Vargas à Presidência da República, em 1951, inaugurou um projeto político e econômico complexo e abrangente, baseado na industrialização acelerada como condição para o progresso social e a autonomia nacional. Houve uma reestruturação do aparelho econômico do Estado, com a criação de novos órgãos, instituições e acordos de cooperação internacional voltados à formulação de políticas econômicas, com destaque para a criação da Assessoria Econômica da Presidência da República, que formulou políticas, estudos e projetos estratégicos para o desenvolvimento nacional, dentre eles o da criação do Banco do Nordeste do Brasil.

No que diz respeito aos acordos de cooperação internacional, ressalta-se o estabelecimento da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que funcionou entre 1951 e 1953 e elaborou 41 projetos distribuídos entre os setores de transporte (56,0%), energia elétrica (33,0%), agricultura (6,0%) e indústrias básicas e armazenagem (5,0%). Para gerir os recursos nacionais e aqueles captados no exterior, foi criado em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que nascia com dupla finalidade: atuar na elaboração dos projetos e na implementação das políticas de desenvolvimento. Com o fim da CMBEU, foi firmado um acordo de cooperação entre a Cepal e o BNDE, criando em 1953 o Grupo Misto de Estudos Cepal-BNDE, conduzido por Celso Furtado. Com o propósito de analisar a economia brasileira entre anos de 1939 e 1955 e propor políticas de intervenção, o relatório final do grupo continha as “Bases de um Programa de Desenvolvimento para o período de 1955-62”. Esse documento foi amplamente utilizado como referência para a elaboração do Plano de Metas, apresentando importância fulcral para o avanço da industrialização brasileira.

Sob o ponto de vista territorial, no entanto, essa industrialização foi espacialmente seletiva, apresentando maior concentração dos investimentos no Centro-Sul, particularmente em São Paulo. Como mostrou Wilson Cano (1985), em 1907 a indústria paulista correspondia a 15,9% da indústria nacional, passando para 33,9% em 1919. Com a

integração do mercado nacional, os investimentos estatais e a política econômica do Estado, o processo de concentração industrial em São Paulo se ampliou, atingindo a marca de 48,9% do Valor da Transformação Industrial (VTI) da indústria de transformação brasileira, em 1949, e 55,5%, em 1959, abarcando os principais ramos das indústrias produtoras de bens de consumo duráveis e de bens de capital<sup>2</sup>. Esse intenso crescimento industrial do Centro-Sul contrastava com a incipiente industrialização do Nordeste. A publicação da obra *Dois Brasis*, de Jacques Lambert, em 1957, contribuiu para consolidar a percepção da formação dos “dois países”, um país desenvolvido nos estados do Centro-Sul e um país subdesenvolvido no Nordeste; o primeiro seria o novo que estaria emergindo e o segundo, o país arcaico, de herança colonial.

A despeito do avanço industrial no Centro-Sul, o Brasil ainda era um país predominantemente agrário. Em 1950, a população brasileira era de 51,9 milhões de habitantes, com mais de 60,0% vivendo em áreas rurais. As únicas exceções eram os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, cujas populações urbanas (72,6% e 52,6%, respectivamente) já haviam superado o número de pessoas que residiam no campo. No extremo oposto, estados como Maranhão e Piauí figuravam como aqueles que tinham mais de 80,0% das suas populações residindo em áreas rurais. A taxa média de crescimento anual era de 2,3%, com a população urbana (3,8%) expandindo-se mais rapidamente que a população rural (1,6%), sinalizando as transformações em curso na sociedade brasileira. Ainda assim, a taxa de fecundidade, levemente superior a seis filhos por mulher, era bastante elevada, refletindo a predominância de famílias numerosas, típicas de sociedades agrárias precariamente urbanizadas e industrializadas. A mortalidade infantil era alta, com 134 óbitos por mil crianças nascidas vivas, com índices ainda mais elevados para o Nordeste. As diferenças regionais refletiam também a expectativa de vida. No Nordeste, a esperança de vida ao nascer era de 38,9 anos, ao passo que no Sul a diferença era de quase 15 anos a mais (Tabela 1).

.....  
2 De todos os 21 ramos industriais analisados, com exceção de três (fumo, couros e peles e madeira), São Paulo detinha mais de 40,0% da participação nacional (CANO, 1985).

**Tabela 1 - Indicadores demográficos do Brasil - 1950**

Variáveis	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
População total (1.000)	51.942	2.048	17.973	22.548	7.841	1.532
População urbana (1.000)	18.783	607	4.745	10.721	2.313	397
População rural (1.000)	33.161	1.441	13.228	11.828	5.528	1.136
Taxa de crescimento anual - total	2,3	3,4	2,2	2,1	3,2	2,0
Densidade demográfica	6,1	0,5	11,6	24,4	13,6	0,9
Taxa de fecundidade (nr. filhos)	6,2	8,0	7,5	5,5	5,7	6,9
Mortalidade infantil (em 1.000)	134,0	145,5	175,0	122,0	109,0	119,0
Expectativa de vida (anos)	45,5	44,6	38,9	49,0	52,8	51,1

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1950.

Os indicadores sociais também mostravam a participação ainda relativamente reduzida das atividades urbanas. Não obstante o crescimento industrial, a renda *per capita* era muito baixa, correspondendo a 15,0% da norte-americana e ficando abaixo de países como Argentina, Chile, Uruguai, Venezuela e Colômbia (BASTOS; COSTA, 2021). A escolaridade da população era a menor da América do Sul, com 57,3% das pessoas de cinco anos ou mais sem saber ler nem escrever. Dos que tinham algum curso completo (elementar, médio ou superior), apenas 2,4% contavam com formação superior.

Apesar de o País se configurar como uma sociedade agrária, as transformações do “Grande Despertar” sinalizavam uma mudança desse quadro. O intenso processo de industrialização e a formação de um mercado de trabalho urbano mais diversificado implicaram uma transferência considerável de populações rurais para os centros urbanos, ainda que as lavouras cafeeiras, tanto de São Paulo quanto do Paraná, e a expansão da fronteira agrícola do Centro-Oeste exercessem influência sobre grandes levas de migrantes. Além do êxodo rural, a melhoria do sistema de comunicação e de transporte, com a construção de estradas, a transferência da capital federal, com a construção de Brasília, e as secas nordestinas de 1951/1954 e 1958/1959 provocaram intensos fluxos migratórios, fazendo dos anos 1950 o período de maior migração inter-regional do Brasil.

## **2.2 O Nordeste nos anos cinquenta: consolidação do atraso regional**

A década de 1950 foi decisiva na história regional brasileira, muito particularmente em relação ao Nordeste. Foi nos anos cinquenta do século passado que se consolidou a percepção de que o Nordeste brasileiro, região onde o País começou a se formar e que respondia por cerca de 1/3 da população nacional, tinha ficado para trás. A outra face da sedimentação de tal sentimento foi a adoção de uma sequência de iniciativas para se contrapor à tendência em curso, algumas delas de caráter mais compensatório, em geral focadas na atenuação dos efeitos econômicos e sociais das secas, e outras com objetivos mais ambiciosos, voltadas à promoção de transformações de caráter mais estrutural, com objetivo de tornar menos vulnerável a economia do Semiárido ou visando à industrialização da Região.

No iniciar dos anos 1950, o mapa econômico e social regional brasileiro, e não apenas a regionalização oficial, era bastante distinto do atual. A primeira divisão regional brasileira, resultante de recomendação do Conselho Nacional de Geografia, vinculado ao IBGE, estabeleceu a divisão regional de 1942 com base nas zonas fisiográficas, que deve ser entendida nos marcos da centralização política e de valorização do planejamento da ação governamental durante o Estado Novo. Nela, foram estabelecidas cinco regiões, com uma configuração distinta da atual: Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste.

As Regiões Nordeste e Leste seriam subdivididas em duas cada: Nordeste Oriental e Nordeste Ocidental; e Leste Setentrional, constituída pelos estados da Bahia e Sergipe, e Leste Meridional. A atual configuração da Região Nordeste somente foi estabelecida oficialmente pelo IBGE em 1970, como desdobramento dos estudos que vinham sendo realizados desde 1966, como parte integrante dos esforços de sistematização das estruturas de planejamento durante o regime militar instalado em 1964 (CONTEL, 2014).

Todavia, nos embates políticos e na organização das demandas públicas, a ideia de um Nordeste que abrangia o território que se estendia

do Maranhão à Bahia é bem anterior à regionalização oficializada em 1970 e esteve fortemente presente nos debates em torno da criação do Banco do Nordeste do Brasil. A concepção de um Nordeste estendendo-se do Maranhão à Bahia em parte esteve relacionada à recorrência do fenômeno da seca e em parte refletia o reconhecimento de realidades econômicas e sociais próprias, apresentando certo grau de autonomia em relação ao polo econômico e político nacional. A Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), antecessora do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), delimitou o espaço de sua atuação em 1919. A instituição do chamado Polígono das Secas remete à Lei 175, de 1936, ainda que seu traçado tenha sido ajustado em diversas ocasiões (1946, 1951, 1963, 1965, 1968, 1997, 2005, 2017 e, finalmente, 2021), em resposta aos estudos realizados ou a demandas que emergiram ao longo do tempo. O Maranhão não é, em quase a totalidade do seu território, afetado pelos efeitos das estiagens periódicas, mas já havia a compreensão de que o Estado integrava econômica e socialmente a Região Nordeste. Particularmente importante era o papel que o Maranhão desempenhava nas políticas públicas voltadas para a mitigação da situação de calamidade social que emergia nos períodos de seca, que não deixavam de contemplar o potencial de projetos de colonização no seu território e na Bahia<sup>3</sup>.

Na exposição de motivos 606/1951, do Ministério da Fazenda, em defesa da criação do Banco do Nordeste do Brasil, o ministro Horácio Lafer incluiu a cultura do cacau, praticada até os dias de hoje no sul da Bahia, como uma atividade econômica do Nordeste, não deixando dúvidas sobre a compreensão que predominava em termos de delimitação econômica e social da Região<sup>4</sup>. Assim como no discurso proferido em rede nacional de

.....

3 Albuquerque Jr. (1994) situa no período entre o final da década de 1910 e o início da década de 1920 o momento de consolidação da noção do recorte espacial Nordeste como uma identidade regional própria.

4 Na exposição de motivos propondo a criação do Banco do Nordeste do Brasil, o ministro da fazenda Horácio Lafer destaca que o combate às secas através de grandes obras de engenharia seria improfícuo “[...] se não for acompanhado de elementos capazes de fortalecer a economia regional, mediante o amparo às suas atividades econômicas” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1951, p. 1).

rádios pelo presidente Getúlio Vargas em 1953, por ocasião da abertura da campanha da subscrição pública de ações do Banco do Nordeste, em que destacou como ações voltadas para desenvolver a Região as implantações de três novos núcleos coloniais no Estado da Bahia. Na ocasião, o presidente Vargas arrematou o discurso com a afirmação de que, com a então iminente inauguração da operação da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso, que viria a ocorrer ao final de 1954, e a criação do Banco do Nordeste do Brasil, uma nova etapa de desenvolvimento econômico e social iniciar-se-ia para a Região. Com os debates em torno da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), já no governo Juscelino Kubitschek, que marcaram uma nova etapa não somente a respeito da compreensão dos problemas econômicos e sociais da Região, como também para a ação planejada em prol do seu desenvolvimento, consolidou-se nas estruturas do Estado brasileiro a delimitação do atual território nordestino. A nova regionalização viria a ser oficializada pelo Decreto-Lei 67.647, de 23/11/1970, que estabeleceu não apenas as atuais macrorregiões brasileiras, como instituiu as microrregiões homogêneas do IBGE.

No segundo pós-guerra, não era incomum os discursos oficiais procurarem desmentir a percepção arraigada, dentro e fora do Nordeste, de que se tratava de uma região problema, sujeita a calamidades climáticas periódicas que geravam levas de pessoas famintas para os centros urbanos. A ideia dos “dois Brasis” se consolidava à medida que o Centro-Sul acelerava os passos em direção à industrialização. A outra face da consolidação dessa percepção da Região como problema, nos anos 1950, consistiu na adoção de passos fundamentais para superar o fatalismo em voga em relação ao destino regional, dentre os quais foram muito significativas a instalação da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso e a proposta de criação do Banco do Nordeste. Todavia, a perspectiva de transformação de fato da estrutura produtiva e social da Região, contemplando a sua industrialização e a redução significativa de seu atraso em relação ao centro político e econômico do País, somente ganhou impulso ao fim dos anos 1950, a partir da elaboração de uma proposta de política sistemática para o desenvolvimento da Região, presente no célebre relatório do Grupo de

Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que viria a nortear os embates para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>5</sup>.

### **2.2.1 Nordeste rural**

A Região Nordeste, que desde o recenseamento de 1890 havia perdido a primazia populacional para a atual Região Sudeste, representava em 1950 pouco mais de 1/3 da população brasileira. Em razão do processo histórico de ocupação, a sua densidade populacional (hab./km<sup>2</sup>) era relativamente elevada para os padrões das regiões brasileiras de então, e em alguns dos estados do Nordeste Oriental, na extensão que vai da Paraíba a Sergipe (o Nordeste do Açúcar), a densidade populacional somente era superada pelas duas unidades da federação mais industrializadas, o antigo Distrito Federal e o Estado de São Paulo. No outro extremo da Região, Maranhão e Piauí e, em menor grau, no sul, mais especificamente no oeste do Estado da Bahia, havia vastas extensões territoriais pouco povoadas.

Também característicos nos anos 1950 eram o baixo grau de urbanização e a rede de cidades acanhada com que a Região contava. A vida no Nordeste brasileiro no início dos anos 1950 era essencialmente rural. Mais de 70,0% da população residiam em áreas não urbanas. Nos estados mais setentrionais, como Maranhão e Piauí, tal participação superava 80,0% e apenas em Pernambuco e Sergipe a população urbana representava mais de 30,0% da população total.

.....  
5 GTDN, 1959. Uma Política para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste. Ao final dos anos 1950, o BNB e a Sudene constituirão a espinha central do novo arcabouço institucional criado para promover políticas de desenvolvimento econômico e social na Região Nordeste.

**Tabela 2 – Nordeste: população dos estados em 1950**

<b>Estado</b>	<b>População urbana</b>	<b>População rural</b>	<b>Total</b>	<b>Participação da população rural (%)</b>
Maranhão	274.288	1.308.960	1.585.198	82,6
Piauí	170.584	875.112	1.047.646	83,5
Ceará	679.604	2.015.846	2.697.400	74,7
Rio Grande do Norte	253.765	714.156	969.871	73,6
Paraíba	456.716	1.256.543	1.715.209	73,3
Pernambuco	1.167.981	2.227.785	3.397.716	65,6
Alagoas	286.379	806.758	1.095.087	73,7
Sergipe	204.984	439.377	646.311	68,0
Bahia	1.250.507	3.584.068	4.836.525	74,1
Nordeste	4.744.808	13.228.605	17.973.413	73,6

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1950.

No que se refere à rede de cidades, predominavam na Região os pequenos centros urbanos. Em 1950, as cidades e vilas com até 20 mil residentes representavam 99,0% do total e a população desses estratos correspondia a 56,0% dos residentes em cidades e vilas. Havia tão somente 20 cidades com mais de 20 mil habitantes, das quais apenas dez contavam com mais de 50 mil pessoas, sendo nove delas as capitais estaduais, e a décima era a cidade de Campina Grande, na Paraíba<sup>6</sup>. O Nordeste tinha apenas uma cidade com mais de 500 mil habitantes, Recife, e outras duas com mais de 200 mil: Salvador e Fortaleza. Maranhão, Alagoas e Sergipe não tinham nenhuma cidade do interior com mais de 20 mil habitantes, e os estados do Piauí e do Rio Grande do Norte tinham apenas uma cada, Parnaíba e Mossoró. A Paraíba contava com a cidade de Rio Tinto, além da já citada Campina Grande.

.....  
6 O número de municípios, incluindo população rural e urbana, com mais de 50 mil habitantes na Região Nordeste em 1950 era mais do que o dobro do número de cidades com esses contingentes populacionais, alcançava 62.

**Tabela 3 – Nordeste: número de cidades e vilas por estratos de tamanho de população em 1950**

Estratos de população	Número de cidades e vilas		População de cidades e vilas	
	Cidades e vilas	Participação (%)	População	Participação (%)
Total	1.810	100, 0	4.860.454	100,0
Até 5 000	1.672	92,4	1.796.834	37,0
5 001 a 10 000	85	4,7	569.158	11,7
10 001 a 20 000	27	1,5	350.802	7,2
20 001 a 50 000	16	0,9	443.329	9,1
50 001 a 100 000	6	0,3	465.967	9,6
100 001 a 200 000	1	0,1	102.301	2,1
200 001 a 500 000	2	0,1	609.597	12,5
Mais de 500 000	1	0,1	522.466	10,7

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1950.

## 2.2.2 A criação do Banco do Nordeste do Brasil

A lei de criação do Banco do Nordeste, aprovada em 1952, não deixava margem a dúvidas a respeito do alvo de sua atuação: o sistema agrícola da pecuária e da agricultura de subsistência que predominava no Semiárido nordestino e que havia enfrentado nova seca devastadora no ano anterior.

O artigo 196 da Constituição de 1946 já havia determinado que a União e os estados da Região Nordeste deveriam destinar pelo menos 3,0% das receitas tributárias para obras e serviços e assistência econômica e social (COSTA NETO, 2004). Os recursos previstos no dispositivo constitucional para a Região se destinavam a um plano de defesa contra os efeitos da seca, assinala Costa Neto, incluindo empréstimos a juros subsidiados a agricultores e industriais das áreas atingidas pela estiagem. Os dispositivos constitucionais, todavia, somente seriam regulamentados pela Lei 1.004, de 1949, e pela Lei 1.806, de 1953, esta última já com o Banco do Nordeste criado.

Os recursos de defesa ou combate aos efeitos da seca deveriam ser direcionados para o financiamento de açudes e barragens em até 50,0% do total. Uma parcela dos recursos alocados para o combate à seca poderia

ser destinada também à aquisição de silos e armazéns nas fazendas, obras de irrigação, perfuração de poços e aquisição de equipamentos agrícolas, além de investimentos nas chamadas culturas xerófilas, que os estudos do agrônomo Guimarães Duque recomendavam como alternativa para o Semiárido nordestino<sup>7</sup>. Esses recursos eram geridos inicialmente pelo Banco do Brasil.

As denúncias recorrentes de mau uso desses recursos, sua apropriação pelos proprietários fundiários naquilo que ficou conhecido como “Indústria da Seca”, exigiam o redirecionamento das ações de mitigação dos efeitos das estiagens. Com o objetivo declarado de que as iniciativas governamentais no Semiárido se tornassem menos prisioneiras dos interesses da oligarquia rural e fossem dotadas de um caráter mais articulado, o governo federal apresentou, em 1951, a proposta de criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). O Banco deveria operar articulado com o DNOCS, liderando as ações voltadas para atividades rentáveis, ditas reprodutivas, cujos empréstimos deveriam ser recuperáveis, em atuação complementar aos investimentos em obras públicas.

Em 19 de julho de 1952, o presidente Getúlio Vargas sancionou o projeto de lei de criação do BNB, mas a nova instituição financeira somente iniciaria suas operações em 1954<sup>8</sup>. Os parágrafos 1º e 3º do artigo 3º da lei de sua criação definiram a abrangência territorial do seu campo de atuação: o parágrafo 10 estabeleceu que o BNB teria uma filial em cada um dos estados compreendidos no Polígono das Secas; e o parágrafo 3º determinou que as agências do Banco seriam instaladas, progressivamente, na área desse Polígono, em uma proporção de uma agência, pelo menos, para cada 400 mil habitantes.

No capítulo da lei dedicado às atribuições do novo banco, as ações previstas estão inteiramente voltadas para a área do Polígono das Secas. Já no *caput* do artigo 8º fica devidamente estabelecido que os recursos estão voltados para empreendimentos “de caráter reprodutivo”, afastando-se, portanto, do financiamento de obras públicas, por definição de re-

---

7 Sobre a defesa de Guimaraes Duque do cultivo das xerófilas, ver o interessante artigo de Melquíades Pinto Paiva na Revista do Instituto Ceará na sua edição de 2005.

8 Lei 1.649, de 19 de julho de 1952.

cursos não recuperáveis. O viés hidráulico, como depois veio a ser denominado, está fortemente presente, com a priorização de financiamento de açudes, barragens, poços e obras de irrigação. Mas o fomento às atividades produtivas contemplava também outras ações visando a elevar a produtividade do sistema de produção do Semiárido, tanto a agricultura e a pecuária, quanto a mecanização da produção agrícola e seu beneficiamento industrial, a aquisição ou construção de silos e armazéns e a aquisição de reprodutores e animais de trabalho, a produção de energia elétrica, o financiamento do capital de giro e até mesmo o financiamento para aquisição de terras para projetos de colonização em pequenas propriedades. Finalmente, o BNB poderia financiar os itens previstos acima diretamente para prefeituras municipais e até mesmo propor a criação de empreendimentos a serem encampados pela iniciativa privada.

### **2.2.3 A economia do Nordeste**

Quando na segunda metade dos anos 1950, o então jovem, mas já reconhecido nacionalmente, economista paraibano Celso Monteiro Furtado foi destacado pelo presidente Juscelino Kubitschek para coordenar o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)<sup>9</sup>, ele se debruçou sobre os problemas e desafios a serem enfrentados pela Região naquele momento crucial de transformação da economia brasileira. Furtado se defrontou com a situação das largas disparidades dos níveis de desenvolvimento econômico do Nordeste frente ao que ele denominou como o Centro-Sul, que, grosso modo, abrangeia os territórios das atuais regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste<sup>10</sup>.

---

9 As circunstâncias e as motivações em que foi elaborado o relatório do GTDN e a luta para implementação da política de desenvolvimento ali proposta estão apresentadas em suas minúcias por Furtado em *Fantasia Desfeita* (1989), volume de sua trilogia autobiográfica dedicado ao período em que participou dos governos Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart.

10 No diagnóstico apresentado no relatório do GTDN, os dados referentes ao Nordeste comprehendem a região que se estende do Piauí à Bahia, portanto não contemplando o Estado do Maranhão, enquanto o Centro-Sul abrange as atuais Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, incluindo a área do Estado do Tocantins. Já nas linhas de ações propostas para o desenvolvimento do Nordeste, a ocupação do território do Maranhão, ainda subpovoado, cumpre papel central na estratégia de reordenação do Semiárido.

Depois de constatar as amplas desvantagens econômicas do Nordeste, que poderiam ser sintetizadas no fato de que a renda *per capita* do Centro-Sul, em 1956, seria cerca de 2,5 vezes a vigente no Nordeste, diferença superior à distância entre a renda *per capita* do Centro-Sul em relação a algumas das economias mais industrializadas do continente europeu, Celso Furtado apontou os diferenciais de produtividade, tanto da indústria quanto da agricultura, como as causas primeiras dessa desigualdade e chegou a conclusões muito interessantes, até então pouco compreendidas. Seu estudo mostra que a desvantagem na produtividade média da agricultura nordestina em relação ao Centro-Sul seria mais ampla do que o hiato de produtividade no setor industrial.

Circunscrevendo o problema, Furtado delimitou cinco pontos para explicar a defasagem da renda *per capita* do Nordeste em relação ao Centro-Sul, tal como se apresentava em meados dos anos 1950: 1) uma proporção menor da População Economicamente Ativa (PEA) na população total; 2) uma proporção maior da PEA na agricultura, 71,5%, contra 51,1%, na estimativa apurada por ele. Os outros três pontos remetem às próprias diferenças entre as “funções de produção” setoriais: 3) uma quantidade menor de terra por homem ocupada no Nordeste, quase a metade, 1,3 hectare contra 2,4 hectares do Centro-Sul; 4) uma quantidade bem inferior de capital por hectare cultivado, cerca de quatro vezes menor; e, finalmente, 5) um menor grau de capitalização nas indústrias, que se expressava na quantidade de cavalo a vapor por operário, cerca de 50,0% maior na atividade industrial do Centro-Sul.

Apoiado nesses elementos, o relatório do GTDN concluiu que eram duas as principais causas do baixo nível de renda *per capita* do Nordeste, relativamente à situação vigente no Centro-Sul: escassez relativa do fator terra e menor nível de acumulação de capital (na agricultura e na indústria). O relatório concluiu também que o atraso relativo da agricultura do Nordeste, considerada em conjunto, dever-se-ia mais à escassez de recursos naturais do que à baixa capitalização do setor. Nos dias atuais,

certamente, muitas outras variáveis seriam adicionadas para explicar os diferenciais de renda *per capita* entre as regiões, desde a qualidade das instituições e dotação de capital humano até diferenciais em termos de externalidades pecuniárias, como tamanho de mercado, e tecnológicas, aspectos que não foram negligenciados por Furtado na elaboração do GTDN, que, todavia, mostrou-se cirúrgico ao apontar as causas primeiras das desigualdades de renda *per capita*<sup>11</sup>.

Em relação à formação do Complexo Econômico Nordestino, Furtado, no documento do GTDN, também foi preciso quando analisou a sua dinâmica. Para Furtado, grosso modo, conviviam na Região Nordeste dois sistemas econômicos; podemos dizer dois subsistemas de acumulação de riqueza, que se constituíram desde os primórdios da colonização: o sistema agrícola canavieiro, situado na faixa úmida do litoral oriental, e o segundo, o sistema da pecuária e da agricultura de subsistência que ocupava o Semiárido regional.

O sistema agrícola da faixa úmida se caracterizaria por ser altamente especializado na produção de cana-de-açúcar, de produtividade bem mais elevada, formado historicamente com vistas ao mercado internacional, mas que a partir do início do século XX crescentemente se voltou para as exportações internas. A economia agrícola do Semiárido, por sua vez, combinaria a pecuária extensiva e o cultivo de gêneros alimentícios em regime de subsistência; esta última atividade proveria o equivalente ao “fundo de salário” da economia clássica de David Ricardo e Stuart Mill, porquanto assegurava a reprodução da força de trabalho para o conjunto do sistema

.....

11 Desde os anos 1980, vêm sendo publicados estudos inspirados nas novas funções de produção neoclássicas para caracterizar os diferenciais de renda *per capita* entre os estados brasileiros, alguns deles com foco na defasagem do Nordeste em relação às regiões mais industrializadas. Ver, entre muitos outros, Zinni Jr. (1983), Barros (2011) e, mais recentemente, Amaral Filho, Penna e Vieira (2021). Furtado, no GTDN e em outros escritos, todavia, na tradição histórico-estruturalista da Cepal, vai muito além de um simples exercício de contabilidade de fatores para explicar as raízes do subdesenvolvimento do Nordeste, buscando suas causas na dinâmica econômica da Região e nas suas relações internas e externas.

econômico<sup>12</sup>. Essa economia de baixa produtividade que predominava no território do Semiárido nordestino apresentava grande vulnerabilidade em relação às estiagens que periodicamente atingiam a sub-região. Por outro lado, formou-se na sub-região, entre o último quartel do século XVII até o começo do século XIX, a constituição de um excedente populacional estrutural muito expressivo, além da capacidade do sistema econômico, o que agravaria em muito a situação social nos momentos mais críticos (FURTADO, 1959; GTDN, 1959).

Em oposição ao chamado Centro-Sul, que se industrializava rapidamente no pós-guerra, intensificava-se a percepção de que o Nordeste estava ficando para trás, por ser a região essencialmente dependente dos seus dois sistemas agrícolas tradicionais, o canavieiro e o do Semiárido, ainda que a Região contasse com três dos principais centros urbanos do País. No ano censitário de 1950, o contingente de quatro milhões de residentes no Nordeste de dez anos ou mais de idade se dedicava à atividade agrícola, correspondente a 32,5% do total, frente à média nacional de 27,0% e de 24,2% da média das demais regiões (ver Tabela 4). Participações tão elevadas da população e da força de trabalho rurais exacerbavam os problemas decorrentes de uma base agrícola de baixa produtividade, muito vulnerável aos efeitos das secas, notadamente no Semiárido nordestino. Os cerca de quatro milhões de nordestinos dedicados ao setor agrícola correspondiam a quatro em cada dez brasileiros que atuavam nessa atividade. Quando excluídas as pessoas inativas, em atividades mal definidas ou em ocupação doméstica não remunerada, a força de trabalho agrícola representava 72,4% do total regional, frente à média de 50,9% do restante do Brasil.

A participação das indústrias extrativas e de transformação na Região, por sua vez, respondia por 4,4% do total da força de trabalho com dez anos ou mais de idade do Nordeste, frente a mais que o dobro da média do resto do País (9,0%). Finalmente, cabe registrar que, assim como na atualidade, a participação de pessoas inativas na força de trabalho na População em Idade

.....  
12 David Ricardo (1996) e Stuart Mill (1996).

Ativa (PIA) nordestina era superior à média do restante do País. A participação largamente predominante da força de trabalho nas atividades agrícolas tinha como contrapartida um peso bem menos expressivo da ocupação em atividades tipicamente urbanas, que se expandiam rapidamente no País, como o comércio de mercadoria e imóveis, transporte e armazenagem e nas profissões liberais.

**Tabela 4 – Brasil e Nordeste: ocupação de pessoas de 10 anos de idade ou mais, segundo ramos de atividades em 1950**

<b>Ramos de atividade</b>	<b>Nordeste</b>		<b>Brasil, exceto Nordeste</b>	
	<b>Pessoas de 10 anos ou mais de idade</b>	<b>%</b>	<b>Pessoas de 10 anos ou mais de idade</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>12.392.546</b>	<b>100,0</b>	<b>24.165.444</b>	<b>100,0</b>
Agricultura, pecuária, silvicultura	4.028.057	32,5	5.858.858	24,2
Indústrias extrativas	128.418	1,0	354.598	1,5
Indústrias de transformação	422.676	3,4	1.808.522	7,5
Comércio de mercadorias	248.191	2,0	710.230	2,9
Comércio de imóveis etc.	11.937	0,1	103.557	0,4
Prestação de serviços	422.742	3,4	1.250.037	5,2
Transporte, comunicações e armazenagem	134.653	1,1	562.389	2,3
Profissões liberais	10.473	0,1	68.385	0,3
Atividades sociais	81.853	0,7	352.462	1,5
Administração pública etc.	54.813	0,4	205.954	0,9
Defesa nacional e segurança pública	41.271	0,3	210.606	0,9
Atividades domésticas não remuneradas etc.	5.656.447	45,6	10.807.584	44,7
Atividades mal definidas	13.587	0,1	33.087	0,1
Condições inativas	1.156.018	9,3	1.820.579	7,5

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1950.

### 2.2.3.1 Produção agrícola nordestina

No ano de 1952, com cerca de 1/3 da população e da força de trabalho nacionais, a Região Nordeste respondia por cerca de 1/4 da área cultivada das 29 principais culturas e menos de 20,0% do valor da produção. A

distribuição das áreas pelas principais culturas refletia a estrutura dos dois sistemas agrícolas descritos por Furtado no GTDN<sup>13</sup>.

No ano de criação do Banco do Nordeste, as principais culturas regionais, em termos de área ocupada, eram, por ordem decrescente, o algodão, o milho, o feijão, a mandioca e a cana-de-açúcar. Em conjunto, essas culturas respondiam por quase 80,0% das terras cultivadas e cerca de 70,0% do valor da produção. Chama atenção, como foi apontada por Celso Furtado no GTDN, a importância da cultura do algodão na economia agrícola do Nordeste, situada no Semiárido, que depois viria a ser praticamente dizimada, já nos anos 1980, por conta da disseminação da praga do bicudo. O Nordeste, que respondia no ano de 1952 por mais de 44,0% da área cultivada e 31,1% do valor da produção do algodão do País, concentrados nas áreas de caatinga entre Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, viu nos anos 1980 essa cultura tornar-se inexpressiva na economia agrícola da Região. A cultura do algodão foi então transferida espacialmente para as áreas de fronteira da Região Centro-Oeste, especialmente no Estado de Mato Grosso, enquanto no Nordeste uma nova área algodoeira se concentrou no extremo oeste baiano.

Algumas culturas tradicionais, como fumo e mamona, que eram importantes na economia regional, também perderam importância. Outro movimento igualmente muito significativo foi a redistribuição para outras regiões do País de atividades agrícolas que, nos anos 1950, tinham posições muito privilegiadas no Nordeste, fazendo com que, desde então, a Região venha perdendo participação na produção nacional dessas culturas. Em 1952, o Nordeste participava com 40,0% ou pouco mais do valor da produção de mandioca e de cana-de-açúcar, com 92,9% de coco-da-baía e com 33,9% do valor da produção de fumo.

---

13 Furtado, em Formação Econômica do Brasil (1959), e Manuel Correia de Andrade, em A Terra e Homem no Nordeste (1963), além do clássico de Capistrano de Abreu (1909), Capítulos de História Colonial (1907), apresentam o processo de ocupação e formação das regiões agrícolas nordestinas. O GTDN apresenta uma análise arguta da dinâmica de funcionamento dos dois sistemas: o canavieiro, na faixa úmida, e o sistema da pecuária e agricultura de subsistência, no Semiárido.

**Tabela 5 – Brasil e Nordeste: distribuição das áreas cultivadas e valor da produção de culturas agrícolas selecionadas em 1952 - Distribuição %**

<b>Culturas</b>	<b>Área cultivada</b>			<b>Valor da produção</b>		
	<b>Nordeste</b>	<b>Brasil menos Nordeste</b>	<b>Participação do Nordeste no Brasil</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Brasil menos Nordeste</b>	<b>Participação do Nordeste no Brasil</b>
<b>Total 29 culturas</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>25,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>18,6</b>
Algodão	28,4	12,1	44,0	25,3	12,8	31,1
Milho	18,4	28,3	17,9	7,0	14,0	10,3
Feijão	12,2	9,0	31,2	7,2	4,7	25,8
Mandioca	10,7	3,6	49,4	16,0	4,6	44,2
Cana-de-açúcar	7,9	3,9	40,3	14,2	4,7	40,9
Cacau	5,7	0,1	93,4	6,7	0,1	94,9
Arroz	5,2	10,1	14,7	3,7	10,9	7,2
Mamona	3,2	0,5	68,8	2,0	0,3	63,6
Coco-dabaia	1,1	0,0	94,7	2,7	0,0	92,9
Fumo	1,1	0,7	32,4	2,1	0,9	33,9
Laranja	0,2	0,5	10,1	1,2	1,3	18,1
Uva	0,0	0,3	0,1	0,0	0,9	0,2

Fonte: IBGE. Anuário estatístico do Brasil de 1952.

Por outro lado, a fruticultura associada à transformação industrial, a exemplo da citricultura e vinicultura, ainda não havia se firmado na Região, assim como outros cultivos de fruta em sistemas irrigados, a exemplo da manga, no submédio São Francisco, e do melão no Rio Grande do Norte.

### 2.2.3.2 Atividade industrial

Nos anos 1950, o Nordeste vinha a olhos vistos perdendo importância na matriz industrial brasileira. A Região se ressentia principalmente do avanço da produção originária do Centro-Sul sobre o mercado regional naquela que era sua principal atividade manufatureira, a produção têxtil<sup>14</sup>.

.....  
14 Ver Melo (1987) e Melo, Passos Subrinho e Feitosa (2009).

Ainda que a atividade industrial do Nordeste tivesse acelerado o seu crescimento nos anos 1950, comparativamente às décadas anteriores, a perda de parcela muito relevante de seus mercados para os fabricantes do polo dinâmico nacional gerava apreensão. Além disso, disseminou-se a percepção de que sua estrutura produtiva se mostrava cada vez mais defasada em relação à região mais rica. Inspirado no debate desenvolvimentista da época, o relatório do GTDN propôs uma política de desenvolvimento econômico para a Região centrada na sua industrialização e transformação estrutural, em um cenário de valorização do planejamento e da ação estatal, tanto nos países centrais quanto nos países periféricos que almejavam superar a situação de subdesenvolvimento e alcançar uma inserção mais qualificada na divisão internacional do trabalho.

Diferentemente do polo econômico nacional, havia um claro predomínio dos setores tradicionais na estrutura industrial do Nordeste. O censo industrial de 1949 registrou que a indústria de produtos alimentares representava 37,7% do VTI da indústria de transformação nordestina e a atividade têxtil somava outros 36,3%. Essas duas atividades, em conjunto, respondiam, portanto, por 74,1% do VTI do Nordeste, enquanto na média do restante do País essa participação era de menos da metade desse percentual (31,5%). O Nordeste respondia naquele ano por uma parcela muito grande da produção nacional nessas que eram as duas mais importantes atividades industriais do País, cerca de 40,0%. As indústrias químicas e farmacêuticas e de minerais não metálicos, esta última muito associada ao crescimento da construção civil, também tinham participações expressivas na indústria de transformação do Nordeste, ainda que significativamente inferiores aos pesos que detinham na média do restante do País (Tabela 6).

**Tabela 6 – Brasil e Nordeste: distribuição do Valor da Transformação Industrial (VTI) da indústria de transformação segundo ramos industriais selecionados em 1949 - Distribuição %**

Ramos de atividade	Nordeste	Brasil menos Nordeste	Participação do Nordeste no Brasil
<b>Total da indústria de transformação</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>9,3</b>
Produtos alimentares	37,7	18,8	17,2
Têxtil	36,3	12,8	22,6
Alimentos + têxteis	74,1	31,5	39,8
Vestuário e calçados	1,8	4,7	3,8
Química e farmacêutica	5,5	9,7	5,5
Metalúrgica (*)	1,7	10,6	1,7
Minerais não metálicos	5,2	7,5	6,6

Fonte: IBGE. Censo Industrial de 1950.

Wilson Cano (1985) estimou que a indústria de transformação do Nordeste apresentou taxa de crescimento anual de 6,3% entre 1949 e 1959, frente aos 5,9% ao ano no decênio anterior. A média de crescimento do Brasil, impulsionada pela transformação de grande alcance que ocorria na região mais dinâmica, foi bem mais elevada, 9,3% ao ano, no período 1949-59, e 7,8%, entre 1939 e 1949.

Ainda que o professor Cano tenha demonstrado, para além de qualquer dúvida, que o Nordeste acelerava o crescimento industrial nos anos 1950, as suas estimativas para o crescimento dos subsetores da indústria de transformação deixaram igualmente patenteado que a indústria nordestina ficou definitivamente para trás nesse período do segundo pós-guerra. Agrupando as atividades manufatureiras entre indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não duráveis, indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários e indústrias predominantemente produtoras de bens de capital e de consumo duráveis, as estimativas elaboradas pelo professor Cano mostram como a estrutura industrial da Região Nordeste se mantinha marcada pelas tradicionais indústrias de bens de consumo não duráveis, enquanto a região central de acumulação de capital se transformava rapidamente. Ao final dos anos 1950, as atividades industriais do Grupo 1, predominantemente

produtoras de bens de consumo não duráveis, representavam 67,3% do VTI da indústria manufatureira do Nordeste, quando no Estado de São Paulo esse agrupamento não alcançava 40,0%.

O Grupo 2, de indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários, havia registrado um incremento de participação importante na matriz industrial do Nordeste, representando 31,2% do VTI, em grande parte por conta da instalação de fábricas de cimento, que acompanharam o processo de urbanização, além do crescimento da indústria química e metalúrgica. Nesse grupo de indústrias, a defasagem da Região Nordeste encurtou em relação à média do País, entre 1949 e 1959. Mas no agrupamento de indústrias predominantemente produtoras de bens de capital e de bens duráveis, que com o agrupamento anterior representava a chamada indústria pesada, de maior presença de empresas transnacionais atuando em mercados mais oligopolizados e com padrões tecnológicos mais avançados, a diferença desfavorável da estrutura industrial do Nordeste em relação à média do Brasil foi, em muito, ampliada entre as duas medições censitárias, de 5,9% de participação no Nordeste, frente à média nacional de 20,1%, em 1959, diferença de 14,2 p.p., quando dez anos antes o diferencial era de 11,7 p.p., o Nordeste com 1,5% e a média nacional de 13,2%.

**Tabela 7 – Brasil, Nordeste e São Paulo: estrutura do Valor da Transformação Industrial (VTI) da indústria de transformação segundo grupos de indústrias em 1939, 1949, 1959**

<b>Grupos de indústrias</b>	<b>Anos</b>	<b>Estrutura do VTI (%)</b>		
		<b>Nordeste</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Brasil</b>
Grupo 1 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não duráveis	1939	89,5	62,3	67,7
	1949	85,3	55,5	60,7
	1959	67,3	39,6	45,2
Grupo 2 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo intermediários	1939	10,1	25,9	25,9
	1949	14,2	33,7	31,7
	1959	31,2	35,6	38,0
Grupo 3 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo duráveis e de capital	1939	0,5	11,7	6,6
	1949	1,5	10,8	13,2

Fonte: IBGE. Censos Industriais. Extraído de Cano (1985).

Na comparação entre 1949 e 1959, a participação do Nordeste no VTI do conjunto da indústria de transformação brasileira despencou de 9,1% para 6,9%. A participação da Região no grupo de indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários até avançou um pouco nesse período, de 4,0% para 5,6%, mas continuou declinando nas atividades de maior expressão na economia regional, aquelas produtoras de bens de consumo não duráveis, em que se destacavam as fabricações de têxteis e de alimentos, inclusive açúcar, e se mantinha inexpressiva nas novas atividades que vinham implantando-se no País, a manufatura de bens de capital e de bens de consumo duráveis, respondendo por apenas 0,6% da produção brasileira nesses segmentos.

Defrontar-se com uma situação que combinava o fato de que suas principais atividades industriais vinham perdendo seus mercados, conquistados que eram em ritmo acelerado pela indústria do Centro-Sul, com a concentração intensa das novas atividades industriais na região mais próspera era o registro eloquente de que a economia do Nordeste havia ficado para trás. Somem-se a esse quadro os eventos devastadores das secas dos anos 1950 e estava completado o cenário de região problema.

**Tabela 8 – Participação do Nordeste na indústria de transformação do Brasil, segundo grupos de indústrias em 1939, 1949 e 1959 (%)**

<b>Grupos de indústrias</b>	<b>Participação do Nordeste no VTI do Brasil</b>		
	<b>1939</b>	<b>1949</b>	<b>1959</b>
Grupo 1 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não duráveis	14,4	12,8	10,2
Grupo 2 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo intermediários	4,2	4,0	5,6
Grupo 3 - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo duráveis e de capital	0,7	0,6	0,6
<b>Total da indústria de transformação</b>	<b>10,9</b>	<b>9,1</b>	<b>6,9</b>

Fonte: IBGE. Censos Industriais. Extraído de Cano (1985).

### **3 | DO PROJETO DESENVOLVIMENTISTA ÀS REFORMAS LIBERAIS: BRASIL E NORDESTE ENTRE 1960 E 2020**

Iniciada a década de 1960, o Nordeste experimentou um conjunto de transformações na sua estrutura produtiva, com a expansão da atividade industrial e uma maior complementaridade inter-regional. Os incentivos fiscais criados para atrair investimentos para a Região, no âmbito do novo arcabouço institucional marcado pelas atuações da Sudene e do BNB, desempenharam papel central na implantação do que ficou conhecido como a Nova Indústria do Nordeste. Já na segunda metade da década de 1970, o ciclo de investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento foi então decisivo para que fosse instalado um novo parque industrial na Região, que veio definir a especialização da sua indústria nos segmentos de bens intermediários. Araújo (2000) chamou atenção para a heterogeneidade econômica intrarregional que se formou, com a diferenciação de subespaços dinâmicos no território regional, ainda que importantes focos de resistências às mudanças tenham limitado os avanços em algumas atividades. Entre as décadas de 1960 e meados dos anos 1980, a Região consolidou a soldagem com a economia nacional (GUIMARÃES NETO, 1995). A partir de então, a evolução da economia nordestina se mostrou fortemente dependente dos ciclos de crescimento da economia nacional, como ilustra Guimaraes Neto (2014), que compatibilizou as estimativas do crescimento do PIB do Brasil e do Nordeste entre 1960 e 2010, periodizando as taxas de crescimento anuais segundo os ciclos econômicos nacionais.

#### **3.1 Os ciclos econômicos**

Ao longo do período 1960-1985, marcado pela soldagem das economias regionais ao movimento da economia nacional, o polo central da economia brasileira (a Região Sudeste) apresentaria ciclos econômicos com oscilações de maior amplitude, crescendo acima da periferia nacional nos momentos de aceleração e desacelerando mais do que o restante do País na etapa descendente do ciclo econômico. Foi também característica

dessa etapa de articulação inter-regional uma certa defasagem temporal entre o impulso dado pelo centro e a resposta da periferia. Entre 1960 e 1965, período em grande parte marcado pelo processo recessivo que se seguiu ao encerramento do pacote de investimentos do Plano de Metas, o Nordeste teria apresentado crescimento superior à média do País. Entre 1966 e 1973, o chamado “milagre econômico” fez acelerar a taxa de crescimento anual médio dos PIBs do Brasil e do Nordeste, com a média do Brasil registrando taxas médias anuais superiores à média nordestina. Após o primeiro choque do petróleo, as taxas médias anuais, ainda que elevadas para os padrões atuais, caíram de 10,1%, no período anterior, para 4,3%, entre 1974-1985. O ritmo de crescimento do PIB do Nordeste também caiu, seguindo a dinâmica dada pelo centro da economia nacional. Todavia, a economia nordestina, embalada pelos investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que foram especialmente importantes para a estrutura industrial da Região, apresentou média de crescimento significativamente superior à média nacional, 6,0% ao ano.

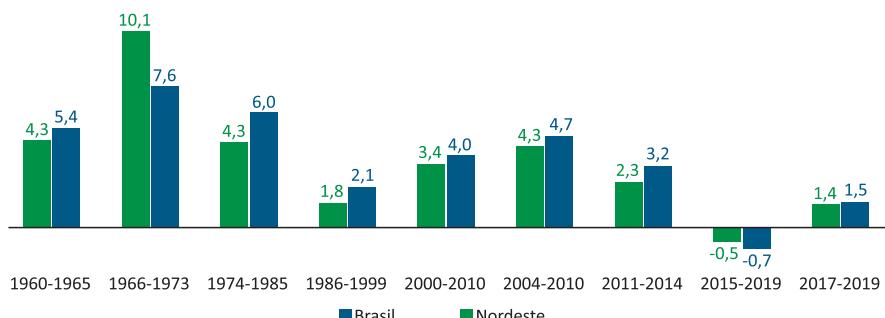
A partir de meados de 1980, o Nordeste também se ressentiu do processo de desindustrialização prematura da economia brasileira que acompanhou a desestruturação das políticas desenvolvimentistas, no âmbito das transformações das relações internacionais com o advento da globalização e do desmembramento de algumas das principais cadeias nacionais de valor (CEPAL, 1997; MELO, 2000). A desindustrialização prematura do País não apenas implicou a intensa queda da participação das atividades industriais do PIB regional como concorreu para enfraquecer os vínculos inter-regionais das principais cadeias produtivas industriais. De outra parte, a expansão das políticas públicas após a promulgação da Constituição de 1988 reforçou os vínculos entre a dinâmica econômica regional e o comportamento das finanças públicas no âmbito federal, por sua vez, dependente dos próprios ciclos econômicos nacionais.

Com o esgotamento do projeto desenvolvimentista, na sequência dos desequilíbrios provocados pela crise do endividamento externo na virada para os anos 1980, e com a adoção das reformas liberais dos anos 1990, os

PIBs do Brasil e do Nordeste sofreram intensa desaceleração do crescimento. Entre 1986-1999, a taxa de crescimento do PIB brasileiro encolheu para 1,8% a.a., e a do Nordeste para 2,1% a.a. Finalmente, na periodização de Guimarães Neto, entre 2000 e 2010, impulsionada pelo ciclo favorável de *commodities* e pelo conjunto de políticas sociais e de incremento de renda, adotadas a partir de 2004, no ensaio de desenvolvimentismo social implementado pelos governos populares, a economia brasileira voltou a acelerar as taxas médias de crescimento, mas com a particularidade de que as regiões mais pobres registraram variações do PIB mais acentuadas do que as regiões mais industrializadas (MELO, 2014).

Depois de 2014, após a queda abrupta do PIB em 2015 e 2016, a economia brasileira não voltou a engrenar novos vetores de crescimento por um período que tem se mostrado demasiadamente longo. Entre 2015 e 2019, o PIB do Nordeste voltou a apresentar desempenho inferior à média nacional; nesse período, o PIB do Brasil recuou 0,5% a.a., e o do Nordeste 0,69% a.a., de tal forma que o PIB do Nordeste nesse último ano se situou 3,4% abaixo do registrado em 2014, enquanto na média do Brasil essa diferença era negativa em 2,6%. É importante registrar que a Região Sudeste apresentou no período 2015-2019 retração acima das médias nacional e do Nordeste, enquanto as regiões Centro-Oeste e Norte apresentaram taxas de crescimento positivas no período, e a Região Sul registrou queda bem menos acentuada do que a média nacional.

**Gráfico 1 – Brasil e Nordeste: taxas anuais de crescimento em diferentes períodos da história econômica recente, 1960-2019 (%)**



Fonte: FGV, Sudene e IBGE.

Obs.: Os cálculos referentes aos períodos entre 1960 e 2010 foram extraídos de Guimarães Neto (2014).

### **3.2 A trajetória das atividades produtivas**

Guimarães Neto (1995) resumiu as principais transformações nas estruturas produtivas regionais a partir dos anos 1960 até o início dos anos 1990, período em que a soldagem das economias regionais se consolidou no âmbito de um amplo programa de modernização econômica nacional. Ele constatou importantes modificações na estrutura produtiva de todas as economias regionais e que um traço geral do período foi a redução relativa da atividade agrícola em favor das atividades predominantemente urbanas, notadamente as atividades industriais. Já percebendo os efeitos do esmorecimento do projeto desenvolvimentista no País, que viria a desaguar na efetivação das reformas liberais dos anos 1990, o autor apontou que as mudanças estruturais ocorreram principalmente nos anos que antecederam a década de 1980.

Entre as atividades agrícolas, Guimarães Neto (1995) destacou a implantação dos modernos complexos agroindustriais de soja, laranja e carnes, naquele momento ainda concentrados nas Regiões Sul e Sudeste, enquanto a agropecuária do Centro-Oeste avançava celeremente. O autor já apontava os primeiros sinais da implantação da moderna agricultura de grãos e os grandes projetos de fruticultura irrigada no oeste da Região Nordeste, cujos resultados ainda não apareciam claramente nos dados de produção, e o reflorescimento da agricultura canavieira, associado à produção de etanol para a indústria automobilística.

Na atividade industrial, Guimarães Neto registrou que a Região Nordeste passou por uma transformação de vulto com o avanço da indústria de bens intermediários, enquanto os tradicionais segmentos da indústria têxtil e alimentícia perdião posição relativa. Os investimentos de maior vulto se concentraram no complexo petroquímico de Camaçari, na Bahia, associados ao ciclo de substituição de importações promovido no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento. As principais modificações estiveram assentadas na instalação de plantas produtoras de insumos voltadas predominantemente para o mercado interno, tendo como base a

disponibilidade de abundantes recursos minerais nas diferentes localidades, o que possibilitou um movimento de desconcentração produtiva, ao mesmo tempo modesto, em termos de participação no total nacional, e significativo em termos de mudança na matriz industrial regional.

A continuidade do processo de transformações na economia regional esbarraria nos limites impostos pela crise do endividamento externo dos anos 1980 e sofreria uma mudança radical de rumo com mudanças institucionais dos anos 1990. O processo de liberalização da economia brasileira, o arrefecimento dos investimentos estatais e o desaparecimento do planejamento regional dariam origem à chamada “guerra fiscal”. Esse período foi marcado pela extinção ou esvaziamento das instituições promotoras do desenvolvimento regional, particularmente a Sudene, e pela desestruturação do mercado de trabalho, com queda de participação do emprego formal e aumento da informalidade e da precarização nas relações de trabalho. A Sudene seria recriada nos anos 2000, mas não retomou seu papel de articuladora do desenvolvimento regional que cumpriu até os anos 1980.

Cabe mencionar que, com a abertura comercial dos anos 1990, havia a expectativa de que o Brasil alcançaria maior eficiência produtiva motivada pela pressão competitiva externa. As promessas, no entanto, não se confirmaram. A política de redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, associada à valorização cambial, com a implantação do Plano Real, levou a constantes déficits na balança comercial brasileira, situação que não ocorria desde o início dos anos 1980, com efeitos negativos sobre a produção doméstica. No que diz respeito ao Nordeste, observou-se uma queda de participação relativa nas exportações nacionais, passando de 9,7%, em 1990, para 7,2%, em 1999, mantendo uma pauta exportadora concentrada em poucos produtos, notadamente, açúcares, alumínio, produtos químicos, ferro fundido e frutas, que, juntos, somavam cerca de 50,0% do valor total das vendas para o exterior. A partir dos anos 2000, com o *boom* das commodities, a participação relativa das exportações nordestinas apresentou trajetória ascendente, chegando a 8,5% das exportações brasileiras, em 2008, quando passou a registrar queda,

situando-se em torno de 7,7% em 2020. Dentre os produtos exportados, ressalta-se a primazia da soja, com quase 20,0% das exportações regionais, e a queda da participação dos açúcares. Outros produtos que registraram contribuição importante na pauta regional foram os produtos químicos, ferro fundido, combustíveis e minério de ferro, com a Bahia liderando as vendas para o exterior, seguida por Maranhão, Pernambuco e Ceará.

No início do século XXI, buscou-se retomar o planejamento regional, com a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). No entanto, o que prevaleceu foi o conjunto de políticas nacionais de corte setorial, que tiveram impactos diferenciados sobre a economia nordestina. Como mostrou Araújo (2014), essas políticas se basearam na retomada dos investimentos públicos e privados, com expansão do crédito ao setor produtivo por meio de desembolsos do BNDES e do BNB. No que diz respeito à demanda, observou-se o aumento da renda da população, com a política de valorização do salário-mínimo e as políticas de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada – BPC)<sup>15</sup>. Houve um intenso processo de bancarização, com expansão do crédito às famílias. Esse conjunto de medidas possibilitou a inserção de grandes contingentes da população no mercado de bens e serviços.

No setor produtivo, merece destaque a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que buscou resgatar a presença do Estado na definição de estratégias e de investimentos na promoção do desenvolvimento brasileiro. Os investimentos em infraestrutura econômica e social dinamizaram alguns setores, como o da construção civil, que contou com grandes volumes de recursos para o setor imobiliário, através do Programa Minha Casa Minha Vida. A agricultura familiar cresceu, impulsionada por um conjunto de programas e recursos financeiros, dentre eles, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Um destaque especial vai para a significativa expansão e interiorização das instituições de ensino superior

.....  
15 Regulamentado em 1993, o BPC prevê a transferência mensal de um salário-mínimo a todo idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para atividades produtivas.

(IES), que possibilitaram maior qualificação da mão de obra e estímulo às atividades urbanas num conjunto de cidades médias e pequenas. A título de ilustração, entre 1995 e 2020, foram criados mais de um milhão de novas vagas nos cursos de graduação e abertas mais de 1,5 mil novas IES no País, das quais 29,0% estavam situadas no Nordeste. A interiorização das instituições também foi expressiva. Para se ter ideia, em 2000, 57,3% das IES e 65,4% das matrículas estavam localizadas nas capitais do Nordeste, ao passo que em 2020, 58,3% das IES, responsáveis por 47,0% das matrículas, estavam sediadas no interior da Região. Outro elemento importante foi a expansão dos programas e das titulações nos cursos de pós-graduação, uma vez que grande parte da pesquisa científica e tecnológica do País é realizada nos cursos de mestrado e doutorado, em especial nas instituições federais de ensino superior. Se em 2000 eram titulados 212 doutores e 2.012 mestres, esse contingente aumentou de forma expressiva para 3.173 doutores e 12.053 mestres, em 2020, fazendo com que o Nordeste saísse de uma participação relativa de 4,0% para 15,8% no número de doutores e de 11,3% para 20,1% no número de mestres titulados.

## **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS: O NORDESTE EM 2022 – NOVOS E VELHOS DESAFIOS**

Em relação a 1952, o Nordeste, em 2022, nos termos das quatro dimensões propostas na introdução do capítulo, apresenta importantes mudanças em sua estrutura econômica e social e em suas articulações econômicas internas e externas: a Região conta atualmente com uma economia predominantemente urbana, marcada por um processo de metropolização das capitais, iniciado nos anos 1970, e com uma rede de cidades de porte médio estruturada que cumpre importante papel na oferta de serviços públicos e privados. Ao longo desse período, de intensa redistribuição espacial de população e de atividades econômicas no País, a Região Nordeste presenciou a ocupação dos vazios populacionais do sul do Maranhão e Piauí e do oeste da Bahia e a emergência no interior do seu território de importantes polos agrícolas e de alguns distritos industriais intensivos em mão de obra, notadamente nos segmentos de confecção e calçados.

Com mais de 70,0% da população residindo em áreas urbanas e mais de 80,0% da força de trabalho ocupada em atividades não agrícolas, os desafios do mercado de trabalho do Nordeste na terceira década do século XXI são muito distintos daqueles dos anos cinquenta do século passado, quando foi criado o BNB.

Com seus 57,7 milhões de habitantes, a Região Nordeste respondia em 2021 por 27,0% da população brasileira, população superior à de qualquer outra nação do subcontinente sul-americano, ressaltando a dimensão dos problemas e desafios que enfrenta. Depois de décadas de significativas transformações econômicas e sociais, melhoria da infraestrutura e ampliação do leque de políticas públicas disponíveis a partir da promulgação da Constituição de 1988, apesar da persistência da defasagem nos indicadores econômicos e sociais em relação às macrorregiões mais ricas, não é mais possível caracterizar o Nordeste como uma região problema. Seja no período desenvolvimentista mais centrado nas transformações econômicas, seja no ciclo mais recente de desenvolvimentismo social, ficou demonstrado, além de qualquer dúvida, o potencial de resposta que a Região tem.

A persistência das desigualdades regionais está presente nos mais diversos indicadores. O brasileiro residente na Região Nordeste tem uma expectativa de vida de cerca de cinco anos e meio a menos do que os habitantes da Região Sudeste. A taxa de mortalidade infantil nordestina é superior em 23,0% e 73,0%, respectivamente, às apresentadas pela média do País e da Região Sudeste. O PIB *per capita* regional, em 2019, correspondeu a 52,0% da média do País e a 41,3% do apresentado pela região mais rica.

**Tabela 9 – Indicadores demográficos e socioeconômicos do Brasil e suas regiões, 2010-2019-2021**

Variáveis	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
População total (1.000) - 2021	213.317	18.906	57.667	89.632	30.402	16.707
População total (% no Brasil) - 2021	100,0	8,9	42,0	42,0	14,3	7,8
População urbana (1.000) - 2010	160.926	11.665	38.821	74.696	23.261	12.483
População urbana (% no Brasil)	100,0	7,2	24,1	46,4	14,4	7,7
População rural (1.000) - 2010	29.830	4.200	14.261	5.668	4.126	1.575
População rural (% no Brasil)	100,0	14,0	47,8	19,0	13,8	5,2
Densidade demográfica - 2010	22,4	4,1	34,2	86,9	48,6	8,8
Taxa de fecundidade (nr. filhos) - 2021	1,7	2,0	1,7	1,7	1,7	1,8
Mortalidade infantil (em 1.000) - 2021	11,2	16,4	13,7	7,9	8,6	12,4
Expectativa de vida (anos) - 2021	77,0	73,8	74,2	79,3	78,7	76,6
PIB 2019 (% no Brasil)	100,0	5,6	14,1	53,0	17,2	9,9
PIB per capita 2019 (em relação ao Brasil)	1,0	0,6	0,5	1,2	1,2	1,24

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2010; IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2019 e 2021.

## 4.1 Rede urbana diversificada

Impulsionado pela intensa expansão da atividade e do emprego no setor industrial até os anos 1980, o crescimento das cidades foi acompanhado pelo aumento também célere das ocupações nas atividades de serviços, sejam empregos formais ou informais, e pela expansão dos serviços públicos propiciada pelo crescimento do PIB e da arrecadação. Com o fim do ciclo desenvolvimentista, as participações das atividades industriais no PIB e na ocupação sofreram uma reversão, seguindo com certa defasagem temporal o processo de desindustrialização prematura que marcou o País a partir do final dos anos 1980.

O contingente de pessoas residindo no meio rural, cabe ressaltar, permaneceu muito expressivo no Nordeste. Em 2010, a população residindo no meio rural somou 14.260.704 pessoas, ou 26,9% da população regional, o que representava quase a metade (47,8%) da população rural brasileira. Parte expressiva desse contingente está ocupada na agricultura familiar, herdeira da agricultura de subsistência dos anos 1950, mas que, progressivamente, estabeleceu vínculos com os circuitos de mercado.

Em termos da rede urbana regional, as transformações também foram muito significativas, quando se compara com a situação vigente no início dos anos 1950. Os municípios nordestinos com população urbana de até cinco mil pessoas, nos quais residiam 37,0% da população urbana regional em 1950, em 2010 participavam com somente 4,8% de sua população urbana. Formou-se ao longo do tempo uma rede urbana bem mais complexa do que a existente nos anos 1950: em 2010, mais de 50,0% da população urbana regional residia em municípios com centros urbanos de mais de 50 mil habitantes; havia cinquenta e seis municípios com população urbana no intervalo de 50 mil a 100 mil residentes; vinte e dois, entre 100 mil e 200 mil habitantes, além de 13 outros municípios com população urbana entre 200 mil e 500 mil pessoas, oito municípios entre 500 mil e um milhão de pessoas, e os municípios polos das três grandes metrópoles regionais, com mais de um milhão de residentes urbanos. Firmou-se nessas cidades médias e grandes uma rede relativamente complexa de serviços educacionais e de saúde, sejam públicos, sejam privados, bem como floresceu um setor comercial com atividades diversificadas.

**Tabela 10 – Nordeste: municípios segundo estratos de tamanho da população urbana em 2010**

<b>Estratos da população urbana em 2010</b>	<b>Municípios</b>		<b>População urbana</b>	
	<b>Número</b>	<b>Participação (%)</b>	<b>Residentes</b>	<b>Participação (%)</b>
Até 5 mil	676	37,7	1.876.589	4,8
Até 50 mil	1.692	94,3	15.988.572	41,2
Mais de 50 mil	102	5,7	22.832.674	58,8
Mais de 50 mil a 100 mil	56	3,1	3.771.071	9,7
Mais de 100 mil a 200 mil	22	1,2	3.045.942	7,8
Mais de 200 mil a 500 mil	13	0,7	3.455.738	8,9
Mais de 500 mil a 1 milhão	8	0,4	5.895.111	15,2
Mais de 1 milhão	3	0,2	6.664.812	17,2
<b>Total geral</b>	<b>1.794</b>	<b>100,0</b>	<b>38.821.246</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2010.

## **4.2 Emergência do setor terciário e a permanência da estrutura dual do mercado de trabalho**

Em termos de distribuição setorial das ocupações, consolidou-se na Região cenário bem distinto do vigente nos anos 1950. Na média dos quatro trimestres de 2021, as atividades agrícolas respondiam por 14,2% das pessoas de 14 anos ocupadas na Região Nordeste, frente aos mais de 70,0% em 1950. Com a forte expansão das atividades agrícolas nas macrorregiões de baixa densidade populacional (o Norte e o Centro-Oeste mais do que dobraram suas participações na população brasileira ao longo desses setenta anos), a participação do Nordeste no total das ocupações agrícolas é atualmente menos expressiva do que os cerca de 40,0% registrados em 1950, ainda que tenha se mantido notavelmente elevada: 32,9%. A participação da indústria de transformação na ocupação, na média de 2021, foi de 8,1%, frente à média de 12,1% do restante do País, encurtando a distância que havia em 1950. Todavia, em razão do espraiamento das atividades industriais no território nacional, e refletindo também os diferentes ritmos regionais de perda de importância do emprego industrial a partir do final dos anos 1980, o Nordeste, que respondia em 1950 por 18,9% da ocupação da indústria de transformação do País, em 2021 representava 15,4%.

Notável em termos da comparação com os anos 1950 foi o aumento do peso das ocupações nas atividades de serviços no total da ocupação regional, sejam nas atividades de serviços pessoais, sejam atividades de serviços prestados predominantemente a empresas ou ainda dos serviços públicos. As atividades comerciais participaram com 20,8% das ocupações, na média de 2021, e a prestação de serviços, 47,8%, totalizando 78,5% de ocupações no setor terciário, frente aos 70,1% do restante do País. Quanto às atividades de serviços, a maior discrepância entre as participações do Nordeste e da média do restante do País se dá no agrupamento de informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas, cuja participação na ocupação do Nordeste (8,3%) é significativamente inferior à média do restante do País (13,3%).

**Tabela 11 – Distribuição setorial da População de 14 anos ou mais ocupada (média 4 trimestres de 2021) - Distribuição %**

Ramos de atividade e ocupação	Nordeste	Brasil menos Nordeste	Participação do Nordeste no Brasil
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>22,4</b>
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	14,2	8,4	32,9
Indústria geral	9,2	14,1	15,8
Indústria de transformação	8,1	12,8	15,4
Construção	8,2	7,5	24,0
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	20,8	18,4	24,6
Transporte, armazenagem e correio	4,3	5,4	18,7
Alojamento e alimentação	5,9	4,8	26,0
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	8,3	13,3	15,2
Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	18,4	17,5	23,2
Outro serviço	4,9	4,9	22,5
Serviço doméstico	5,8	5,7	22,9
Atividades mal definidas	0,1	0,1	24,0

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2021.

Um desafio ainda distante de ser vencido é a superação da estrutura dual do seu mercado de trabalho, típica das economias marcadamente subdesenvolvidas, ainda mais acentuada no Nordeste do que na média do restante do País. Em 2021, quase seis em cada dez trabalhadores ocupados na Região mantinham vínculos informais no mercado de trabalho. O peso dos vínculos informais no Nordeste registrou redução significativa durante o ciclo de crescimento com inclusão social iniciado em 2004, mas o período de recessão iniciado em 2015, seguido da semiestagnação que permanece até 2022, provocou a elevação dessa relação, sem retornar, todavia, aos patamares do início do século.

**Tabela 12 – Nordeste: pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (mil pessoas) - Distribuição %**

<b>Vínculos</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2016</b>	<b>2021</b>
Formal (*)	32,4	40,6	43,1	42,3
Informal (**)	67,6	59,4	56,9	57,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000, 2010; IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2016; PNADCT, 2021, média trimestral.

(\*) Empregado com carteira, funcionário público e militar, conta própria e empregado com cobertura previdenciária.

(\*\*) Empregado sem carteira, conta própria e empregado sem cobertura na previdência, não remunerado.

#### **4.3 Principais mudanças na agricultura e no setor industrial**

Em relação à estrutura produtiva da economia nordestina analisada por Furtado no GTDN, na segunda metade dos anos 1950, Araújo (2000) identificou no início do século XXI algumas das principais transformações na distribuição espacial das atividades econômicas, destacando a diversificação ocorrida no território regional, com o surgimento dos novos subespaços dinâmicos. No meio rural, a autora assinalou que, enquanto algumas culturas tradicionais perdiam espaço no Semiárido nordestino, como algodão, mamona, mandioca e sisal, expandiam-se as áreas cultivadas de feijão e milho e desenvolviam-se no Sertão e no Agreste da Região novas atividades agrícolas, muitas delas em perímetros irrigados,

como mamão, manga, melancia e uva, além da expansão da área plantada de cacau (no sul da Bahia) e laranja (na Bahia e em Sergipe).

Observando-se os dados mais recentes, é possível concluir que as principais transformações na economia agrícola da Região são decorrentes da ocupação dos antigos vazios territoriais no sul do Maranhão e Piauí e do oeste da Bahia, e da consolidação dos polos de fruticultura irrigada que se estabeleceram no Semiárido, que também viu expandir a cultura do milho e a pecuária leiteira, muitas vezes em prejuízo da participação das áreas dedicadas ao feijão e à mandioca. A expansão da mesorregião do Matopiba (região formada por áreas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) propiciou não apenas a expansão de novas culturas, como também levou ao ressurgimento do cultivo de algodão herbáceo, que havia desaparecido do Semiárido regional com a disseminação da praga do bicudo nos anos 1980.

**Tabela 13 – Participação de culturas selecionadas no valor da produção das lavouras temporárias e permanentes no Nordeste e no Brasil em 2020 - Em %**

Produto das lavouras temporárias e permanentes	Valor da produção das lavouras temporárias e permanentes	
	Participação no Nordeste	Peso do Nordeste no Brasil
Total	100,0	12,4
Soja (em grão)	32,5	11,2
Milho (em grão)	12,0	9,5
Cana-de-açúcar	8,4	8,1
Algodão herbáceo (em caroço)	8,2	25,1
Banana (cacho)	4,6	30,9
Feijão (em grão)	3,4	18,2
Mandioca	2,9	15,7
Café total (em grão)	2,9	6,2
Uva	2,5	41,0
Manga	2,4	79,9
Cacau (em amêndoas)	2,3	40,8

Produto das lavouras temporárias e permanentes	Valor da produção das lavouras temporárias e permanentes	
	Participação no Nordeste (%)	Peso do Nordeste no Brasil (%)
Tomate	2,0	19,6
Café arábica (em grão)	1,7	4,4
Maracujá	1,5	65,8
Batata-inglesa	1,4	14,7
Coco-da-baía*	1,2	62,6
Laranja	1,2	6,4
Café Canephora (em grão)	1,2	14,9
Abacaxi*	1,2	29,5
Mamão	1,0	53,9
Melão	1,0	94,2
Goiaba	0,9	54,4

Fonte: IBGE. Pesquisa Agrícola Municipal de 2020.

Em relação às modificações na estrutura industrial do Nordeste no período em tela, é essencial diferenciar dois subperíodos: o primeiro, até o final dos anos 1980, marcado pela diversificação e formação de uma matriz produtiva mais complexa, com a expansão da produção de bens intermediários integrando as cadeias produtivas nacionais; e o período posterior, pós-abertura comercial dos anos 1990 e consequente desmembramento das cadeias de valor, que foi caracterizado pelo recuo das atividades industriais mais complexas. No segundo subperíodo, verificou-se, também, o deslocamento das regiões mais industrializadas do País para o interior do Nordeste, de unidades fabris em setores de atividades intensivas em trabalho, pressionadas pela competição externa, notadamente nos segmentos de vestuário e calçados. Já no século XXI, novas atividades industriais, notadamente as vinculadas à petroquímica e à cadeia minero-metalúrgica, instalaram-se nos principais complexos portuários da Região, assim como a chegada de unidades fabris da indústria automobilística, atraídas pelos incentivos fiscais locais e federais. Em linhas gerais, os diferenciais de tributação e a competição agressiva entre os

estados, os custos de trabalho mais baixos, a melhoria da infraestrutura portuária, a nova dimensão do mercado regional e a redução nos custos de transporte entre as regiões foram fatores que devem ter assumido pesos decisivos na atração dos novos investimentos.

Em 2019, como resultante das transformações acumuladas nas seis décadas, com idas e voltas na política de desenvolvimento, a estrutura da indústria de transformação da Região pode ser representada pela tabela a seguir. A produção de derivados de petróleo e biocombustíveis assumiu uma participação muito expressiva no VTI da indústria regional, representando 19,5% do total regional e 13,5% do VTI nacional daquela atividade. Outros bens intermediários, como produtos químicos, papel e celulose, concentrados no Estado da Bahia, apresentam pesos expressivos no VTI da indústria de transformação regional e representam parcelas importantes da produção nacional do setor. Entre os bens de consumo não duráveis, a indústria têxtil, que competia com a fabricação de açúcar pela liderança regional, tornou-se quase inexpressiva diante da incapacidade de competir com a importação massiva. A fabricação de calçados e produtos de couro, pelas razões já expostas, ganhou peso na indústria regional (5,3% do VTI em 2019), participando com cerca de 1/3 da produção nacional. Também ganhou participação expressiva na matriz industrial da Região a fabricação de bebidas. Entre os bens de consumo duráveis, o destaque foi a fabricação de automóveis e autopeças que, todavia, sofreu um grande revés com o fechamento da unidade da Ford em Camaçari (BA) em 2021.

**Tabela 14 – Participação dos ramos de atividades no Valor da Transformação Industrial (VTI) da Indústria de Transformação do Nordeste e do Brasil, exceto Nordeste, em 2019 (%)**

<b>Atividades industriais</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Brasil menos Nordeste</b>	<b>Participação do Nordeste no Brasil</b>
Indústrias de transformação	100,0	100,0	10,8
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	19,5	15,0	13,5
Fabricação de produtos alimentícios	16,9	18,1	10,1

<b>Atividades industriais</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Brasil menos Nordeste</b>	<b>Participação do Nordeste no Brasil</b>
Fabricação de produtos químicos	10,8	8,3	13,5
Fabricação de bebidas	6,6	3,2	20,0
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	6,3	4,1	15,7
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	6,3	7,4	9,3
Metalurgia	5,4	5,9	10,0
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos	5,3	1,2	34,1
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	3,9	4,0	10,6
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	3,7	3,0	13,0
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	2,7	2,2	13,0
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	2,4	2,6	10,0
Fabricação de produtos têxteis	2,1	1,6	14,1
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	2,1	3,8	6,2
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	1,7	1,6	11,5
Fabricação de móveis	1,0	1,4	7,9
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	0,8	3,1	3,0
Impressão e reprodução de gravações	0,5	0,8	7,4
Fabricação de produtos diversos	0,5	1,5	3,7
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos	0,3	2,7	1,5
Fabricação de máquinas e equipamentos	0,3	5,0	0,8
Fabricação de produtos de madeira	0,3	1,3	2,6
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos	0,2	1,1	1,8
Fabricação de produtos do fumo	0,1	0,5	2,0

Fonte: IBGE. Pesquisa Industrial Anual (2019).

## **4.4 Aprendizado e desafios para a Região**

Ao longo dos setenta anos entre a criação do BNB pelo presidente Getúlio Vargas e o ano corrente de 2022, os vínculos econômicos da economia do Nordeste com a região polo foram reforçados, em um primeiro movimento em razão da soldagem das principais cadeias produtivas existentes na Região; no segundo momento, diante da retração do papel da atividade industrial no crescimento econômico e da expansão das atividades terciárias que se seguiram à abertura comercial dos anos 1990, os vínculos regionais continuaram a ser estreitados, com a intensificação da integração dos mercados regionais e da ampliação dos fluxos de renda entre as unidades da federação, por meio de diversos canais.

Com o aprofundamento da integração das economias regionais, o chamado duplo fluxo de renda entre o Nordeste e as regiões mais ricas, apontado por Furtado no GTDN no final dos anos 1950, em que o Nordeste apresentava saldo positivo nas transferências federais, enquanto os fluxos privados registravam saldos no sentido inverso, apresentou características distintas: diante da ampliação das políticas públicas após a Constituição de 1988, as transferências federais assumiram novas modalidades e montantes mais expressivos; enquanto o fluxo dos recursos privados oscilou e adotou novas feições ao longo dos ciclos econômicos, sinalizando que os impactos dos efeitos propulsivos e regressivos do crescimento de uma região mais dinâmica sobre as mais pobres, identificados por Myrdal (1960), dependem, além do avanço da integração econômica, do alcance das políticas de desenvolvimento.

Em um momento de crise e redefinição do padrão vigente de hiperglobalização, é crucial que o Brasil retome a capacidade de buscar um caminho próprio de desenvolvimento no novo quadro que se desenha nas relações internacionais. É nesse sentido que a experiência do pós-guerra nos ensina que o desenvolvimento econômico e social do País e de suas regiões passa por retomar a sua capacidade de planejamento para, entre outras coisas, mobilizar recursos e consciências em torno das prioridades consensuadas.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JUNIOR, D. **O engenho antimoderno:** a invenção do Nordeste e outras artes. 1994. 500f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1994.

AMARAL FILHO, J; PENNA, C; VIEIRA, F. **Nordeste brasileiro, no período 1985-2014, à luz da história das políticas públicas (Histórias, teorias, instituições, políticas e cálculos).** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, novembro de 2021. (Texto de Discussão, CAEN).

ANDRADE, M. **A Terra e o homem no Nordeste.** 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.

ARAUJO, T. B. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro:** heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

ARAUJO, T. B. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. et al. **Um olhar territorial para o desenvolvimento:** Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

BARROS, A. **Desigualdades regionais no Brasil:** natureza, causas, origens e soluções. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BASTOS, C. P.; COSTA, P. V. O período JK e o Plano de Metas. In: ARAUJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. **A economia brasileira:** de Getúlio a Dilma – novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Mensagem nº 363.** Diário do Congresso Nacional, a. 6, n. 208, 1 nov. 1951a.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-70.** São Paulo: Global/Unicamp, 1985.

CEPAL. **Panorama de la inserción de América Latina y Caribe.** CEPAL, 1997.

CONTEL, F. As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). **Terra Brasilis** (Nova Série) [Online], 3. 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/990#quotation>. Acesso em: 23 abr. 2019.

COSTA NETO, Y. **Bancos oficiais no Brasil**: origem e aspectos de seu desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GTDN. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Conselho de Desenvolvimento. Presidência da República. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

GUIMARÃES DUQUE, J. **O Nordeste e as lavouras xerófilas**. 4. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (orgs.) **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.

GUIMARÃES NETO, L. Mercado de trabalho no Nordeste – 2000-2010: avanços e desafios In: GUIMARÃES, P. et al. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo demográfico 1950**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950. p. 13-6. Disponível em: <https://piie.com/publications/working-papers/hyperglobalization-trade-and-its-future>.

IBGE. **Pesquisa Agrícola Municipal**. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>. Acesso 20/03/2022.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2019 e 2021**. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm/brasil>. Acesso em 22/04/2022.

IBGE. **Censo Demográfico de 2010.** Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9670&t=resultados>. Acesso em 22/03/2022.

IBGE. **Anuário estatístico do Brasil 1952.** Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1952.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1952.pdf). Acesso em 20/03/2022.

IBGE. **Sinopse preliminar do Censo Industrial 1950.** Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/316/sp\\_cind\\_1950.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/316/sp_cind_1950.pdf). Acesso em 20/03/2022.

KESSLER, M. (2013). The Hyperglobalization of Trade and Its Future. **Working Paper.** PIEE. Disponível em <https://piie.com/publications/working-papers/hyperglobalization-trade-and-its-future>. Acesso 20//2022.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica.** 4. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1983.

MELO, R. Uma janela de oportunidades para o Nordeste. In: GUIMARÃES, P. et al. **Um olhar territorial para o desenvolvimento:** Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

MELO, R. **Mudança de regime comercial e desenvolvimento regional no Brasil nos anos 90.** Tese (Doutorado)-Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2000.

MELO, R. **Industrialização e integração econômica do Nordeste:** o caso da indústria têxtil, Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 1987. (Mimeo).

MELO, R; PASSOS SUBRINHO, J; FEITOSA, C. indústria e desenvolvimento em Sergipe. **Revista Econômica do Nordeste,** Fortaleza. v. 40, n. 2, abr.-jun. 2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos Nº 376,** de 25/04/1951. 1951a.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos Nº 606,** de 4/07/1951. 1951b.

- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.
- PAIVA, M. P. Os naturalistas e o Ceará: XI - José Guimarães Duque (1903-1978). **Revista do Instituto Ceará**, Fortaleza. p. 29-60. 2005.
- RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação.** São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996. (Coleção Os Economistas).
- RODRIK, D. **The globalization paradox:** democracy and the future of the world economy. 1. ed. New York: W. W. Norton & Co., 2011.
- RODRIK, D. Globalization's Wrong Turn: and how it hurt America. **Foreign Affairs**, v. 98, n. 4, july-august. 2019.
- STUART MIL, J. **Princípios de economia política:** com algumas de suas aplicações à filosofia social. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996. (Coleção Os Economistas).
- TAVARES, M. C. et al. O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. **Memórias do Desenvolvimento**, v. 4, n. 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.
- VARGAS, G. **Discurso pronunciado em 01 de setembro de 1953.** Discurso proferido pelo Presidente Getúlio Vargas em rede nacional de rádios. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1953.
- ZINI JR., A. Regional income convergence in Brazil and its socio-Economic determinants. **Economia Aplicada**, v. 2, n. 2, p. 383-412. 1983.

## CAPÍTULO II

# O semiárido rural e a atuação do BNB: trajetória, panorama recente e desafios

- Joacir Rufino de Aquino
  - Roberto Marinho Alves da Silva
- 

## 1 | INTRODUÇÃO

Ao longo de seus 70 anos de existência, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) desempenhou um papel de grande relevância na Região. Boa parte das transformações na estrutura produtiva do Nordeste deve-se à sua atuação. Isso é particularmente evidente na porção do território nacional marcada pelas secas e pelos baixos indicadores sociais: o Semiárido brasileiro. Na verdade, o Banco foi criado originalmente para dar resposta aos desafios climáticos e socioeconômicos enfrentados por esse subespaço regional, especialmente nas áreas rurais onde nos anos 1950 se concentrava a maior parcela da população local.

Nesse contexto, o objetivo deste capítulo é fazer um rápido balanço da atuação do BNB no Semiárido rural, destacando os aspectos que marcaram sua trajetória, as características atuais da região, com foco no desempenho das operações de financiamento realizadas no período recente.

Para tanto, recorremos à revisão de parte da literatura sobre o tema e à coleta de informações documentais em fontes históricas e legislativas,

em relatórios anuais de prestação de contas ordinárias e relatórios de gestão do próprio BNB. As bases de dados consultadas foram fornecidas diretamente pela equipe do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) e também coletadas no portal do BNB Transparente<sup>1</sup>. Em seguida, elas foram organizadas em planilhas do Excel, possibilitando tratamentos estatísticos e sistematizações em forma de tabelas e gráficos.

A estrutura do texto está dividida em três seções, além desta breve Introdução e das Considerações Finais. Na próxima seção, apresentamos alguns aspectos do Semiárido brasileiro no século XX, enfocando a criação do BNB e os traços marcantes do seu arranjo institucional em prol do desenvolvimento regional com ênfase na área rural. As duas seções seguintes são dedicadas a discutir o contexto do Semiárido rural no século XXI e à análise do desempenho das operações do BNB na área estudada.

## **2 | O SEMIÁRIDO RURAL BRASILEIRO NO SÉCULO XX E A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO BNB**

O Semiárido brasileiro e suas áreas rurais no século XX apresentavam uma fisionomia socioeconômica bastante peculiar, marcada por pobreza e desigualdades. Silva (2010) traça uma síntese das principais características desse espaço geográfico na primeira metade do século XX, destacando, com base em Furtado (1979), a presença dominante das grandes fazendas de gado constituídas para o fornecimento de carne, couro e animais de tração às áreas produtoras de cana-de-açúcar no litoral, sendo abastecidas por uma agricultura de subsistência produtora de alimentos básicos, marcada por fragilidades técnicas, vulnerabilidade ambiental e carências sociais. Ademais, segundo Guimarães Neto (1997), havia a cotonicultura que tinha se desenvolvido nos séculos XVIII e XIX, diante de oportunidades do mercado externo, e que continuou como referência de produção regional nesse período, inclusive dando esteio para as primeiras indústrias

---

<sup>1</sup> Disponível ao acesso público em: <https://www.bnb.gov.br/bnb-transparente/estatisticas-aplicacoes-fne-e-outros-recursos>.

na região, as usinas de beneficiamento de pluma e caroço de algodão, além do abastecimento da indústria têxtil localizada na área.

As relações sociais ali estabelecidas, marcadas pelas carências sociais da maioria da população sertaneja empobrecida, em um sistema que se distinguia pela exploração do trabalho e a concentração da riqueza, da terra, da água e poder, reproduziam as desigualdades regionais que eram agravadas nas secas prolongadas recorrentes. As demais fragilidades naturais, características de regiões de escassez hídrica em todo o globo terrestre, completam esse quadro de desafios regionais. Ou seja, a crise social e econômica regional não era uma exceção, mas, até certo ponto, um elemento que havia se tornado estrutural devido ao tipo de ocupação e formação do espaço territorial (ARAÚJO, 1997).

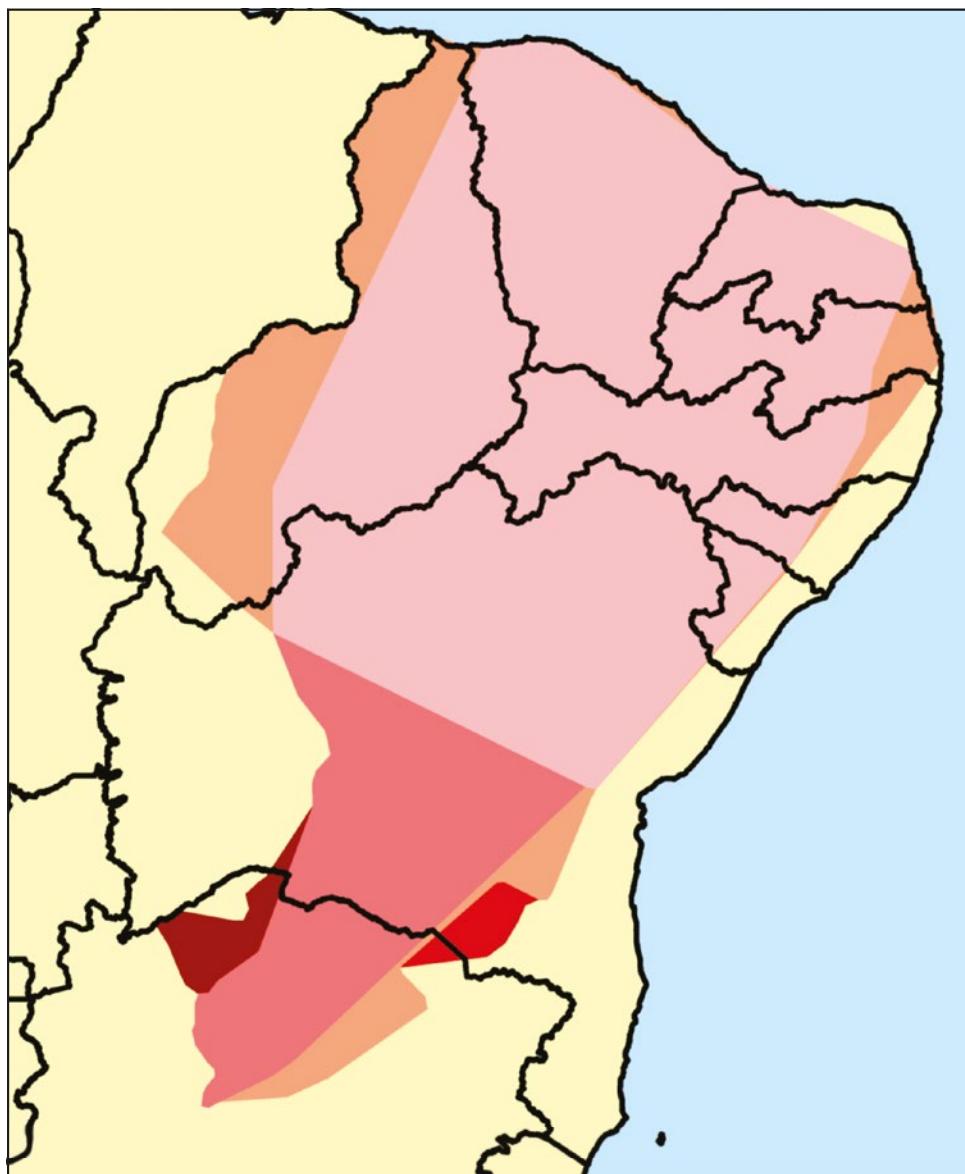
As intervenções estatais na área passaram a ser realizadas de forma mais sistemática a partir do final do século XIX, sendo institucionalizadas no século seguinte, fortemente concentradas na solução hidráulica da açudagem. Ademais, tais intervenções também se pautavam na ação assistencialista e emergencial que se traduzia na organização de campos de concentração de flagelados, na distribuição de alimentos, na promoção de frentes de trabalho, na distribuição de água por meio de carros-pipa, entre outras ações (LIMA; MAGALHÃES, 2018). Outro aspecto dessas políticas de enfrentamento às consequências da seca era a reprodução das relações políticas e do enriquecimento das oligarquias dominantes do sertão com as práticas clientelistas e patrimonialistas de apropriação privada dos recursos e bens públicos (BURSZTYN, 1985; OLIVEIRA, 1981)

Quanto à política de “combate à seca”, destacavam-se os vários arranjos institucionais, desde 1904, com a implantação da Comissão de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas, passando pela Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas e a Inspetoria de Obras Contra as Secas - IOCS (1909), transformada posteriormente em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas - IFOCS (1919) e em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

(1945). Importante destacar que esses órgãos tinham referências externas das atuações públicas e privadas nas regiões áridas e semiáridas dos EUA (ROBOCK, 1964, 2002).

Outras formas de institucionalização estavam relacionadas à criação de fundos públicos especiais que garantiam recursos para as obras de engenharia (hídricas e de transporte), bem como de socorro emergencial. Destaca-se a Constituição de 1934 que introduziu uma nova base legislativa para implantação de uma política para o combate dos efeitos da seca, determinando percentual mínimo do orçamento a ser direcionado às ações (4,0% da receita tributária da União) e a obrigação de criação de um plano sistemático de defesa contra os efeitos da seca. Ademais, procedeu-se à delimitação do subespaço de ocorrência desse fenômeno, onde deveriam ser aplicados tais recursos, que ficou conhecida como o “Polígono das Secas”, tendo sido a área alterada algumas vezes ao longo do século XX, conforme mostra a Figura 1.

Figura 1 – Evolução das delimitações do Polígono das Secas no século XX



**Legenda:**

- Polígono das Secas (1936)
- Polígono das Secas (1946)
- Polígono das Secas (1951)
- Polígono das Secas (1965)
- Polígono das Secas (1975)

**Base cartográfica e fontes:**

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015);  
Lei nº 175, de 07 de janeiro de 1936;  
Decreto nº 9.857, de 13 de setembro de 1946;  
Lei nº 1.348, de 10 de fevereiro de 1951;  
Lei nº 4.763, de 30 de agosto de 1965;  
Lei nº 6.218, de 07 de julho de 1975;

**Elaboração:**

José Carlos Dantas, 2021

Fonte: Dantas (2021, p. 251).

Alguns anos depois, no entanto, com o agravamento da crise estrutural regional, a eficácia dessas formas de intervenção nas secas e no enfrentamento aos seus efeitos estava sendo questionada. A primeira reação do Estado brasileiro foi de alteração do *modus operandi* e das finalidades dos órgãos já existentes, a exemplo do DNOCS, que passou a ter uma preocupação maior com o gerenciamento dos açudes públicos, direcionando as águas represadas para as atividades de irrigação, com a criação de postos agrícolas para prestar serviços de assistência técnica e formação, entre outros avanços (SILVA, 2010).

Apesar de apontar alterações importantes na forma de intervenção estatal, a questão das desigualdades regionais requeria mudanças políticas mais profundas. Nesse sentido, efetiva-se a criação, em 1945, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), da Comissão do Vale do São Francisco, em 1948, e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, refletindo a diversificação de estratégias e instrumentos de desenvolvimento da Região Nordeste.

A ação precípua do BNB, desde a sua constituição, era o gerenciamento de fundos públicos para promoção das políticas de desenvolvimento regional, sobretudo dos recursos previstos no parágrafo primeiro do art. 198 da Constituição de 1946, na execução do plano de defesa e de assistência econômica e social contra os efeitos da seca do Nordeste (BRASIL, 1946). De fato, a Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, que regulamentou aquele dispositivo constitucional, reafirmou a prioridade para as áreas secas, porém estabelecendo que somente 20,0% do Fundo da União criado para essa finalidade fosse destinado a ações emergenciais e 80,0%, no mínimo, a “empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca” (BRASIL, 1949). Esse crédito era assegurado em condições vantajosas às áreas delimitadas pelo Polígono das Secas, devendo priorizar empreendimentos de caráter economicamente produtivo.

Na Lei nº 1.649, de 1952, que criou o BNB e deu outras providências, também ficaram estabelecidas, em seu art. 8º, as prioridades de empréstimos a empreendimentos de caráter produtivo, na área do Polígono das Secas, para construção de obras hídricas, irrigação, estrutura de ensilagem e armazenamento, equipamentos agropecuários, reflorestamento, saneamento, financiamento de safras (capital de giro), construção de armazéns, beneficiamento e industrialização de produtos da região, industrialização artesanal e doméstica com aproveitamento de matérias-primas locais, aquisição fundiária, entre outras (BRASIL, 1952). Percebe-se aqui já uma diversificação das atividades de infraestrutura, artesanais e industriais no Semiárido, embora fortemente concentradas no setor agropecuário. As vantagens para esse segmento estão explicitadas no parágrafo único do art. 17 da referida Lei: “O regulamento estabelecerá os favores especiais que devam ter os tomadores de empréstimo nos anos de seca, sob a forma de redução, isenção ou adiamento de pagamento de juros e amortizações, conforme a natureza das operações e a gravidade local do flagelo” (BRASIL, 1952).

A partir de 1961, o BNB passou a receber os depósitos oriundos do Sistema 34/18<sup>2</sup>, o que viabilizou a política de incentivos fiscais na Região Nordeste, articulando as empresas nacionais optantes (ou depositantes) por dedução de imposto de renda da parcela de recursos investidos na Região, as empresas beneficiárias (ou investidoras), que eram responsáveis pela elaboração, implantação e desenvolvimento dos projetos produtivos, e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que era responsável pela aprovação e fiscalização da aplicação dos recursos, no âmbito do planejamento do desenvolvimento regional. Conforme Carvalho (1987), o Sistema viabilizava a concessão de estímulos fiscais e financeiros a projetos industriais, agropecuários e de telecomunicações localizados na área de jurisdição da Superintendência, e seu principal atrativo para desconcentrar os investimentos industriais no País era a possibilidade de

.....  
2 O Sistema 34/18 foi assim designado por se referir ao artigo 34 do Decreto nº. 3.995, de 1961, e às alterações produzidas pelo artigo 18, do Decreto nº 4.239, de 1963, que criaram e regulamentaram os incentivos fiscais para os investimentos no Nordeste (OLIVEIRA, 1981).

dedução de até 50,0% do imposto de renda devido, desde que os recursos fossem reinvestidos em projetos industriais considerados prioritários para o desenvolvimento do Nordeste.

Esse dispositivo do governo federal foi substituído, em 1974, pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), tendo se tornado o principal instrumento para atuação do BNB, enquanto agente financeiro de recursos federais no Nordeste, possibilitando a continuidade da atração de investimentos para o crescimento econômico regional (OLIVEIRA, 1981).

Com os sinais de crise mundial do capitalismo e o esgotamento do chamado “milagre econômico” brasileiro (1968-1973), o regime autoritário militar tentou retomar a capacidade de planejamento do desenvolvimento com a edição do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), executado no período de 1975 a 1979, a partir do qual foram criados dois novos programas: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), de modo que o Estado tentava avançar na modernização do Semiárido brasileiro (SILVA, 2010). O BNB teve atuação destacada na implantação desses dois programas, por meio dos instrumentos de crédito, articulados às demais ações de apoio ao cooperativismo, de expansão da infraestrutura hídrica e de acesso à assistência técnica. Todavia, independentemente das intenções do Banco, mais uma vez, os pequenos produtores agrícolas, sobretudo os sem-terra (meeiros, arrendatários e ocupantes), foram excluídos, diante das exigências operacionais dos programas que terminaram beneficiando as médias e grandes propriedades com recursos hídricos e a expansão das atividades pecuárias (ANDRADE, 1993; BURSZTYN, 1985).

Já na Constituição Federal de 1988, foi criado o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), direcionado ao financiamento do setor produtivo, com aporte mínimo de 50,0% dos recursos na área delimitada do Semiárido. A gestão dos recursos do FNE ficou sob a responsabilidade do BNB, em sintonia com as prioridades estabelecidas pela

Sudene, de forma que “[...] os bancos de desenvolvimento regional (BNB e Banco da Amazônia - Basa), antes braços financeiros das superintendências para operacionalização dos fundos de investimento e dos recursos orçamentários federais, ganham uma nova função ao assumir a gestão dos fundos constitucionais” (PORTUGAL; SILVA, 2020, p. 84). Desde então, o FNE, como veremos mais adiante, tem sido o principal instrumento do BNB para viabilizar o financiamento de setores produtivos no Semiárido, em consonância com a política e o plano regional de desenvolvimento.

Na década de 1990, por sua vez, o BNB ampliou sua atuação com microcrédito produtivo contando com os recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger). De forma criativa, o Banco implantou na região, em parceria com governos locais, Comitês do Proger, enquanto instâncias consultivas para concessão de crédito às iniciativas empreendedoras e outras organizações associativas que operassem com visão de desenvolvimento sustentável. Também foi introduzida a figura do Agente de Desenvolvimento que, diferente dos agentes bancários convencionais, não está nas agências aguardando a visita e demanda dos clientes, mas atua “da porta para fora do banco”, diretamente junto aos empreendedores nos locais onde realizam seus pequenos negócios. Com o avanço dessa iniciativa de acompanhamento e assessoria aos tomadores de microcrédito produtivo orientado, em 1998, foi lançado o Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste (Crediamigo), para atender microempreendedores urbanos e, em 2005, foi implantado o Programa de Microfinanças Rural (Agroamigo) que atende agricultores e agricultoras familiares, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Outra inovação do BNB está associada à implementação de programas próprios de articulação e promoção de iniciativas locais e territoriais de desenvolvimento, como foi o Farol do Desenvolvimento e o atual Programa de Desenvolvimento Territorial (Prodeter). O primeiro foi criado em 1996 para incrementar as atividades dos Comitês do Proger, através da construção articulada de estratégias e prioridades de desenvolvimento local sus-

tentável, agregando diversas instituições públicas e organizações sociais nos processos de formulação de diagnóstico e planos voltados para as oportunidades de desenvolvimento municipal. Já o Prodeter foi concebido como um instrumento para possibilitar a maximização de resultados em ações de apoio ao desenvolvimento territorial da Região Nordeste, fortalecendo cadeias produtivas e incorporando inovações tecnológicas nas atividades priorizadas. Até o fim do ano de 2019, o Programa possuía 132 Territórios/Projetos em andamento, com Planos de Ação Territorial - PAT (BNB, 2019).

Finalmente, neste breve balanço, destaca-se o sistemático esforço do BNB em relação ao fomento e à disseminação do conhecimento, apoiando e desenvolvendo estudos e publicações no âmbito do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), bem como no financiamento de projetos de pesquisa e de difusão de tecnologias direcionados às atividades produtivas, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico, Científico, Tecnológico e de Inovação (Fundeci), instituído pelo Banco em 1971, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento, validação e difusão de conhecimentos atualizados e tecnologias apropriadas à complexa realidade regional, considerando-se os aspectos econômicos, sociais, ambientais e culturais que envolvem o setor produtivo. Com esses e outros instrumentos, o BNB tem apoiado projetos de inovação, com vistas ao desenvolvimento, adaptação ou aperfeiçoamento de produtos e processos de interesse para o setor produtivo do Nordeste e do Semiárido.

Com efeito, pode-se verificar que o arranjo institucional do BNB no século XX apresentou sintonia com as políticas governamentais de promoção do desenvolvimento do Semiárido brasileiro, tal como anunciado nas motivações e intenções primárias de sua criação. Dessa forma, o Banco tem sido um ator importante das transformações vivenciadas na região, sobretudo em suas áreas rurais, ainda bastante povoadas e marcadas por grandes desafios socioambientais, conforme será destacado a seguir.

### **3 | MUDANÇAS E PARTICULARIDADES DO SEMIÁRIDO RURAL BRASILEIRO NO SÉCULO XXI**

O Semiárido brasileiro vivenciou muitas mudanças nos últimos 70 anos, em várias dimensões, apresentando no século XXI particularidades em relação ao período em que o BNB foi criado, na década de 1950. Em princípio, vale registrar que o Semiárido atual é bem maior do que naquela época. Isso porque, apesar dos critérios técnicos de medição da aridez e histórico de ocorrência de secas, entre outros, a sua área oficial avança sobre o território brasileiro em decorrência de atos institucionais de delimitação do espaço onde devem ser aplicados, no mínimo, 50,0% dos recursos do FNE.

De fato, somente nos anos 2000 a área de abrangência do Semiárido já foi atualizada três vezes, resultando na incorporação de mais municípios e contingentes populacionais, como é possível visualizar na Tabela 1.

**Tabela 1 – Abrangência do Semiárido brasileiro nas delimitações de 2005, 2017 e 2021 por número de municípios, área (km<sup>2</sup>) e população**

<b>Delimitações</b>	<b>2005</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>
Municípios	1.133	1.262	1.427
Área (km <sup>2</sup> )	969.589,4	1.128.697,4	1.322.680,27
População (em milhões)	24,0	27,8	31,7

Fontes: Brasil (2005); Sudene (2017, 2021). Elaboração própria.

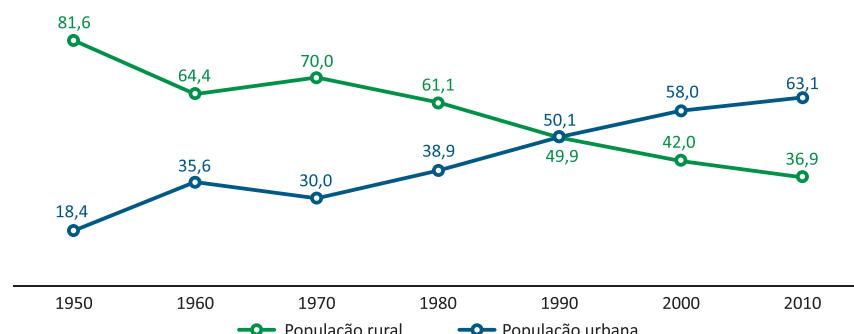
Em termos demográficos, os números dos Censos do IBGE de 1950 a 2010<sup>3</sup> mostram que a população do Semiárido mais que duplicou, passando de 11,3 milhões para 26,0 milhões de habitantes no período. O maior percentual de elevação demográfica registra-se entre as décadas de 1960 e 1970, com 26,0% de aumento na população residente no Semiárido, tendo havido uma redução gradativa desse percentual em 1980 para 17,0%,

.....  
3 Os dados demográficos aqui analisados consideram a delimitação do Semiárido de 2017, com 1.262 municípios.

e para 16,5% em 1991<sup>4</sup>. No século XXI há uma queda significativa nesse ritmo de crescimento populacional para 8,9%, verificado em 2000, mantendo-se em 8,5% na década seguinte, segundo a contagem populacional de 2010 (IBGE, 2021).

Quanto à distribuição da população entre os locais de residência, rural e urbano, verifica-se um marcante processo de urbanização do Semiárido. Como mostra o Gráfico 1, até a década de 1990 predominava a população residente na área rural. Porém, desde então, o Semiárido passa a ser predominantemente urbano do ponto de vista da população residente, chegando a 63,1% do total na contagem de 2010. Mesmo assim, com 36,9% de população residindo na área rural, o Semiárido tem o dobro desse mesmo percentual verificado no Brasil, que em 2010 registrava apenas 15,6% dos habitantes vivendo no campo.

**Gráfico 1 – Evolução da população rural e urbana do Semiárido Brasileiro de 1950 a 2010 (em %)**



Fonte: IBGE. Censos demográficos de 1950 a 2010. Elaboração própria.

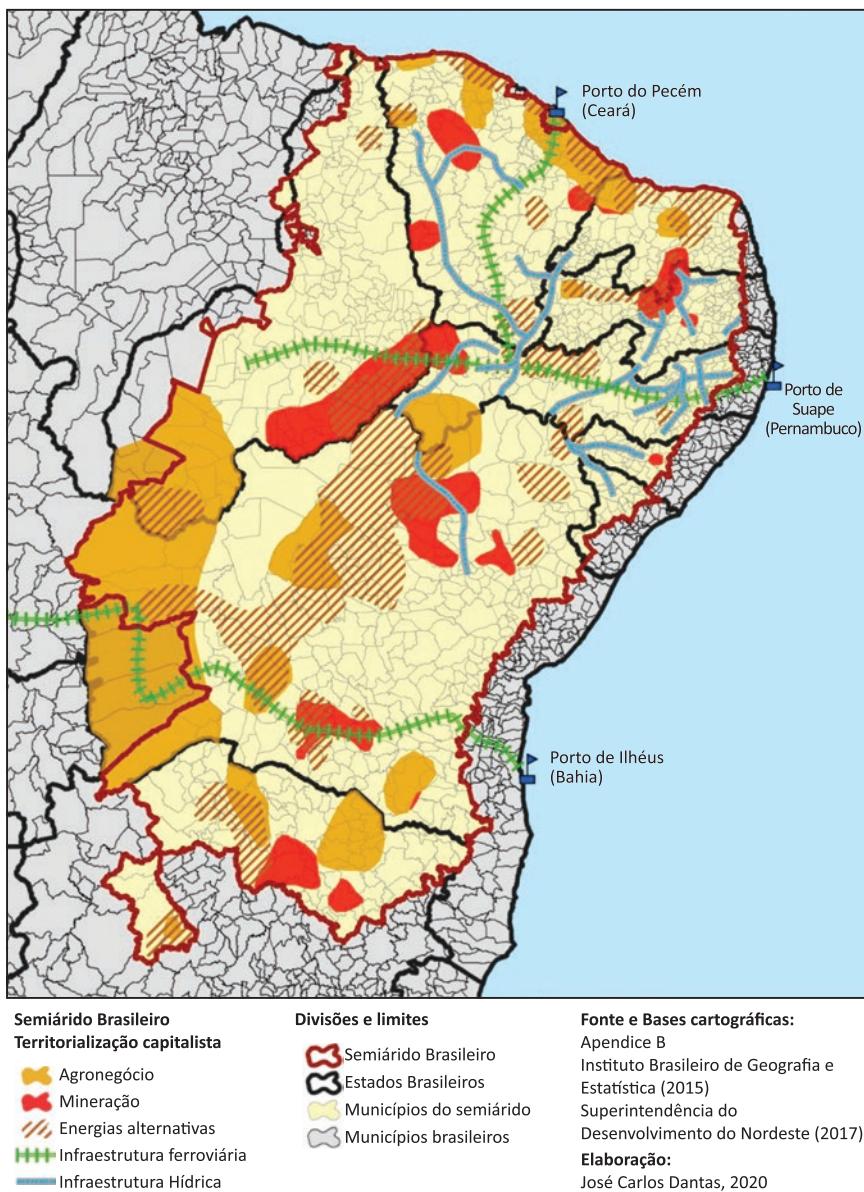
Compete sublinhar que a redução da população habitando as áreas rurais do Semiárido brasileiro não significou exatamente uma queda da pressão antrópica sobre a natureza, pois há uma expansão e diversificação das atividades econômicas.

.....

4 Não houve Censo em 1990, tendo em vista o ajuste fiscal imposto pelo governo federal sobre o IBGE, impedindo a contratação de recenseadores em caráter temporário. Quando a contratação foi autorizada, em julho de 1990, não havia mais tempo hábil e o IBGE decidiu realizar o Censo em 1991.

Realmente, a Figura 2 evidencia que houve um crescimento de atividades agropecuárias com uso de tecnologias orientadas para a intensificação da produção, sobretudo na fruticultura irrigada e na produção de grãos em larga escala na região conhecida como Matopiba. Além disso, verifica-se a expansão de grandes empreendimentos nos setores de energias alternativas (eólica e solar) e de mineração, acompanhados de vultosos projetos governamentais de infraestrutura (hídrica e ferroviária). Esse conjunto de atividades, desenvolvidas em larga escala, tornou a base produtiva das áreas rurais bem mais complexa do que era em meados dos anos 1950. Tal processo de expansão econômica, contudo, tem sido marcado por fortes contradições socioambientais.

**Figura 2 – Principais áreas de expansão de grandes empreendimentos do agronegócio, energias alternativas (eólica e solar), mineração e rede de infraestrutura (hídrica e ferroviária) no Semiárido rural brasileiro no século XXI**



Fonte: Dantas (2021, p. 154).

Entre as contradições mencionadas, destaca-se o lugar ocupado pela agricultura familiar na estrutura agrária do Semiárido brasileiro. Por agricultura familiar, seguindo os critérios normativos da Lei nº 11.326/2006 regulamentada pelo Decreto nº 9.064/2017, consideram-se todos os produtores que: i) possuem áreas de terra de até quatro módulos fiscais; ii) utilizam, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; iii) obtêm, pelo menos, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu sítio; e iv) dirigem o estabelecimento ou empreendimento estritamente com sua família (DEL GROSSI, 2019; IBGE, 2019). Já o segmento não familiar ou patronal constitui-se de produtores que possuem áreas de terra maiores do que quatro módulos, utilizam predominantemente trabalho assalariado e cuja gestão do empreendimento é exercida por administradores ou capatazes.

A Tabela 2 confirma que os produtores de tipo familiar representam 78,8% dos estabelecimentos rurais da região e ocupam a maior parte das pessoas no campo. Porém, a maioria são pobres e extremamente pobres, classificados no chamado Grupo B do Pronaf, que agrega os produtores com renda bruta anual de até R\$ 20,0 mil. Esse expressivo grupo de produtores, fora das “manchas” alaranjadas de modernização agrícola destacadas na figura acima, desenvolvem suas atividades de forma precária e estão vulneráveis às estiagens prolongadas, tendo a sua situação amenizada pelas políticas de transferência de renda e pelas próprias ações de inclusão produtiva dos programas de financiamento operacionalizados pelo BNB na região (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020).

**Tabela 2 – Número de estabelecimentos agropecuários no Semiárido brasileiro por tipo de agricultor - 2017**

<b>Tipo de Agricultor</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>%</b>
Familiar - Grupo B Pronaf (*)	1.301.786	70,9
Familiar - Grupo V Pronaf (**)	143.904	7,8
Familiar - Não pronafiano (***)	1.152	0,1
Não familiar ou patronal	388.693	21,2
<b>Total</b>	<b>1.835.535</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE/SIDRA. Censo Agropecuário 2017. Elaboração própria.

(\*) Grupo B (pobre) - com renda bruta de até R\$ 20,0 mil;

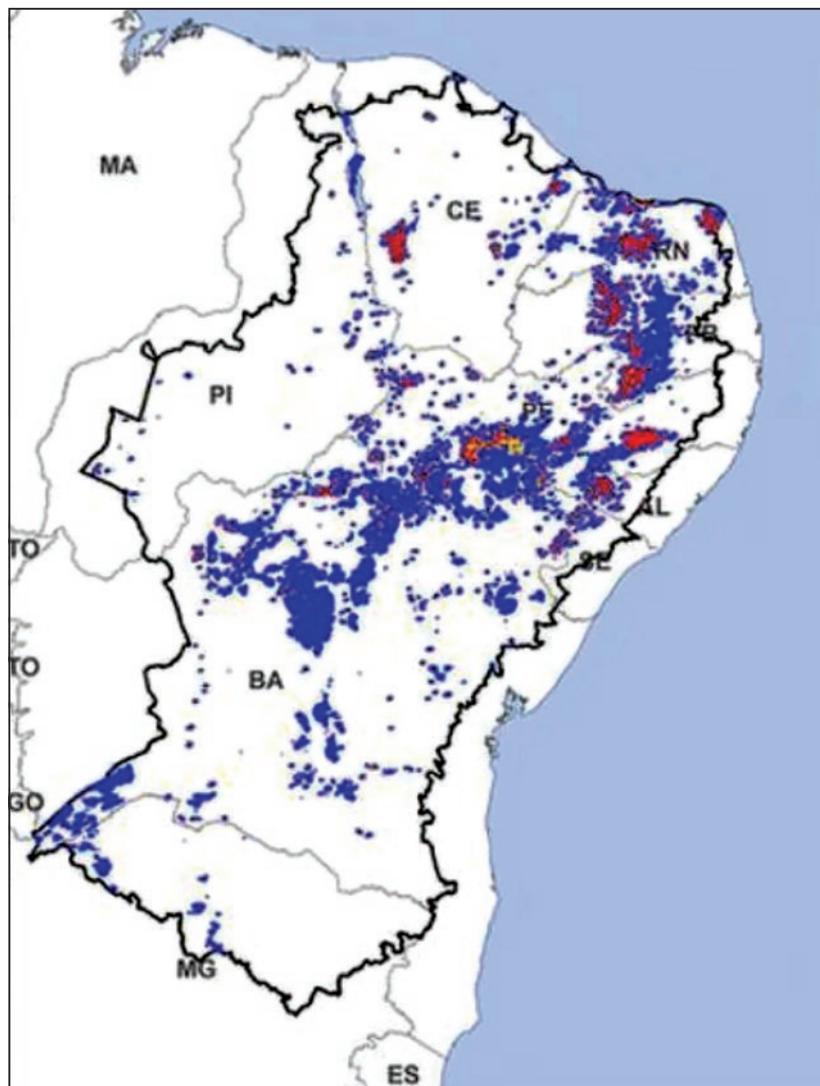
(\*\*) Grupo V (intermediário) - com renda bruta de R\$ 20,0 mil até R\$ 360,0 mil;

(\*\*\*) Não pronafiano (consolidado) - com renda bruta acima de R\$ 360,0 mil.

Note-se que uma parcela significativa dos agricultores familiares pobres está espalhada nos assentamentos rurais criados no subespaço estudado. Em 2017, o Semiárido brasileiro registrava um total de 2.246 assentamentos rurais com 116.976 famílias assentadas, distribuídas da seguinte maneira: Alagoas, 59 assentamentos e 2.635 famílias; Bahia, 481 assentamentos e 30.107 famílias; Ceará, 379 assentamentos e 17.554 famílias; Minas Gerais, 86 assentamentos e 4.086 famílias; Paraíba, 197 assentamentos e 7.810 famílias; Pernambuco, 429 assentamentos e 17.004 famílias; Piauí, 189 assentamentos e 12.986 famílias; Rio Grande do Norte, 275 assentamentos e 18.496 famílias; Sergipe, 151 assentamentos e 6.298 famílias (INCRA, 2017).

Ao quadro de pobreza e vulnerabilidade social que ainda caracteriza a estrutura agrária regional, mesmo diante dos grandes empreendimentos retratados na Figura 2, devem ser adicionados outros problemas recentes agravados pela crise da covid-19, como o desemprego e a piora do quadro de insegurança alimentar da população rural. Segundo estudo da Rede PENSSAN (2021), já em 2020 o Semiárido voltou a figurar como uma das principais áreas de concentração de pessoas passando fome no País. Ademais, a região enfrenta uma crise ambiental de largas proporções com mais da metade do bioma caatinga desmatado e uma parcela da sua área territorial desertificada ou em risco de desertificação (Figura 3).

**Figura 3 – Mapeamento das áreas em diferentes graus de desertificação no Nordeste e no Semiárido brasileiro - 2020**



**Legenda:**

Áreas Susceptíveis à Desertificação (ASD)

	Muito forte		Semiárido
	Forte		Brasil
	Moderado		

Fonte: Lapis/Ufal/BBC News Brasil (*apud* FELLET, 2021).

Diante da convergência de transformações econômicas e crises que têm caracterizado o Semiárido rural na contemporaneidade, onde as “velhas secas” incidem sobre um espaço social muito mais resiliente do que outrora (CARVALHO, 2014; MAIA GOMES, 2014), os agricultores e suas organizações têm procurado reagir às pressões que lhes são impostas pelo contexto social e ambiental adverso. Por um lado, isso tem resultado em vários tipos de conflitos por terra, água e melhores condições de trabalho (DANTAS, 2021). Por outro lado, as formas de resistência social têm alavancado um rico movimento em defesa da “convivência com o Semiárido” e da proposição de um modelo de agricultura sustentável, carecendo do apoio das políticas públicas para ampliar sua abrangência e efetividade (SILVA, 2010).

Portanto, o perfil produtivo e socioeconômico retratado brevemente aqui coloca muitos desafios para a promoção do desenvolvimento regional. O papel do rural no Semiárido fica evidente. Esse espaço é palco de grandes transformações e de atividades econômicas importantes no contexto local e nacional. O peso da população rural continua expressivo, com destaque para o numeroso segmento de agricultores familiares, que apresenta ainda altos níveis de pobreza. Naturalmente, como é possível verificar na sequência, o BNB tem pautado sua ação buscando aproveitar as oportunidades de investimento, bem como contribuir para reduzir as desigualdades que caracterizam o espaço regional.

## **4 | ATUAÇÃO DO BNB NO SEMIÁRIDO RURAL BRASILEIRO NO SÉCULO XXI**

Seria uma tarefa hercúlea fazer um balanço completo da atuação do BNB no Semiárido brasileiro no século atual com o respeito e a profundidade que merece. Por isso, será realizada uma breve descrição analítica sobre a aplicação da fonte principal de recursos para os financiamentos que são realizados pelo Banco na perspectiva de promover o desenvolvimento regional: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Em

alguns momentos faz-se também citação de outras fontes de recursos, bem como se busca explicitar os financiamentos que são realizados pelo Banco no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), sobretudo no Agroamigo no Semiárido brasileiro.

## **4.1 Aplicações do FNE (2011 a 2021)**

Convém destacar, de início, a significativa capilaridade do BNB, que atua em 1.990 municípios, com 292 agências e 5,3 milhões de clientes ativos (BNB, 2021). Essa capilaridade tem sido fundamental para o seu desempenho na operacionalização dos recursos creditícios cuja fonte principal é o FNE, dando suporte a outros programas federais e àqueles que são próprios do Banco, destacando-se na área do microcrédito produtivo, sendo considerado referência na América Latina.

O FNE, como mencionado, é a principal fonte de recursos utilizada pelo Banco do Nordeste. Com a finalidade de apresentar uma mostra da intervenção dessa fonte, fez-se a opção de um recorte temporal dos últimos 10 anos, que podem expressar as atuais tendências de investimentos orientados ao desenvolvimento regional. Vale mencionar, nesse sentido, que o Banco atua com operações centradas nos setores produtivos, principalmente por meio de financiamentos de longo prazo, empréstimos de curto prazo, operações de microfinanças e de mercado de capitais, em consonância com o plano regional de desenvolvimento, instrumento elaborado de forma conjunta por órgãos federais e estaduais.

Entre 2011 e 2021, o BNB aplicou mais de R\$ 202,6 bilhões, sendo R\$ 201,8 bilhões (99,6%) oriundos da fonte FNE. Conforme a Tabela 3, do total de recursos do Fundo, 47,5% foram aplicados na área de abrangência do Semiárido.

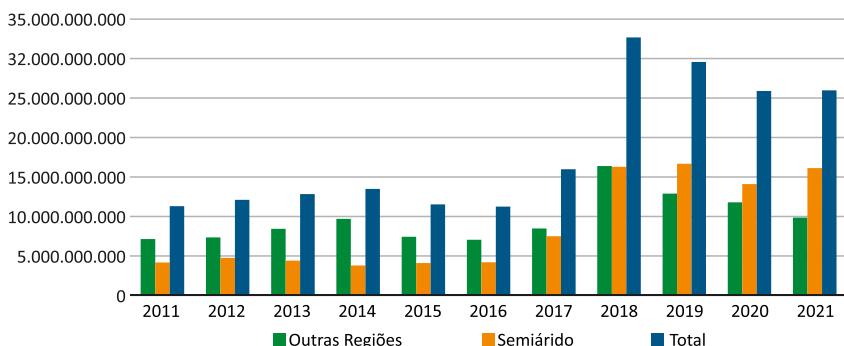
**Tabela 3 – Número de contratos e valores contratados pelo BNB por fonte do recurso e área de atuação com destaque para o Semiárido nos anos 2011 a 2021 (R\$ e %)**

Fonte de recursos	Área atuação BNB	Número		%	
		Contratos	Valor Contratado (R\$1,00)	Contratos	Valor Contratado
Outras Fontes	Outras	4.486	434.916.539	31,1	59,0
	Semiárido	9.954	301.780.607	68,9	41,0
	<b>Subtotal</b>	<b>14.440</b>	<b>736.697.146</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
FNE	Outras	1.918.124	106.069.625.968	31,4	52,5
	Semiárido	4.185.046	95.815.438.127	68,6	47,5
	<b>Subtotal</b>	<b>6.103.170</b>	<b>201.885.064.095</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	Outras	1.922.610	106.504.542.507	31,4	52,6
	Semiárido	4.195.000	96.117.218.733	68,6	47,4
	<b>Total</b>	<b>6.117.610</b>	<b>202.621.761.240</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BNB Transparente/Estatísticas Aplicações FNE e Outros Recursos. Tabelas disponíveis em: <https://www.bnb.gov.br/bnb-transparente/estatisticas-aplicacoes-fne-e-outros-recursos#FNE>. Elaboração própria.

A aplicação dos recursos no Semiárido varia por períodos, de acordo com o contexto nacional (expansão dos investimentos públicos ou ajuste fiscal) e regional (anos de inverno normal ou de estiagens prolongadas), bem como quando se considera o foco nos setores de investimentos, revelando as prioridades do Banco. O Gráfico 2 mostra também que, no período estudado, não houve regularidade no cumprimento do dispositivo constitucional de aplicação de 50,0% dos recursos do FNE na área delimitada do Semiárido. Tal fato pode estar relacionado ao longo período de seca que se abateu sobre a região entre 2012 e 2017, considerada a pior seca nos últimos 50 anos e que impactou negativamente toda a economia da região, dizimando rebanhos e culturas agrícolas nas áreas rurais, com efeitos extensivos às atividades urbanas no Semiárido.

**Gráfico 2 – Valores totais contratados pelo BNB por área de atuação com destaque para o Semiárido nos anos de 2011 a 2021 (em R\$ bilhões)**



Fonte: BNB Transparente / Estatísticas Aplicações FNE e Outros Recursos. Tabelas disponíveis em: <http://www.bnb.gov.br/bnb-transparente/estatisticas-aplicacoes-fne-e-outros-recursos#FNE>. Elaboração própria.

Quanto ao descumprimento do percentual mínimo de 50,0% de aplicações no Semiárido, as justificativas que constam nos relatórios anuais de gestão, de 2011 a 2018, indicam

[...] as peculiaridades edafológicas, climáticas e socioeconômicas predominantes na região semiárida, marcada por solos rasos, baixa precipitação pluviométrica, limitado nível de conhecimento por parte das comunidades, carência de infraestrutura, notadamente transporte, comunicação e energia, existência de grande número de pequenos centros urbanos com condição financeira e infraestrutura deficitárias, dentre outros, constituem-se em fatores por demais limitantes no incremento de financiamento do FNE naquela região (BNB, 2011, p. 160).

Ou seja, a estiagem prolongada e os problemas de infraestrutura continuam como principal justificativa das barreiras ao desenvolvimento no Semiárido.

Tal realidade não significa que o BNB tenha se acomodado. Os relatórios anuais de gestão do Banco, sobretudo durante o período da estiagem prolongada (2012-2017), indicam que a Instituição buscou alternativas, celebrando acordos com empresas estaduais de assistência técnica visando expandir a contratação de financiamentos no âmbito do Pronaf, além de ter criado uma linha específica do Pronaf-Seca com

recursos do FNE. Essas parcerias contribuíram na elaboração de projetos ou propostas considerando critérios técnicos adequados à realidade dos agricultores, o nível tecnológico e a sustentabilidade socioambiental e econômica, sobretudo da agricultura familiar. Mas, mesmo assim, continuou a dificuldade de aplicar 50,0% dos recursos do FNE no Semiárido.

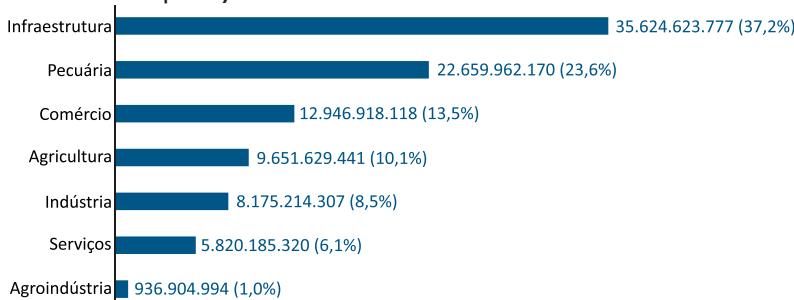
Apesar dos esforços, é preciso ter a explicação complementar e objetiva de que os recursos investidos devem ser retornados com certa remuneração aos seus fundos de origem, de modo que o fator risco tem que ser considerado pela instituição financeira responsável pelo repasse perante os órgãos superiores e de controle fiscal da União. Tal constatação indica que as decisões políticas estratégicas precisam ser adotadas em patamar superior para orientar a ação do BNB. Afora isso, ainda há outro fator a ser considerado: mesmo sendo um agente de desenvolvimento regional, o BNB é uma instituição financeira, de caráter misto, embora a grande totalidade dos recursos aplicados seja de origem pública. A exemplo do que ocorre com as demais instituições financeiras privadas, o BNB também visa ampliar a remuneração do capital de origem pública, dos acionistas e dos investidores privados. Os relatos dos resultados alcançados pelo Banco no exercício de 2020, em plena pandemia da covid-19, exemplificam essa realidade: o BNB contratou 5,1 milhões de operações, desembolsando R\$ 40,07 bilhões, tendo obtido ao final do exercício um lucro líquido recorrente de R\$ 1,44 bilhão, superior em 12,8% ao registrado no mesmo período do ano anterior (BNB, 2021). Desse total de recursos aplicados pelo Banco, 25,8 bilhões eram da fonte FNE.

A despeito desses comentários gerais, vale anotar que a situação de aplicação dos 50,0% de recursos do FNE no Semiárido, conforme apontado no Gráfico 2, equilibra-se em 2018, “empatando” com as outras regiões, e se regulariza nos anos seguintes, demonstrando que passou a haver uma situação mais favorável aos investimentos na área.

Todavia, essa alteração na elevação dos investimentos no Semiárido não se deve à regularidade pluviométrica, mas a outros fatores edafoclimáticos: o vento e o sol, como fontes de energia renovável. Para

ilustrar essa afirmação, o Gráfico 3 elenca os valores contratados com a fonte FNE no Semiárido brasileiro, agregados por setor de investimento no período analisado. Verifica-se que infraestrutura e agropecuária são responsáveis por mais de dois terços do total, seguidos dos setores de comércio e indústria.

**Gráfico 3 – Investimentos do FNE no Semiárido por setor de 2011 a 2021 (valor em R\$ e %)**



Fonte: BNB Transparente/Estatísticas e aplicações FNE e Outros Recursos. Elaboração própria.

Os dados do Gráfico 3 demonstram, assim, que o BNB tem sido um dos agentes importantes das transformações na geografia econômica do Semiárido rural, de acordo com o panorama apresentado na Figura 2 da seção anterior. Sua atuação na área do agronegócio, especialmente no apoio à fruticultura irrigada e à produção de grãos, tem sido marcante. Merece destaque também a sua forte atuação no incentivo à pecuária, envolvendo todos os seguimentos de produtores, especialmente a agricultura familiar, como será visto a seguir.

De igual importância tem sido o apoio do Banco às atividades comerciais e industriais, como no caso dos empreendimentos de mineração também com forte presença nas áreas rurais da região. Já no caso dos investimentos do FNE no setor de infraestrutura no Semiárido, os dados disponíveis no portal de transparência do BNB possibilitam uma desagregação por tipos. Verifica-se que o setor de produção e distribuição de eletricidade, gás e água é beneficiado por 94,8% dos recursos investidos nos últimos dez anos (BNB, 2021). Especificamente, quando se detalha com maior profundidade as informações desse setor na Tabela 4, é possível identificar com clareza a distribuição dos investimentos por

produtos contratados, destacando o peso do setor energético e, mais especificamente, das energias renováveis (eólica e solar).

**Tabela 4 – Investimento em infraestrutura do BNB/FNE no Semiárido Brasileiro na produção e distribuição de eletricidade, gás e água de 2011 a 2021**

<b>Produto financiado</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>%</b>
Geração de energia elétrica de origem eólica (vento)	15.856.801.805	47,1
Geração de energia elétrica de origem solar	8.203.899.220	24,4
Geração/distribuição energética elétrica (não especificada)	5.103.641.530	15,1
Transmissão de energia elétrica	3.963.692.887	11,8
Distribuição de energia elétrica	396.333.690	1,2
Outros: água e gás	157.486.769	0,5
<b>Total</b>	<b>33.681.855.901</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BNB Transparente/Estatísticas Aplicações FNE e Outros Recursos. Elaboração própria.

O programa do BNB/FNE responsável por esses investimentos em energias alternativas é intitulado FNE Verde-Infraestrutura, ao qual se vinculam 89,7% do total investido no setor de infraestrutura em 2021. Cada vez mais as energias renováveis são priorizadas nesse Programa. No ano de 2021, por exemplo, 45,6% dos recursos foram para “geração de energia elétrica de origem eólica (vento)” e 45,9% para “geração de energia elétrica de origem solar”. Aqui aparecem os grandes contratos de investimentos do Banco que têm sido noticiados constantemente na mídia, os projetos de grande porte de geração de energia aproveitando a abundância de sol e de vento no Semiárido.

Porém, é importante destacar que os contratos do FNE Verde-Infraestrutura nesse setor de energias renováveis também se aplicam a pessoas físicas. Conforme consta no relatório anual de gestão do exercício de 2020, o Banco “[...] totalizou inversões no Programa FNE Verde Pessoa Física, voltado para a microgeração de energia, no total de R\$ 112,9 milhões” (BNB, 2021, p. 3). Nesses casos, predomina o tipo de financiamento para instalação de *kits* de geração de energia solar em residências, embora também alcance produtores rurais de pequeno porte.

Aliás, essa pode ser uma alternativa promissora para o desenvolvimento rural, na medida em que possibilite vincular as potencialidades ambientais da geração de energia renovável com a inclusão, de pelo menos uma parte, dos numerosos estabelecimentos da agricultura familiar existentes na região elencados na Tabela 2, na perspectiva de incentivo à diversificação das atividades produtivas financiadas, de aumento da produção de alimentos e de geração de renda. Cada estabelecimento familiar poderia vir, de fato, a se tornar um microgerador de energia solar para o autoconsumo nas atividades produtivas e para fornecimento do excedente.

O trunfo da geração de energia solar de forma distribuída na agricultura familiar é que o sol pode deixar de ser o “vilão” no Semiárido e se converter em um aliado das famílias rurais. Note-se que em alguns estados da região, como na Paraíba e no Rio Grande do Norte, já existem várias experiências de produção desse tipo de energia limpa e sustentável beneficiando agricultores e cooperativas de produtores (PROCASE/FIDA/PROCASUR, 2021; TRIBUNA DO NORTE, 2022). O problema é que as experiências em andamento ainda contemplam um número reduzido de estabelecimentos, sendo preciso disponibilizar apoio financeiro e técnico para ampliar seu alcance socioterritorial.

Tal desafio pode ser enfrentado com criatividade e inovação, levando em conta que o BNB é uma instituição financeira efetivamente comprometida com a viabilização do crédito rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no Semiárido brasileiro.

## **4.2 A atuação do BNB com o Pronaf no Semiárido brasileiro no período de 2010 a 2020**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi uma conquista dos movimentos sociais do campo, tendo sido instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de “[...] promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996). Dessa forma, buscava-se viabilizar o acesso ao crédito, um dos grandes gargalos da agricultura familiar, possibilitando o

financiamento de infraestrutura de produção e de serviços agropecuários, bem como atividades rurais não agropecuárias.

O público-alvo do Pronaf é classificado por grupos ou modalidades com especificidades próprias no que se refere às taxas de juros, limites de financiamento, bônus de adimplência, público-alvo e finalidades do crédito, dentre outros aspectos. A faixa de menor renda é a do Grupo B do Pronaf<sup>5</sup>, para o qual o BNB criou, em 2004, em parceria com o extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o Programa de Microfinanças Rural do Banco do Nordeste – Agroamigo. Essa iniciativa era condizente com a perspectiva dessa modalidade de microcrédito do Pronaf, que fora criada ainda na safra 1999/2000, visando a combater a pobreza rural. Diante das características predominantes desse segmento da agricultura familiar no Semiárido brasileiro, tal linha de crédito tornou-se estratégica para valorizar o potencial produtivo, estruturar e diversificar as unidades produtivas familiares mais pobres no meio rural (AQUINO; BASTOS, 2015).

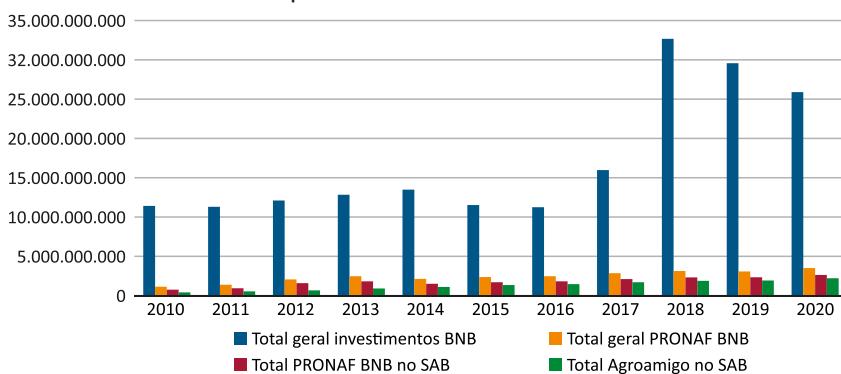
Apesar da relevância da iniciativa, Aquino e Bastos (2015) relatam que, nos primeiros anos do Pronaf B no Nordeste, as elevadas taxas de inadimplência comprometiam e tornavam inviável a própria manutenção do Programa, de modo que a iniciativa do BNB, calcada na experiência adquirida com as tecnologias de microcrédito do Crediamigo, conseguiu contribuir para melhorar os indicadores do Pronaf na região. Isso porque o Banco passou a prestar um melhor atendimento a esse segmento na concessão de microcrédito produtivo e orientado, reduzindo a inadimplência. Assim, em 2010, o Agroamigo tinha alcançado 626.197 clientes ativos, com carteira ativa de R\$ 828,4 milhões (BNB, 2011, p. 20). Dez anos depois, o BNB/FNE contratou R\$ 2,51 bilhões para microempreendedores rurais por intermédio do Programa (BNB, 2020, p. 14).

.....

5 Segundo as regras do Plano Safra 2017-2018, o Grupo B do Pronaf era formado por produtores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 20,0 mil (DEL GROSSI, 2019). Conforme apresentado na Tabela 2, mais de 70,0% dos agricultores do Semiárido brasileiro estavam enquadrados nessa faixa de rendimento.

Os referidos dados também confirmam o BNB como o principal operador de recursos do Pronaf na Região Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo, possibilitando melhorias na capacidade produtiva das unidades familiares no meio rural. Nesse caso, a principal fonte dos recursos operados pelo Banco no Pronaf é o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Quando se considera o montante geral de recursos aplicados do FNE entre 2010 e 2020, 14,2% do total, cerca de R\$ 26,4 bilhões, foram destinados ao segmento da agricultura familiar por meio do crédito do Pronaf, conforme os dados disponíveis no portal de transparência do BNB. Esse percentual, porém, varia de 9,9% do total do BNB/FNE em 2010, alcançando 21,9% em 2016, voltando ao patamar de 9,6% em 2018 e chegando em 2020 com 13,5% do total de recursos do FNE investidos pelo BNB (Gráfico 4).

**Gráfico 4 – Investimentos do BNB/FNE por total, no Pronaf, no Pronaf no Semiárido e no Pronaf Agroamigo no Semiárido de 2010 a 2020 (\*) - Valores em R\$ bilhões**



Fonte: BNB Transparente/Estatísticas e aplicações FNE e Outros Recursos. Elaboração própria.

(\*) Dados relativos ao Agroamigo fornecidos pela equipe técnica do ETENE.

É válido assinalar que entre todas as operações do Pronaf realizadas pelo BNB, 80,5% são direcionadas à pecuária, 16,3% para a agricultura e 3,2% para outras atividades. Na pecuária, a bovinocultura acumula, em média, 67,4% dos investimentos, e na agricultura, quase metade do financiamento (44,7%) é para a fruticultura, tendo destaque também o financiamento da cultura de grãos (16,1%), de raízes e tubérculos (12,1%) e as demais atividades agrícolas, alcançando 27,1% (BNB Transparente/Estatísticas, 2021). Isso significa que o segmento da agricultura familiar que

acessa a maior parte dos recursos do Pronaf é constituído por agricultores com acesso à terra e com a mínima estrutura para manutenção de seus pequenos rebanhos bovinos ou para produção agrícola irrigada, ambas fortemente dependentes de insumos técnicos e de fontes de água requeridas por essas atividades.

A concentração dos investimentos do Pronaf na agropecuária, embora apresente justificativas culturais e operacionais, vem recebendo críticas pelo seu caráter setorial. Vale lembrar que o caráter sazonal das atividades agropecuárias torna a renda da agricultura incerta no tempo e no espaço. Daí a importância de se reconhecer e apostar na inerente multifuncionalidade dos agricultores familiares, que os habilita a combinar a prática de atividades agrícolas e não agrícolas (pluriatividade), dentro e fora do estabelecimento rural, seja como estratégia complementar ou compensatória (AQUINO; BASTOS, 2015; AQUINO; VIDAL; ALVES, 2021; SCHNEIDER, 2007).

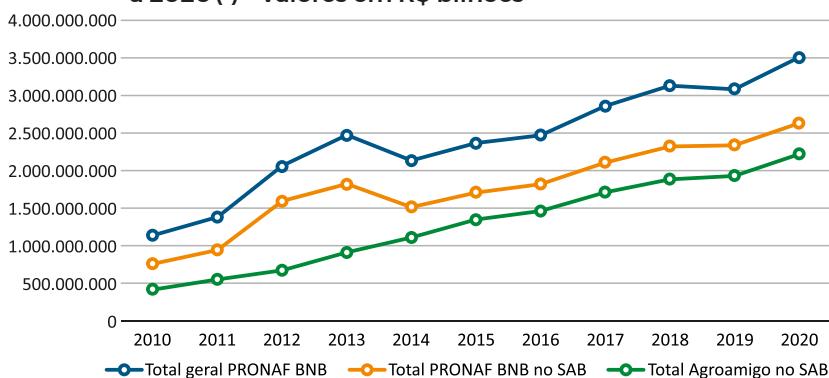
Note-se que algumas estratégias de geração de renda não agrícola no Semiárido nordestino, voltadas para o mercado interno e de proximidade, são bastante conhecidas, como destacam Alencar Jr. e Alves (2006). Ali, conforme esses autores, são encontradas desde pequenas indústrias e agroindústrias familiares, turismo rural/ecológico e religioso, artesanato (de palha, barro, madeira etc.), prestação de serviços de construção, produção e reparação de peças, utensílios diversos, máquinas, pneus e equipamentos, até pequenas e médias manufaturas de artigos básicos, como redes, confecções e produtos metalúrgicos, entre outras tantas atividades.

Sendo assim, optar por direcionar uma parte do financiamento rural para aproveitar esse potencial, além de contribuir para gerar um leque maior de oportunidades de renda para as famílias, pode reduzir a pressão sobre os recursos naturais, aliviando a degradação ambiental e prevenindo a intensificação e/ou expansão do processo de desertificação observado em diversos pontos da região, conforme demonstrado na Figura 3.

De qualquer modo, é notório o papel do Pronaf para a reprodução social da agricultura familiar na área estudada. Do total de valores contratados pelo BNB com o Pronaf no período de 2010 a 2020, 72,8%, em média, foram destinados à agricultura familiar no Semiárido brasileiro, confirmando a importância fundamental do Banco para esse segmento na região. Registre-se que ocorre uma variação desse percentual em cada ano, mas é importante destacar que a média entre os anos de 2012 e 2017, na longa seca vivenciada no Semiárido, foi de 73,5%, sendo, portanto, superior àquela verificada no período analisado, como é possível visualizar no Gráfico 5.

Os números apresentados foram possibilitados, principalmente, pelas sucessivas renegociações e perdão de parte das dívidas contraídas pelos produtores antes e durante a estiagem. Vale lembrar que tais medidas foram incluídas como prioritárias no âmbito das ações emergenciais do governo federal e também faziam parte da pauta de reivindicações do movimento sindical rural. Em termos práticos, a implementação de tais medidas foi estratégica porque permitiu aos produtores insolventes, devido às perdas provocadas pela seca, saldar seus débitos e realizar novos empréstimos com juros subsidiados (AQUINO; VIDAL; ALVES, 2021).

**Gráfico 5 – Variação dos recursos contratados pelo BNB/Pronaf no Semiárido brasileiro em comparação ao total de recursos investidos no Pronaf pelo BNB e destaque para o Pronaf Agroamigo no Semiárido de 2010 a 2020 (\*) - Valores em R\$ bilhões**



Fonte: BNB Transparente/Estatísticas e aplicações FNE e Outros Recursos. Elaboração própria.  
(\*) Dados relativos ao Agroamigo fornecidos pela equipe técnica do ETENE.

Ainda, merece destaque no Gráfico 5, o fato de que do total dos recursos do BNB/FNE Pronaf no Semiárido, contratados entre 2010 e 2020, 72,7% foram operacionalizados pela metodologia do Agroamigo. Esse percentual também não teve redução durante a estiagem prolongada de 2012 a 2017.

Em relação aos efeitos dos recursos aplicados pelo Agroamigo no Semiárido rural, cabe menção ao estudo realizado por Abramovay *et al.* (2013), compreendendo o período de 2006 a 2010, portanto, antes da grande seca de 2012 a 2017. A análise apurada das informações revelou indícios de que

[...] o acesso ao crédito por meio do Agroamigo amplia as chances de inserção nos mercados agropecuários e estimula o próprio aumento da produção. Há sinais de que aqueles que estão no Programa há mais tempo reuniram ativos que representam passo importante em direção à emancipação da pobreza que caracteriza globalmente suas vidas (ABRAMOVAY *et al.*, 2013, p. 13).

A metodologia do estudo mencionado considera a região climática na amostra de localidades, dentro e fora do Semiárido, envolvendo indivíduos expostos ao Programa há mais tempo e os indivíduos que acabaram de ingressar no Agroamigo. Nas conclusões da pesquisa são destacadas as contribuições do Programa para o fortalecimento da capacidade das famílias gerarem renda por meio de atividades agropecuárias, sobretudo nos casos de agricultores com mais tempo de exposição aos benefícios da política de microcrédito (duas ou mais operações), refletida no aumento do estoque de animais e da produção agrícola. O estudo também evidencia que esse segmento apresenta padrão de vida melhor (medido por posses de ativos) do que os clientes ingressantes (ABRAMOVAY *et al.*, 2013).

Com efeito, o que chamou a atenção dos pesquisadores foi que:

Surpreendentemente, clientes do semiárido não tendem a apresentar indicadores piores do que os demais. Em alguns casos, como nos indicadores de riqueza, os valores são mais favoráveis para os indivíduos localizados no semiárido. No entanto, os efeitos positivos do programa – notadamente sobre valor do rebanho, vendas agrícolas e riqueza – são mais claros para os clientes situados fora do semiárido (ABRAMOVAY *et al.*, 2013, p. 14).

Mesmo assim, as condições de vida das famílias aí entrevistadas não se revelaram piores do que aquelas das que se encontram nas outras áreas de abrangência da pesquisa, revelando que: “A garantia de acesso ao crédito, provavelmente, permite que as famílias se organizem para fazer frente a suas necessidades de consumo, o que é um dos mais importantes fatores no combate à pobreza” (ABRAMOVAY *et al.*, 2013, p. 116).

Essa análise corrobora, por vários ângulos, o quanto é importante a intervenção do BNB no Semiárido brasileiro como um agente público de desenvolvimento regional, contribuindo para o enfrentamento da pobreza e desigualdades no campo. Evidentemente, a distribuição dos financiamentos de forma isolada não é capaz de solucionar todos os problemas, carecendo de uma maior integração com outras políticas de desenvolvimento rural. De qualquer maneira, parece não restar dúvida de que o Banco tem procurado focar suas ações na construção de um modelo de desenvolvimento pautado nas dimensões econômicas, sociais e ambientais. O que se faz necessário é ampliar e aprimorar continuamente essas ações para dar conta dos desafios complexos que marcam o rural do Semiárido brasileiro no século XXI.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi fazer um rápido balanço da atuação do BNB no Semiárido rural destacando os aspectos que marcaram a sua trajetória, as características atuais da região, bem como o desempenho das operações de financiamento do Banco realizadas no período recente. Em linhas gerais, o trabalho mostra que o BNB foi criado em meados do século XX num contexto marcado pelas tentativas do Estado brasileiro de alavancar a estrutura produtiva regional e enfrentar os altos índices de pobreza e desigualdade que caracterizavam as áreas rurais do Semiárido, recorrentemente assoladas por graves secas.

O BNB foi gestado, juntamente com outros órgãos estatais, com o objetivo de combater os efeitos da seca e promover o desenvolvimento

regional. A partir dessa missão institucional, o Banco pautou sua trajetória excepcional ao longo do tempo, desenvolvendo vários tipos de mecanismos financeiros, operacionalizando políticas públicas e outras iniciativas para fortalecer a economia rural do Semiárido. As ações realizadas seguem o ritmo da conjuntura política brasileira e regional, e, também, a dinâmica das transformações da socioeconomia do Semiárido brasileiro. Sendo assim, ao adentrar no século XXI, a realidade do Banco mudou substancialmente, seguindo as tendências verificadas na sua área de atuação.

Como procuramos evidenciar na presente análise, o Semiárido do século XXI é muito mais amplo do ponto de vista da sua abrangência territorial do que as antigas definições do Polígono das Secas. É também um Semiárido mais urbano, mas que ainda detém um percentual de pessoas vivendo no campo maior do que a média do Brasil. Do ponto de vista produtivo, a região passou por um grande processo de transformação econômica, embora de forma desigual no espaço, onde se destacam atualmente “manchas de modernização” do agronegócio, da fruticultura, da produção de grãos, das energias alternativas (eólica e solar), da mineração e das monumentais obras de infraestrutura patrocinadas pelo Estado, a exemplo da transposição do Rio São Francisco e da Ferrovia Transnordestina.

No meio desse emaranhado de grandes empreendimentos econômicos, persiste um numeroso segmento de produtores familiares, que enfrenta significativos desafios para garantir sua reprodução social. A agricultura familiar no Semiárido brasileiro, apesar de sua importância nas comunidades rurais e nos assentamentos de reforma agrária, é ainda marcada por carências estruturais (de acesso à terra e à água), sociais (educação) e produtivas (crédito, conhecimento e estratégias organizativas), reproduzindo elevados índices de pobreza e vulnerabilidade, sendo a maior parcela do segmento classificado no Grupo B do Pronaf. Além disso, a população do Semiárido rural, como ocorre em nível de Brasil, vivencia atualmente a convergência de múltiplas crises. Entre essas crises, mencionamos a piora dos indicadores de segurança alimentar e o grave

problema ambiental, tendo como uma de suas facetas principais o elevado índice de desertificação do bioma caatinga.

Diante deste cenário, o BNB tem procurado atuar incansavelmente na tentativa de promover o desenvolvimento regional. Para confirmar essa afirmação, apresentamos um acervo de dados das operações do Banco a partir de 2010, destacando o perfil dos investimentos do FNE, que tem atuado no financiamento dos vários setores da economia, principalmente do agronegócio e do ramo de energias alternativas, destacando-se os grandes empreendimentos de geração de energia eólica e solar. Também procuramos ressaltar o papel que o BNB tem desempenhado no fortalecimento da agricultura familiar através da operacionalização do Pronaf e da metodologia do microcrédito do Agroamigo, sendo um importante instrumento de combate à pobreza rural.

Apesar dos avanços realizados, como era de se esperar, existem muitos desafios a serem enfrentados. Na parte do financiamento rural, por exemplo, é preciso diversificar as atividades produtivas e estimular um modelo de agricultura ambientalmente mais sustentável na região, dados os problemas ambientais existentes e os riscos impostos pelas mudanças climáticas. Também é necessário investir pesadamente na propagação de financiamento para estimular a produção de energia renovável pela agricultura familiar e incrementar os processos de digitalização em tecnologias de informação e comunicação do setor, objetivando garantir uma maior sustentabilidade às atividades produtivas.

Para concretizar essa missão, o BNB precisa mais do que nunca valorizar a sua estratégia de atuação via seus Agentes de Desenvolvimento, à semelhança do que foi feito no passado com o Programa Farol do Desenvolvimento, no sentido de contribuir, no âmbito dos municípios e territórios de identidade, com a discussão sobre sustentabilidade na perspectiva da convivência com o Semiárido, prospectando investimentos e, acima de tudo, trabalhar para a articulação dos pequenos e médios empreendedores rurais visando gerar oportunidades de ocupação, renda e melhoria das condições de vida.

Nessa mesma linha, é fundamental fortalecer a atuação do ETENE, que já tem desempenhado um papel destacado na geração de conhecimentos para subsidiar a ação do Banco. Entretanto, o contexto atual exige avançar em uma nova fase de estudos e pesquisas de campo por meio do estabelecimento de parcerias com as universidades públicas sediadas no Semiárido brasileiro, para gerar conhecimentos localizados e fomentar o debate sobre o desenvolvimento regional e, assim, contribuir para aprimorar as ações executadas.

Por conseguinte, esse conjunto de proposições se coloca como possibilidades para uma agenda futura do BNB, em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de alavancar a economia regional do Semiárido, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e garantir a sustentabilidade ambiental. É verdade que uma parte dessas ações já está em andamento, mas o Banco pode fazer muito mais para contribuir com o enfrentamento dos problemas aqui destacados. Isso já foi feito no transcurso dos seus 70 anos de existência, e o contexto atual o convida a continuar sua trajetória, como uma instituição estratégica e indispensável para a promoção do desenvolvimento sustentável no Semiárido, sobretudo nas suas áreas rurais.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. et al. **Cinco anos de Agroamigo:** retrato do público e efeitos do Programa. 2. ed. rev. atual. ampl. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2013.

ALENCAR JR., J. S.; ALVES, M. O. O subespaço Semiárido no contexto de uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste. In: BERNAL, C. (org.).

**A economia do Nordeste na fase contemporânea.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Universidade Federal do Ceará, 2006. p. 235-259.

ANDRADE, M. C. **O Nordeste e a questão regional.** 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.

AQUINO, J. R.; ALVES, M. O.; VIDAL, M. F. Agricultura familiar no Nordeste do Brasil: um retrato atualizado a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017. **Revista Econômica do Nordeste.** Fortaleza, v. 51, suplemento especial, p. 31-54, ago. 2020.

AQUINO, J. R.; BASTOS, F. Dez anos do Programa Agroamigo na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. **Revista Econômica do Nordeste.** Fortaleza, v. 46, suplemento especial, p. 139-160, jul. 2015.

AQUINO, J. R.; VIDAL, M. F.; ALVES, M. O. Políticas públicas de adaptação à seca prolongada no Nordeste: O papel do PRONAF e do Garantia-Safra. In: SABOURIN, E. et al. (orgs.). **A ação pública de adaptação da agricultura à mudança climática no Nordeste semiárido brasileiro.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2021. p. 99-122.

ARAÚJO, T. B. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. **Revista Econômica do Nordeste,** Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-468, out./dez. 1997.

BNB. **Prestação de contas ordinárias anual.** Relatório de Gestão do Exercício de 2010. Fortaleza: BNB, 2011.

BNB. **Relatório de gestão do exercício de 2012.** Fortaleza: BNB, 2013.

BNB. **Relatório de gestão do exercício de 2015.** Fortaleza: BNB, 2016.

BNB. **Relatório de gestão 2019.** Fortaleza: BNB, 2020.

BNB. **Relatório de gestão 2020.** Fortaleza: BNB, 2021.

BNB. **Agronegócio sustentável:** Relatório 2021. Fortaleza: BNB, 2022a.

Disponível em: [https://www.bnb.gov.br/documents/3760965/6715642/07\\_mar\\_RelatorioAgronegocioSustentavel.pdf/02a3a9cd-055c-49cc-27e4-6c24d4c7ed88](https://www.bnb.gov.br/documents/3760965/6715642/07_mar_RelatorioAgronegocioSustentavel.pdf/02a3a9cd-055c-49cc-27e4-6c24d4c7ed88). Acesso em: 10 mar. 2022.

BNB. **Agricultura familiar:** Relatório 2021. Fortaleza: BNB, 2022b.

Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/agricultura-familiar/relatorios-e-resultados>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BNB. **Banco do Nordeste transparente:** estatísticas dos recursos do FNE e outras fontes de recursos. 2021. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/bnb-transparente/estatisticas-aplicacoes-fne-e-outros-recursos>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil:** de 18 de Setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949.** Regulamenta o § 1º, do art. 198, da Constituição Federal, que dispõe sobre o amparo às populações atingidas pela seca do nordeste. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l1004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l1004.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. 1952. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p.11.681, 24 jul.1952.

BRASIL. **O planejamento do combate às secas.** Rio de Janeiro: Assessoria Econômica da Presidência da República, 1953. (Mimeografado).

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.11.854, 1 jul. 1996.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Nova delimitação do Semi-árido brasileiro**. Brasília, DF, [2004]. Disponível em: <https://www.min.gov.br>. Acesso em: 28 ago. 2005.

BURSZTYN, M. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

CARVALHO, C. P. O. O novo padrão de crescimento no Nordeste semiárido. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza/CE, v. 45, n. 3. p. 160-184, jul./set. 2014.

CARVALHO, I. M. M. **O Nordeste e o regime autoritário**: discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec-Sudene, 1987.

DANTAS, J. C. **A geografia dos conflitos territoriais no Semiárido brasileiro**. Presidente Prudente/SP, 2021. 287f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT), Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), 2021.

DEL GROSSI, M. E. **Algoritmo para delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017, visando à inclusão de variável no banco de dados do censo, disponível para ampla consulta**. Brasília: FAO/SAF-MAPA/Finatec, 2019.

ENERGIA solar é alternativa para a agricultura familiar. **Tribuna do Norte**. Natal, RN, 17 abr. 2022. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/energia-solar-a-alternativa-para-a-agricultura-familiar/536548>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FELLET, J. Mudança do clima acelera criação de deserto do tamanho da Inglaterra no Nordeste: destruição da caatinga e mudanças climáticas fizeram com que 13% do semiárido brasileiro se desertificasse. **Folha de São Paulo**. [Site], 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br>.

br/ambiente/2021/08/mudanca-do-clima-acelera-criacao-de-deserto-do-tamanho-da-inglaterra-no-nordeste.shtml. Acesso em: 10 set. 2021.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Comp. Editora Nacional, 1979.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados/USP**, v. 11, n. 29. 1997.

IBGE. **População residente, por sexo e situação do domicílio**. IBGE/SIDRA, 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202>. Acesso em: 18 jan. 2022.

IBGE/SIDRA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 20 jan. 2020.

INCRA. **Incra nos Estados**: informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária. 2017. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 20 fev. 2022.

LIMA, J. R.; MAGALHÃES, A. R. Secas no Nordeste: registros históricos das catástrofes econômicas e humanas do século 16 ao século 21. **Parcerias Estratégicas**, v. 23, n. 46, p. 191-212, jan-jun. 2018.

MAIA GOMES, G. **Sertões não-euclidianos**. Recife/PE, 2014. 18p. (Texto mimeo).

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(ligião)**: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PORTELLA, R.; SILVA, S. A. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020.

PROCASE/FIDA/PROCASUR. **O sol deixa de ser o vilão no Semiárido paraibano**. [S.I.]: FIDA, 2021.

REDE PENSSAN. **Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil**. [S.I.]: Vigisan, 2021.

ROBOCK, S. H. **Desenvolvimento econômico regional:** o Nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

ROBOCK, S. H. Estratégias do desenvolvimento econômico regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 33, n. Especial, jul. 2002.

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, ano XVI, n. 3, p. 14-33, jul./ago./set. 2007.

SILVA, R. M. A. **Entre o combate à seca e a convivência com o Semiárido:** transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010 (Série Teses e Dissertações, 12).

SUDENE. Resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, Edição 232, p.26-27-34, 5 dez. 2017. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/739568/do1-2017-12-05-resolucao-n-115-de-23-de-novembro-de-2017-739564](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/739568/do1-2017-12-05-resolucao-n-115-de-23-de-novembro-de-2017-739564). Acesso em: 20 fev. 2021.

SUDENE. Resolução Condel/Sudene nº 150, de 13 de dezembro de 2021. Aprova a Proposição n. 151/2021, que trata do Relatório Técnico que apresenta os resultados da revisão da delimitação do Semiárido 2021, inclusive os critérios técnicos e científicos, a relação de municípios habilitados, e da regra de transição para municípios excluídos. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, Edição 246, p.52, 13 dez. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-condel/sudene-n-150-de-13-de-dezembro-de-2021-370970623#:~:text=Aprova%20a%20Proposi%C3%A7%C3%A3o%20,n.,de%20transi%C3%A7%C3%A3o%20para%20munic%C3%ADpios%20exclu%C3%ADdos>. Acesso em: 15 fev. 2022.

# O banco de desenvolvimento do Nordeste:

## Trajetória da consolidação institucional do BNB

- Maria Odete Alves
  - Camila Ribeiro Cardoso dos Santos
- 

### 1 | INTRODUÇÃO: O PAPEL DO BNB NO CONTEXTO DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO VARGAS

O momento marcado pelo final da segunda grande guerra e pela proposta de reconstrução comandada pelo Estado foi fundamental para a consolidação de organismos multilaterais que representavam verdadeiros braços estatais na busca por crescimento e desenvolvimento dos países ao redor do mundo. A Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) são exemplos desses organismos cuja atuação se baseava no princípio do planejamento para o desenvolvimento. Dentro de uma perspectiva keynesiana de intervenção, o Estado exercia papel ativo nessa construção, tendo o setor bancário como ator-chave na indução do desenvolvimento.

No Brasil, o avanço da industrialização e o franco processo de urbanização animavam um projeto nacional de modernização, caracterizado por rápidas transformações, cujos desafios exigiam a consolidação de um marco institucional compatível. Em meio a esse processo, verificou-se a criação das primeiras estatais brasileiras a partir da década de 1940: Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras, Centrais Elétricas Brasileiras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), conforme Lima et al. (2020).

Por outro lado, a dinâmica espacial da indústria e da produção nacional, a estrutura social sumamente desigual e a lógica de concentração de poder levaram a Região Nordeste do Brasil a concentrar alguns dos piores indicadores do País. Naquela ocasião, as autoridades reconheciham ser o Semiárido – que compõe grande parte do território nordestino – espaço especialmente vulnerável às adversidades climáticas, com problemas sociais e econômicos gerados no contexto das secas. Tal realidade evidenciava a urgência da inclusão da questão regional como um dos principais pontos de enfrentamento em meio à estratégia de desenvolvimento incorporada nacionalmente. Porém, essa condição de desvantagem regional conferia ao Nordeste baixa atratividade para a oferta de crédito<sup>1</sup>.

A seca que se abateu sobre a Região nos anos de 1950 e 1951 serviu de gatilho para a reformulação das estratégias públicas de intervenção no Nordeste, em particular, para a criação do BNB, uma instituição de crédito com características de banco de desenvolvimento. A proposta de criação da Instituição foi entregue por Horácio Lafer, então ministro de Estado do Governo Vargas, após visita ao Nordeste. A Mensagem nº 363 de 1951 (BRASIL, 1951a), com a qual o presidente da República encaminhou ao Congresso a proposição de criação do BNB, destacava que a nova instituição deveria conjugar fins comerciais, promoção de investimentos e atuação assistencial. Instituído pela Lei Federal nº 1.649/1952 (BRASIL, 1952), o BNB iniciava suas operações no ano de 1954.

---

1 Para se ter ideia, em 1954, ano de instalação efetiva do BNB, o Nordeste contava com 265 agências bancárias, o que representava apenas 7,7% da rede bancária brasileira (BARBOSA, 1979).

É fato que a criação do BNB ocorreu em meio à construção de uma estratégia mais positiva do Estado, iniciada em meados dos anos 1940, para atuar no combate às causas da condição de desvantagem do Nordeste e para desenhar um quadro favorável ao crescimento da Região. Assim, além do BNB, nesse período criaram-se outras instituições públicas, valendo citar a implantação de universidades federais, em 1946; a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), em 1948; e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959.

Desde o século XIX, a pobreza nordestina era comumente interpretada como consequência das condições climáticas. Assim, ao longo dos anos anteriores à década de 1950 a política pública na Região foi marcada por ações de combate às secas. Nesse sentido, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1909 com o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), foi a principal representação dessa estratégia. Em termos de dotação de recursos, a Constituição do ano de 1934, em seus artigos 5º, 15º e 177º, delimitava a repartição das receitas: a base de 4,0% da receita tributária da União deveria destinar-se a obras contra secas e reserva para empréstimos a agricultores e industriais do Polígono das Secas (BRASIL, 1934).

Os estudos organizados por Rômulo Almeida, na ocasião da criação do BNB, assim como os realizados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que embasou a criação da Sudene, desmitificaram a lógica do problema das secas como centralidade da condição de desvantagem regional. Segundo os referidos documentos, o problema derivava, principalmente, de uma estrutura produtiva defasada aliada à alta concentração de renda e a relações comerciais intrarregionais – com o Centro-Sul industrializado – sumamente desfavoráveis ao Nordeste.

O diagnóstico apresentado ensejava, portanto, mudanças nas estratégias de enfrentamento, exigindo uma postura mais ampla e menos focada na problemática da seca. Isso requeria a necessidade de compreensão de fenômenos como a lógica migratória e do emprego,

assim como uma análise global do desenvolvimento da agricultura e da indústria, da pequena indústria, da indústria rural e do artesanato. Ou seja, a estratégia consistia em uma abordagem mais abrangente e que tangenciava distintos pontos socioeconômicos regionais. O BNB se inseria nessa construção de novas ideias de política econômica para a Região.

Em meio à mudança de concepção de política, que passou de hidráulica e de combate às secas para uma visão desenvolvimentista mais ampla, o BNB representava, em 1952, a primeira ação intervencionista na Região que apontava para uma mudança de paradigma da atuação da política de desenvolvimento regional. O próprio Vargas, em sua Mensagem de 1951, explicou que o BNB havia sido “[...] pensado para ser um organismo com características originais, habilitado a agir simultaneamente como banco comercial, banco promotor de investimentos e banco assistencial” (BRASIL, 1951, p. 6). Além disso, ao novo Banco atribuía-se a responsabilidade de elaborar estudos e pesquisas sobre a economia regional, conferindo-lhe uma multiplicidade de atribuições que o classificavam como uma complexa instituição de desenvolvimento regional.

Ressalte-se que a criação do BNB teve estreita relação com a problemática do Semiárido e com as condições climáticas específicas que exigiam um tratamento diferenciado por parte do governo, em especial com relação às secas e à migração que partia do sertão. Ou seja, a Lei Federal que o criou determinava que sua atuação deveria ocorrer no Polígono das Secas, correspondente ao espaço onde acontecem períodos prolongados de estiagem. Essa relação com o Semiárido justificou, inclusive, a escolha da cidade de Fortaleza como sede (Fotos 1 e 2), conforme determinação do Decreto nº 33.644 de 1953 (BRASIL, 1953).

Considerada a “capital das secas”, devido à recepção de milhares de migrantes que saíam do interior da Região em busca de melhores oportunidades, a capital cearense foi escolhida como sede pelo fato de demarcar o início do espaço de Polígono das Secas. Silva (2006) resume tal evidência, ao qualificar Fortaleza como a metrópole sertaneja no litoral.

**Foto 1 – Edifício São Luiz em Fortaleza: primeira sede do BNB - 1967**



Fonte: Acervo Histórico do BNB (2022).

**Foto 2 – Escritura de compra do prédio (edifício São Luiz), em Fortaleza- 1967**



Fonte: Acervo Histórico do BNB (2022).

Nota: Participantes do evento: Rubens Vaz da Costa, Dário Macedo, Luiz Severiano Ribeiro Júnior e Francisco Saboia.

Assim, o BNB surgiu como um ente do âmbito federal que concentraria todos os recursos destinados ao Nordeste, com a missão de induzir o desenvolvimento regional, cuja ação, prioritariamente, deveria ocorrer no território das secas, com atribuições comuns a um banco de desenvolvimento. Nogueira (1997, p. 8) explica que o BNB iniciou suas atividades exercendo, simultaneamente, os papéis de:

Banco rural, assistindo técnica e financeiramente à agropecuária regional; Banco industrial, ativando o parque fabril, notadamente através de empreendimentos geradores de renda e emprego; Banco comercial, contratando operações de curto prazo que reforçam e suplementam o capital de giro das empresas; e Banco social, financiando serviços básicos de infraestrutura, incentivando estudos e pesquisas, colaborando na promoção de eventos culturais e apoiando obras assistenciais.

Dois anos após a instituição do BNB, foram inauguradas as primeiras agências, descentralizando, portanto, as atividades de concessão de crédito

ao longo do território dos estados do Polígono das Secas<sup>2</sup>. Em paralelo, instalava-se o que viria a ser denominado de Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), que exercearia papel fundamental na realização de estudos e nas ações iniciais de planejamento. Além disso, o ETENE serviria de base para a cooperação técnica e as parcerias com diversas instituições de ensino e pesquisa, ao assumir a responsabilidade de administrar fundos destinados ao suporte financeiro às pesquisas científicas da Região: Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundeci), Fundo de Apoio às Atividades Socioeconômicas do Nordeste (FASE) e Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR). Esse conjunto de atribuições assumidas pelo ETENE contribuiu para a consolidação da imagem e do papel do BNB enquanto instituição de desenvolvimento, conforme demonstrado nas seções 2 e 3.

## **2 | O ETENE COMO ATOR FUNDAMENTAL PARA A AÇÃO DO BNB**

O ETENE foi instituído por determinação do artigo 18, parágrafo único, da mesma Lei que criou o BNB, sob nº 1.649, de 19 de julho de 1952 (BRASIL, 1952). O novo “Escritório” nascia com a missão de elaborar estudos macroeconômicos e setoriais sobre a economia nordestina, tendo tal estrutura sido organizada e incorporada ao BNB pelo Decreto nº 33.644, de 24 de agosto de 1953 (BRASIL, 1953), sob a denominação de Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE).

No seu artigo 10, o referido Decreto determina que “O Banco manterá, com recursos próprios, um escritório técnico de estudos econômicos da Região, podendo para esse fim aceitar contribuições de entidades públicas e privadas”. Além de suprir a ação institucional do BNB com os resultados de seus estudos, previa-se uma missão mais ampla para o ETENE, como mostra o parágrafo dois do artigo já referido, em relação a outros órgãos

---

<sup>2</sup> Na ocasião da criação do BNB, o Polígono das Secas era composto por sete estados, abarcando desde o Ceará até a Bahia. Além disso, incluía o norte de Minas Gerais (BRASIL, 1951b).

regionais existentes na ocasião de sua criação: “O Escritório Técnico prestará a colaboração a seu alcance ao Departamento Nacional de Obras contra as Sêcas e à Comissão do Vale do São Francisco, podendo, ainda, cooperar com outros órgãos e entidades relacionados com os problemas da região”.

Neste sentido, a estruturação do ETENE seria estratégica e, como afirmou Fernando Mota, primeiro chefe do núcleo-ETENE em Recife (MOTA, 1964, p. 14), “[...] sem dúvida alguma, o pré-requisito indispensável ao estabelecimento de uma política regional no Nordeste”. O contexto de criação ETENE e o papel desempenhado para consolidar a ação do BNB são apresentados nas subseções que se seguem.

## **2.1 O compromisso de unir teoria e prática para compreender a realidade regional**

As preocupações iniciais de prover o Nordeste de um escritório técnico de estudos e pesquisas relacionavam-se à necessidade de produção própria do conhecimento científico sobre a economia regional, adequada à realidade, necessidades e potencialidades locais. Isso seria fundamental para o cumprimento da missão atribuída ao BNB de ajudar a promover o desenvolvimento regional. Assim, a inspiração básica na proposta de criação do ETENE tinha origem na necessidade de melhor compreender a realidade regional.

De fato, naquela época, a exemplo do que ocorria em outras regiões periféricas, os conhecimentos utilizados localmente eram, em geral, originalmente produzidos nas regiões centrais, portanto com base em outros contextos<sup>3</sup>. É verdade que havia estudos abordando aspectos físicos e sociais, no entanto, existia uma lacuna em relação a estudos gerais

.....

3 Essa problemática já preocupava um grupo de estudiosos nordestinos reunidos em torno do Instituto Nordeste. Criado em 1945, o Instituto Nordeste, uma sociedade civil sem fins lucrativos, do qual era membro Raul Barbosa, teve atuação importante até a criação do BNB e da Sudene, quando então estes últimos passaram a realizar os estudos e pesquisas sobre a Região (BARBOSA, 1979, p. 213).

que abordassem a estrutura e o funcionamento da economia nordestina com profundidade, conforme explica Barbosa (1979). Portanto, a pesquisa econômica, em particular, seria fundamental para o entendimento da real condição das atividades produtivas, bem como para acompanhar a sua evolução, de modo a adaptar as ações de financiamento e de desenvolvimento regional.

Para se ter ideia, nos anos 1950 o Nordeste não dispunha de cursos de mestrado em economia ou finanças, muito menos profissionais com doutorado, mesmo que com formação no exterior (LEITE, 2012). Mais que isso, as faculdades de economia existentes na Região ofereciam qualificação profissional ainda precária. Segundo Mota (1964), alheio aos avanços da economia, na prática, o conteúdo desses cursos se confundia com aquele adotado nos cursos de contabilidade.

Nesse contexto é que se iniciavam a intervenção do BNB e os trabalhos do ETENE. Ao assumir como primeiro presidente, o baiano Rômulo Almeida considerou que a Instituição deveria ser exemplo em termos de qualificação do seu próprio quadro profissional. Entendia ser indispensável contar com “competentes especialistas” e um “funcionalismo treinado, em número suficiente” para desempenhar a contento as funções para as quais havia sido criada a Instituição, sendo imprescindível que a pesquisa assumisse “[...] a feição realista, para funcionar como instrumento de desenvolvimento econômico” (BARBOSA, 1979, p. 220).

Nesse sentido, uma de suas primeiras providências referia-se à seleção de pessoal para ocupar o quadro técnico do ETENE, cujas atividades teriam início em 1953 – antes mesmo da instalação do BNB – no Estado do Rio de Janeiro, com uma equipe inicial reduzida, recrutada do próprio Nordeste (OLIVEIRA; VIANNA, 2005). Mota (1967, p. 14) aponta as condições nas quais ocorreu o processo de seleção da equipe inicial:

Recrutando vocações na própria região, em função mais das potencialidades manifestadas por jovens advogados, cientistas sociais, economistas ou engenheiros do que por

sua capacidade para as tarefas do planejamento, o ETENE constituiu-se um núcleo de especialistas em desenvolvimento, mediante o aperfeiçoamento progressivo dos conhecimentos no país ou no exterior.

Para a estruturação do ETENE, contou-se com diversas assessorias, em especial, a da Organização das Nações Unidas, que cedeu o economista Stefan H. Robock durante os anos de 1954 a 1956. Esse especialista auxiliou no processo de estruturação do Escritório, na seleção e capacitação de técnicos, além de orientar na formulação dos primeiros estudos básicos sobre a economia regional (LEITE, 2012). A sede definitiva do ETENE viria a ser instalada em Fortaleza, permanecendo como sucursal o escritório do Rio de Janeiro. Posteriormente, viria a ser instalada a sucursal de Recife. Anos depois, ambas as sucursais seriam fechadas, permanecendo a sede em Fortaleza.

Após os passos iniciais de estruturação do BNB e do ETENE, estabeleceu-se uma estratégia de formação do quadro funcional, iniciando grande esforço no sentido de capacitação contínua da própria equipe, conforme afirma Barbosa (1979, p. 182):

O Banco do Nordeste tem desenvolvido, nesses quatro anos de atividades, intensos esforços no sentido de formar a sua equipe técnica, mediante a promoção de cursos de treinamento, concessão de bolsas de estudo e outras medidas.

Assim, objetivando atender às necessidades imediatas do BNB, logo nos primeiros anos foram realizados sucessivos cursos intensivos e pragmáticos, inicialmente direcionados a técnicos do ETENE, para formar especialistas em desenvolvimento econômico e em áreas ligadas às carteiras de crédito industrial, rural e de investimento. Além disso, registra-se a participação de diversos funcionários em programas de treinamento externo (cursos ou estágios) em renomadas instituições brasileiras e do exterior. O processo de capacitação teórica e prática se intensificou ao longo dos anos seguintes, formando um quadro de excelência no médio prazo.

De fato, já nos primeiros anos de sua atuação, o ETENE assumia papel relevante no contexto técnico-científico nordestino. Conforme explica Leite (2012, p. 171), entre o quinquênio da sua criação e a da Sudene, numeroso elenco de pesquisas econômicas foi realizado:

[...] como exemplos os estudos sobre Eletrificação Rural; Informe sobre a Situação do Cooperativismo no Nordeste; Irrigação na Área Pernambucana do São Francisco; Estudos sobre as Xerófilas do Nordeste; Efeitos da Seca de 1958; Estudo sobre o Artesanato e Pequena Indústria do Nordeste [...], trabalhos referentes aos serviços de abastecimento de água em centros urbanos nordestinos, sobre o sistema bancário e um Manual de Localização Industrial [...] podem ser citados ainda trabalhos no campo da pecuária, estudos de mercado para vários produtos industrializados, sobre as instituições brasileiras de mercado de títulos e levantamento da renda social do Nordeste, por regiões.

Assim, os estudos que os técnicos do ETENE realizaram nos anos 1950 ofereciam nova perspectiva de interpretação do fenômeno das disparidades regionais no Brasil, assim como para formular critérios de alocação dos recursos do BNB (MOTA, 1964).

Nessa perspectiva, vale destacar o estudo sobre a seca de 1958, composto de três relatórios concluídos entre 1958 e 1959: A seca de 1958: consequências e sugestões para se minimizarem os seus efeitos, A seca de 1958: informações complementares ao relatório de agosto e Efeitos da seca sobre a economia agropecuária nordestina. Esse estudo compõe o volume I da Série Estudos sobre as Secas no Nordeste, organizada pela Fundação Joaquim Nabuco, sob a coordenação de Renato Duarte e publicada pelo BNB em 2002 (DUARTE, 2002). Trata-se de um estudo fundamentado em pesquisa de campo realizada nos estados mais afetados pela seca (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco) e cujo conteúdo, conforme afirma Duarte (2002, p. 11), na introdução ao volume: os relatórios contêm “[...] apreciável consistência técnica e científica” e “[...] revestem-se de inegável importância técnica, histórica e documental”. Isso deve ser creditado, segundo o autor, à carga de conhecimentos acumulada pelos técnicos do ETENE já nos seus primeiros anos de atuação.

Os relatórios se distinguiam dos textos até então existentes, por apresentarem um quadro bem mais abrangente dos efeitos econômicos e sociais da seca, a partir de uma análise multidisciplinar, enfocando aspectos climático, agronômico, social, demográfico e econômico, segundo argumentos do mesmo autor:

Na verdade, os relatórios elaborados pelos técnicos do ETENE sobre a seca de 1958 vão mais além da identificação da abrangência territorial daquele desastre natural e das perdas econômicas por ele provocadas. Além das informações colhidas *in loco* acerca das perdas materiais, os relatórios retratam o diagnóstico formado pelo ETENE, já naquela época, sobre as fragilidades físico-climáticas e agroeconômicas da área do Polígono das Secas, bem como a magnitude do debilitamento causado pelas secas na economia do Nordeste. [...] os conhecimentos (e as propostas) demonstrados nos relatórios elaborados pelos técnicos do ETENE, em 1958, permitem entrever que aquele núcleo já se havia convertido em um centro de reflexões, análises, discussões e coleta de informações sobre o desenvolvimento do Nordeste. A cronologia das principais publicações feitas na década de 1950 do século passado leva a essa constatação (DUARTE, 2002, p. 12).

De fato, a leitura atenta do estudo seminal da década de 1950, realizado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sobre a economia nordestina e os efeitos das secas, permite a percepção de que é originária daqueles estudos do ETENE parte significativa das informações e ideias que o compõem, afirmação corroborada pelo próprio Duarte (2002). Mas o papel do ETENE naquele momento não se restringiu à elaboração de estudos para subsidiar a ação do BNB. O Escritório exerceu função importante na elaboração do planejamento regional, conforme apontado a seguir.

## **2.2 A missão inicial de elaborar o planejamento regional**

As ações do governo brasileiro no Nordeste, iniciadas durante a grande seca de 1877, resumiam-se a ações assistenciais no contexto de

fórmulas e arranjos improvisados, tornando-se regra geral no interior das políticas públicas até a década de 1940 (ALVES, 1999). Posteriormente, o Estado agregou investimentos, principalmente, em obras hidráulicas e de engenharia. Porém, além de adotar uma perspectiva de combate às secas, ao invés de lidar de forma racional com esse fenômeno climático, tais políticas não eram implantadas de forma sistemática, pois dependiam da disponibilidade de recursos e do empenho de políticos locais com influência na esfera federal (PINTO, 1977).

Entre o final dos anos 1940 e início da década de 1950, no contexto do discurso de uma “política de modernização do Sertão”, foram criados a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)<sup>4</sup> e o BNB (1952), sinalizando para uma mudança importante na orientação das políticas públicas para a Região. Naquele momento havia a certeza de que políticas para a Região precisariam ultrapassar a mera preocupação com o provimento de obras de engenharia. Era necessário pensar em soluções econômicas, sociais e agronômicas (ALMEIDA, 1986). A ideia de estruturar uma agência financeira com feição de banco de desenvolvimento surgiu nesse contexto.

Por tratar-se de um banco diferenciado, além de desenvolver o crédito e modernizar a agricultura e a indústria, previa-se, para o BNB, a missão maior de romper com os “métodos tradicionais” como forma de integrar a Região na “economia moderna” e na “boa aplicação de recursos”, conforme Projeto de sua criação anexado à Mensagem nº 363, de 23 de outubro de 1951, enviada ao Congresso (BARBOSA, 1979, p. 175). Na Mensagem, o então presidente da República, Getúlio Vargas, manifestava o propósito de disponibilizar uma instituição pública cuja ação ultrapassasse os métodos até então utilizados, focados em obras de engenharia (BRASIL, 1951):

A política federal, no sentido de defender das secas as vastas extensões do Nordeste e do Leste setentrional, a elas sujeitas periodicamente, e de integrar tais regiões na economia

.....  
4 Em 1967, a CVSF foi transformada em Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale) e, em 1974, em Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf).

moderna, requer uma revisão, com o aperfeiçoamento, quando não superação, dos métodos tradicionais. O próprio título de “obras contra as secas” expressa uma limitação, focalizando o problema sobretudo pelo ângulo das obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social.

Tal propósito seria reafirmado em 1956. Num de seus discursos enquanto presidente do BNB, Raul Barbosa (BARBOSA, 1979, p. 81) externou a necessidade de mudança no modelo de intervenção no Nordeste, ao afirmar:

É indiscutível que não se pode mais trabalhar improvisando. Para que se rompa o círculo vicioso das soluções de emergência que geram expectativas de resultados imediatos, é necessário renovar os apelos à compreensão. Os problemas de planejamento com que se defronta o Banco do Nordeste são variados, desafiadores e exigem consideráveis investimentos, quer no estudo de suas atividades administrativas e de operações, quer em relação a proposições que conduzem a um plano de integração dos programas federais para o Nordeste.

Barbosa (1979) argumentava que diversos fatores condicionavam a expansão do BNB, dentre os quais o planejamento, que no seu entender abrangia estudos e pesquisas, implantação, aperfeiçoamento e extensão dos serviços. No entanto, havia uma importante lacuna nesse aspecto. O autor traça um panorama da realidade nordestina na ocasião de criação do BNB:

A experiência regional em órgãos de planejamento e estudos econômicos era muito restrita. Algumas comissões de desenvolvimento, formadas por inspiração da CHESF, em alguns Estados, foram estruturadas à base de um plenário composto de Secretários de Estado e outras pessoas de grandes responsabilidades, mas, em geral, sem uma secretaria técnica, com profissionais habilitados, trabalhando em regime de tempo integral.

Portanto, a concretização de tal mudança requeria a existência de uma estrutura capaz de realizar estudos e pesquisas sobre a realidade nordestina, mas também apta a elaborar o planejamento regional.

Assim, a estrutura criada para o ETENE, que se concretizaria com a consultoria do economista Stefan Robock, além da missão de subsidiar a ação do BNB com os estudos sobre a Região, atribuía-lhe o papel de órgão de planejamento econômico regional. Na verdade, o discurso de Getúlio Vargas tratando da criação do BNB expressava essa intenção: “Permitirá, o Banco, ainda, contar o Nordeste com um escritório técnico de estudos e planejamento econômico da região, o qual completará os recursos técnicos do órgão e da administração comum” (BARBOSA, 1979, p. 78, grifo do autor).

O fato é que, enquanto o BNB se organizava internamente para exercer sua função de instituição de desenvolvimento, o ETENE dava os primeiros passos na direção do planejamento das ações do próprio Banco e contribuía para o planejamento das diferentes instituições com atuação no Nordeste, com base nos estudos que realizava.

Aliás, foi com base nesses estudos iniciais que Robock apresentou um memorando na ONU, em 1955, no qual apontava a falta de coordenação entre os programas de planejamento regional como parte dos motivos para o baixo desempenho dos programas que se desenvolviam no Nordeste (LEITE, 2012). Portanto, a preocupação com a questão do planejamento regional estava presente desde a criação do ETENE.

Em 1956, na condição de presidente do BNB, Raul Barbosa externava a necessidade de institucionalização de um sistema de planejamento de longo prazo e coordenação dos programas do governo central dirigidos ao Nordeste. Pouco tempo depois, no mês de dezembro do mesmo ano, acatando a proposta do BNB, o governo federal criaria um Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), com direção executiva confiada à Instituição e participação ativa dos técnicos do ETENE

(BARBOSA, 1979). Os estudos realizados pelo GTDN subsidiariam o governo federal na criação da Sudene, em dezembro de 1959.

A criação da Sudene inaugurou nova fase no planejamento regional, na medida em que assumiu o papel de coordenação das ações do governo federal no Nordeste, com participação ativa do BNB (LEITE, 2012). Por outro lado, ampliaria a capacidade regional de realização de estudos, até então, concentrada quase que exclusivamente no ETENE. Além disso, possibilitaria a expansão do campo de ação do BNB, em função de dispor de novas fontes de recursos para investimento no Nordeste.

## **2.3 A agenda de parcerias técnico-científicas**

Ainda nos anos iniciais de sua criação, o ETENE passaria a implementar uma intensa agenda de cooperação técnico-científica com a comunidade acadêmica e científica regional, iniciando pelo apoio à criação de cursos e centros de qualificação superior no Nordeste, em particular, na área de economia, sempre com o compromisso de unir conhecimento teórico e análise prática da realidade nordestina, conforme ressalta Alencar Jr. (2010, p. 5): “A parceria do Banco com as Universidades envolvia não somente o ensino da teoria, mas também a análise prática, o conhecimento da Região, a mudança de mentalidade dos industriais e de executivos do alto escalão empresarial”.

Ainda no ano de 1956, o Escritório apoiou a agregação da Faculdade de Ciências Econômicas do Ceará à Universidade Federal do Ceará<sup>5</sup> (LEITE, 2012). Em anos posteriores, apoiou a criação de centros de pós-graduação tais como: o Centro de Pós-Graduação em Economia (CAEN), ligado à faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará; o Programa de Pós-graduação em economia (PIMES), ligado à Universidade

.....  
5 A Faculdade de Ciências Econômicas foi fundada em 1938, por Djacir Menezes. A Universidade Federal do Ceará, por sua vez, foi criada em 1954 (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

Federal de Pernambuco; e o mestrado em economia da Universidade Federal da Bahia<sup>6</sup> (ALENCAR JR., 2010).

Em 1958, o BNB promoveria um curso de extensão universitária para alunos da UFC (LEITE, 2012), reafirmando o compromisso de contribuir para que o ensino superior conjugasse a formação teórica com a prática. Nesse período, a Instituição apoiou programas de qualificação de professores da UFC no exterior (curso de agronomia nos níveis de mestrado e doutorado, em parceria com a Universidade do Arizona), além de cursos na UFPE e UFBA. Além disso, parcerias foram firmadas para a criação de diversos cursos e programas de educação para o corpo técnico do BNB e de outras instituições nordestinas, com a colaboração técnica e financeira de organismos internacionais, dentre os quais: Curso de Elaboração de Projetos de Desenvolvimento Econômico (1957), Centro de Produtividade do Nordeste (1960), Curso sobre Problemas de Desenvolvimento Econômico (1961), Programa de Educação Agrícola (1961), Projeto Morris Azimov (1961), Programa Universitário de Desenvolvimento Industrial, em 1964 (OLIVEIRA; VIANNA, 2005) e Programa de Especialização em Planejamento e Execução de Programas de Desenvolvimento Integrado, em 1971 , dentre tantos outros.

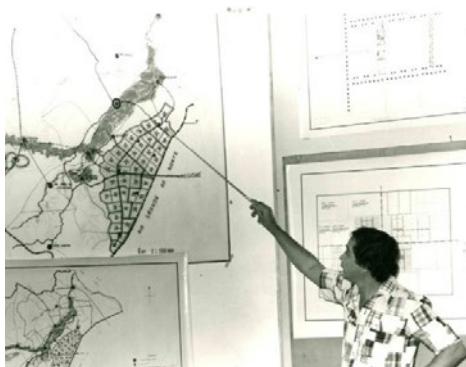
Sobre este último programa, vale registrar que foi fruto de um convênio de cooperação técnica e acadêmica formado entre BNB, UFC, Sudene, DNOCS e o Estado de Israel (em particular, a Universidade de Ben-Gurion), no campo da capacitação e da pesquisa econômica, que serviu não somente ao Nordeste, mas também a estados do Norte do País. No âmbito desse programa foi importante o Curso de Planejamento e Execução em Desenvolvimento Rural Integrado (CPEDI), que durou 15 anos e concretizou 17 edições com duração de seis meses cada (Fotos 3 e 4), cuja conclusão

---

6 Oficialmente, os Estados da Bahia e de Sergipe não pertenciam ao Nordeste na ocasião da criação do BNB, embora se observe que a proposta de criação da Instituição e, posteriormente, o planejamento das suas ações, levaram em conta uma configuração regional que se estendia desde o Estado do Maranhão até o da Bahia. Ambos os Estados viriam a ser incorporados ao Nordeste no ano de 1970.

se dava com a elaboração de um plano concreto de desenvolvimento rural integrado para determinado território da Região (LEITE, 2019). Assim, além de proporcionar a realização e a publicação de vários estudos com equipes mistas (brasileira e israelense) sobre industrialização rural, cooperativismo e irrigação, a cooperação promoveu a capacitação de mais de 500 técnicos instrutores de todos os estados do Nordeste e do Norte, multiplicando a metodologia para centenas de profissionais que atuavam em ambas as regiões (LEITE, 2019).

**Foto 3 – Curso de Planejamento e Execução de Programas Regionais de Desenvolvimento Rural Integrado (CPEDI) - 6<sup>a</sup> Edição - 1976**



Fonte: Acervo Histórico do BNB (2022).

**Foto 4 – Curso de Planejamento e Execução de Programas Regionais de Desenvolvimento Rural Integrado (CPEDI) - 8<sup>a</sup> Edição - 1978**



Fonte: Acervo Histórico do BNB (2022).

Mais recentemente, na década de 2000, o ETENE celebrou cooperação com a Universidade Federal do Ceará para a criação e manutenção de um mestrado profissional sobre avaliação de políticas públicas. É fato, portanto, que a missão assumida pelo ETENE de realizar estudos e pesquisas técnico-científicos, somada às condições criadas para a sua atuação, tem sido favorável à aproximação e à realização de parcerias com instituições de pesquisa e de ensino superior brasileiros, em particular, do Nordeste.

A despeito da ampliação de centros de pós-graduação e de pesquisa ao longo dos últimos 70 anos, a produção técnico-científica do ETENE não perdeu sua relevância, principalmente em função do pragmatismo

e da aderência à realidade regional. Ao contrário, diálogo e parcerias entre técnicos do Escritório e do meio acadêmico-científico continuam acontecendo, sempre buscando a junção entre conhecimento teórico e prático, além do compartilhamento de experiências entre as instituições, fundamental para o planejamento e a elaboração de programas consistentes e focados na problemática e nas potencialidades regionais.

Ressalte-se que tal aproximação não seria exitosa se, paralelamente, não houvesse prioridade em relação à qualificação adequada de pessoal. Isso se revelou fundamental, inclusive, para que, logo nos primeiros anos de atuação do BNB, o quadro técnico do ETENE se destacasse pela qualidade dos estudos prospectivos e dos diagnósticos econômicos de diversos setores produtivos regionais, conforme demonstrado na subseção anterior.

## **2.4 A institucionalização do processo de avaliação de políticas e programas**

Por força do artigo 20 da Lei nº 7.827, de 27.09.1989, desde 1990, primeiro ano de efetivo funcionamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o BNB elabora Relatórios de Impactos e Resultados (RRI) desse Fundo. Esses relatórios apresentam as atividades desenvolvidas durante o exercício, os resultados e impactos alcançados e o desempenho financeiro na aplicação dos recursos. No entanto, foi no início dos anos 2000 que a gestão da Instituição considerou ser fundamental estabelecer um processo formal para avaliação dos programas implementados. Em 2004 foi estabelecida uma estrutura específica no ETENE (Célula de Avaliação de Políticas e Programas – CAPP), iniciando-se, então, a construção de um Marco Lógico para pautar as avaliações institucionais que se sucederiam.

No ano de 2005, foi elaborado um documento com a versão inicial do Marco Lógico, no qual se definiam bases conceituais e metodológicas para orientação da avaliação do FNE (BNB, 2005). A conclusão do Marco Lógico aconteceu em 2009 e o resultado foi publicado numa versão

revisada daquela elaborada em 2005 (BNB, 2005), na ocasião sob a coordenação de Sousa, Nottinghan e Gonçalves (2010). Desde então, desenvolvem-se esforços para avaliação do FNE global e de diversos programas específicos que operam com essa e outras fontes de recursos, a exemplo do Agroamigo, do Crediamigo, do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundeci), do Hub Inovação BNB e do Programa de Desenvolvimento Territorial (Prodeter).

Registre-se que a avaliação sistemática de políticas públicas é recente no Brasil e o BNB foi pioneiro, entre bancos estatais brasileiros, na institucionalização do processo. A estrutura de avaliação criada no ETENE foi providenciada antes mesmo da publicação do Decreto nº 5.378/2005, que instituía a GesPública, com o objetivo de melhorar a gestão interna em órgãos públicos. Antes disso, somente o Tribunal de Contas da União – TCU, em 2001 (TCU, 2001), havia desenvolvido um marco lógico para orientar suas ações, espelhando-se em modelo desenvolvido no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Importante anotar que o ciclo de uma intervenção em determinada realidade deve incluir uma etapa de avaliação, cuja finalidade é aferir os resultados e impactos gerados. A metodologia de avaliação adotada no ETENE é *ex post*, ou seja, avalia resultados e impactos de intervenções realizadas<sup>7</sup>; baseia-se em critérios de aferição da eficácia e da eficiência dos programas. Conforme argumentam Sousa, Nottinghan e Gonçalves (2010, p. 19),

[...] nenhuma abordagem dessa metodologia se refere à avaliação usada para fazer as aferições simuladas de resultados e impactos antes da implementação, que são realizadas com o objetivo de verificar a viabilidade da intervenção projetada e fundamentar a tomada de decisão sobre ela, a chamada avaliação *ex ante*.

.....  
7 Em contraponto à avaliação *ex post*, existe a avaliação *ex ante*, quando é realizada antes da (ou durante a) implantação do programa ou política e cuja finalidade é projetar retornos, resultados e impactos.

As bases conceituais nas quais se apoia a metodologia envolvem monitoramento, resultados, impactos, eficiência, efetividade e indicador. Para facilitar a realização das diversas etapas da avaliação, criou-se o Marco Lógico, estruturado sob a forma de uma matriz, fundamental para que se estabeleça “[...] a conexão causal entre os objetivos, as atividades do programa e os resultados que se pretende alcançar (HOLANDA, 2006 *apud* SOUSA, NOTTINGHAM; GONÇALVES, 2010, p. 23).

No caso específico do FNE, o Marco Lógico foi estruturado com base na Matriz de Estrutura Lógica do Fundo, de modo a visualizar a relação entre os objetivos, as ações, os produtos esperados e os resultados e impactos efetivamente alcançados. Assim, desde 2009, as avaliações de políticas e programas operacionalizados pelo BNB têm sido pautadas pela Matriz de Estrutura Lógica concebida no bojo do Marco Lógico definido naquele período, conforme apresentado na Figura 1.

**Figura 1 - Marco Lógico adotado pelo ETENE na avaliação de programas do BNB**



Fonte: Sousa, Nottingham e Gonçalves (2010).

Resumidamente, essa Figura mostra que, de olho nos efeitos e impactos econômicos e sociais que se deseja obter a partir de dada intervenção (objetivos) numa realidade qualquer, e nas ações propostas para se alcançar esses resultados, avaliam-se os produtos gerados e os efeitos efetivamente proporcionados para, finalmente, medir os impactos na realidade, ou seja, verificar quais mudanças efetivamente a intervenção foi capaz de promover para modificar aquela realidade.

Tais avaliações, em geral, têm sido conduzidas por técnicos do ETENE, por equipes mistas (com a participação de consultores externos) ou unicamente por terceiros, sob encomenda do BNB. Algumas dessas avaliações merecem destaque:

- Microcrédito: o Mistério Nordestino e o Grameen Brasileiro (NERI, 2008), que abrange todo o período de atuação do Crediamigo até então (10 anos)<sup>8</sup> e avalia os determinantes de acesso, uso e qualidade do crédito do Programa, bem como os impactos como instrumento de apoio microempresarial e de incremento do bem-estar social das famílias beneficiárias. Os resultados sinalizaram para a eficácia do Programa no combate à pobreza, posicionando-o como uma das principais políticas públicas do Brasil, em função da combinação dos quesitos: tamanho, equidade, eficiência e sustentabilidade. Em função do foco nos pobres que vivem em áreas urbanas, da tecnologia social adotada e dos resultados alcançados até então, o pesquisador alçou o Programa de Grameen Bank brasileiro (NERI, 2008).
- Cinco Anos de Agroamigo: retrato do público e Efeitos do Programa (ABRAMOVAY et al., 2013), referente aos resultados de um estudo para estimar o impacto do Programa sobre variáveis individuais relativas a renda, ocupação, produção, interação com outros moradores locais, consumo, escolaridade, empréstimos informais e diversificação de atividades produtivas. Os resultados apontaram que o Programa tem funcionado como fator de combate à pobreza, na medida em que o crédito favorece o aumento da produção (agrícola e pecuária) e, por consequência, melhora a capacidade produtiva das famílias.
- A Experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste (BARBOSA et al., 2021). A publicação celebra os 60 anos do BNB. Agrupa 12 artigos que avaliam aspectos distintos da experiência de microfinanças do BNB (Crediamigo e Agroamigo).

Diversos estudos de avaliação estão publicados numa série denominada Série de Avaliação de Políticas e Programas do BNB. Todo o material mencionado é parte do acervo do BNB, disponível para consulta

---

8 Detalhes sobre este programa do BNB criado em 1998, ver Subseção 4.4.

em espaços físicos (bibliotecas) e plataformas digitais, conforme mostrado na subseção a seguir.

## **2.5 O banco de dados sobre a realidade do Nordeste**

Os estudos do ETENE sobre a economia regional se iniciaram em 1955, embora seus técnicos já houvessem apoiado Hans Singer, em trabalho realizado para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), no ano de 1954 (OLIVEIRA; VIANNA, 2005). Dessa forma, neste ano de 2022 o Escritório acumula pelo menos 68 anos de experiência na elaboração e divulgação de pesquisa econômica aplicada. Ao longo desse período, o ETENE gerou e mantém um rico e consistente banco de dados sobre a realidade nordestina, constituindo-se como um diferenciador do BNB em relação a outras instituições financeiras brasileiras. Esse vasto acervo bibliográfico está depositado nas bibliotecas físicas do BNB, localizadas no Centro Administrativo do Passaré e no Centro Cultural BNB (Fortaleza, Juazeiro do Norte-CE e Souza-PB).

Nesse acervo bibliográfico, que conta com mais de 1.500 publicações, vale destacar os tradicionais estudos referenciais, de conteúdo mais abrangente, direcionadores da ação do BNB enquanto banco de desenvolvimento. Nos anos iniciais, a realização desses estudos ocorria em intervalos de tempo mais curtos, sendo alargados, a partir dos anos 1970, para períodos que variam entre sete e 14 anos. Tais estudos, elaborados por técnicos do ETENE e/ou por consultores externos, objetivam atualizar as análises sobre o desenvolvimento da Região, apontando desafios, identificando novas perspectivas e sugerindo iniciativas estratégicas para as ações creditícias do BNB e para outras instituições públicas, acadêmicas e empresariais com atuação no Nordeste.

Nos anos iniciais de funcionamento do ETENE, três desses estudos referenciais foram fundamentais para orientar a ação do BNB: Análise Estrutural da Economia Nordestina (SILVA, 1956); Projeto de Planejamento Global para o Nordeste do Brasil (ROBOCK, 1957); e Recursos e Necessidades

do Nordeste: um documento básico sobre a região nordestina (MOTA, 1964). Na sequência, foram realizados os seguintes estudos referenciais: Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1980 (BNB, 1971a); Desenvolvimento do Nordeste: Diagnósticos e Sugestões de Políticas (REBOUÇAS, 1979); Diretrizes para o Plano de Ação do BNB: 1991-1995 (BNB, 1993); Nordeste: Sugestões para uma Estratégia de Desenvolvimento (ALBUQUERQUE, 2002); Política Produtiva para o Nordeste: uma proposta (BNB, 2006); e Nordeste 2022: Estudos Prospectivos (BNB/IICA, 2015).

Sem demérito dos demais, alguns desses estudos merecem destaque, em função da relevância para o momento de sua elaboração:

- Análise Estrutural da Economia Nordestina (SILVA, 1956). Esse estudo representou o pioneirismo do BNB na tentativa de medir o grau de disparidades regionais.
- Diretrizes para o Plano de Ação do BNB: 1991-1995 (BNB, 1993). Coordenado por Gustavo Maia Gomes, esse estudo orientou a formulação dos programas para aplicação inicial dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), um divisor de águas na história da Instituição. Composto de sete volumes, o estudo apresenta cenários para a economia nordestina (v. 1), analisa os setores primário (v. 2), secundário (v. 3), terciário (v. 4), público (v. 5), a infraestrutura econômica e social (v. 6) e o desenvolvimento científico e tecnológico regional (v. 7).
- Nordeste 2022: Estudos Prospectivos (BNB/IICA, 2015). Sob a coordenação técnica da professora Tania Bacelar de Araujo, esse trabalho é formado por um conjunto de estudos prospectivos e pode ser considerado como um dos mais abrangentes da história do ETENE. Contando com a contribuição de vários especialistas de renome no Nordeste e no Brasil, portanto, com um olhar multidisciplinar, o documento discute a trajetória recente do desenvolvimento do Nordeste, identifica perspectivas e aponta desafios e iniciativas estratégicas para o futuro da Região.

Sem prejuízo desses estudos mais abrangentes, milhares de outros, contendo análises de temas mais específicos, já foram realizados ao longo da trajetória da Instituição, tendo sido divulgados em revistas científicas, em livros no formato avulso, coleções ou séries.

Dentre os livros avulsos, merece destaque o importante estudo elaborado por Alves (2011) sob a denominação de Transferência de recursos via intermediação financeira: o caso do Nordeste, que analisou a evolução do mercado de crédito do Nordeste (1996-2009), revelando perdas de recursos no processo de intermediação financeira durante o período analisado, em função da transferência de poupança para outras regiões. Esse estudo subsidiou o BNB e outros órgãos estatais na elaboração de políticas públicas adequadas à realidade do Nordeste. Outro estudo relevante foi realizado por Oliveira (2010), sob título O Nordeste e a ação do setor público com um balanço da entrada e saída de recursos. O documento expõe um balanço regional, dos fluxos de entrada e saída de recursos entre o Nordeste e o restante do País, no período de 1991 a 2005. O autor aponta para a existência de uma relação de dependência no comércio entre regiões, identificando a presença de uma drenagem de renda e tributos do Nordeste para o eixo Centro-Sul do País.

Quanto às coleções, cabe mencionar a reedição, na primeira metade dos anos 2000, de três das principais obras de José Guimarães Duque: Solo e Água no Polígono das Secas, de 1949, O Nordeste e as Lavouras Xerófilas, de 1960 e Perspectivas Nordestinas, de 1982. Ressalte-se que a última obra, deixada inédita pelo autor, teve sua primeira edição também publicada pelo BNB. A grande importância da obra de Guimarães Duque está ligada à abordagem que o autor impõe à discussão sobre o Semiárido, levando em conta questões ecológicas, de solo, de vegetação e, fundamentalmente, revelando o potencial e as possibilidades de uso de pastagens nativas e lavouras xerófilas nessa região.

Ainda, em termos de coleções, vale apontar a construção de uma série de diagnósticos sobre os estados e os municípios da área de atuação

do BNB. O objetivo central dessas publicações tem sido oferecer melhor compreensão acerca dos espaços, de modo a subsidiar a atuação do BNB, de gestores públicos e de outros atores-chaves responsáveis pela administração das políticas. A última coleção dessa natureza foi publicada no ano de 2015, sob o título *Perfil Socioeconômico dos Estados do Nordeste* (BEZERRA et al., 2015). Composta de nove volumes (um para cada estado), essa coleção apresenta sintonia com os estudos realizados no âmbito do “Nordeste 2022”, na medida em que avança na análise da situação socioeconômica de cada estado da Região, identificando potencialidades e apontando diferenciais competitivos e oportunidades de desenvolvimento capazes de orientar as políticas públicas.

Relativamente às séries, diversas foram criadas ao longo da história do ETENE. Merece destaque a Série Projeto Nordeste, de 1985, destinada a avaliar os diversos programas especiais criados pelo governo federal, nos anos 1970. Mas a maior quantidade de séries foi criada na primeira metade dos anos 2000, valendo citar: Série Avaliação de Políticas e Programas, para divulgação dos resultados das avaliações (após a instalação de uma estrutura específica para a avaliação dos programas do BNB); Série Documentos do ETENE (divulgar resultados de estudos sobre os diversos setores da economia nordestina); Série BNB Ciência e Tecnologia (divulgar as inovações geradas pela ciência para o setor produtivo nordestino); e Série Teses e Dissertações (divulgar, em ambas as categorias, resultados que abordem temas relevantes e de interesse para o desenvolvimento regional).

Além das publicações mencionadas, o ETENE mantém em circulação duas revistas trimestrais: a Revista BNB Conjuntura Econômica e a Revista Econômica do Nordeste (REN). A Revista BNB Conjuntura Econômica tem conteúdo elaborado por técnicos do ETENE e se destina a acompanhar e analisar o desempenho da atividade econômica no Nordeste e no Brasil. A Revista circulou inicialmente sob a denominação Nordeste Conjuntura Econômica, durante os anos de 1998 e 1999, quando foram publicados dois volumes, totalizando quatro números. No ano de 2004 a publicação foi retomada sob o novo título. Em relação à REN,

é importante registrar que se trata da primeira revista científica, com o propósito de discutir as temáticas econômicas, a circular no Nordeste. Editada desde 1969, ao longo da sua história a REN tem contribuído para a qualificação acadêmica e a formação crítica acerca do desenvolvimento regional, bem como para a constituição de uma base de informações sobre essa temática. A Revista divulga trabalhos científicos originais submetidos à avaliação por pares (consultores *ad hoc*) e atualmente tem classificação geral Qualis/Capes A4.

Registre-se, também, que o ETENE editou e manteve em circulação, por cerca de 28 anos, a Revista Conjuntura Industrial, chegando a produzir 28 edições, inicialmente com periodicidade anual e, posteriormente, trimestral. A Revista circulou entre os anos de 1968 e 1996, quando então foi descontinuada.

Em função do avanço tecnológico e do uso cada vez maior de plataformas digitais, está em construção, na Plataforma *DSpace* do BNB, uma biblioteca digital<sup>9</sup>, onde já é possível localizar parte do acervo bibliográfico do ETENE (BNB, 2022a). O Escritório mantém, também, algumas publicações eletrônicas (BNB, 2022f), conforme listado abaixo:

- Boletim de Avaliação de Políticas e Programas: publicação trimestral, disposta em duas seções, para comunicação de resultados de pesquisas avaliativas concluídas (Seção 1); e metodologias e resultados parciais de pesquisas avaliativas em andamento (Seção 2).
- Caderno Setorial: publicação que reúne análises de setores, segmentos e atividades da economia nordestina.

.....  
9 A Biblioteca Digital é o repositório das publicações produzidas e apoiadas pelo ETENE, na plataforma *DSpace*. O acervo está estruturado em comunidades e coleções que agrupam as publicações conforme sua natureza e títulos, abordando diversos assuntos de interesse para a economia regional e para o desenvolvimento da Região Nordeste.

- Cenário Macroeconômico: publicação trimestral que aborda a conjuntura econômica atual, tendências e cenários prospectivos (Produto Interno Bruto - PIB, desempenho dos setores econômicos, inflação, crédito, mercado de trabalho, comércio exterior, finanças públicas, agropecuária, produção industrial, vendas no varejo, volume de vendas nos serviços, entre outros).
- Economia em Números e Gráficos: publicação mensal visual da evolução recente de indicadores econômicos em nível global, nacional e regional (PIB, inflação, câmbio, indústria, comércio, serviços, nível de emprego, balança comercial, entre outras variáveis econômicas), com ênfase na área de atuação do BNB.
- Informações Socioeconômicas: relatórios que retratam a realidade socioeconômica nordestina a partir de dados estatísticos relevantes em formato de tabelas e gráficos.
- Informe ETENE Agronegócio: publicação relacionada aos diversos setores do agronegócio, contendo informações e dados relacionados ao comportamento, às tendências do mercado, oportunidades e riscos.
- Informe ETENE: publicação sem periodicidade definida, dedicada à análise de temas relevantes para o debate sobre a economia nordestina.
- Informe ETENE MPE: publicação relacionada aos segmentos de micro e pequenas empresas (MPEs) e microempreendedores individuais (MEIs), com dados e informações relacionados com as tendências do mercado, oportunidades e riscos.
- Informe Macroeconômico: publicação semanal que apresenta cenários, tendências macroeconômicas e estimativas econômicas (PIB, inflação, Taxa Selic, taxa de câmbio e balança

comercial), além da agenda econômica (principais pesquisas a serem publicadas na semana de referência).

- Mapas: publicação com a distribuição espacial de informações econômicas, sociais e geográficas por toda a área de atuação do BNB, com distribuição temática: agropecuária; comércio exterior; contas nacionais e regionais; financiamentos do BNB; indicadores de emprego e renda; indicadores sociais; infraestrutura; e indicadores territoriais.
- Relatórios FNE: publicações dos relatórios anuais dos resultados e impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).
- Revista BNB Conjuntura Econômica: publicação trimestral de acompanhamento da conjuntura. Apresenta análise de indicadores sobre nível de atividade, emprego e rendimento, setor externo, finanças públicas e intermediação financeira, além das seções Avaliação e Perspectivas (com artigos curtos sobre temas relevantes para a Região Nordeste e para a economia como um todo); e Síntese e Expectativas (expectativas de mercado em relação às principais variáveis macroeconômicas).
- Revista Econômica do Nordeste (REN): publicação trimestral que abriga trabalhos originais de cunho técnico-científico.

Finalmente, cabe destacar a Matriz de Insumo Produto (MIP), uma ferramenta elaborada em parceria com técnicos, professores e pesquisadores de renomadas instituições, a exemplo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o antigo Instituto de Pesquisas Econômicas e Administrativas (IPEAD) e a Universidade de São Paulo (USP). A primeira versão da MIP foi produzida em 1992 e a mais recente é de 2012. A MIP permite visualizar os movimentos do fluxo de entrada e saída de bens e serviços do Nordeste e de seus estados com as demais unidades federativas

do Brasil e do exterior. A sistematização dos encadeamentos econômicos dos setores produtivos contribui tanto para a construção de diagnósticos quanto para a realização de avaliações. Por meio dessa sistematização, é possível identificar as atividades com maior efeito de transbordamento na produção para fora do Nordeste.

### **3 | O PAPEL DOS FUNDOS DE APOIO À PESQUISA E À INOVAÇÃO**

Como mostrado na seção anterior, o compromisso com a geração de conhecimento atrelado à realidade regional está no cerne da proposta de criação do ETENE. Pesquisas no acervo documental do BNB revelam o entendimento de que essa é uma condição primordial para alcançar níveis adequados de desenvolvimento do Nordeste e, portanto, reduzir as desigualdades regionais. Nessa perspectiva, foram criados dois fundos para operar com recursos não reembolsáveis: o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundeci) e o Fundo de Apoio às Atividades Socioeconômicas do Nordeste (FASE). Um terceiro fundo, também com recursos não reembolsáveis, foi instituído pelo governo federal para ser operado pelo BNB, com a denominação de Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR). A seguir, uma breve descrição e alguns resultados obtidos com as aplicações de cada um desses fundos.

#### **3.1 O Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundeci)**

Depreende-se do exposto na seção anterior que a criação do ETENE e o modo como foi estruturado criaram as condições para uma intensa cooperação técnica e científica entre essa instituição e a comunidade científica regional.

A criação do Fundeci, no início dos anos 1970, foi consequência desse processo e da percepção que se tinha sobre a necessidade de avançar na direção da inovação tecnológica. Pensava-se criar um instrumento

capaz de promover um esforço articulado e cooperativo entre diferentes instituições, de modo a produzir inovações capazes de beneficiar o setor produtivo regional. De forma objetiva, o Fundo deveria apoiar, com recursos não reembolsáveis, projetos de inovação tecnológica oriundos de universidades e instituições de pesquisa da Região, priorizando a cooperação e as parcerias.

Nos anos iniciais de atuação do Fundeci, as aplicações ocorriam por demanda espontânea ou induzida. A partir de meados dos anos 1990, concluiu-se pela necessidade de reestruturar o formato de aplicação, de modo a possibilitar o direcionamento para temáticas e áreas cujas deficiências fossem mais evidentes e relevantes. Assim, a partir de então, a seleção dos projetos passou a priorizar o uso do mecanismo de editais de chamada pública, nos quais se definem áreas e setores prioritários de enquadramento (mínimo de 70,0% do orçamento anual). O apoio a projetos por demanda espontânea ou induzida passou a acontecer de forma complementar, limitando-se a 30,0% do orçamento anual. De acordo com BNB (2021a, p. 13),

A adoção de editais trouxe vários ganhos para maior eficiência na alocação de recursos, em termos de divulgação a todo o ecossistema de inovação, desconcentração de projetos entre os estados e estruturação da demanda conforme temas, setores produtivos e áreas de interesse do Banco do Nordeste.

O regulamento do Fundeci prevê a possibilidade de contar com doações do BNB e, também, com dotações orçamentárias ou créditos especiais da União, dos estados e dos municípios, contribuições e doações de terceiros (empresas públicas e privadas), recursos provenientes de convênios com outras instituições, além de retornos dos projetos de pesquisa financiados. No entanto, a possibilidade das parcerias não se concretizou, excetuando-se aquela firmada com a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), durante o curto período de 1991 a 1996.

Ao longo dos seus 50 anos, completados em 2021, o Fundeci já financiou mais de 3.300 projetos de pesquisa em toda a área de atuação do BNB, correspondendo à injeção de recursos superior a R\$ 680,0 milhões. Isso equivale ao apoio médio anual a 66 projetos de pesquisa, com alocação anual média de R\$ 13,6 milhões, abarcando segmentos como agricultura, agroindústria, indústria, biotecnologia, incubadoras e parques tecnológicos, energia renovável, recursos hídricos, pecuária, saúde, tecnologia digital, tecnologia social, dentre outros (BNB, 2021a)<sup>10</sup>.

A experiência com o Fundeci tem proporcionado aprendizagem que, ao longo do tempo, sinaliza para as necessidades de ajustes no planejamento, nas normas e nos instrumentos operacionais. As adaptações têm sido feitas sem, no entanto, perder a coerência com o propósito inicial de promover ciência a partir da realidade regional e criar as condições de aplicação prática das pesquisas nos setores econômicos locais. Assim é que os objetivos do Fundeci incluem atualmente (BNB, 2021a): (a) apoio a pesquisas e estudos em qualquer área da ciência, visando à melhoria da produtividade e competitividade dos setores econômicos regionais e à viabilização de negócios na área de atuação do BNB; (b) inovação, adaptação e ajuste de processos e técnicas de produção às peculiaridades regionais; (c) promoção da difusão de tecnologias; (d) estímulo à qualificação, apoiando pesquisas de pós-graduação; (e) estímulo à elaboração e distribuição de trabalhos acadêmicos e técnicos sobre temas de interesse; (f) absorção e difusão de conhecimentos socioeconômicos e técnico-científicos; e (g) apoio à realização de eventos de caráter técnico-científico.

Considerando-se o montante de recursos e a quantidade de projetos apoiados pelo Fundeci ao longo dos seus 50 anos, pode-se afirmar que a estratégia adotada até aqui tem sido exitosa. Do ponto de vista da efetividade dessas inovações, ou seja, a sua capacidade de produzir efeitos positivos e modificar a face dos empreendimentos na Região, vale mencionar alguns dos projetos bem-sucedidos (OLIVEIRA; VIANNA, 2005):

.....  
10 Ressalte-se a crescente atenção e importância dada, nos últimos anos, a setores de biotecnologia, tecnologia (parques tecnológicos), informática e química.

- Projetos de preservação, seleção e melhoramento de raças nativas, que contribuiu para o aumento da produtividade leiteira e a redução do tempo de abate;
- Desenvolvimento e difusão da variedade da soja tropical, pela Embrapa, para plantio no Nordeste, introduzindo e incorporando áreas de produção dos cerrados dos Estados da Bahia, do Maranhão e do Piauí, com elevada produtividade;
- Associação do capim buffel com a leucena, melhorando a produção regional de forragens;
- Manejo racional da caatinga para pastejo de caprinos, via raleamento, desenvolvido pela Embrapa, melhorando a produção regional;
- Melhoramento genético do algodão, incluindo a adaptação para irrigação, realizado pela Embrapa, aumentando a produtividade da cultura;
- Melhoramento genético das culturas do abacaxi, da cebola e do caju, do tomate industrial e de diversos cereais, aumentando a sua produtividade.

Dentre esses projetos, merece ser destacado aquele destinado à difusão da soja tropical. Esse projeto gerou impactos importantes sobre a economia regional, sendo considerado como um dos mais bem-sucedidos apoios do Fundeci. A partir de cultivares adaptadas para regiões tropicais, em estudos desenvolvidos na Embrapa-Soja, em Londrina (PR), o BNB apoiou um programa da Embrapa-Cerrados de difusão da leguminosa em áreas potenciais dos cerrados nordestinos, com o objetivo de observar o comportamento. Campos de demonstração foram implantados e, a partir dos resultados, foi desenvolvido um modelo de exploração para os cerrados nordestinos. Num relatório de avaliação dos resultados das

pesquisas apoiadas pelo Fundo, Carvalho (2010, p. 18) discorre sobre o desenvolvimento do projeto:

Os trabalhos foram iniciados no começo dos anos 1980, concentrados nas regiões de Balsas, no sul do Maranhão, Uruçuí, no sudoeste do Piauí, e Barreiras, no oeste da Bahia, consideradas representativas do cerrado nordestino, com a implantação de campos de demonstração onde era observado o comportamento da soja frente às novas condições de cultivo. [...]. Os resultados obtidos pelo Centro Nacional de Pesquisas do Cerrado, também da Embrapa, que definiram um modelo de exploração para os cerrados com base na correção da acidez dos solos e sua fertilização por meio de adubação, permitiram que fossem incorporadas ao processo produtivo as vastas extensões de terras consideradas até então como áreas degradadas.

O sucesso do projeto de difusão da soja tropical permitiu que a exploração dessa cultivar avançasse rapidamente nos cerrados nordestinos, sendo considerada, hoje, a lavoura mais importante daquela região.

Outros projetos de sucesso apoiados pelo Fundeci estão agrupados em temáticas muito caras ao BNB, quais sejam: desenvolvimento tecnológico-industrial (implantação ou ampliação de incubadoras e parques tecnológicos); Rede Genoma Nordeste (desenvolvimento de diversos projetos na área de recursos genéticos e biotecnologia); processamento e conservação de alimentos; química de produtos naturais; recursos hídricos; energia alternativa; meteorologia; e meio ambiente.

### **3.2 O Fundo de Apoio às Atividades Socioeconômicas do Nordeste (FASE)**

O FASE foi criado no início dos anos 1980, pela Resolução nº 3.666 (21.02.1980), da Diretoria do BNB, com o objetivo geral de complementar o papel do Fundeci, ou seja, para apoiar áreas e temáticas não enquadráveis naquele fundo, tais como projetos e pesquisas socioeconômicas de interesse do BNB. Além disso, proporciona apoio técnico e gerencial às pequenas e médias empresas, à realização de eventos científicos, à edição,

coedição, promoção e divulgação de obras técnicas, científicas e culturais, dentre outras iniciativas de interesse do BNB e da Região.

A Resolução que criou o FASE previa a possibilidade de aporte de recursos oriundos do BNB e de outras fontes. Porém, a exemplo do Fundeci, historicamente, os recursos aplicados são originários, quase que exclusivamente, do BNB.

Os primeiros projetos no âmbito do FASE foram aprovados no ano de 1992, totalizando um apoio financeiro equivalente a cerca de R\$ 879,0 mil (Tabela 1). Até o ano de 2004, foram aprovados 201 projetos e liberados R\$ 27,7 milhões, que se propunham a trabalhar com apoio técnico e gerencial às pequenas e médias empresas e para a realização de eventos científicos, edição e divulgação de obras técnico-científicas, dentre outros tipos.

**Tabela 1 – Projeto financiados pelo Fundo de Apoio às Atividades Socioeconômicas do Nordeste (FASE) - 1992 - 2004**

<b>Ano de aplicação</b>	<b>Qde.</b>	<b>%</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
1992	16	8,0	879.406,05	3,2
1993	15	7,5	409.947,14	1,5
1994	20	10,0	1.351.785,67	4,9
1995	14	7,0	488.645,15	1,8
1996	16	8,0	2.826.843,79	10,2
1997	14	7,0	2.981.017,40	10,7
1998	22	10,9	4.301.356,00	15,5
1999	7	3,5	724.422,20	2,6
2000	22	10,9	4.566.217,49	16,4
2001	15	7,5	1.573.867,97	5,7
2002	14	7,0	838.062,97	3,0
2003	10	5,0	1.944.480,37	7,0
2004	16	8,0	4.884.768,63	17,6
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>100,0</b>	<b>27.770.820,83</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do BNB.

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, até dezembro de 2021.

No período posterior a 2004, foi possível separar os apoios por tipo de projeto, revelando que 314 deles receberam recursos do FASE no período de 2005 a 2015, totalizando R\$ 46,3 milhões, distribuídos entre cursos, estudos e pesquisas, eventos, edição de publicações, assistência técnica e gerencial, dentre outros tipos de apoio (Tabela 2).

**Tabela 2 – Projeto financiados pelo Fundo de Apoio às Atividades Socioeconômicas do Nordeste (FASE) - 2005 - 2015**

<b>Tipo de projeto</b>	<b>Qde.</b>	<b>%</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
Cursos	25	8,0	2.973.865,22	6,4
Estudos e pesquisas	57	18,2	9.165.086,06	19,8
Eventos	145	46,2	20.816.642,23	44,9
Publicações	53	16,9	8.729.846,11	18,8
Apoio técnico gerencial a micro/peq. empresas e cooperativas	10	3,2	1.156.949,65	2,5
Outros	24	7,6	3.474.350,91	7,5
<b>Total</b>	<b>314</b>	<b>100,0</b>	<b>46.316.740,18</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do BNB.

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, até dezembro de 2021.

### **3.3 O Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)**

O FDR foi instituído pelo Decreto Federal nº 94.386, de 28 de maio de 1987. O objetivo é “[...] apoiar programas e projetos que visem prestar assistência creditícia, técnica ou social a atividades produtivas que resultem em benefício para as populações mais carentes, localizadas na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE” (BRASIL, 1987).

Em seu artigo 5º, tal Decreto prevê como fontes de recursos para o Fundo, além de doações do BNB, dotações orçamentárias da União, subvenções e doações ou financiamentos concedidos por outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, ou eventuais retornos do próprio Fundo. Porém, a exemplo dos demais fundos, a origem dos recursos, na quase totalidade, tem sido o BNB.

Os dados históricos mostram que, no período de 1992 a 2004, 103 projetos foram apoiados com recursos do FDR. A distribuição anual ocorreu conforme apresentado na Tabela 3.

**Tabela 3 – Projeto financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) - 1992 - 2004**

<b>Ano de aplicação</b>	<b>Qde.</b>	<b>%</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
1992	6	5,8	1.754.030,98	4,8
1993	6	5,8	2.942.907,72	8,1
1994	5	4,9	2.180.738,98	6,0
1995	2	1,9	356.038,35	1,0
1996	3	2,9	278.278,93	0,8
1997	10	9,7	7.215.512,00	19,9
1998	10	9,7	4.162.655,34	11,5
1999	2	1,9	307.666,04	0,8
2000	4	3,9	597.737,34	1,6
2001	5	4,9	3.552.065,87	9,8
2002	21	20,4	5.042.497,36	13,9
2003	3	2,9	1.820.286,92	5,0
2004	26	2,9	6.036.526,19	16,7
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>25,2</b>	<b>36.246.942,02</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do BNB.

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, até dezembro de 2021.

Durante o período de 2005 a 2018, foram apoiados 225 projetos, totalizando o valor de aproximadamente R\$ 31,8 milhões. A base de dados referente às aplicações nesse período permitiu segmentar os projetos por tipo de apoio. Assim, é possível aferir que a maior parte dos recursos se destinou a apoiar projetos envolvidos com assistência técnica e gerencial a micro e pequenas empresas e cooperativas (34,5%), a desenvolver cursos diversos (29,2%) e a apoiar a realização de eventos (21,8%), conforme apresentado na Tabela 4.

**Tabela 4 - Projeto financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)  
- 2005 - 2018**

<b>Tipo de projeto</b>	<b>Qde.</b>	<b>%</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
Cursos	71	31,6	9.286.195,75	29,2
Estudos e pesquisas	10	4,4	1.604.957,75	5,0
Eventos	56	24,9	6.941.797,06	21,8
Publicações	10	4,4	1.164.226,05	3,7
Apoio técnico gerencial a micro/peq. empresas e cooperativas	68	30,2	10.907.751,96	34,3
Outros	1 0	4,4	1.935.592,35	6,1
<b>Total</b>	<b>225</b>	<b>100,0</b>	<b>31.840.520,92</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do BNB.

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, até dezembro de 2021.

Se por um lado o BNB reafirmava o compromisso de gerar conhecimento e estimular as parcerias institucionais para a inovação tecnológica no setor produtivo regional, por outro, empenhava-se em ampliar suas atividades, descentralizá-las, com a instalação de agências físicas, e melhorar a qualidade da sua ação creditícia.

Na Seção 5, apresenta-se um breve relato sobre os caminhos percorridos para consolidar a ação creditícia da Instituição. Discute-se a evolução da instalação de suas agências bancárias e a estruturação da carteira de crédito, bem como as perspectivas criadas a partir da criação do FNE e os avanços com a criação de programas de microcrédito produtivo e orientado. Antes, porém, é feito um breve relato de uma das experiências mais recentes de inovação no BNB, a criação do Hub de Inovação Banco do Nordeste.

## **4 | O HUB DE INOVAÇÃO BANCO DO NORDESTE**

A inovação é fundamental para que o desenvolvimento ocorra de forma sustentável. Mas para que a inovação aconteça, é necessário existir uma ambiência favorável. Nesse sentido, é de suma importância a reunião de fatores de ordem infraestrutural, institucional e cultural propícios à

potencialização do desenvolvimento de produtos e serviços inovadores, na medida em que tais produtos e serviços são capazes de acarretar incrementos de produtividade, proporcionar a consolidação de mercado das empresas e gerar maior valor agregado. Dentro desse espírito é que foi criado, em 2016, o Hub de Inovação Banco do Nordeste<sup>11</sup>, com a missão de

[...] fomentar o processo inovativo de produtos, de inovações organizacionais e de marketing, por meio da oferta de capacitação que estimule a criatividade e a formação de negócios inovadores e de mentoria, para o público de empreendedores e, ainda, de formação de parcerias, de incubação de projetos ou ideias, de aceleração de empresas e de outras iniciativas visando à criação da ambiência favorável à inovação e direcionadas para a superação das dificuldades socioeconômicas da Região Nordeste (CASTELO BRANCO, 2021, p. 2).

Trata-se de espaços de *coworking*, presentes em Fortaleza, Recife e Salvador, destinados a apoiar empresas inovadoras e focados em dois pilares: o ecossistema de inovação e a gestão da inovação.

Como um ecossistema de inovação, o Hub de Inovação Banco do Nordeste foca no desenvolvimento do empreendedor inovador, apoia *startups*, além de promover parcerias e circulação de conhecimentos e ideias mediante o estabelecimento de relacionamentos políticos e institucionais em meio à busca pelo desenvolvimento de uma cultura de inovação.

A gestão da inovação é materializada no Hub por meio de grandes linhas de atuação, a exemplo da inovação aberta, da economia criativa e pelo estabelecimento de uma cultura de inovação no BNB.

A seleção de *startups* para residência nos espaços de *coworking* do Hub de Inovação Banco do Nordeste (Fortaleza, Recife e Salvador) ocorre

---

11 O termo hub de inovação define “[...] um espaço voltado para empreendedores criarem produtos e processos inovadores, trazendo novas ideias que podem transformar a maneira de se realizar um serviço ou processo, ou de se utilizar determinado produto, agregando novos usos e funcionalidades para superação dos entraves que inibem o dinamismo de diferentes atividades econômicas” (CASTELO BRANCO, 2021, p. 2).

por meio de editais, devendo as empresas residentes possuir modelos de negócios cujas soluções utilizem inteligência artificial, *blockchain*, nanotecnologia e outras tecnologias habilitadoras e inovadoras para as atividades de agronegócio, indústria, comércio e serviços, a exemplo de *agritechs*, *fintechs* e *healthtechs*.

Importante registrar que a ação do Hub Inovação Banco do Nordeste busca reduzir riscos inerentes à inovação, aumentando as condições de sustentabilidade do financiamento. Portanto, a ação do Hub é antecedente ao crédito para inovação que, no âmbito do FNE, pode ocorrer por meio do FNE Inovação, do FNE *Startup*, dentre outros programas.

No âmbito do FNE, existem programas específicos para financiamento da inovação, tais como o FNE Inovação, o FNE *Startup*, dentre outros. Assim, como acontece com o FNE como um todo, esses programas são submetidos a processos de avaliação de eficácia e efetividade, fundamentais para a correção de rumos e aperfeiçoamento.

## **5 | OS CAMINHOS PERCORRIDOS NA EVOLUÇÃO DA AÇÃO CREDITÍCIA DO BNB**

### **5.1 O percurso das agências bancárias**

A primeira agência bancária do BNB foi inaugurada em 07 de junho de 1954 na cidade de Fortaleza, mesma capital que, quase dois anos antes, havia sido escolhida para sediar a Instituição. A agência aberta em Fortaleza foi a primeira das nove citadas pela Lei 1.649, de 19 de julho de 1952 (BRASIL, 1952), responsável pela instituição do Banco que, também, determinou que as sedes das primeiras agências se localizassem nas capitais de estados com território no Polígono das Secas, com exceção de Minas Gerais<sup>12</sup>.

.....

12 Em relação ao Estado de Minas Gerais, é pertinente explicar que somente a sua porção norte pertence ao Polígono das Secas, derivando daí o motivo de a primeira agência mineira do BNB ter sido instalada em Montes Claros, município polo daquela região. Na ocasião, o Estado do Maranhão ainda não pertencia ao Nordeste, de modo que sua capital, São Luís, não constou no rol das agências inauguradas em cumprimento à Lei de constituição do BNB.

Um ano após a inauguração da primeira agência, o Decreto 33.644, de agosto de 1953, definiu que o BNB deveria efetivar novas instalações no Polígono das Secas, progressivamente, de modo a alcançar ao menos uma agência a cada 400 mil habitantes (BRASIL, 1953). Em agosto de 1954, o Conselho Consultivo aprovou a abertura de outras duas agências, além das legalmente previstas, nas cidades de Campina Grande, na Paraíba, e Parnaíba, no Piauí (Fotos 5 e 6), inauguradas em fevereiro e agosto de 1955, respectivamente. Dentro dessa lógica inicial, o primeiro plano de expansão das unidades operadoras do BNB foi publicado no ano de 1956.

**Foto 5 - Fachada da Agência de Parnaíba (PI) - 1957**



Fonte: Acervo Histórico do BNB (2022).

**Foto 6 - Atendimento ao público na Agência de Parnaíba (PI) - 1957**



Fonte: Acervo Histórico do BNB (2022).

Tal plano foi subsidiado por um amplo estudo estatístico sobre os municípios situados no Polígono das Secas. Esse estudo ponderou aspectos como localização geográfica, distância das capitais de estados, população, território de abrangência, participação dos ramos de atividades produtivas e suas principais características, perfil dos estabelecimentos comerciais, finanças públicas, infraestrutura de acessos (rodoviários, ferroviários e outros), além de informações relacionadas ao melhoramento urbano, alfabetização da população e quantidade de estabelecimentos bancários (BNB, 1956). O referido plano acarretou a seleção de 17 municípios.

Adicionalmente, durante a primeira década de operação da Instituição, como forma de auxiliar o funcionamento e descentralizar os

serviços ofertados, foram abertos escritórios distribuídos pelo território. Os escritórios eram pequenas unidades de operação destinadas a servir localidades desassistidas pelo crédito bancário e representavam braços do BNB no interior. Diante do desenvolvimento das operações dos escritórios instalados, o conselho consultivo, no ano de 1955, opinou favoravelmente ao plano da diretoria de transformá-los em agências (BNB, 1956).

Eram 12 os municípios detentores de escritórios que se converteram em agências durante a década de 1950, os quais ascenderam à nova condição em três datas distintas. No primeiro grupo se encontravam os municípios de Juazeiro do Norte (CE) e Pau dos Ferros (RN), transformados em agência em 01.10.1957; no segundo constavam as cidades de Cícero Dantas (BA), Itaporanga (PB) e Surubim (PE), transformados em 02.01.1958; e o terceiro e último grupo formado por Andaraí (BA), Angicos (RN), Limoeiro do Norte (CE), Nova Russas, no Ceará (Foto 7), Petrolina (BA), Simões Dias (SE) e Sousa (PB), que passaram a agências bancárias em 02.01.1959. O então escritório sediado em Mata Grande (AL) foi convertido em agência em 01.07.1960 (BNB, 2021c).

**Foto 7 – Fachada da Agência de Nova Russas (CE) - 1969**



Fonte: Acervo Histórico do BNB (2022).

De acordo com os comunicados publicados pelo BNB durante os anos 1950, a instalação dessas unidades se deu de forma gradativa, obedecendo às limitações de recursos humanos, físicos e financeiros. A expansão ao longo do tempo foi guiada pela busca de alocação eficiente dos recursos, respeitando a necessidade de treinamento de pessoal, de autorização legal para o funcionamento, de construções e adaptações de prédios, de compras de materiais e equipamentos (BNB, 1958). À medida que as primeiras agências garantiam a descentralização das atividades pelo interior, ocorriam ajustes em termos de locais, sedes físicas, modificações nas jurisdições, criação de cargos e funções, alocação de servidores, criação de centro de produtividade e formação de pessoal, sistemas de treinamento e promoção de carreira e delimitação das atribuições das diretorias, entre outros.

No ano de 1961 foi aprovado o II Plano de Expansão de Agências, prevendo a instalação de 15 novas unidades que foram efetivadas até 1964. Nesse momento, após pouco mais de uma década desde sua abertura, o BNB contava com uma cobertura física espalhada por 56 municípios (BNB, 2021c).

A consolidação do BNB no espaço foi concomitante com o aumento da demanda e da multiplicidade de programas que passavam a ser operacionalizados, evidenciando-se a necessidade de uma descentralização dos postos físicos em busca de maior eficácia na atuação. Assim, em cumprimento à determinação da Administração, o ETENE elaborou um estudo amplo, construído ao longo de anos, que subsidiou o III Plano de Expansão das Unidades Operadoras. Esse novo plano de expansão foi aprovado no ano de 1968.

De acordo com o referido Plano, a partir de então, os municípios a receberem agência bancária da Instituição deveriam atender aos seguintes requisitos: relevante participação relativa na população total e ausência de agências do Banco do Brasil e do próprio BNB. Assim, após a aplicação desses primeiros critérios, selecionaram-se municípios de acordo com índices que congregavam aspectos demográficos, econômicos e locacionais, além da presença de elementos urbanos relativos ao acesso

a equipamentos e serviços (BNB, 1968). Esse levantamento foi realizado utilizando-se dos dados do Censo Demográfico de 1960.

A proposta partia do pressuposto de que alguns municípios apresentam maior potencial para impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região na qual se localizam. Com base nisso, selecionou-se o município de São Luís no Maranhão para sediar uma agência. Nesse contexto e atendendo a uma nova proposta de captação de recursos extrarregionais, foram instaladas uma agência no Rio de Janeiro e outra na cidade de São Paulo, ambas fora da jurisdição da Sudene. As agências situadas nessas duas capitais se transformariam em escritórios de negócios em 2016, em função de nova readequação das estratégias institucionais do BNB.

Até 1978, ano de publicação do plano de expansão seguinte, um total de 36 agências foram inauguradas e a cobertura de atendimento físico expandiu-se para 92 municípios<sup>13</sup>.

O IV Plano de Expansão das agências do BNB foi aprovado em 1978 e, de forma semelhante aos anteriores, foi precedido de um estudo com vistas a selecionar espaços com potencial para o desenvolvimento local e que, ao mesmo tempo, viabilizassem as atividades da Instituição. Nesse Plano, os critérios iniciais de seleção dos municípios eram: inexistência de agências do BNB e localização fora da jurisdição de agências já implantadas. Obedecendo a esses critérios iniciais, de estado a estado os municípios passaram por um processo de avaliação, levando-se em conta: dotação de serviços de água e energia elétrica, número de aparelhos telefônicos, estrutura de serviços de saúde (assistência de serviços médicos, farmacêuticos, odontologia, leitos em hospitais etc.), rede hoteleira, estabelecimentos de educação, índices de urbanização e áreas de influências, além de outros aspectos relevantes, como receitas públicas e presença de agências de outros bancos (BNB, 1978a).

.....  
13 A agência situada na cidade de Andaraí (BA) teve sua atividade encerrada no ano de 1972, sendo reinaugurada em 1983.

As informações levantadas compuseram um breve diagnóstico dos municípios, acompanhado de análises sobre as perspectivas econômicas mediante as implicações de uma eventual instalação de agência do BNB. Os estudos de viabilidade de cada município foram pontuados, de modo que os detentores de maiores pontuações foram prioritariamente selecionados (BNB, 1978a). Após a publicação do IV Plano, em 1978, e antes da publicação do V Plano, em 1982 (um intervalo de menos cinco anos), 53 novas agências foram inauguradas, de modo que, passados 30 anos desde sua fundação, o BNB se fazia presente em 145 municípios localizados dentro e fora da área de atuação da Sudene.

É importante ressaltar que, embora os planos fossem capazes de oferecer indicações acerca de localizações mais adequadas em um dado momento, nem sempre as agências nos municípios selecionados eram imediatamente instaladas. Houve casos em que agências recomendadas em planos anteriores, a exemplo dos municípios de Granja (CE) e Coroatá (MA), constantes como propostas em 1968, foram efetivadas somente em 1980 e 1983, respectivamente, ou seja, após a publicação do plano de expansão posterior.

O quinto e último plano de expansão consolidado foi aprovado em 1982, objetivando incrementar a atuação desenvolvimentista da Instituição com o aproveitamento do potencial de praças extrarregionais e desconcentração de agências em capitais nordestinas (BNB, 1982a). Nessa fase, foram inauguradas agências nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife, Salvador, João Pessoa e Natal. Nesse sentido, a busca por intermediar o apoio em áreas com deficiente atendimento bancário e em locais com potencial econômico permitiam ao Banco facilitar sua ação sobre áreas circunvizinhas.

Outro objetivo do V Plano de Expansão era colaborar com o suporte financeiro em áreas beneficiadas por programas especiais do então Ministério do Interior e de outros órgãos do governo central. Assim, alguns municípios enquadrados na circunscrição de programas como o Polonordeste e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da

Região Semiárida do Nordeste seriam amparados com a instalação de agências, dentre os quais Goiânia, Araguaína, Cuiabá, Campo Grande e Porto Velho, além de Brasília, que já detinha uma unidade em operação desde março de 1982.

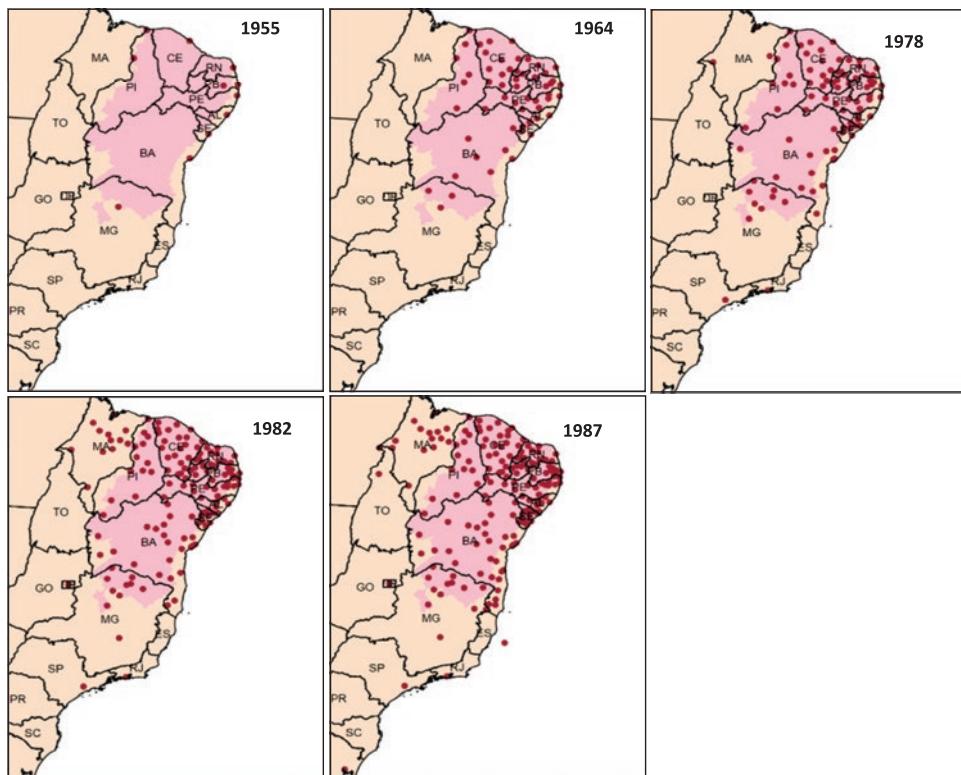
Esse ambicioso plano de expansão previa a instalação de 104 agências, das quais 70 eram unidades regionais e 34 extrarregionais. Com sua efetivação, o BNB, que já mantinha 146 agências em funcionamento, passaria a contar com 250. Não obstante, as propostas de fato efetivadas não chegaram ao total do que havia sido proposto.

Em 1987, quando a rede de agências do BNB totalizava 180 unidades em 14 estados e no Distrito Federal, uma equipe de técnicos do ETENE elaborou uma análise locacional. Oliveira e Limaverde (1987) explicam que como premissas, o estudo definia a localização a partir de critérios econômicos e sociais e pela abrangência de determinados programas ou linhas de crédito. Nessa análise, a partir de um processo de agrupamento de locais de acordo com afinidades produtivas, ponderou-se, para cada grupo definido, as variáveis econômicas e financeiras, atribuindo-se pontos às localidades. Em seguida, as localidades foram organizadas em ordem decrescente. Propunha-se que as agências do BNB deveriam coincidir com os municípios primeiramente posicionados, e a inexistência de agência no município situado na seguinte posição, na ordem decrescente, indicaria uma boa oportunidade para localização, para relocalização, ou indicaria que o município se encontra em área de influência de um polo de concentração econômica/financeira, apontando para a necessidade de análise mais detalhada sobre uma possível instalação.

Os resultados encontrados mostraram que, com exceção dos Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia, as agências do BNB apresentavam um perfil de localização em que 93,0% estavam bem localizadas. Os três estados mencionados (os maiores da Região) apresentaram índices de localização diferentes dos demais, apontando para a existência de municípios com maior potencial que aqueles onde as agências estavam instaladas (OLIVEIRA; LIMAVERDE, 1987).

O Mapa 1 mostra como as agências se expandiram no decorrer das implementações dos planos de expansão das agências físicas do BNB, desde as primeiras unidades abertas em 1956 até a vigência do último plano, datado de 1987.

**Mapa 1 – Distribuição espacial das agências do BNB – 1955-1987**



Fonte: Elaboração própria com base de dados do BNB.

À medida que avançava a consolidação da Instituição, ampliavam-se as parcerias, e a complexidade das operações exigia a aproximação do BNB em relação a clientes localizados para além do Polígono das Secas. A manutenção de agências extrarregionais respondia a essa necessidade, promovendo negócios do Banco, seja como financiador, seja como ator de planos nacionais. Dentro do marco de um planejamento integrado, a eficácia dos programas não se restringia tão somente aos municípios situados na circunscrição do BNB. Assim, ao final desse período, quando o

BNB já caminhava rumo à quarta década de existência, algumas capitais nordestinas já contavam com mais de uma agência, e as unidades fora da jurisdição do Banco somavam sete, situadas nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, Araguaína, Porto Alegre e Brasília.

Os anos que se seguiram a 1987 foram marcados por uma lógica diferente da dos anos anteriores no que tange às escolhas das sedes, e alguns eventos contribuíram para essa mudança. No contexto econômico global, a lógica neoliberal no marco do consenso de Washington delimitava um novo papel do Estado, que passava a atuar como provedor dos serviços essenciais e como regulador da atividade privada; e, no âmbito normativo legal brasileiro, a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, trouxe importantes implicações sobre a forma de funcionamento do BNB, ao assumir a condição de gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), recurso de caráter estável oriundo do governo federal, com vistas a promover o desenvolvimento regional.

As características e diretrizes do FNE abriram a possibilidade de utilização de múltiplos canais para a alocação de recursos, implicando a necessidade de redimensionamento da rede de agências. Por outro lado, em meio ao protagonismo da ideologia do livre mercado, em alguma medida as inaugurações de agências passaram a ser guiadas pela existência de viabilidades particulares, visando ao desenvolvimento rentável das atividades tipicamente bancárias.

Além do contexto marcado pela lógica neoliberal, o florescimento das tecnologias de informação e de comunicação e o avanço da nova gestão pública passavam a viabilizar e a legitimar novas formas de atuação a distância e descentralizadas. Em julho de 1990, e de uma única vez, 13 agências encerraram as atividades (BNB, 2021c). Em nível interno, expandiram-se formas alternativas de atuação como estratégia de expansão das atividades do Banco, o que funcionou, parcialmente, como meio de compensação dos encerramentos ocorridos no período.

Nesse contexto, entre os anos de 1990 e 1993, 13 agências foram inauguradas, sendo duas em Fortaleza, duas em Salvador, uma em cada uma das demais capitais nordestinas, uma em Maracanaú, município sede do distrito industrial na região metropolitana de Fortaleza, e uma unidade extrarregional na cidade de Goiânia<sup>14</sup>. Ao final de 1993, e considerando os eventuais encerramentos, a então distribuição espacial do BNB contava com 180 agências. A partir do ano seguinte, e até 2004, houve retração na quantidade de agências físicas, em função de não haver novas inaugurações e do encerramento de sete das unidades até então existentes.

O fato é que, já nos macro-objetivos dos planejamentos estratégicos da Instituição, a busca por uma proposta de atuação mais descentralizada estava presente desde os anos 1990 e perdurou até meados da década de 2000. Tal proposta combinava redução do número de agências e descentralização via utilização de instrumentos e metodologias diferenciados criados ao longo das décadas de 1990 a 2010. Destacam-se, nesse conjunto, os papéis desempenhados pelos Agentes de Desenvolvimento, pelas Agências Itinerantes e pelo Programa de Desenvolvimento Territorial (Prodeter). Diante dessas estratégias, apesar da menor quantidade de unidades operadoras em funcionamento, o BNB conseguiu ampliar seu alcance na área de jurisdição.

Com relação aos Agentes de Desenvolvimento, é importante registrar que, ainda no ano de 2000, 480 profissionais garantiam a presença do BNB em toda a sua área de atuação, articulando e mobilizando comunidades em torno das vocações econômicas (BNB, 2000). Atualmente, 177 agentes atuam na área de atuação da Instituição. Ressalte-se que o papel dos Agentes de Desenvolvimento é fundamental para o funcionamento das Agências Itinerantes e do Prodeter.

As Agências Itinerantes são levadas a municípios nos quais não existem agências físicas da Instituição. Nesse processo, o BNB alia o papel

---

14 A agência inaugurada em Goiânia foi aberta em março de 1990 e fechada em julho do mesmo ano, em meio a uma série de outros encerramentos (BNB, 2021c).

de agente de crédito à articulação para a concretização de capacitação, inovação tecnológica, políticas públicas, estratégias associativas, assistência técnica e gerencial etc., principalmente entre agricultores do Semiárido. Para se ter ideia da relevância das Agências Itinerantes, entre os anos de 2010 e 2021 ocorreram 1.113 eventos na área de atuação do BNB (BNB, 2022g). Essas Agências Itinerantes, na medida do possível, se valem também do trabalho dos agentes locais de desenvolvimento. Os referidos profissionais integram comissões responsáveis por promover a oferta de crédito, realizar palestras e proporcionar operações típicas de uma agência bancária. Parente e Zapata (1998) destacam que, nesse processo, são fundamentais as parcerias desenvolvidas com atores locais, em especial com as prefeituras.

Quanto ao Prodeter, trata-se de um instrumento criado em 2016, com o objetivo de materializar a política de desenvolvimento territorial do BNB a partir de ações regidas por um conjunto de normas e critérios que as orientam e integram, exercendo função importante na estruturação e no ganho de competitividade de diversas atividades econômicas. Uma das ações consiste em determinar, em cada território selecionado e de forma participativa, atividades produtivas prioritárias, com metas a serem alcançadas no médio prazo, devendo culminar com a elaboração e implementação de um Plano de Ação Territorial (PAT).

Até dezembro de 2021, 178 projetos do Prodeter se encontravam em execução, em fases distintas e com resultados importantes no que diz respeito à estruturação de cadeias produtivas nos territórios. Somente em 2021, foram organizados eventos em 825 municípios, contando com 10.263 participantes, dos quais 79,9% mantinham contratos de financiamentos no Banco. No acumulado desde a sua implantação, o Programa proporcionou o financiamento de mais de R\$ 2,9 bilhões (BNB, 2022g).

Além desses instrumentos, vale citar os dois principais programas de microcrédito do BNB, cujas estratégias de operacionalização são descentralizadas. Uma síntese das metodologias adotadas nesses programas é apresentada na subseção 5.4.

Retomando a temática das agências físicas, nos anos da década de 2000, algumas poucas agências foram inauguradas a partir de 2004, porém sem obedecer a critérios consolidados em um documento específico que fosse capaz de nortear uma estratégia de ampliação mais generalizada. As inaugurações obedeceram a uma lógica pontual, respondendo a demandas específicas, a exemplo do caso do município de Luís Eduardo Magalhães, no oeste baiano, em cujo espaço de abrangência estava instalada uma forte agroindústria de soja, e que demandava uma atuação mais próxima por parte do BNB. Até o mês de maio de 2010 foram inauguradas 11 agências, das quais cinco em espaços do norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e quatro nos Estados da Bahia e do Piauí (BNB, 2021d).

Ao final da década dos 2000, a elaboração de um diagnóstico mostrou que as regiões metropolitanas do Nordeste representavam em torno de 65,0% do crédito aplicado na Região. Por outro lado, o BNB contava com uma rede de 30 agências nas referidas áreas, o que correspondia a aproximadamente 2,5% do total (BNB, 2010). Decidiu-se, então, pela elaboração de novo estudo de viabilidade de mercado, dividido em duas etapas: identificação de municípios com potencial para instalação e análise da viabilidade econômico-financeira. Ademais, o Planejamento Estratégico para o período 2008-2011 contemplava o macro objetivo de “[...] ampliar a base de clientes em 40,0% por meio da implantação de agências, postos bancários, correspondentes não bancários, plataformas de autoatendimento e agências itinerantes” (BNB, 2009, p. 10).

Diante desse cenário e do bom desempenho da economia na década anterior, em junho de 2010, foi submetida à apreciação do Conselho de Administração uma Proposta de Ação Administrativa com um estudo de viabilidade econômico-financeira para a instalação de 25 novas agências. Na ocasião, o BNB dispunha de 184 agências, das quais 180 instaladas na sua área de atuação e quatro extrarregionais, sediadas em Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo (BNB, 2021d). A proposta de expansão foi guiada pela busca do aumento da rede de agências com

foco nas capitais, nas regiões metropolitanas e nas cidades de porte médio com grande potencial de negócios, além da instalação de uma agência extraregional no Espírito Santo. Os objetivos contidos nessa proposta de expansão focaram em fatores propícios ao aumento da participação no total de créditos ofertados, à elevação do percentual de agências em relação ao total e à presença em polos econômicos de cidades de porte médio carentes de unidades da Instituição (BNB, 2010).

Nova Proposta de Ação Administrativa foi encaminhada ao Conselho de Administração em março de 2012, baseada em um estudo de viabilidade econômico-financeira para a instalação de mais 18 agências. Essa proposta surgiu durante a vigência do Planejamento Estratégico 2012-2015, que contemplava a busca pelo “[...] aumento da capilaridade e dos canais de acesso virtual aos produtos do Banco” (BNB, 2012a, p. 11), expandindo o número de agências e outros canais de atendimento. Assim como a proposta apresentada em 2010, a ampliação visava a incrementar a rede de agências nas capitais e regiões metropolitanas e atender cidades de grande e médio porte com potencial de negócios, adicionando-se, nessa proposta, a busca pela melhoria da distribuição geográfica entre as praças (BNB, 2012b).

A referida seleção considerou a instalação de uma agência nos municípios com mais de 50 mil habitantes e que ainda não contavam com uma, elencando-se municípios do interior com potencial para uma segunda agência e, também, alguns municípios de menor porte com potencial para resolver problemas de cobertura geográfica (BNB, 2012b). No dia 10 de agosto de 2012, o Conselho de Administração aprovou a abertura de 83 novas unidades, legitimando tal decisão na existência de uma então reduzida rede de agências para atender uma vasta área geográfica.

Por fim, em abril de 2013, uma Proposta de Ação Administrativa, subsidiada por um estudo de mercado, mostrou a viabilidade de substituição de municípios selecionados para abrigar agências por outros cujo PIB, quantidade de empresas formais e volume de crédito

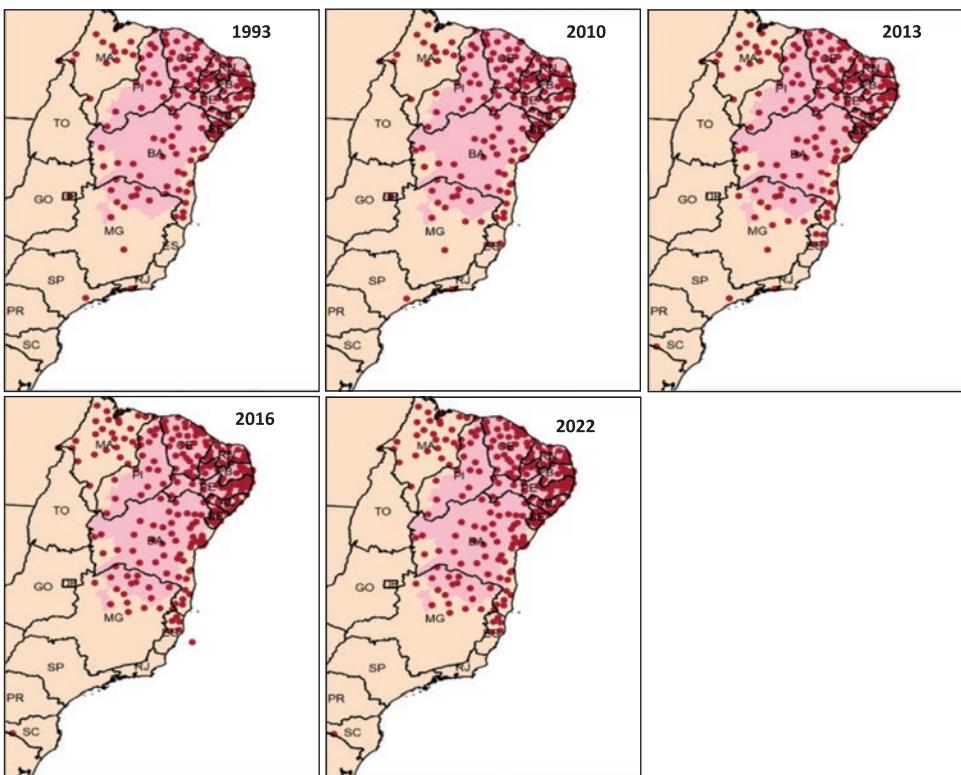
do sistema financeiro mostravam-se mais oportunos para tal (BNB, 2013a). Identificaram-se dez municípios passíveis de serem substituídos, efetivando-se o processo a partir de 2014.

Ao longo dos anos de 2011, 2012 e 2013, 47 agências foram inauguradas, empurrando a participação do BNB para patamares mais próximos aos atuais. Entre os anos de 2014 e 2016, além das dez substituições de sedes de municípios, outras 74 unidades foram instaladas. Como contraponto, em 2016, as agências extrarregionais de Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo foram extintas, sendo que as duas últimas se converteram em escritórios de negócios.

Convém destacar que durante a década de 2010, o BNB expandiu o número de agências a ritmo recorde, quebrando a lógica preponderante desde o final dos anos 1980. Dos anos de 2011 a 2016, o BNB inaugurou ou transferiu um total de 113 agências. Nessa dinâmica de intensa abertura e remanejamento, as Propostas de Ação Administrativa para localização e (re)localização das unidades operadoras centravam a atenção em aspectos mercadológicos, por meio de levantamento de dados e informações sobre concorrência com os demais bancos, áreas geográficas, quantidade média de municípios atendidos por agências, distância e condições de acessibilidade (BNB, 2013). Na definição de localidades com potencial para instalação de novas agências, foram considerados indicadores de mercado e socioeconômicos, podendo-se citar variáveis sobre população, renda, IDH, PIB, estrutura empresarial, arrecadações municipais, número de bancos instalados, volume de crédito aplicado e saldos médios de captação. Nesse processo, os estudos passaram a contar com sofisticados indicadores que apresentavam, a partir de uma classificação hierárquica, os espaços detentores de maior viabilidade e oportunidades para a expansão.

Os últimos movimentos de agências do BNB foram registrados no ano de 2017, quando ocorreu o encerramento de 19 unidades (BNB, 2021d). Atualmente, o BNB conta com 292 agências distribuídas em sua área de atuação e dois escritórios de negócios localizados nas duas maiores cidades do País, conforme mostrado no Mapa 2.

**Mapa 2 – Distribuição espacial das agências do BNB – 1993-2022**



Fonte: Elaboração própria com base de dados do BNB.

Acrescente-se que, em virtude da ampliação da área de atuação da Sudene (aprovada pela Lei Complementar 185/2021), resultante da inclusão de 81 municípios de Minas Gerais e quatro do Espírito Santo, mais cinco agências deverão ser instaladas com vistas a suprir a demanda proveniente da nova cobertura. Paralelamente ao movimento das agências bancárias físicas, a Instituição tem avançado em propostas de atendimentos e de resolução de demandas via internet, dentro de uma perspectiva de oferecer maior facilidade e comodidade a seus clientes, além de enquadrar-se nos padrões de competitividade impostos pelo mercado do setor bancário.

Se, por um lado, assiste-se ao contínuo avanço de tecnologias que introduzem mudanças radicais, a exemplo da inteligência artificial, da computação quântica, da nanotecnologia etc., por outro, a proliferação

e a repercussão da atuação das *Fintechs*<sup>15</sup> sobre a eficiência dos serviços bancários pressiona os bancos a responderem a essas mudanças de modo a manterem-se competitivos. De modo geral, essa resposta vem acompanhada de um incremento da participação nas plataformas digitais que costuma coincidir com fechamentos de agências físicas.

Atualmente, o BNB conta com distintos canais de atendimento aos clientes, dispondo de centros de relacionamento com clientes, rede de atendimento descentralizado voltado ao Agroamigo e ao Crediamigo, terminais de autoatendimento, serviço eletrônico de informação ao cidadão, além de diversos aplicativos capazes de realizar as operações via *internetbank*, de modo prático e seguro, utilizando-se de recursos de reconhecimento biométrico. Essa decisão institucional mantém aderência com os cenários elaborados em 2020 no ETENE para os anos de 2020 a 2024, que apontam o percentual significativo de 75,0% dos brasileiros entre 18 e 35 anos com propensão a adotar os serviços das contas digitais (BNB, 2020).

Por fim, cabe ressaltar que a rede de agências físicas do BNB foi, durante muitas décadas, seu principal instrumento de cobertura e de presença no território. Embora mudanças tenham acontecido com o avanço da tecnologia, tais agências ainda têm significativa relevância no contexto regional. Daí a importância de se compreender os mecanismos que levaram à sua atual configuração e, como mostrado aqui, as decisões têm sido marcadamente subsidiadas por estudos técnicos respaldados por dados e informações oficiais desde o primeiro plano de expansão aprovado em 1956. Por outro lado, o movimento de expansão de agências bancárias, ao longo dos 70 anos de história do BNB, tem sido subsidiado por estudos de viabilidade que atenderam a critérios cambiantes no tempo, por influência da conjuntura nacional. Essa rede de agências tem atuado em consonância com os critérios definidos na carteira de crédito da Instituição, cuja evolução é explicada a seguir.

---

15 *Fintechs* são empresas que introduzem inovações por meio do uso intenso de tecnologia.

## **5.2 A estruturação da carteira de crédito**

As atribuições concedidas ao BNB, instituição de finalidades múltiplas, moldam o perfil das linhas de crédito e dos programas que se incorporam à sua carteira ao longo do tempo. O cumprimento do papel fundamental de banco de desenvolvimento é atrelado à execução de atividades típicas de um banco comercial, tendo em vista a necessidade de gerar recursos de forma autônoma. No início de suas atividades, a necessidade de capitalização visava à cobertura de custos com manutenção e à conservação de índices de liquidez suficientemente elevados, com vistas a subsidiar operações no médio e longo prazos, assim como as de alto risco e com taxas de juros mais baixas, evidenciando a importância de guiar as operações por critérios econômicos.

Ao longo da sua primeira década de atuação, o BNB disponibilizou quatro carteiras divididas entre os grupos de Crédito Geral e de Crédito Especializado. Por meio dessas linhas, a Instituição poderia cumprir a função principal de desenvolver a indústria e o setor rural visando a aumentos de produção e de produtividade, além de reaparelhar, modernizar e instalar novas empresas ofertando assistência financeira de médio e longo prazos. Como banco comercial, concedia empréstimos de curto prazo voltados à manutenção e suporte à comercialização (BNB, 1973).

Fernandes (2006) argumenta que, embora as funções de banco de desenvolvimento baseiem-se, fundamentalmente, nos suportes oferecidos pelos créditos rural, industrial e cooperativo, a opção do BNB pelo crédito comercial foi importante porque contava com a expertise dos funcionários do Banco do Brasil, cedidos à Instituição em sua fase de estruturação. Além disso, o modus operandi dessa modalidade viabilizaria um processo de mais rápida capitalização, por ser um crédito ordinário de curto prazo, servindo, inclusive, como apoio às outras fontes de crédito.

Em paralelo à atuação por meio de linhas de crédito ordinárias, eventuais linhas de crédito e programas eram incorporados à medida

que surgiam necessidades conjunturais e/ou adequações de alinhamento aos planos extrarregionais. Foi o caso da linha de crédito de emergência destinada a agricultores do Polígono das Secas na ocasião da seca de 1958, quando o BNB e o Banco do Brasil foram autorizados a conceder os recursos por meio da Lei 3.471, de 1958.

A concessão do crédito rural contou com parcerias estratégicas, como a da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (Ancar)<sup>16</sup>, que desde o início de sua ação contribuía com os esforços do BNB de conjugar oferta de crédito rural especializado e assistência técnica. Tal conjugação configurou-se como inovação no sentido em que foi a primeira vez que uma instituição de crédito se ocupou dessa função (BNB, 1957). Assim como a priorização do crédito rural especializado, o BNB centrou a atenção na promoção de investimentos industriais no Nordeste, tendo em vista a centralidade do papel desses investimentos na geração de externalidades e na promoção do desenvolvimento territorial.

A partir de 1960, o projeto de desenvolvimento nacional centrado no estímulo à transformação do País, baseado na industrialização e num processo de urbanização, alcançava todas as regiões. No Nordeste, as necessidades de adequação regional a esse novo projeto guiaram, também, as atuações do BNB. Assim, no início dos anos 1960, foram incorporados os Programas de Financiamento de Serviços Básicos (1961) e de Serviços de Abastecimento de Água e Esgoto em seis cidades do Nordeste (1963), este último promovido em conjunto com a Sudene, utilizando recursos provenientes de empréstimos junto ao BID (BNB, 1964). Antes do final da segunda década, desde a instituição do BNB, foram incorporados programas de assistência especializada à pecuária (1966) e à média e pequena indústria (1967).

---

16 Criada em 1954 por iniciativa do BNB, juntamente com outras entidades regionais, a Ancar partia de uma experiência desenvolvida em Minas Gerais e objetivava “[...] executar, no Nordeste, um programa de extensão rural e crédito supervisionado [...]” (BARBOSA, 1979, p. 278).

Para prover de recursos a cada vez mais diversificada oferta de programas, constituíram-se, ao longo dos anos, fundos de procedência nacional e internacional, dentre os quais podem ser citados: Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (Finagri); Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR); Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (Fundag); Fundo para o Desenvolvimento da Pecuária (Fundepe); Fundo de Democratização do Capital das Empresas (Fundece); Fundo para Investimentos Sociais (Funinso); Fundo para Financiamento de Importação de Bens de Produção (Fibep); e Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (Fidene), substituído pelo Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), em 1974.

O BNB tampouco atuava de forma isolada na promoção dos projetos e programas sob sua responsabilidade. Em meio à consolidação institucional e à incorporação de diversos programas em prol do desenvolvimento da Região, diversas parcerias estratégicas técnicas e financeiras se firmaram durante as primeiras décadas, podendo-se citar, além da já mencionada Ancar: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 1954; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1955; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1970.

A década de 1970 e os primeiros anos de 1980 foram especialmente movimentados em termos de inclusão dos mais variados programas. O início desse período foi marcado pelo bom momento econômico experimentado durante o Milagre. No bojo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e da consolidação de um Brasil de fato urbanizado, houve maior esforço no sentido de integração nacional. Novos programas e fundos foram incorporados ou readaptados, e novas parcerias se consolidaram, de modo a incrementar a eficiência da intervenção do BNB.

Foram diversos os planos e programas administrados pelo BNB ou dos quais o Banco participou ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980. As incorporações desses planos, em regra, eram precedidas de estudos técnicos que justificavam suas inclusões, levando-se em consideração as capacidades de geração de empregos, de aumento de produtividade, de

melhoria da qualidade de vida e de aproveitamento de potencialidades locais, assim como o uso eficiente dos recursos.

O BNB desenvolveu importante papel na concessão de empréstimos para a administração pública. A partir de 1973 e até o final da década, estados e municípios contaram com financiamentos, obtidos por meio de celebração de convênios, com vistas a subsidiar projetos relacionados a saneamento, água, eletricidades, entre outros serviços de interesse público. Conforme BNB (1973), a proposta central desses financiamentos era o de oferecer estabilidade aos recursos para o desenvolvimento de projetos públicos, servindo como fonte de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).

O Quadro 1, a seguir, apresenta uma lista não exaustiva de programas ofertados pelo BNB nos anos de 1970 a 1987. Ou seja, trata-se de programas efetivados antes da promulgação da Carta Magna de 1988 e, portanto, anteriores à criação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que viria a ser administrado pela Instituição. A diversidade de programas oferecidos nesse período pelo BNB era consoante com as fontes de recursos utilizadas. De acordo com o relatório de gestão, publicado em 1987, o BNB contava com mais de 40 programas financiados com distintas fontes de recursos próprios, nacionais (Bacen, Banco Nacional de Habitação, Caixa Econômica Federal etc.) e estrangeiros (BID, BIRD, Banco Mundial).

**Quadro 1 – Programas selecionados ofertados pelo BNB (1970-1987)**

<b>Programas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Início</b>
Programa de Eletrificação Rural	Financiar, através de cooperativas, a implantação de redes de energia elétrica de baixa tensão, os sistemas de transformação e equipamentos eletro rurais.	1970
PIS – Programa de Integração Social	Instalação, ampliação, modernização ou reforma de empresa industrial.	1971
Programa de Financiamentos Especiais a Pequenos e Médios Produtores Rurais	Aumento da produtividade agrícola mediante o emprego de novos processos produtivos e utilização de insumos modernos.	1971
Programa de Financiamento de Estudos de Projetos	Realização de estudos referentes a programas e/ou projetos de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.	1972
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste	Facilitar o acesso à terra, criar melhores condições de emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Sudam e Sudene.	1972
REGIR – Subprograma Financiamento ou Refinanciamento do Capital de Giro das Empresas Produtoras de Materiais de Construção	Acelerar as obras destinadas à habitação em geral e reduzir o custo da construção.	1972
FUNDURBANO – Programa de Apoio à Infraestrutura dos Grandes Centros Urbanos do Nordeste	Financiamento de estudos e projetos e para apoio à infraestrutura dos grandes centros urbanos.	1973
PROAGRO – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária	Exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio ou investimento, para cujo cumprimento venha a ficar impedido pela ocorrência de fenômenos extraordinários.	1973
Programa de Financiamento do Setor Hoteleiro do Nordeste	Instalação, ampliação, modernização ou reforma de empresa hoteleira.	1973
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste	Promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste com o sentido de polos agrícolas e agropecuários.	1975

<b>Programas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Início</b>
Projeto Sertanejo ou Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste	Organizar as unidades de produção para reduzir as vulnerabilidades às adversidades climáticas, intensificação do nível de atividades e empregos nas unidades agrícolas e desenvolvimento de serviços de apoio ao desenvolvimento agrícola para complementar o esforço de resistência local.	1976
PROÁLCOOL – Programa Nacional do Álcool	Atendimentos das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos.	1977
PDAN – Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste	Estimular o desenvolvimento e a diversificação da agroindústria regional, propiciando a integração vertical da agropecuária e ensejando a criação de oportunidades para a ascensão horizontal e vertical do emprego no setor agrícola.	1978
PROCAL – Programa Nacional de Calcário Agrícola	Difundir a prática de correção da acidez dos solos e a elevação progressiva da utilização de corretivos.	1978
PRODAGRI – Programa de Desenvolvimento Agroindustrial	Concessão de apoio financeiro e técnico à modernização e expansão de empresas agroindustriais, tendo em vista promover maior integração vertical da produção agropecuária e incentivar o beneficiamento das matérias-primas regionais.	1981
Programa de Incentivo a Caprinos e Ovinos	Promover a preservação dos tipos étnicos nativos de caprinos e ovinos regionais através da formação de núcleos de reprodução em propriedades particulares, utilizando o Crédito Rural orientado.	1981
PROINE – Programa de Irrigação do Nordeste	Promoção de inovação tecnológica, obtenção de elevada produtividade das culturas e manutenção de altos rendimentos, independentemente das variações climáticas.	1986
PROCERA – Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária	Proporcionar aos pequenos produtores rurais financiamentos destinados ao desenvolvimento de suas atividades nos projetos de assentamento ou de colonização.	1987

Fontes: BNB (1972, 1974, 1978b, 1987); BRASIL (1971b, 1974, 1975); SUDENE (1979).

A promulgação da Carta Magna de 1988 abriria novas perspectivas para o BNB e para a Região, com a criação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Na subseção a seguir, descrevem-se o contexto de criação do Fundo e o papel do BNB enquanto responsável pela aplicação dos recursos alocados.

### **5.3 A criação dos Fundos Constitucionais e a administração do FNE**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 promoveu importantes avanços para a política de desenvolvimento regional. A atenção à busca por um desenvolvimento mais equitativo entre as regiões foi destaque em distintos pontos da norma constitucional. No rol de seus objetivos fundamentais, consta a atuação pela redução das desigualdades regionais e erradicação da pobreza e da marginalização.

Para alcançar os objetivos pretendidos, os constituintes encarregaram-se de criar instrumentos específicos de financiamento do desenvolvimento regional, para os quais deveria ser destinada parte da arrecadação nacional. Trata-se dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). A proposta fundamental dos Fundos Constitucionais era a de proporcionar mais estabilidade às fontes de recursos, funcionando, especialmente, como garantia aos projetos que necessitassem de investimentos mais sustentáveis.

Importante assinalar que o BNB exerceu papel fundamental no processo de criação dos Fundos, principalmente no que se refere ao FNE, ao constituir uma equipe permanente de funcionários do ETENE em Brasília para prestar assessoramento técnico aos constituintes da bancada nordestina, desde as discussões iniciais até a elaboração do Projeto que resultou em sua criação.

De acordo com as diretrizes, referidas na Lei nº 7.827, de 27.02.1989, os recursos que compõem o FNE devem ser originários do repasse de

1,8% da receita líquida arrecadada do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, além dos resultados operacionais e da vinculação constitucional de que a metade dos recursos seja aplicada na região do Semiárido nordestino.

Os recursos destinados ao FNE são estáveis, ou seja, não se sujeitam às injunções de ordem de políticas econômicas conjunturais. De acordo com o plano contábil do FNE (BNB, 1992), o BNB deve destacar o Fundo como fonte específica de recursos com ativos, passivos e patrimônio líquido próprios, de modo a não se confundir com outros recursos, sendo vedada, inclusive, a sua utilização em substituição a outras fontes. O Banco gerencia um sistema de informação unificado por meio do qual há a obtenção e o acompanhamento de dados confiáveis a respeito de ingressos, resultados operacionais incorporados ao Fundo, operações contratadas, investimentos gerados, empresas assistidas, empregos gerados e incremento da produção e da renda a partir dos empréstimos concedidos, entre outras informações.

No marco dos objetivos do Fundo, a dimensão espacial ganhou relevante destaque, traduzida na explicitação da preocupação pela desconcentração geográfica e setorial dos investimentos. De acordo com as diretrizes estabelecidas para o FNE, a seleção das regiões deve beneficiar aquelas que mais necessitam da intervenção pública, incluídas zonas com alta potencialidade econômica (polos naturais ou planejados) ou deprimidas que precisem de incentivos. Além disso, o Fundo deve atuar de modo proativo, buscando conjugar crédito com assistência técnica, assessoria financeira e administrativa, orientação tecnológica, capacitação empresarial e formação de recursos humanos por meio de políticas diferenciadas de financiamento.

O FNE deve atender às necessidades de crédito das empresas regionais, em especial dos segmentos de micro, pequenos e médios empreendimentos, abarcando distintos objetivos relacionados com inovação tecnológica, incentivo ao desenvolvimento regional, ao aumento da produtividade, da competitividade e da rentabilidade, além de financiar o desenvolvimento e a adoção de soluções adequadas ao Semiárido (BNB, 1988).

As aplicações do FNE devem estar integradas ao Plano de Desenvolvimento Regional, ter uma perspectiva de atuação de longo prazo no sentido de promoção de mudanças estruturais e de promoção de programas com enfoques participativos, seja em coordenação com os demais atores do desenvolvimento regional, seja com a adoção de metodologia pensada no planejamento participativo. Os resultados fins das aplicações do Fundo devem guiar-se pela geração de empregos, aumento da renda e da produção.

Por ter se tornado o principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Nordeste, o FNE foi incorporado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada em 2007. Portanto, o Fundo tornou-se um dos pilares do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). Dessa forma, os objetivos do FNE mantêm aderência à missão institucional do BNB, e suas diretrizes consideraram pontos envolvendo a necessidade de adequação a um planejamento integrado. Além disso, a garantia de recursos estáveis para operacionalização do Fundo tem contribuído para o melhor planejamento da ação do BNB, organizada a partir de diversos programas construídos ao longo dos anos, destinados a apoiar os diversos setores econômicos, tais como agropecuária e agroindústria, indústria, turismo, artesanato, cultura, comércio, serviços e infraestrutura, dentre outros, priorizando as pequenas e médias empresas. Desde o início de sua operacionalização, anualmente é realizado o planejamento das aplicações no âmbito dos diversos programas, sendo submetido à aprovação do Conselho Deliberativo da Sudene. Da mesma forma, Relatórios de Resultados e Impactos são elaborados anualmente e submetidos ao Conselho.

Ressalte-se que o planejamento da primeira programação do FNE foi orientado por um amplo estudo prévio realizado pelo ETENE entre os anos de 1989 e 1990, denominado Diretrizes para o Plano de Ação do BNB: 1991-1995, composto por sete volumes com diagnósticos sobre os setores primário, secundário, terciário, público, infraestrutura econômica e social, desenvolvimento científico e tecnológico, além de cenários para a

economia nordestina. Com base nesse estudo, foi elaborada a programação inicial do FNE (Foto 8), constituída de 15 programas (BNB, 1990).

**Foto 8 - Seminário do ETENE para discussão da programação inicial do FNE - 1993**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

Tal programação tem evoluído ao longo do tempo, seja por ajustes nos programas existentes, seja pela criação de novas linhas de crédito que se mostram necessárias, sempre obedecendo aos princípios norteadores do Fundo.

Em 2022, 15 programas são operacionalizados com recursos do FNE, permitindo-lhe larga abrangência setorial (BNB, 2022a): FNE Rural (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste), FNE Irrigação (Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada), FNE Aquipesca (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca do Nordeste), FNE Profrota Pesqueira (Programa de Financiamento à Aquisição e Modernização da Frota Pesqueira), FNE Agrin (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste), FNE Proatur (Programa de Apoio ao Turismo Regional), Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste (FNE Industrial), FNE Comércio e Serviços (Programa de Financiamento para os Setores Comercial e de Serviços), FNE Proinfra (Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste), FNE Inovação (Programa de Financiamento à Inovação), FNE

Verde (Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental), FNE MPE (Programa de Financiamento às Micro e Pequenas Empresas e a Empreendimentos Individuais), FNE P-Fies (Programa de Financiamento Estudantil), FNE PNMPO (Programa de Apoio ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado Urbano), Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Esses programas cumprem objetivos estratégicos e primordiais para o desenvolvimento da Região, na medida em que apoiam a inovação, a dinamização e a diversificação produtiva, a segurança hídrica e a conservação ambiental, além da educação e do desenvolvimento das capacidades humanas<sup>17</sup>.

Pode-se assegurar, portanto, que a década de 1990 se constituiu como um período bastante intenso e importante no processo de consolidação do que é o BNB nos anos 2020. A Instituição passou a contar com recursos estáveis, os programas se diversificaram e se espalharam por diferentes setores da economia, e pequenas empresas foram instaladas em parques tecnológicos. Esses apoios, como mostrado acima, têm sido materializados por meio dos mais diferentes programas de crédito especializado e de programas de apoio mais abrangentes. Sem desconsiderar a relevância de cada um desses programas, alguns merecem destaque, a exemplo do FNE Sol (subprograma do FNE Verde) e do FNE Startup (subprograma do FNE Inovação), em função do espírito inovativo de ambos.

O FNE Sol representa uma inovação no campo do financiamento de energias renováveis, na medida em que: (a) permite o apoio também a pessoas físicas, que podem adquirir o seu próprio sistema de geração de energia para consumo próprio ou para locação; e (b) contribui para a sustentabilidade ambiental da matriz energética nordestina, disseminando

.....  
17 Importante registrar que as aplicações do FNE são objeto de contínuas auditorias tanto por instâncias internas da Instituição quanto por órgãos de controle externo (TCU, CGU), que buscam monitorar o grau de eficiência, impactos e adequação na aplicação de tais recursos no território.

a geração de energia limpa. Apesar de tratar-se de programa relativamente jovem, observam-se aplicações crescentes no tempo – em 2021, o volume contratado (aproximadamente R\$ 134,0 milhões) superou em 18,0% o ano de 2020 (BNB, 2022c).

O FNE *Startup* é uma das linhas de crédito mais recentes do BNB. Criada em fevereiro de 2018, objetiva inovar no fomento ao empreendedorismo no Nordeste, financiando startups de base tecnológica, além de atrair e manter na Região profissionais e modelos de negócios com alto potencial de crescimento. Trata-se de programa com potencial de crescimento, tendo contratado, em 2021, o volume de R\$ 624,0 milhões.

Além desses programas, cabe mencionar o Pronaf, também executado com recursos do FNE, pelo papel relevante exercido no apoio à agricultura familiar, principalmente a partir de 2005, quando passou a ser operacionalizado com uso da metodologia inovadora do Agroamigo. Ao lado do Crediamigo, esse programa compõe a política de microcrédito produtivo e orientado do BNB. O detalhamento das metodologias e os principais resultados de ambos os programas são apresentados na subseção a seguir.

## **5.4 A experiência exitosa de microcrédito produtivo e orientado**

O BNB incorporou o microcrédito em sua carteira no ano de 1998, quando da criação e operacionalização do Crediamigo, um programa destinado a microempreendedores informais do meio urbano. Mais recentemente, no ano de 2005, foi criado o Agroamigo, uma metodologia para operacionalizar o Pronaf, baseada naquela utilizada no Crediamigo, porém adaptada às especificidades do rural e da agricultura familiar da área de atuação da Instituição. Ambos os programas foram gestados em cenários de exclusão, nos quais era premente a criação de um ambiente institucional e operacional favorável ao acesso de segmentos mais vulneráveis aos serviços financeiros, em particular, ao crédito.

Com foco na atenção ao público das classes D e E, esses programas buscam expandir a capilaridade e responder ao amplo alcance da demanda. Para tanto, adotam metodologias específicas levando os serviços por meio de centenas de pontos de oferta de microcrédito que são distribuídos no espaço. Contribuem, consideravelmente, para o tamanho e a importância do BNB atualmente. O Crediamigo, em particular, é responsável por movimentar a economia da maioria dos municípios nordestinos e do norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Ambos os programas têm gerado impactos positivos, diretos e indiretos, na realidade socioeconômica da área de atuação do BNB, dentre os quais a geração de empregos, o aumento da massa salarial, além de incrementar a arrecadação tributária, o valor bruto da produção e o valor adicionado à economia, conforme BNB (2021b).

O Crediamigo é, atualmente, uma referência nacional, além de ser considerado o maior programa de microcrédito da América Latina. Incentiva e apoia a geração de trabalho e renda, principalmente entre microempreendedores informais de menor renda do meio urbano, operando com recursos internos e do FNE. A sua metodologia de operacionalização consiste em (BNB, 2022b): (a) atendimento, por pessoas treinadas, aos empreendedores formais ou informais, com o objetivo de efetuar o levantamento socioeconômico para definição das necessidades de crédito; (b) relacionamento direto dos agentes de microcrédito com os empreendedores, no próprio local de trabalho; e (c) prestação de serviços de orientação sobre o planejamento do negócio. No ano de 2021, o Programa contratou aproximadamente 4,3 milhões de operações, o equivalente a R\$ 12,6 bilhões. Até fevereiro de 2022, registravam-se mais de 2,24 milhões de clientes ativos em sua carteira (BNB, 2022d).

O Programa Agroamigo, por seu turno, objetiva promover maior aproximação da Instituição com os agricultores familiares da sua área de atuação e, a partir da identificação prévia de suas necessidades por serviços financeiros, proporcionar-lhes um atendimento integral no

âmbito do Pronaf. Para alcançar tal objetivo, o processo metodológico do Agroamigo baseia-se nas seguintes premissas (BNB, 2019): atendimento integral ao cliente, na própria comunidade, por profissional especializado; situação anterior ao crédito verificada por meio de visita prévia à unidade de produção; unidades de produção financiadas recebem orientação e acompanhamento; análise de crédito observa os aspectos financeiro e familiar dos clientes; financiamentos são sucessivos e graduais, prezando pela fidelização do cliente; serviços complementares ao crédito são oferecidos ao cliente.

A concretização da metodologia do Agroamigo acontece com a adoção de procedimentos operacionais diferenciados, dentre os quais, o atendimento por um Assessor de Microcrédito Rural, profissional de nível médio, de preferência técnico agrícola, oriundo da própria comunidade e com vivência na zona rural. Os resultados do Agroamigo mostram a sua importância para o fortalecimento da agricultura familiar nordestina. Dados da base do BNB (BNB, 2022e) registram que o acumulado das contratações do Pronaf desde a criação dessa metodologia, em 2005, soma mais de seis milhões de operações até janeiro de 2022, o correspondente à injeção de aproximadamente R\$ 24,0 bilhões na economia. O valor por contrato, que em 2005 girava em torno de R\$ 963,3, em janeiro de 2020 era de R\$ 6.341,2.

Registre-se que, no âmbito nacional, as microfinanças entraram no radar das políticas no início dos anos 2000. Entre os anos de 2002 e 2006, foi desenvolvido um conjunto de medidas para viabilizar e estimular a bancarização da população mais carente (ALIDE, 2008), dentre as quais, a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), em 2005, que promoveria novo desenho para a agenda de microcrédito no Brasil. O Programa tem como objetivo “[...] apoiar e financiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado [...]” (BRASIL. ME, 2019, p. 1), devendo beneficiar atividades produtivas urbanas e rurais de pequeno porte, de forma coletiva ou individual. Após a

regulamentação da nova Política (PNMPO), a ação de ambos os programas do BNB (Agroamigo e Crediamigo) passou a ser fundamentada em suas diretrizes.

Desde então, as atividades de microcrédito do País contam com regras e metodologia específicas, a partir de uma orientação de Estado, sendo os bancos públicos os responsáveis pela grande parcela das aplicações. Para se ter ideia, do total aplicado em microcrédito no País, em 2018, 91,0% (R\$ 9,359 bilhões) foram originários de bancos públicos (Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Caixa Econômica Federal), correspondendo a 89,8% dos contratos firmados. O BNB foi responsável pelo maior volume de aplicações (87,0% do total) e de contratos (85,7% do total). Dentre os bancos públicos, o BNB concentrou 95,7% do valor contratado (BRASIL. ME, 2019).

## **6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo teve o objetivo de resgatar alguns dos aspectos mais relevantes da trajetória de consolidação do BNB, desde a sua criação em 1952. A Instituição foi gestada em meio à implantação de um projeto de modernização, em que avançavam a industrialização e o processo de urbanização nacional. Nasceu a partir da constatação de que tal projeto esbarrava na desvantagem regional do Nordeste, em função de suas vulnerabilidades (climáticas, sociais e econômicas), em particular, na sua porção semiárida, que naquela ocasião concentrava alguns dos piores indicadores do País.

Até aquele momento, as ações públicas no Nordeste baseavam-se em soluções de emergência assistencial e/ou de engenharia hidráulica na perspectiva de combate à seca, implantadas de forma assistemática, pois dependiam da disponibilidade de recursos e do empenho de políticos locais com influência na esfera federal. Portanto, a Região necessitava de uma instituição de crédito com recursos estáveis e visão desenvolvimentista no sentido mais amplo. Assim, a criação do BNB representava uma

mudança de paradigma na política regional, na medida em que partia do pressuposto de que a política de combate às secas era insuficiente. Além disso, a nova instituição receberia outras duas atribuições importantes: elaborar o planejamento do Nordeste e realizar estudos sobre a economia regional, atribuições essas que seriam assumidas pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), cuja estrutura foi instalada mesmo antes de serem elaborados os programas iniciais de crédito.

Em relação à ação de planejamento no Nordeste, na ocasião considerava-se restrita a experiência em órgãos da Região, sendo a referida ação um dos fatores condicionantes da expansão do BNB. Assim, ao mesmo tempo em que o BNB se organizava internamente para atuar como instituição de crédito, o ETENE, com base nos estudos que realizava, iniciava a ação de planejamento das ações do próprio Banco e contribuía para o planejamento das diferentes instituições atuantes no Nordeste. Posteriormente, a partir de 1959, essa função de planejamento foi transferida para a Sudene, visto que, no momento de sua criação, assumiu o papel de coordenação das ações do governo federal na Região.

A necessidade de elaborar estudos decorria da carência, na esfera local, de análises sobre a economia nordestina que permitissem sua melhor compreensão. Assim, uma vez instalado o ETENE, iniciou-se a elaboração de estudos macroeconômicos e setoriais. Tais estudos subsidiaram a formulação de critérios para a alocação dos recursos e permitiram que o fenômeno das disparidades regionais fosse observado a partir de nova perspectiva, uma vez que partiam de uma análise multidisciplinar para entender os efeitos econômicos e sociais da seca. Durante esse tempo o ETENE produziu um vasto acervo bibliográfico, formado atualmente por mais de 1.500 publicações.

Ao estruturar o ETENE, o BNB criou as condições para uma intensa cooperação com a comunidade científica regional, reforçando seu compromisso com a geração de conhecimento. Assim, ao longo desses 70 anos, o ETENE realizou parcerias institucionais e cooperação técnico-

científica com a comunidade acadêmica e científica regional, nacional e internacional, iniciando pela criação de cursos e centros de qualificação superior no Nordeste. Por outro lado, fundos foram criados para operar com recursos não reembolsáveis no financiamento da inovação tecnológica (Fundeci), projetos e pesquisas socioeconômicas (FASE) e programas e projetos voltados à assistência creditícia, técnica ou social de atividades produtivas direcionadas a populações carentes. Juntos, os três fundos já financiaram em torno de 4.000 projetos em segmentos diversos (agricultura, agroindústria, indústria, biotecnologia, incubadoras e parques tecnológicos, energia renovável, recursos hídricos, pecuária, saúde, tecnologia digital, tecnologia social, dentre outros), correspondendo à injeção de mais de R\$ 170,0 milhões de recursos na área de atuação do BNB.

Ainda, no campo da inovação, vale destacar algumas das experiências mais recentes do BNB. Uma delas é a criação do Hub de Inovação Banco do Nordeste que, além de facilitar a gestão da inovação no BNB e nas empresas instaladas na Região, incentiva o empreendedorismo inovador. Levando em conta que é necessário existir uma ambiência propícia para que a inovação aconteça, foram criados espaços de *coworking* nas cidades de Fortaleza, Recife e Salvador, destinados a apoiar empresas, com foco no ecossistema e na gestão da inovação, apoiando *startups*, promovendo parcerias e circulação de conhecimentos e ideias. Em paralelo, atua o FNE *Startup*, uma linha de crédito do Programa FNE Inovação que financia *startups* de base tecnológica, atraindo e mantendo na Região profissionais e modelos de negócios com alto potencial de crescimento. O FNE Sol (subprograma do FNE Verde) também merece ser mencionado, em função de representar uma inovação no financiamento de energias renováveis para pessoas físicas, contribuindo para a disseminação da geração de energia limpa na Região.

Quanto à cobertura física regional, iniciou-se em 1954, com a instalação da primeira agência, em Fortaleza (cidade também escolhida como sede do BNB), seguindo-se outras instalações nas capitais de estados com território no Polígono das Secas. A expansão física se seguiu

nas décadas posteriores. Atualmente, o BNB conta com 292 agências bancárias distribuídas por toda a sua área de atuação, além de dois escritórios de negócios (Rio de Janeiro e São Paulo), mostrando que, apesar das mudanças proporcionadas pelo avanço tecnológico, as agências físicas ainda têm relevância significativa como instrumento de cobertura e presença no território de atuação do BNB.

Em relação à carteira de crédito, desde o início foi moldada pelas atribuições múltiplas do Banco, ou seja, um banco com papel fundamental no desenvolvimento regional (operações de médio e longo prazos, de alto risco e com taxas de juros mais baixas), atrelado a atividades típicas de banco comercial, utilizando-se de parcerias estratégicas para conjugar crédito especializado e assistência técnica.

No ano de 1988, na ocasião da promulgação da Carta Magna, novas perspectivas nasceriam para a política de crédito do BNB, a partir da criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento – dentre os quais o do Nordeste (FNE). No início dos anos 1990, o FNE passou a ser operacionalizado, sob a administração do BNB, e o planejamento de sua aplicação inicial (composta de diversos programas de crédito) foi orientado por um amplo estudo realizado no ETENE entre os anos de 1989 e 1990. Desde então, a programação é avaliada e revista anualmente, sempre obedecendo aos princípios norteadores do Fundo. Atualmente, as aplicações do FNE estão integradas ao Plano de Desenvolvimento Regional (PNDR) e acontecem no âmbito de diversos programas que lhes permitem alcançar larga abrangência setorial e cumprir objetivos estratégicos e primordiais para o desenvolvimento da Região.

Adicionalmente, dois programas merecem destaque, em função de sua relevância no combate às desigualdades econômicas e sociais: Crediamigo e Agroamigo. Criados em 1998 e 2005, respectivamente, esses programas compõem a política de microcrédito produtivo e orientado do BNB e têm proporcionado impactos sociais e econômicos (diretos e indiretos) positivos, tais como geração de empregos, aumento da massa

salarial, incremento na arrecadação tributária, no valor bruto da produção e no valor adicionado à economia. Gestados em cenários de exclusão social, ambos os programas buscam expandir a capilaridade da Instituição e são operacionalizados com metodologias diferenciadas para atender às necessidades do seu público-alvo.

Por fim, pode-se afirmar que as condições de vulnerabilidade do Nordeste melhoraram nos últimos 70 anos e a atuação do BNB foi chave para os avanços obtidos. Obviamente que os problemas atuais não são exatamente aqueles que se diagnosticaram para os anos 1950, mas continuam desafiadores, principalmente no campo da tecnologia e da infraestrutura logística, exigindo um papel cada vez mais ativo em termos de inovação. Além disso, não se podem perder de vista os riscos impostos pelas mudanças climáticas e a possibilidade de se estabelecer uma agenda que contribua para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. **Nordeste:** sugestões para uma estratégia de desenvolvimento. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2002.

ALENCAR JR., J. S. de. **Desenvolvimento do Nordeste:** O BNB, as universidades e os institutos de pesquisas econômicas. 2014. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/12/Apresentacao\\_BNB\\_2010.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/12/Apresentacao_BNB_2010.pdf). Acesso em: 18 jan. 2022.

ALMEIDA, R. **Rômulo:** voltado para o futuro (entrevistas concedidas a grupos de trabalho da Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1986.

ALVES, F. V. **Transferência de recursos via intermediação financeira:** o caso do Nordeste. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

ALVES, M. O. O Agroamigo e o público potencial do Pronaf B: uma análise do alcance a partir do cadastro socioeconômico. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 46, suplemento especial, p. 161-176, jul. 2015.

ALVES, M. O. **Agora o Nordeste vai.** Experiência de desenvolvimento local: o caso do município de Tejuçuoca, Ceará. 1999. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração Rural) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 1999.

ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARA O DESENVOLVIMENTO - ALIDE. **Microcrédito en el Banco do Nordeste do Brasil:** casos de crediamigo y agroamigo. Lima, Perú: Alide, 2008.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Resumo cenário macroeconômico.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2020. (Documento não publicado).

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **FNE - relatório de resultados e impactos:** exercício 2021. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022g.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **DSpace**. 2022f. Disponível em: <https://bnb.gov.br/s482-dspace/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Agroamigo**: relatórios e resultados. Fortaleza: BNB, 2022e. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/agroamigo/relatorios-e-resultados>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Crediamigo**: resultados. Fortaleza: BNB, 2022d. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/crediamigo/resultados>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Relatório de resultados e impactos**. Exercício 2021. Fortaleza: BNB, 2022c.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Crediamigo**: saiba mais sobre o microcrédito que dá certo. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022b. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/crediamigo/sobre>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Programação regional FNE 2022**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022a.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Histórico de agências**. Fortaleza: Ambiente de Marketing BNB, 2021d.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Levantamento de agências**. Fortaleza: Acervo Biblioteca Central BNB, 2021c.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Relatório 2020**: programas de microfinanças do Banco do Nordeste. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2021b.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Fundeci**: 50 anos – Fundo de Desenvolvimento Econômico, Científico, Tecnológico e de Inovação. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2021a. Disponível em: [https://www.bnb.gov.br/documents/8055208/9844504/Publicacao%20FUNDECI\\_50\\_Años/1780329c-5bd4-f348-a3ae-e11d01904767](https://www.bnb.gov.br/documents/8055208/9844504/Publicacao%20FUNDECI_50_Anos/1780329c-5bd4-f348-a3ae-e11d01904767). Acesso em: 09 nov. 2021.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **1012 – Manual básico**

**Agroamigo.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2019.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Nordeste 22:** estudos prospectivos (Documento Síntese). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil/Instituto Interamericano para a Agricultura, 2015.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Instalação de agências.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2013b.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Substituição de municípios para instalação de novas agências.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2013a.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Estudo de viabilidade econômico-financeira.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012b.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Programa estratégico 2012 – 2015.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012a.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Estudo de viabilidade econômico-financeira.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Revisão do programa estratégico 2008-2011 e definição do programa de ação 2009.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Política produtiva para o Nordeste:** uma proposta. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

Banco do Nordeste do Brasil - BNB. **Metodologia para avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Farol do desenvolvimento:** promovendo o desenvolvimento local no Nordeste do Brasil. Verona: Banco do Nordeste do Brasil, 2000.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Diretrizes para o plano de ação do BNB (1991-1995).** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1993. 7v. (BNB. Estudos Econômicos e Sociais).

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Plano contábil do fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE).** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1992.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1990.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Diretrizes gerais para a regulamentação interna do Fundo Constitucional de Financiamento ao setor produtivo do Nordeste.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1988.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Financiamento aos assentamentos da reforma agrária.** Folder informativo. 1987.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Subsídios para um programa de apoio à pequena e média empresa.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil/ETENE, 1984.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Programa de incentivo à ovinocaprinocultura do Nordeste.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1982b.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **V plano de expansão das agências.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1982a.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Programas, subprogramas e modalidades de crédito e financiamento do BNB.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1981.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Política de crédito rural:** realização, problemas e perspectivas. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1978b.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **IV plano de expansão das unidades operadoras.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1978a.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Eletrificação rural:** financiamento a cooperativas. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1974.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **O Programa de assistência técnica e financeira à pequena e média indústria do Nordeste do Brasil.** Bogotá: Banco do Nordeste do Brasil, 1973.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Programas de desenvolvimento: informações básicas.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1971c.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. Em “Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre la Pequeña y Mediana Industria”. **Programa de financiamento a pequenos e médios agricultores.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1971b.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Perspectivas de desenvolvimento do Nordeste até 1980.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1971a.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **III plano de expansão das unidades operadoras.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1967.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Relatório do exercício de 1964.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1964.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Comunicados VI e V2.** Fortaleza: Acervo Biblioteca Central BNB, 1958.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Expansão das unidades operadoras.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1957.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Plano de expansão das unidades operadoras.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1956.

BARBOSA, R. **O Banco do Nordeste do Brasil e o desenvolvimento econômico da Região.** Seleção, organização e notas de Nilson Holanda e Maria Olímpio Xavier. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979. Versão Impressa.

BEZERRA, F. J. A. et al. (orgs.). **Perfil socioeconômico dos estados do Nordeste.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2015. (Coleção).

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA – ME. **Programa nacional do microcrédito produtivo Orientado (PNMPO).** 2019. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/programa-nacional-do-microcredito-produtivo-orientado-pnmopo/#:~:text=Para%20os%20efeitos%20PNMPO%2C%20considera,tecnologias%20digitais%20e%20eletr%C3%B4nicas%20que>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 94.386, de 28 de maio de 1987.** 1987. Institui, no Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Fundo de Desenvolvimento Regional. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975.** Institui o Programa Nacional do Álcool e dá outros Providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974.** Institui a criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – Polonordeste. 1974. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74794-30-outubro-1974-423254-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971.** Institui o Programa de Redistribuição de Terras de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – Proterra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del1179.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1179.html). Acesso em: 01 abr. 2022.

**BRASIL. PODER EXECUTIVO. Lei 3.471, de 28 de novembro de 1958.**

Institui o crédito de emergência aos agricultores e criadores do Polígono das Secas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3471-28-novembro-1958-354881-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 abr. 2022.

**BRASIL. PODER EXECUTIVO. Decreto nº 33.644, de 24 de agosto de**

**1953.** Aprova o Projeto de Estatutos do Banco do Nordeste do Brasil S. A. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/8/1953, p. 14497 (Publicação Original). Coleção de Leis do Brasil - 1953, p. 752 Vol. 6 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-33644-24-agosto-1953-336375-norma-pe.html>. Acesso em: 17 nov. 2021.

**BRASIL. PODER EXECUTIVO. Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952.** Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. 1952. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.11.681, 24 jul.1952.

**BRASIL. PODER EXECUTIVO. Lei nº 1.348, de 10 de fevereiro de 1951.**

Dispõe sobre a revisão dos limites da área do Polígono das Secas. 1951b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1348.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1348.htm). Acesso em: 12 abr. 2022.

**BRASIL. PODER EXECUTIVO. Mensagem nº 363.** Diário do Congresso Nacional, a. 6, n. 208, 1 nov. 1951a.

**BRASIL. PODER EXECUTIVO. Constituição (1934):** Constituição

da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em: 29 mar. 2022.

**BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA – ME. Informações gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.** Informações

consolidadas do exercício de 2018. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/RELAT%93RIO-DE-EXECU%87%83O-DO-PNMPO-EXERC%8dCIO-DE-2018.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2021.

CARVALHO, J. M. M. de. (org.). **Resultados de pesquisas apoiadas pelo Fundeci.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

CASTELO BRANCO, E. **Apoio à inovação pelo Banco do Nordeste:** uma ação antecedente ao crédito para redução de riscos. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2021 (mimeo).

DUARTE, R. (org.). **A seca de 1958:** uma avaliação pelo Etene. v. 1. Fortaleza; Recife: Banco do Nordeste do Brasil; Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

FERNANDES, J. B. **Banco do Nordeste do Brasil:** retrospecto histórico, 1954-1994. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

GUILHOTO, J. J. M.; AZZONI, C. R.; ICHIHARA, S. M.; KADOTA, D. K.; HADDAD, E. A. **Matriz de insumo-produto do Nordeste e estados:** metodologia e resultados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

LEITE, P. S. **A experiência e perspectivas da cooperação técnica de Israel-Nordeste.** Fortaleza: FocosJor, 2019. Disponível em: <https://www.focus.jor.br/a-experiencia-e-perspectivas-da-cooperacao-tecnica-de-israel-nordeste-por-pedro-sisnando/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

LEITE, P. S. **Raul Barbosa no Banco do Nordeste.** Fortaleza: Gráfica LCR, 2012.

LIMA, L. et al. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE**, v. 18, p. 323-335. 2020.

MOTA, F. de O. (org.). **Recursos e necessidades do Nordeste:** um documento básico sobre a região nordestina. Recife: Banco do Nordeste do Brasil, 1964.

NERI, M. **Microcrédito:** o mistério nordestino e o grameen brasileiro. Perfil e performance do cliente do Crediamigo. Rio de Janeiro: FGV /IBRE, CPS, 2008.

NOGUEIRA, M. C. C. O **BNB: Banco do Nordeste do Brasil S/A e sua**

**importância para a Região Nordeste.** 58f. 1997. Monografia (Curso de Ciências Contábeis)-Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: UFC, 1997.

OLIVEIRA, C. M. S. de. **O Nordeste e a ação do setor público:** com um balanço da entrada e saída de recursos. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

OLIVEIRA, C. M. S. de; LIMAVERDE, J. A. **Análise locacional da rede de agências do BNB no Nordeste.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1987.

OLIVEIRA, C. M. S. de; VIANA, P. J. R. **Desenvolvimento regional:** 50 anos do BNB. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

PARENTE, S.; ZAPATA, T. **Parceria e articulação institucional para o desenvolvimento local integrado e sustentável.** Recife: Banco do Nordeste do Brasil; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1988. (Série de Cadernos Técnicos).

PINTO, A. T. O **Banco do Nordeste e a modernização regional.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977.

REBOUÇAS, O. E. Desenvolvimento do Nordeste: diagnóstico e sugestões de políticas – relatório síntese. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 10, n. 2. Abr-jun. 1979.

ROBOCK, S. H. **Projeto de planejamento global para o Nordeste do Brasil.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1955.

SILVA, A. D. O.; CONSIDERA, C. M.; MAGALHÃES, K. M. D. M.; RAMOS, R. L. O. **Matriz de insumo-produto do Nordeste - 1980 e 1985:** metodologia e resultados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1992.

SILVA, C. B. **Análise estrutural da economia nordestina.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1956.

SILVA, J. B. Fortaleza, a metrópole sertaneja do litoral. In: SILVA, J. B. da; DANTAS, E. W. C.; ZANELLA, M. E.; MEIRELES, A. J. de A. (orgs.). **Litoral**

**e Sertão, natureza e sociedade no Nordeste brasileiro.** Fortaleza: Expressão Gráfica. p. 45-54. 2006.

SOUZA, J. M. P.; NOTTINGHAM, P. T.; GONÇALVES, M. F. **Metodologia de avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. (Série Avaliação de Programas e Políticas, n. 09).

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE. Departamento de Agricultura e Abastecimento. **Relatório sintético sobre o programa de irrigação do Nordeste.** Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 1979.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Técnicas de auditoria:** Marco Lógico. Brasília: TCU, 2001. Disponível em: file:///C:/Users/f105554/Documents/FNE%2030%20Anos\_Efic%C3%A1cia%20efici%C3%A1ncia%20e%20efetividade/Sobre%20avalia%C3%A7%C3%A3o/Marco%20L%C3%B3gico%20TCU.PDF. Acesso em: 14 mar. 2019.

## CAPÍTULO IV

# O Banco do Nordeste, as artes e a cultura<sup>1</sup>

► Jacqueline Rocha Lima Medeiros

► Murilo Albuquerque Custódio

## 1 | HISTÓRICO DA RELAÇÃO DO BNB COM AS ARTES E A CULTURA

O Banco do Nordeste, como principal instituição para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, parte de uma conceituação ampla de desenvolvimento por considerar a arte e a cultura como pressupostos básicos para sua atuação. Define em seu Estatuto Social que apoiará a cultura como forma de desenvolvimento e na constituição de fundo específico, nos seus artigos 3º, 4º e 54º:

O Banco estimulará a pesquisa científica, tecnológica, econômica e social, e apoiará atividades socioambientais e **culturais**, diretamente e/ou em parceria com outras entidades. (art. 3º, §6º)

Cooperar com outros órgãos e entidades vinculados aos problemas da Região para a execução de projetos que contribuam para o seu desenvolvimento econômico, social e **cultural** (art. 4º, alínea III).

1 A principal fonte de pesquisa para elaboração deste texto foi o Acervo Histórico do BNB, pelo que agradecemos as contribuições inestimáveis da equipe que compõe a Célula de Gestão da Cultura: Luciano Sá, Francisco Mascarenhas, Juliana Coelho, Messias Rodrigues, Daniel Alencar, Reydon Gadelha e Charlyne Cavalcante.

O Banco poderá destinar recursos para a constituição de fundos específicos, observados os limites de verbas fixados em Assembleia Geral e a regulamentação aprovada pela Diretoria Executiva, tendo em vista apoiar o desenvolvimento das iniciativas a seguir indicadas, mantidas pelo Banco ou por outras instituições, desde que apresentem relevância para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste.

VI - Atividades culturais. (art. 54, alínea VI). (BNB, 2022, grifo nosso).

Atualmente, o BNB tem como base de atuação para o desenvolvimento da cultura:

- A democratização do acesso às manifestações artístico culturais;
- O apoio à produção, fruição, circulação e formação artístico-culturais;
- A concessão de crédito às atividades econômicas da área cultural, visando ao fortalecimento de cadeias produtivas da cultura;
- O incentivo à realização de estudos e pesquisas sobre a cultura, em suas dimensões econômica e social, para o desenvolvimento da Região.

Desde o início do seu funcionamento, o Banco do Nordeste vem se relacionando com as artes, seja por meio de aquisições de obras de arte (as primeiras serviram para compor a ambientação das unidades administrativas da Instituição), seja por meio de saraus que eram realizados nas inaugurações das agências, entre 1955 e 1960, pelo jornalista e poeta Rogaciano Leite (informação verbal)<sup>2</sup>.

.....  
2 Informação fornecida por Helena Roraima, filha e guardião do acervo de Rogaciano Leite, em 19/04/2022.

Os primeiros passos da atuação, atendendo ao Estatuto Social da Instituição, foram por meio de patrocínios a manifestações culturais que eram geridos pelo então Departamento de Assessoria do Gabinete da Presidência. Como exemplos, podem-se citar os patrocínios para a primeira edição da Antologia de Literatura de Cordel, em 1982 (com reedição em 1987), para o filme Luzia Homem, inspirado no romance homônimo de Domingos Olímpio<sup>3</sup>, com direção de Luís Carlos Barreto e música do cearense Ednardo, premiado no festival de Gramado de 1988, e para a reimpressão do importante álbum de xilogravura Ritos, Danças e Folguedos do Nordeste, do artista Zenon Barreto, em 1996. Vê-se claramente que o foco dos patrocínios do Banco era nas produções sobre o Nordeste.

Com o advento da Lei nº 7.505/86<sup>4</sup>, que dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico, mais recursos foram alocados em patrocínios de publicação de livros, LPs musicais, concursos literários e filmes. Prestou-se, ainda, significativo apoio financeiro à restauração de prédios históricos, como a do Teatro José de Alencar<sup>5</sup>, em Fortaleza, em 1990.

- .....
- 3 O filme é uma viagem poética ao universo mítico de uma mulher dividida entre o amor e a vingança. A paisagem do sertão cearense em um filme com história popular, tom novelesco, épico no comportamento do personagem e social na questão da terra, na seca de 1877.
  - 4 Chamada de Lei Sarney (Lei 7.505/86), que até 1990 permitiu abater do imposto de renda doações (100,0%), patrocínios (80,0%) e investimentos (50,0%) em cultura (BRASIL. PODER EXECUTIVO, 1986). José Sarney apresentou essa proposta pela primeira vez em 1972, em seu primeiro mandato como senador. Devido às dificuldades de implementar uma parceria público-privada em plena ditadura militar, não conseguiu aprovação. No ano seguinte tentou mais duas vezes. Em 1980, fez mais dois projetos similares, que também foram arquivados com a alegação de que eram inconstitucionais. Como presidente da República, em 1986, pôde enfim transformar sua ideia em realidade, por meio de decreto. Em 1990, a Lei Sarney foi eliminada pelo governo Collor. Um ano depois, no entanto, criou-se a Lei Rouanet, que, não por acaso, tem a seguinte apresentação: "Restabelece princípios da Lei 7.505, de 2 de julho de 1986" (BRASIL. PODER EXECUTIVO, 1991).
  - 5 Referência artística e turística nacional, o Teatro José de Alencar desempenha importantes papéis na vida cultural cearense. Na qualidade de teatro-monumento, oferece programação cénica e diversificada pauta de atividades socioculturais no eixo central da cidade de Fortaleza.

A presença de bancos nos patrocínios culturais no Brasil, por meio da Lei de Renúncia Fiscal, impulsionou a Diretoria de Recursos Humanos e Patrimoniais (DIREP) a acatar sugestões do funcionalismo de propor à Presidência a criação de um espaço cultural com a finalidade de formar e favorecer a interação entre os bnbeanos<sup>6</sup> e a comunidade, pelos laços da cultura. O projeto de implantação da Agência Cultural BNB tentou atender a essa demanda.

Assim, a partir de um estudo preliminar do grupo de trabalho (GT) formado por representantes do Gabinete da Presidência (Gapre), da Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil (AFBNB) e do BNB Clube<sup>7</sup> de Fortaleza, a proposta da DIREP recebeu apoio da Presidência, consubstanciando-se na Resolução nº 165, de 13 de janeiro de 1989, assinada pelo então presidente José Pereira e Silva, com os seguintes objetivos:

- Prover o funcionalismo e a comunidade de informações culturais da Região, pesquisando e divulgando as diversas manifestações artísticas e tradicionais;
- Proporcionar ao funcionalismo oportunidades e condições de participar de palestras, exibições de filmes de arte, exposições, peças teatrais, concertos, shows, dentre outros;
- Incentivar entre os servidores o surgimento de manifestações artístico-culturais;
- Promover concursos, festivais, exposições e outros eventos culturais com caráter competitivo, como forma de descobrir o potencial artístico dos funcionários do Banco;
- Inserir nos treinamentos do Banco atividades artísticas.

.....  
6 Funcionários do BNB.

7 Entidade associativa dos funcionários do BNB.

A Resolução instituiu uma comissão para a implantação de um Espaço Cultural, ainda sem a denominação de Agência Cultural, com o prazo de 90 dias, formada por representantes do Capre, da DIREP e do BNB Clube, com as seguintes atribuições:

- Coordenar ampla campanha de divulgação interna e externa;
- Realizar debates e pesquisa com o funcionalismo do Banco, Caixa de Assistência Médica dos funcionários do BNB (Camed) e Caixa de Previdência dos funcionários do BNB (Capef), com vistas a reunir sugestões para a atuação do Espaço Cultural;
- Identificar instituições culturais e estimular a participação das entidades BNB Clube, AFBNB e AABNB (Associação Funcionários dos Aposentados do BNB) para realização de convênios de parcerias nas ações culturais;
- Realizar estudos para a criação de uma fundação do BNB voltada para a cultura.

Iniciou-se, assim, o primeiro período de ampliação das ações de incentivo à cultura nordestina pelo Banco do Nordeste (Figura 1). Para tanto, adotou-se uma metodologia que favorecia o envolvimento dos funcionários e das diversas áreas do Banco, das entidades AFBNB, AABNB e BNB Clubes, desde a etapa de planejamento. As ações foram iniciadas em 23 de janeiro de 1989, com o evento de lançamento na sede Aldeota do BNB Clube de Fortaleza, com a presença da diretoria e funcionários do Banco, membros da AFBNB, artistas cearenses, representantes das Secretarias de Cultura do Estado e do Município e dirigentes dos espaços culturais da cidade (BNB, 1989a, 1989b).

A finalidade principal do evento foi de tornar pública a iniciativa do Banco. Na oportunidade, foi aberta a exposição do artista cearense Zenon Barreto, patrocinada pelo BNB Clube, com a aquisição pelo Banco de todas as esculturas expostas, passando a compor o Acervo Artístico da Instituição.

Figura 1 – Folder de divulgação da Agência Cultural BNB



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

## **2 | A AGÊNCIA CULTURAL DO BANCO DO NORDESTE (ACBNB)**

Em 03 de fevereiro de 1989, com o objetivo de escolher um nome que identificasse o Espaço Cultural do BNB, realizou-se o concurso denominado Cultura dá Prêmio, por meio do periódico interno do Banco, denominado Notícias (BNB, 1989a), tendo como público-alvo os colaboradores do Banco, Camed, Capef, AABNB, AFBNB e BNB Clubes. Para gerar um envolvimento maior, os formulários foram enviados individualmente para cada funcionário, e o vencedor foi agraciado com duas passagens aéreas para qualquer cidade do Brasil. Foram apresentadas 772 sugestões, propostas por 265 colaboradores do Banco, e a mais pontuada foi Agência Cultural BNB, com mais de 63,0% de sugestões, tendo seu resultado divulgado em 16 de setembro de 1989 (BNB, 1989c). Além das sugestões de nomes, a pesquisa buscou conhecer as expectativas do público interno quanto à atuação da Agência Cultural, as quais serviram de subsídios para programas futuros.

Outro método de divulgar e obter sugestões foi por meio de encontros promovidos em Fortaleza e Recife, no Seminário Estadual da AFBNB, com a presença de funcionários das agências do Estado de Pernambuco e da cidade de Juazeiro do Norte. Dentre os assuntos debatidos, destacam-se a proposta de um plano de aquisição de obras artísticas para o Acervo BNB, o levantamento dos talentos artísticos dos colaboradores e a interiorização das atividades. Do ponto de vista do processo, houve propostas para que a ACBNB passasse a gerenciar o Acervo Histórico e as Bibliotecas do Banco.

Dando sequência às atividades, o grupo de trabalho visitou várias outras instituições que trabalhavam com cultura, para conhecimento das experiências existentes: em Fortaleza, a Teleceará<sup>8</sup> e a Universidade de Fortaleza (Unifor); em Brasília, a Caixa Cultural e o Banco do Brasil; em Belo

---

<sup>8</sup> Telecomunicações do Ceará S.A. foi a empresa operadora de telefonia do sistema Telebrás no Estado do Ceará antes do processo de privatização, em julho de 1998.

Horizonte, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, BDMG Cultural; e em Recife, o Bandepe<sup>9</sup>.

A ACBNB foi inaugurada em 1989 (Figuras 2 e 3) e passou a funcionar nas salas do denominado Centro Cultural Afonso Albuquerque Lima<sup>10</sup>, onde hoje funciona a Universidade Corporativa, no Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas (CAPGV), em Fortaleza.

**Figura 2 – Marca da ACBNB e inauguração no Centro Cultural Afonso Albuquerque (Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas)**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

**Figura 3 – Lançamento oficial da Agência Cultural (ACBNB) no BNB Clube de Fortaleza, com a exposição do artista Zenon Barreto – 23 de fevereiro 1989**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

9 O Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe) foi um banco público estadual de Pernambuco, fundado em 1966 e privatizado em 1998.

10 Apesar do nome, nunca funcionou como um centro cultural. As salas estavam à disposição do Capre sendo utilizadas raramente quando da realização de eventos com a presença de autoridades governamentais ou federais.

A localização em área restrita para circulação do público em geral não seria um problema, pois as atividades artísticas seriam realizadas nos equipamentos culturais em cada local parceiro do Banco e no auditório do seu Centro Administrativo.

A primeira programação, exclusivamente pensada para os funcionários, foi o programa de incentivo à leitura e o Projeto “Quarta-feira”, com apresentações teatrais ou de músicas no CAPGV, durante o intervalo de almoço, das 13h00 às 13h50.

### **3 | O CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO CULTURAL DO NORDESTE (CEDIC)**

Após a criação da Agência Cultural BNB, o Banco realizou ações nas comemorações dos seus 40 anos, em 1992, a partir da criação do Grupo de Trabalho 40 anos BNB (Figura 4) pela Resolução da Presidência nº 0300, de 07 de janeiro de 1992. Entre as ações previstas pela Resolução, estavam as promoções culturais de criação e implantação do Centro de Desenvolvimento e Informação Cultural do Nordeste (Cedic), além de ações na literatura e na música.

**Figura 4 – Equipe do GT 40 anos BNB(\*)**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

(\*) Integrantes do grupo, da esquerda para direita: Sônia Leal, Silvia Valente, Paulo Brandão, Daniel Helônio, Henilton Menezes, Antonieta Bezerra e Gabriel Azevedo.

A programação cultural dos 40 anos do Banco aconteceu em todos os municípios com agências do Banco do Nordeste, sendo realizados concertos de música erudita, mostras de filmes com temática nordestina, doação de livros infanto-juvenis a bibliotecas públicas do interior nordestino. Também houve o lançamento de um carimbo comemorativo e a criação do Cedic, em outubro de 1992. Em carta direcionada à Presidência do BNB, o Cedic apresenta uma avaliação das atividades culturais promovidas:

A comemoração dos 40 anos, tal como foi concebida e executada, privilegiou a missão desenvolvimentista do Banco e chegou à comunidade em forma de programas de caráter educativo inquestionável. A receptividade de clientes, autoridades, meios artísticos e o público em geral, atestam o quanto a programação escolhida repercutiu bem, preenchendo um espaço diferenciado e carente patrocínios construtivos.  
Depoimentos nesse sentido [...] traduzem pontos como: O BNB está dando um exemplo que deveria ser seguido por todas as empresas; Chega a ser espantoso que uma empresa, aqui do Nordeste, tenha esse tipo de visão; O BNB está nos oferecendo um espetáculo de primeiro mundo; O Banco está incentivando nossos talentos [...] (CEDIC, 1992b, p. 1).

Especificamente com os concertos, a ação do Banco resgatou o trabalho das orquestras sinfônicas (Figura 5) e escolas de música das capitais nordestinas, equipando esses grupos, fornecendo-lhes condições profissionais para apresentações em locais públicos e, para algumas delas, de se apresentarem em outras cidades nordestinas. Talentos que, em geral, eram desconhecidos do público local. Participaram os seguintes grupos:

- Camerata Instrumental de Teresina;
- Escola de Música do Estado do Maranhão;
- Orquestra Armorial de Câmara do Recife;
- Orquestra de Câmara da Universidade Federal de Alagoas;

- Orquestra Sinfônica da Bahia;
- Orquestra Sinfônica da Paraíba;
- Orquestra Sinfônica de Recife;
- Orquestra Sinfônica do Rio Grande do Norte;
- Orquestra Sinfônica de Sergipe.

Destacam-se também a mostra BNB Nordeste no Cinema, que percorreu as nove capitais e 11 cidades do interior nordestino, com filmes que abordam a temática nordestina e que não são apresentados no circuito comercial de cinema, e a doação de 15.402 livros infanto-juvenis para 151 bibliotecas dos municípios com agências do Banco.

Nesse momento, as ações culturais passavam a ser planejadas e mais bem estruturadas, com um olhar mais abrangente que a Agência Cultural BNB, melhor qualificando a atuação do Banco internamente e junto ao público em geral. Assim foram estabelecidas diretrizes, orçamentos e um trabalho integrado com a área de comunicação que elevou o patamar do BNB nas mídias positivas.

**Figura 5 – Orquestra Armorial de Recife em concerto realizado no âmbito das comemorações dos 40 anos do BNB**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

O Cedic (1992a), muitas vezes denominado de Centro Cultural Banco do Nordeste, estava ligado diretamente à Presidência do Banco e chegou com o objetivo de tornar mais efetiva a contribuição da Instituição ao desenvolvimento artístico cultural da Região. Desta feita, o foco da ação passou a ser em três linhas: Cultura e Desenvolvimento, Cultura e Informação e Cultura e Marketing.

### **3.1 Cultura e Desenvolvimento**

Na Cultura e Desenvolvimento, a intenção era de relacionar de forma mais direta a arte e a cultura com as áreas de financiamento do Banco, como um instrumento de promoção de mudanças, de “promoção de ações culturais integradas ao trabalho operacional do Banco na área de desenvolvimento regional” (CEDIC, 1994, p. 2).

Para isso, o Cedic planejou diagnosticar junto às áreas operacionais do Banco as dificuldades na implementação dos programas de crédito, para que fosse realizada a promoção da cultura junto às comunidades foco dos programas. Também realizou, no ano de 1993, a elaboração da primeira Política de Desenvolvimento do Acervo Artístico, com o objetivo de conservar e divulgar a arte da Região, mas também de compor a ambientação dos espaços da administração do Banco.

### **3.2 Cultura e Informação**

A linha Cultura e Informação justificou-se pelo pouco uso da cultura como facilitadora das ações de desenvolvimento e pelo desconhecimento e carência de informações sobre o fazer artístico da Região, demandando a criação de um sistema de informações amplas sobre a arte e cultura no Nordeste. O objetivo era armazenar, recuperar e divulgar essas informações para a comunidade geral, na forma de um banco de dados, buscando ser um centro de referência sobre a cultura nordestina, como apresentado em matéria especial do Notícias (BNB, 1993b).

### **3.3 Cultura e Marketing**

No plano de Cultura e Marketing, havia o objetivo de desenvolverem-se ações promocionais de caráter cultural, de forma a consolidar a imagem e a marca institucional do Banco junto à comunidade nordestina. No plano de trabalho constava: conhecer experiências públicas e privadas, realizar patrocínios exclusivos a eventos culturais nas cidades onde o Banco mantinha agências e instituir prêmios de aquisição nos salões oficiais de arte das principais cidades nordestinas, ampliando-se, assim, o escopo do projeto inicial para o fomento à produção artística e incentivo à formação de público.

No plano das realizações, aconteceu o Seminário Retorno Financeiro no Marketing Cultural, em 1993, conforme folder de divulgação apresentado na Figura 6.

De um lado, a crescente utilização do marketing cultural via manifestações artísticas como forma de sedimentar marcas e imagens das grandes empresas nacionais e, do outro, o desconhecimento da legislação de incentivo à cultura, fizeram surgir a necessidade de instrumentalizar empresários, pessoas físicas e agentes culturais para utilização dos benefícios e posterior comprometimento com a melhoria do perfil cultural do Estado do Ceará. Paulo Sérgio Duarte, coordenador da Secretaria Estadual de Programas Especiais do Rio de Janeiro, no painel que apresentou (Política Cultural e Financiamento de Cultura), argumentou:

Se os maiores centros financeiros do mundo – Japão, EUA e Europa – investem maciçamente em cultura, até como meio para deixar transparecer sua potência, por que as empresas que são microcentros financeiros não podem destinar parcelas de seus investimentos à cultura? (CEDIC, 1993b, p. 7).

**Figura 6 – Folder do Seminário  
Retorno Financeiro no  
Marketing Cultural – 1993**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

O Seminário foi uma resposta a questionamentos como os de Paulo Sérgio. Com os slogans “Sua empresa só tem a ganhar” e “Cultura é investimento com retorno financeiro garantido”, foi um evento de grande porte na cidade de Fortaleza, com a mobilização de empresários e agentes culturais, realizado em vários espaços parceiros, como os auditórios da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec), da Bolsa de Valores Regional do Ceará e do Clube dos Diretores Lojistas (CDL), o CAPGV e os jardins do Palácio da Abolição. Essa ação resultou de um esforço conjunto do BNB, das Secretarias de Cultura do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, do Banco do Estado do Ceará e do Instituto Equatorial de Cultura Contemporânea (IECC).

Com quatro painéis temáticos e duas oficinas proferidos por especialistas em nível nacional, apresentaram-se experiências com empresários que já investiam em cultura na promoção dos seus produtos e serviços.

A importância do evento foi reconhecida na mesa de abertura (Figura 7) presidida por João Alves de Melo (presidente do BNB), com a presença do presidente do Banco do Estado do Ceará e dos secretários da Cultura do Estado do Ceará e da Prefeitura de Fortaleza:

Todo e qualquer processo de desenvolvimento que não considerar o elemento cultural estará fadado ao fracasso. [...] Dentro dessa visão de abrir os caminhos do desenvolvimento,

de preparar solos férteis para novas sementes, esperamos que esses nossos encontros continuem contribuindo para mostrar aos empresários que investir em cultura dá lucro; aos artistas e produtores, gostaríamos de completar [...] que capacitar-se, aparelhar-se profissionalmente para a relação com as empresas é um excelente filão a ser trabalhado. (MELO, 1993).

**Figura 7 – Mesa de abertura do Seminário Retorno Financeiro no Marketing Cultural - 1993 (\*)**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

(\*) Ao centro o ex-presidente do BNB João Alves de Melo.

Segundo o Cedic (1993a) o Seminário ocupou espaço significativo na mídia: 2.900 cm de coluna de jornal impresso, quatro horas em televisão aberta e duas horas em rádio. Como resultado, o Cedic elencou a aglutinação de esforços entre instituições, intercâmbio de conhecimentos, aproximação entre o empresariado e o Banco pelo tema cultura, capacitação de 150 agentes culturais e treinamento de funcionários do BNB.

Era uma época em que surgia ainda o termo “marketing cultural”. No entanto, as empresas estavam elegendo novos canais de comunicação com o seu público, trocando as formas tradicionais de publicidade e propaganda por instrumentos segmentados, que as colocassem em condições de serem identificadas com os valores da comunidade onde atuavam. O marketing cultural acontece quando uma atividade negocial busca identificar novas formas de ganho, levando o nome, produtos, serviços

e ideias de uma empresa a determinado público consumidor de um evento cultural. O Banco do Nordeste foi o pioneiro em debater o tema em Fortaleza.

As ações do Cedic se estenderam a dois pontos relacionados ao patrocínio a projetos culturais. O primeiro foi o estabelecimento de critérios objetivos para análise dos pleitos: relação custo/benefício, compromisso com o retorno promocional para a imagem do Banco e estímulo efetivo ao desenvolvimento das cadeias produtivas dos segmentos da arte e cultura da Região Nordeste. O segundo foi a incorporação de regras de contrapartidas para o fortalecimento das cadeias produtivas locais, com a utilização de mão de obra local, além de ter cláusula contratual de merchandising do BNB.

O primeiro patrocínio sob essas novas regras foi para o longa-metragem *O Calor da Pele*, em 1994, do cineasta Pedro Jorge de Castro<sup>11</sup> que, além de cumprir os critérios mencionados acima, ofereceu um treinamento para a equipe de funcionários do Núcleo de Audiovisual do Banco, mediante sua inclusão na equipe técnica de filmagem e realização de um ciclo de debates sobre o cinema brasileiro. O ciclo de debates contou com a parceria da Universidade Federal do Ceará e a participação de atores, diretores, técnicos do filme, críticos, teatrólogos e diretores de cinema locais, proporcionando aos profissionais e público em geral uma oportunidade de intercâmbio de experiências do fazer cinema.

Segundo Gabriel Azevedo (TRIBUNA DO CEARÁ, 1992), além do efeito multiplicador, havia a expectativa de que os eventos ou as obras patrocinadas contribuissem para ampliar o conhecimento cultural do povo nordestino, na medida em que permitiam o acesso de parcela maior da população.

Os recursos das atividades culturais promovidas pelo Cedic eram provenientes de patrocínios do BNB e, operacionalmente, de parcerias

.....  
11 Jorge de Castro nasceu em Aurora (CE), em 8 de maio de 1943. Cineasta, pós-doutor pela Università di Roma La Sapienza, doutor pela Universidade de São Paulo, mestre pela Università Internazionale degli Studi di Roma e graduado pela mesma instituição.

com instituições culturais. Uma solução que não ficava centralizada em Fortaleza e, ao mesmo tempo, não necessitava de uma sede física para abrigar todas as linguagens artísticas.

Ao anunciar a criação do Cedic, o então presidente do BNB, Jorge Lins Freire, afirmou que a proposta era acrescentar ao Banco a missão de catalisador das manifestações culturais nordestinas, levando-se em conta a importância da dimensão cultural no processo socioeconômico do desenvolvimento<sup>12</sup>. Via-se um incremento na atuação cultural e maior aderência à missão do BNB. Com a Agência Cultural, o foco de atuação era o público interno, desta feita, o planejamento do Cedic insere explicitamente a instalação de espaços culturais com promoção de eventos artísticos-culturais e educacionais nos locais onde o Banco priorizava seus investimentos. Era um embrião dos Centros Culturais de hoje. Em homenagem ao Cedic, o poeta e funcionário do BNB, Adeilton, escreveu:

Banco do Nordeste tua força não está só em números  
Chegou o tempo da nossa cultura  
Nessa casa a luta é dura  
Banco do Nordeste tua força é tua arte,  
No artista tu provaste,  
Dentro da programação e do espaço que criaste.  
Banco do Nordeste,  
A cultura me fascina, como os olhos da menina  
A poesia me ensina a sonhar, viver e amar,  
Banco do Nordeste a cultura é do povo nordestino  
Povo que tem coração cristalino.  
(Adeilton, poeta funcionário, em homenagem ao Cedic).

O Cedic teve a coordenação do funcionário Gabriel Azevedo<sup>13</sup>, que tinha ampla atuação na área cultural e reconhecimento público. Sua nomeação foi amplamente comemorada e difundida nas mídias impressas da Região. Gabriel coordenou o elenco das atividades culturais realizadas

.....  
12 Release para imprensa.

13 Gabriel Azevedo é pernambucano, formado em Filosofia, professor universitário na Faculdade de Juazeiro (BA) e do Crato (CE). Vem de família com tradição cultural (é irmão do músico Geraldo Azevedo).

no GT 40 anos do Banco, que culminou com a criação do Cedic, e declarou que essas comemorações do Banco, que transcorreram por todo o ano de 1992, facilitaram o planejamento de uma atuação mais organizada (TRIBUNA DO CEARÁ, 1992). O projeto do Cedic ficou aguardando até 07 de agosto de 1996, quando foi criado o Centro Cultural BNB (CCBNB) e seu Comitê Consultivo<sup>14</sup>.

## 4 | O CENTRO CULTURAL DO BANCO DO NORDESTE (CCBNB)

O CCBNB foi criado por meio da Resolução da Diretoria nº 5106, com o objetivo de fortalecer o papel do Banco na promoção do desenvolvimento cultural da Região, incentivando diretamente a geração de emprego e renda dos segmentos culturais e inserindo agentes culturais no mercado produtivo formal. Para essa etapa inicial, foram implantados 12 programas, abrangendo museologia, artes cênicas, cinema e vídeo, artes plásticas e música, abertos ao público gratuitamente. Foi criado como um equipamento formador de plateias, parceiro de produtores culturais e artistas regionais, estimulando as manifestações artísticas e a fruição da cultura, fortalecendo a identidade cultural nordestina e democratizando o acesso à cultura para as pessoas da Região Nordeste, apoiando o Banco do Nordeste em sua função de desenvolvimento. Em 1999, o então presidente do BNB, Byron Queiroz, declarou que:

A decisão empresarial de instalar um equipamento do porte e com as funções do Centro Cultural Banco do Nordeste guarda consonância com a estratégia de desenvolvimento da empresa, centrada na estruturação das principais atividades identificadas como vocações econômicas regionais. Ao promover a qualificação de plateias, o Banco abre novos mercados para os artistas, fortalece a cultura nordestina e agrupa valor aos investimentos em turismo, onde o patrimônio cultural desponta como diferencial competitivo na consolidação de novos roteiros (BNB, 1993a, p. 2).

.....  
14 O Comitê Consultivo do CCBNB foi criado por meio da Resolução da Presidência nº 0475, com os principais objetivos de dar suporte à articulação institucional do Banco, relativa às atividades de informação e documentação, definir política de aquisição do Acervo Artístico e analisar a programação do CCBNB.

Para materializar esse posicionamento do Banco, partiu-se para a construção da nova identidade de marca, sendo criada em 1998 a marca do Centro Cultural Banco do Nordeste, sob a justificativa de que a cultura era um diferencial do Banco que impulsionava o desenvolvimento e os negócios (Figura 8).

**Figura 8 – Fachada do CCBNB Fortaleza, Marca Centro Cultural Banco do Nordeste e recepção do equipamento**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

A atualização da marca ocorreu em 2010 com a mudança do posicionamento institucional, sendo o Centro Cultural do Banco do Nordeste incluído como marca estratégica, junto às marcas Crediamigo e Agroamigo, conforme apresentado na Figura 9.

**Figura 9 – Marcas estratégicas do Crediamigo, Agroamigo e Centro Cultural do Banco do Nordeste**



Fonte: Manual de Marcas BNB.

O Centro Cultural Banco do Nordeste Fortaleza foi o pioneiro do Banco, sendo instalado nos andares térreo, 1º, 2º e 3º do Edifício Raul Barbosa, na antiga sede administrativa do Banco, na Rua Floriano Peixoto, 941. Vivenciou várias transformações, adaptações e ampliação de suas ações no período de 1998 a 2011, até a mudança de endereço para sua atual localização<sup>15</sup>, Rua Conde D'Eu, 560, Centro. Desde então, o CCBNB vem mantendo suas atividades no centro da cidade, contribuindo para

.....  
15 Por meio da parceria da Prefeitura Municipal de Fortaleza que cedeu o prédio por 20 anos.

a revitalização do bairro e inserindo de forma ativa o grande desafio das metrópoles de estancar e reverter a degradação socio-urbanística da contemporaneidade. Na comemoração dos 10 anos do CCBNB, o então presidente do BNB, Roberto Smith, fez as seguintes declarações:

É um trabalho realizado com a convicção de que o desenvolvimento sustentável não pode prescindir da valorização da cultura e de seus agentes, bem como da formação de cidadãos conscientes e responsáveis por seu papel transformador do lugar onde vivem.

Iniciando suas ações [em sede própria e orçamento próprio] em 1998, o CCBNB vivenciou várias transformações, adaptações e, principalmente, a ampliação de suas ações ao longo de sua história (CCBNB, 2010, p. 2).

Buscando alcançar o objetivo inicial de expansão da instalação de equipamentos culturais nos demais estados da área de atuação, com as mesmas características operacionais e estratégicas do Centro Cultural de Fortaleza, foram inaugurados os Centros Culturais do Cariri, sediado em Juazeiro do Norte, no ano de 2006, e da Paraíba, sediado no município de Sousa, no ano de 2007 (Figura 10).

**Figura 10 – Fachadas dos Centros Culturais de Fortaleza (atual), do Cariri e de Sousa**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

Por sua vez, a programação desses centros culturais vem privilegiando a diversidade e a amplitude de alcance da cultura, dando ênfase a artistas fora do circuito de evidência do mercado, considerando que a arte feita no Brasil, e principalmente no Nordeste, consegue atingir níveis de recepção nacional e internacional. Com isso, procura-se diminuir os índices de desigualdade regional, influenciados pela valoração binária do que é o erudito e do que é o popular. Assim, a produção brasileira vem se destacando pelo modo inusitado em romper padrões, seja por gerar novas possibilidades de leitura histórica ou por colocar em xeque muitos conceitos e ideias pré-concebidos a respeito das dinâmicas culturais de um suposto ‘centro’ e ‘periferia’, do local e do global, assim como do erudito e do popular.

A escolha das atividades que compõem a programação dos Centros Culturais Banco do Nordeste ocorre de três formas:

- Chamada pública: o Banco do Nordeste lança edital e seleciona atividades relacionadas às linguagens artísticas trabalhadas;
- Escolha direta: a equipe de cada unidade avalia as propostas com base na aderência temática mensal, possibilitando diálogo com a população local, e na disponibilidade de agenda dos artistas;
- Parcerias institucionais: atividades provenientes de parceiros institucionais.

Outro ponto importante a ser destacado nesses equipamentos é a existência de bibliotecas que disponibilizam um acervo de publicações para consultas e empréstimos ao público em geral, além de salas de estudo individual e coletivo e salas para exibição de filmes. São espaços amplamente acessados pela população em geral.

Observando a dinâmica das cadeias produtivas das artes, os Centros Culturais do Banco do Nordeste são espaços que fortalecem a circulação da produção artística, principalmente dos agentes produtivos dos estados

onde estão instalados. São mais de 500 atividades realizadas anualmente por cada equipamento, nas linguagens artísticas das artes cênicas, artes visuais, audiovisual, literatura e música, incluindo em cada uma delas atividades relacionadas ao patrimônio e à formação.

Tomando como exemplo o Centro Cultural da Paraíba, em Sousa, a regularidade com que artistas da capital João Pessoa e de Campina Grande, importantes cidades do Estado, circulam pelo Sertão aumentou significativamente após o início do seu funcionamento. O equipamento funciona como um agente de desenvolvimento, conseguindo dialogar com diversas instituições parceiras da Paraíba, fazendo com que se amplie a circulação da produção artística.

Essa ampliação ocorre de maneira mais forte no Ceará, que abriga dois dos três equipamentos culturais, conseguindo realizar de maneira mais fluida as trocas entre a capital e a região do Cariri, que é o segundo adensamento populacional do Estado.

Assim, os Centros Culturais Banco do Nordeste, ao mesmo tempo que possibilitam a fruição artística e cultural, têm fortalecido a imagem do Banco do Nordeste como instituição que movimenta a economia regional incentivando o mercado artístico.

## 5 | OS ESPAÇOS NORDESTE

O Espaço Nordeste foi criado para ser um canal de atendimento diferenciado que integrava ações de negócios, culturais e de cidadania. Atuou no período de 2009 a 2015, juntando esforços com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC)<sup>16</sup>, para ampliar o apoio às políticas governamen-

.....  
16 Fundado em 1993, o Instituto Nordeste Cidadania (INEC) é uma Organização da Sociedade Civil (OSC), qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) desde 2003, que tem como foco principal o desenvolvimento sustentável de comunidades na Região Nordeste do Brasil.

tais e tendo como base a inclusão social e cultural, a dinâmica econômica, o meio ambiente e a melhoria dos indicadores econômicos e sociais.

Dessa parceria surgiu um projeto para promover a descentralização do acesso à cultura aliada à inclusão social, levando-se em conta também a bancarização nos municípios onde havia carência de agências bancárias, facilitando o acesso a micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais, bem como a micro e pequenas empresas.

A ideia foi consolidada com a proposta de criação de pontos de atendimento diferenciados do Banco, denominados Espaços Nordeste, reunindo em um só espaço físico ações voltadas para negócios e atividades socioculturais. Os Espaços Nordeste tinham duas vertentes de atuação:

- **Negocial**, promovendo a inclusão bancária com foco no atendimento aos microempreendedores urbanos e rurais e micro e pequenas empresas, consistia num espaço destinado à prestação de serviços e suporte à realização de negócios; e
- **Sociocultural**, proporcionando a inclusão digital, inclusão social e inclusão cultural, contribuindo para geração de trabalho e renda. Um espaço sociocultural que fortalecia a cidadania e preenchia lacunas na oferta de bens e serviços culturais e, ao mesmo tempo, desenvolvia um trabalho com foco na estruturação de diversas cadeias produtivas, visando a estruturar e organizar os atores locais.

Segundo a Proposta de Ação Administrativa 2010/718-056, “as iniciativas de transformação dos espaços territoriais de baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) tendiam a ter mais efetividade quando existia um esforço em complementar o crescimento econômico e priorizar a inclusão social e cultural”. Essa premissa norteava as estratégias aplicadas nos Espaços Nordeste, a fim de oferecer às comunidades excluídas condições de expressão e promover a cultura como elemento

de integração social. Essas unidades diferenciadas ofereciam à população local e ao Banco os seguintes benefícios:

Para a população local:

- Contribuição para fortalecimento da identidade cultural;
- Inclusão bancária, social, cultural e digital e sentimento de pertencimento das comunidades;
- Geração de trabalho e renda.

Para o BNB:

- Aumento da capilaridade – maior presença do Banco em sua área de atuação;
- Potencial para geração de novos negócios;
- Fortalecimento da imagem institucional;
- Melhoria no atendimento aos clientes com a redução de deslocamentos;
- Fortalecimento das relações institucionais – poderes públicos municipal, estadual e federal;
- Melhoria no gerenciamento das carteiras de clientes, com foco no atendimento a MPE, microempreendedores urbanos e rurais.

Nos seis anos de atuação dos Espaços Nordeste, o BNB colocou em funcionamento 30 equipamentos distribuídos nos estados da sua área de atuação, conforme a seguir:

- Alagoas – Marechal Deodoro;
- Bahia – Euclides da Cunha, Amargosa, Lençóis, Jeremoabo, Mairi e Rio de Contas;
- Ceará – Tamboril, Mauriti e Pacoti;
- Espírito Santo – Ecoporanga e Pinheiros;
- Maranhão – Carolina, Barreirinhas e Amarante;
- Minas Gerais – São Francisco, Rio Pardo de Minas, Serro e Joáima;
- Paraíba – Gurinhém, Barra de Santa Rosa, Princesa Isabel, São Bento e Cabaceiras;
- Pernambuco – Brejo da Madre de Deus, Águas Belas e Itamaracá;
- Piauí – Pedro Segundo e Guaribas;
- Rio Grande do Norte – Parelhas.

A coordenação executiva dos Espaços Nordeste era exercida pela Área de Gerenciamento Estratégico do Ambiente de Marketing do BNB e pelo INEC. Cada unidade era gerenciada pela agência mais próxima e a área da Gestão da Cultura do Banco do Nordeste coordenava as atividades relacionadas à programação cultural. Na Figura 11, imagens de alguns desses Espaços.

**Figura 11 – Imagens dos Espaços Nordeste de Serro (MG), Cabaceiras (PB), Tamboril (CE) e Euclides da Cunha (BA)**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

## **6 | O PROGRAMA BANCO DO NORDESTE DE CULTURA**

Ampliando a forma democrática de acesso aos recursos que são destinados anualmente ao desenvolvimento da cultura, o Banco realizou, entre 2005 e 2012, o Programa BNB de Cultura, conforme Menezes e Menezes ([2010?]). Patrocinou 1.596 projetos, com um montante de R\$ 31,17 milhões. O Programa selecionou projetos culturais para apoio direto do BNB, focado na necessidade de acesso da comunidade nordestina aos bens culturais e no incremento das oportunidades de criação, circulação e consumo da arte e cultura, com os seguintes objetivos:

- Consolidar a imagem do Banco como empresa socialmente responsável, atuando no processo de patrocínio cultural de forma profissional e ética;

- Investir os recursos de publicidade disponíveis para a cultura em atividades de interesse da Região Nordeste;
- Promover a participação da comunidade nos projetos apoiados pelo Banco;
- Apoiar a realização de projetos culturais que estão fora da evidência do mercado;
- Priorizar patrocínio em municípios de pequeno e médio porte, na 1<sup>a</sup> Edição; municípios com até 100 mil habitantes, na 2<sup>a</sup> Edição; e, a partir de 2010, em municípios com IDH abaixo da média do Nordeste e/ou Índice de Exclusão Social (IES) acima da média do Nordeste.

O primeiro momento da criação do Programa BNB de Cultura foi a realização de um diagnóstico, com base no histórico de patrocínios do Banco. A Instituição tinha grande volume de apoio financeiro para a cultura da Região, oferecido desde a sua instalação, em Fortaleza, em 1954. Foi feito um levantamento das ações realizadas até 2004. Nessa pesquisa foram identificados cinco principais problemas na concessão desses patrocínios culturais:

- Processo de concessão de patrocínios culturais assistemático: não existia qualquer definição quanto ao processo de concessão de patrocínio, seja na forma de apresentação de projetos, seja na época de recebimento, definição de limites de valores ou qualquer outra sistemática mínima para essa ação do Banco;
- Dificuldade de acesso aos recursos: somente alguns poucos privilegiados tinham informações sobre a forma de acesso a esses recursos. Eram beneficiados, principalmente, os produtores mais preparados e mais conhecidos no mercado, ficando a grande maioria da produção cultural do Nordeste sem qualquer apoio financeiro do Banco;

- Ausência de critérios de análise: além de não haver uma análise das propostas de forma homogênea, não existiam critérios claros para essa análise, o que dificultava, sobremaneira, as justificativas dos motivos pelos quais alguns projetos eram patrocinados e outros não;
- Poucos resultados comprováveis: após a concessão do patrocínio, não havia acompanhamento adequado sobre os resultados obtidos, ficando restrito somente às exigências contratuais relativas à aplicação das marcas e contrapartidas oferecidas pelos beneficiários do projeto;
- Atendimento a ações pontuais: a falta de critérios claros para concessão dos patrocínios culturais promovia o financiamento de ações pontuais, realizadas sem planejamento, muitas vezes de caráter pessoal e sem interesse ou envolvimento da comunidade nordestina.

Como sugestões de soluções para esses problemas, vieram à tona as seguintes ideias:

- Prospecção de mercados e negócios no setor cultural;
- Adaptação de cartilhas de orientação do cliente para o setor cultural;
- Divulgação do Crediamigo para clientes em potencial do setor cultural.

A partir desse diagnóstico, o BNB criou um programa de patrocínios que tem como sustentação quatro premissas, nas quais estão baseadas todas as suas características. São elas:

a) Interesse do Nordeste

Pelas próprias características do BNB, um banco regional, todas

as ações patrocinadas pelo Programa foram realizadas em benefício das comunidades que estavam dentro da sua área de atuação (Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo). As ações podiam ser realizadas fora dessa área de atuação, desde que tivessem como principais beneficiários os brasileiros oriundos dessas regiões.

b) Acesso democrático

Os recursos financeiros destinados ao Programa foram acessados por todos de forma igual. As ações realizadas nos grandes centros urbanos e nos menores municípios da área de atuação do Banco tiveram a mesma possibilidade de patrocínio. Esse acesso foi facilitado, tendo como base a realidade de cada sub-região.

c) Transparência

Todas as fases de realização do Programa foram de conhecimento público e compreendidas pelos agentes culturais. Formatação dos editais, inscrições, critérios de análise, sistema de notas, comissões julgadoras, contratação, acompanhamento e resultados obtidos foram de conhecimento público.

d) Resultados positivos

Para que fosse garantido o cumprimento dos objetivos dos projetos patrocinados, o Banco acompanhou a realização de cada ação, auxiliando no enfrentamento das dificuldades que surgiram durante a sua execução, bem como divulgando os resultados alcançados para toda a comunidade.

Em todas as edições do Programa BNB de Cultura, que correspondem a oito, publicadas nos anos de 2005 a 2012, o BNB patrocinou 1.596 projetos, com mais de R\$ 31,0 milhões, distribuídos em todos os estados da área de atuação e nas linguagens trabalhadas, conforme apresentado nas tabelas 1 e 2 abaixo.

Os projetos eram selecionados por comissões em cada uma das áreas da cultura; inicialmente, as comissões eram formadas por funcionários com atuação na área cultural e, em 2007, profissionais de notório saber, externos ao Banco, somaram-se ao processo.

A apresentação de propostas ocorria em formulário com preenchimento digital ou de próprio punho, para viabilizar a inscrição dos pequenos artistas locais que ainda não tinham acesso à tecnologia da informação.

Ao longo de sua existência, o Programa passou por melhorias gradativas. Na segunda edição foi assegurado que, no mínimo, 50,0% do total dos recursos seriam destinados para projetos cujas ações seriam realizadas em municípios com até 100 mil habitantes, os recursos foram dobrados para R\$ 2,0 milhões e uma nova categoria foi contemplada, o audiovisual. A partir de 2008, foi incluída a categoria artes integradas e os recursos passaram a cerca de R\$ 3,0 milhões.

Um importante desafio aconteceu no período de 2010 a 2012, o que representou um impulso ao processo de descentralização territorial, ampliando o acesso à produção e ao consumo cultural, principalmente nos municípios menos providos de atividades/equipamentos culturais: foi a parceria firmada entre o Banco do Nordeste e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através de um convênio com o objetivo de aportar recursos para a realização de duas edições do Programa BNB de Cultura – Parceria BNDES.

Esse convênio duplicou o apoio financeiro com 50,0% dos recursos aportados pelo BNDES, totalizando um montante de R\$ 6,0 milhões para os dois primeiros anos e R\$ 8,0 milhões para 2012. Além disso, contribuiu para a ampliação do Programa, no que diz respeito ao montante de projetos inscritos e selecionados e à capilaridade das ações de fomento cultural.

As edições 2010 e 2011 envolveram o investimento financeiro de R\$ 12,0 milhões, sendo R\$ 6,0 milhões para cada instituição em cada ano do

convênio. A partir da edição de 2010, o Programa passou a ser chamado Programa BNB de Cultura – Parceria BNDES. Em 2010, foram patrocinados 251 projetos culturais, no valor total de R\$ 6,0 milhões.

**Tabela 1 – Edições do Programa BNB de Cultura: Recursos aplicados por área (2005-2012)**

<b>Área</b>	<b>Edições (valores em R\$ mil)</b>								<b>Total geral</b>
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	
Artes cênicas	470	390	500	429	599	1.100	1.141	1.241	6.365
Artes integradas	-	-	-	479	395	1.292	1.278	1.169	4.613
Artes visuais	498	336	474	468	395	758	795	884	4.609
Audiovisual	-	405	500	471	380	791	817	998	4.362
Literatura	429	366	459	473	351	817	713	837	4.445
Dança	-	-	-	-	-	-	-	496	496
Música	494	401	430	475	622	1.247	1.183	1.450	6.301
Patrimônio	-	-	-	-	-	-	-	477	477
<b>Total geral</b>	<b>1.891</b>	<b>1.899</b>	<b>2.362</b>	<b>2.795</b>	<b>2.742</b>	<b>6.006</b>	<b>5.926</b>	<b>7.553</b>	<b>31.173</b>

Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

**Tabela 2 – Edições do Programa BNB de Cultura: Quantidade de projetos contemplados por área**

<b>Área</b>	<b>Edições</b>								<b>Total geral</b>
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	
Artes cênicas	44	28	32	29	38	51	50	57	329
Artes integradas	-	-	-	31	28	51	49	46	205
Artes visuais	44	28	31	33	29	36	37	42	280
Audiovisual	-	19	23	18	14	23	21	24	142
Dança	-	-	-	-	-	-	-	19	19
Literatura	40	30	32	34	25	34	31	36	262
Música	46	30	31	34	39	56	49	57	342
Patrimônio	-	-	-	-	-	-	-	17	17
<b>Total geral</b>	<b>174</b>	<b>135</b>	<b>149</b>	<b>179</b>	<b>173</b>	<b>251</b>	<b>237</b>	<b>298</b>	<b>1.596</b>

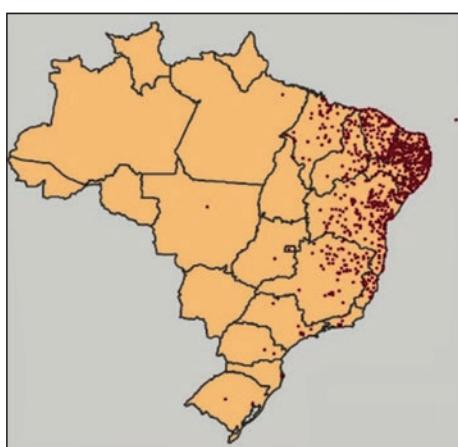
Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

Do total de projetos selecionados na Edição 2010, 37,0% se encontravam em capitais, enquanto 63,0% estavam localizados em outros municípios. Na Edição 2011, essa interiorização se intensificou, atingindo um percentual de 75,0% fora das capitais. O percentual acumulado (2010-2011) de projetos em outros municípios foi de 68,0%.

A maior interiorização do Programa BNB de Cultura – Parceria BNDES foi diretamente proporcional ao empenho na realização de oficinas preparatórias aos Editais. Nessas oficinas – realizadas por funcionários do Banco do Nordeste – foram apresentados os Editais de maneira detalhada e foram dirimidas as dúvidas com o público presente. As Figuras 12 e 13 mostram a distribuição geográfica dos projetos inscritos.

Na Figura 12, são registrados os projetos inscritos no Brasil como um todo. Verifica-se, portanto, que houve inscrição de projetos fora da área de atuação do BNB. Essas inscrições demonstram que os Editais foram amplamente divulgados e geraram interesse até mesmo fora da área de atuação da Instituição.

**Figura 12 – Projeto BNB de Cultura: distribuição geográfica dos projetos inscritos – Brasil**



● Projetos inscritos

**Figura 13 – Projeto BNB de Cultura: distribuição geográfica dos projetos inscritos – área de atuação BNB**



● Projetos inscritos

Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

Quanto ao reflexo da aplicação dos recursos por parte dos projetos patrocinados na economia local, verifica-se a contratação de serviços complementares às atividades culturais, como é o caso da confecção de vestuário e figurinos, iluminação e sonorização, os quais integram a cadeia produtiva do setor cultural, e de serviços transversais como alimentação, gráficas e transportes. Na tabela 3 podem ser observados os números alcançados com serviços contratados pelos projetos.

**Tabela 3 – Projeto BNB de Cultura: Resultados alcançados em serviços contratados (2010-2011) (\*)**

<b>Serviços contratados</b>	<b>Projetos que contrataram serviços</b>
Alimentação	129
Confecção de roupa	80
Decoração	18
Design	132
Serviços gráficos	210
Iluminação e sonorização	132
Luteria	8
Montagem de cenários e palcos	46
Segurança	9
Transporte	137
<b>Total</b>	<b>901</b>

Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

(\*) Dados atualizados até junho de 2012.

Na finalização das duas edições do Programa, O BNDES aportou um total de R\$ 5,79 milhões, patrocinando o montante de 227 projetos.

## **7 | O PROGRAMA MAIS CULTURA**

Em mais um passo no sentido da execução das políticas públicas culturais, o BNB participou do lançamento do Programa Mais Cultura, do governo federal, no dia 04 de outubro de 2007, que integrava o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo as seguintes diretrizes:

- Garantia de acesso aos bens culturais;
- Promoção da diversidade cultural e social;
- Qualificação dos ambientes sociais das cidades; e
- Geração de oportunidades de emprego e renda.

Como consequência, foi formalizado, em 21 de maio de 2009, um convênio entre BNB, INEC e Minc/FUNARTE, para implementação do Programa Mais Cultura. Esse convênio previa o investimento de R\$ 15,0 milhões em cerca de 1.200 projetos, para ações voltadas para a juventude, com valores de até 30 salários mínimos. Coube ao BNB efetivar a contratação dos projetos, bem como realizar o acompanhamento e a avaliação.

## **8 | O PROGRAMA CULTURA DA GENTE**

Em 2006, o Banco do Nordeste iniciou o Programa Cultura da Gente, ação que espelhava internamente o Programa BNB de Cultura, disponibilizando recursos para apoio a projetos artísticos desenvolvidos por seus funcionários da ativa e aposentados. O Programa apoiou projetos individuais ou coletivos, de autoria ou coautoria de funcionários e aposentados da Instituição, até o valor de R\$ 7,0 mil, nas áreas de música, artes cênicas, audiovisual, artes visuais, literatura e cultura popular. O Programa foi concretizado por iniciativa dos Ambientes de Comunicação Social, de Gestão da Cultura e de Desenvolvimento Humano, em conjunto com o Projeto de Responsabilidade Social Empresarial do BNB, tratando-se de uma ação de desenvolvimento humano e responsabilidade social corporativa do BNB. Eram objetivos do Programa Cultura da Gente:

- Elevar e motivar a autoestima e o autodesenvolvimento dos funcionários;

- Estimular e valorizar as atividades artísticas dos funcionários da ativa e aposentados do BNB;
- Divulgar os talentos artístico-culturais da Instituição;
- Promover ações de responsabilidade social corporativa, integrando a Instituição e os seus funcionários;
- Promover a cultura como vertente de desenvolvimento institucional;
- Consolidar a imagem do BNB como empresa socialmente responsável.

Como resultado, o BNB apoiou internamente 162 projetos, correspondente ao montante de R\$ 1,25 milhão. Esses projetos geraram diversos produtos e ações, como livros, espetáculos cênicos, álbuns musicais, entre outros, revelando para o público interno a produção artística dos funcionários (Tabela 4).

**Tabela 4 – Resultados alcançados em todas as edições do Programa Cultura da Gente**

<b>Linguagem</b>	<b>Total geral</b>	
	<b>QTD</b>	<b>Valor em mil (R\$)</b>
Artes cênicas	14	124
Artes visuais	17	120
Audiovisual	13	107
Cultura popular	2	13
Literatura	75	549
Música	40	335
Outros	1	2
<b>Total geral</b>	<b>162</b>	<b>1.250</b>

Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

## 9 | O ACERVO HISTÓRICO: A MEMÓRIA HISTÓRICA DO BNB

A informação é um elemento fundamental na história da humanidade. A produção, a disseminação e a conservação de informações possuem gênese nos primórdios da sociedade humana. Mesmo antes do desenvolvimento das formas de linguagem modernas os homens nos legaram informações de suas jornadas, como as pinturas rupestres. Aliada ao desenvolvimento da sociedade, a informação vem tornando-se cada vez mais importante para a sociedade. Logo:

[...] da informação surge o documento, funcionando como seu suporte, fazendo transmitir assim uma ideia ou mensagem. Na sua definição mais extensa apresenta-se como testemunho, indício e ensino, bem como todo o objecto que abarque ou certifique algum conhecimento e possa ser objecto de recolha, com a finalidade de transmitir informação no tempo e no espaço e usado no costume social. A sua função é a de fixar e ajudar no conhecimento, bem como possibilitar a sua transmissão e a sua transferência com um carácter duradouro. (PORTO, 2013, p. 13)

É válido ainda lembrar que o documento tem como condição *sine qua non* a ação humana. Assim entende-se que:

O documento não é qualquer coisa que fica por conta do passado, é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que aí detinham o poder. Só a análise do documento enquanto monumento permite à memória coletiva recuperá-lo e ao historiador usá-lo cientificamente, isto é, com pleno conhecimento de causa. (LE GOFF, 2003, n.p)

O acervo histórico do BNB é composto por documentos gerados e reunidos no processo de cumprimento da sua missão institucional. Na verdade, é importante entender que um acervo histórico é composto por documentos ou registros gerados e reunidos na obtenção de um objetivo, bem como por valores oficiais e culturais que levam à preservação deles. Um acervo, além de ser um conjunto de documentos, independentemente da sua origem, formato e data, poderá também ser entendido como o local

onde se preservam, identificam e organizam os ditos documentos, com o objetivo de garantir a sua conservação, bem como o acesso e facilidade de consulta. A sua função é a de fixar e ajudar no conhecimento, bem como possibilitar a transmissão do conhecimento com um caráter duradouro. Uma empresa do porte do BNB guarda, ao longo de sua existência, registros de realizações e de experiências pioneiras que merecem ser resguardados da ação do tempo.

Assim, ao longo de sua história, o BNB tem tido frequente preocupação com a gestão da documentação e informação da Instituição. O Acervo Histórico do BNB, instituído em 1957, foi operado, inicialmente, na área das Diretorias, passou para o Departamento Administrativo/Logístico, mudou para o setor de documentação (CDI) e Biblioteca da Divisão de Comunicações e Documentação e, em 2000, para a área cultural do Banco, na qual permanece.

Já em 19 de junho de 1957 foi criado pela Resolução nº 81 o Setor de Documentação e Biblioteca (SEDOC), que tinha por finalidade a organização e manutenção de um repositório da documentação científica sobre o Nordeste, da Biblioteca do BNB, e de um arquivo geral para conservar a documentação interna (Figura 14).

Essa resolução foi cumprida parcialmente, já que o SEDOC desenvolveu apenas a Biblioteca, mas em 1960 foi veiculada a Resolução nº 290, aprovando a atividade de manter o “Arquivo morto<sup>17</sup> da Direção Geral” que contemplava o Acervo Histórico, ou seja, o que tecnicamente é denominado de acervo permanente. Mesmo servindo especificamente como um depósito de papéis<sup>18</sup>, sem um tratamento com a técnica

---

17 Grande parte dos documentos de uma empresa não pode ser descartada e precisa ser armazenada por um período que pode chegar a décadas. Esses arquivos fiscais, tributários, trabalhistas e previdenciários são conhecidos como arquivo morto e são indispensáveis para a proteção jurídica do negócio.

18 A estruturação de um arquivo histórico e documental era recente, em 1950 foi criado o ICA - International Council on Archives (Conselho Internacional de Arquivos), instalado pela UNESCO, com o objetivo de estruturar internacionalmente a Arquivística.

adequada, foi responsável pela conservação de documentos desde 1951, anterior à criação do Banco do Nordeste.

**Figura 14 – Setor de Documentação e Biblioteca - 1957**



Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

Nota: Idelzuith Tavares, Leônia e Sara Midauar foram as primeiras funcionárias do Centro de Documentação e da Biblioteca do BNB.

No campo do arquivo no Brasil, os métodos não eram tão aprofundados quanto os do campo da biblioteconomia. Havia maior escassez de normas internacionais em áreas principais de tratamento arquivístico. Apesar do Arquivo Nacional ter sido fundado com a chegada ao Brasil da família real portuguesa, somente nos anos 1960 foi criado o primeiro curso de arquivologia e, consequentemente, publicado o manual de descrição de arquivos. No entanto, sua filiação ao ICA acontece em 1969, o que naqueles tempos fez demorar a chegada de tais orientações em Fortaleza.

Com o crescente volume de documentos no Banco do Nordeste, a disseminação das técnicas de arquivo e a tendência de expurgar o material, foi gestado o “Plano Administrativo Plurianual 1975-1979: diretrizes para a melhoria dos sistemas voltados para documentação e informações”, do

qual resultou a elaboração do Projeto de Preservação do Acervo Histórico do BNB e o Plano Diretor. Para o então presidente do BNB, Nilson Holanda, a iniciativa representava, além do significado maior que é a própria memória da empresa, uma contribuição de uma fonte valiosa de subsídios para o estudo das problemáticas regionais do Nordeste. Em jornal interno do BNB (Figura 15), num comunicado ao Grupo de Trabalho do Acervo Histórico, Nilson Holanda (1978) declarou que em um projeto de expurgo, precisa ser definida a política de preservação dos documentos históricos para que não aconteça como no passado, e possamos ter prejuízos irrecuperáveis do ponto de vista da memória da Instituição.

Figura 15 – Jornal interno do Banco do Nordeste

**COMUNICADO**

sexta-feira, 10 de novembro de 1978, no. 2.771

## BNB preserva acervo histórico



O Presidente Nilson Holanda assinou Portaria, ontem, instituindo a comissão de funcionários que implementará o projeto "Preservação do Acervo Histórico do BNB", em sua primeira parte. Presentes ao ato os Diretores Edison de Souza Leão Santos e Raul Edson de Almeida Barreto, o Chefe da Assessoria, Paulo César de Souza Batista, e membros da comissão. O grupo é composto dos colegas Alda Portela de Miranda, do CARIN(coordenadora), Nilo da Fonseca Pereira(DRRD), Maria Leônia Viana do Amaral(CARIN), Jeová Franklin de Queiroz (GAPRE-Olrep) e Maria Ângela Cabral Sampaio(GAPRE). O trabalho, a ser realizado sob a supervisão do Departamento de Assessoria, compreenderá identificação, seleção e preservação de documentos, fotografias, objetos, depoimentos e relatos de importância histórica para o BNB, referentes a atos e fatos desde a sua criação. Essa etapa deverá encerrar-se ao final deste ano, quando se procederá à avaliação dos resultados obtidos, visando a definir-se a continuidade do projeto. Na ocasião, o Presidente Nilson disse aos membros da comissão que a tarefa, aparentemente simples, é de grande importância para o Banco. Apesar de ser uma Instituição relativamente nova, frisou, o BNB já tem a sua história e é muito importante preservá-la.

Fonte: Acervo Histórico do BNB.

O Projeto de Preservação do Acervo Histórico do BNB visava a salvaguardar a documentação histórica do Banco, realizando um levantamento imediato dos documentos e tomada de depoimentos de ex-administradores e de pessoas com conhecimento sobre a Instituição, conseguindo reunir um considerável acervo de documentos textuais, fotográficos e depoimentos de ex-funcionários, personalidades e autoridades governamentais envolvidos na implantação do BNB. Essas atividades funcionaram de novembro de 1978 a dezembro de 1980.

Em janeiro de 1982, o Projeto de Preservação do Acervo Histórico foi retomado, contemplando as atividades relativas às tomadas de depoimentos. Cinquenta personalidades foram entrevistadas, como o ex-presidente Rômulo Almeida, Alzira Vargas, Rubens Costa e Hilberto Silva. Em 1990, o Programa foi remodelado por meio de um convênio firmado entre o Banco do Nordeste e a Universidade Federal do Ceará (UFC) para a execução da pesquisa sobre a participação do BNB na Assembleia Nacional Constituinte, tendo como objetivo a obtenção de 40 entrevistas. No mesmo período, a Resolução nº 4.794 estruturava a área responsável pelo planejamento e administração do sistema de documentação e informação, envolvendo biblioteca, arquivos correntes, intermediários e permanentes, acervo histórico e microfilmagem.

Assim, o Acervo Histórico estava localizado no CAPGV, em duas salas com 42 m<sup>2</sup>, composto pelos documentos da criação e constituição do Banco, relatórios e estatutos, publicações do Banco, documentos técnicos, fotografias, medalhas, selos comemorativos, fitas com gravações de depoimentos ao Acervo Histórico, arquivo particular de Raul Barbosa, entre outros.

Já o Plano Diretor teve como finalidade a redefinição do sistema de documentação do BNB, na sua versão preliminar, em novembro de 1978, e a elaboração do “MA-Expurgo de Documentos<sup>19</sup>”, emitido em janeiro de 1983, o qual considerava o arquivo histórico como de guarda permanente para a Instituição.

.....  
19 Manual administrativo para descarte adequado de documentos.

Graças a essas iniciativas, o BNB conseguiu dar continuidade e historicidade ao Acervo Histórico. Como resultado, o Acervo guarda 134 áudios digitalizados de ex-presidentes, ex-diretores e personalidades. Na Figura 16, fotos que mostram o espaço físico do Acervo Histórico da Instituição.

**Figura 16 – Espaço físico do Acervo Histórico do BNB – 2022**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

A partir de 2020, iniciou-se uma nova estruturação das atividades do Acervo Histórico, com a ampliação do espaço físico e do espaço digital de acervamento, contratação de historiadores e auxiliares de arquivo.

Outra ação relevante foi a adesão ao novo Arranjo Documental do Arquivo Permanente do Banco do Nordeste, estruturado em categorias documentais, proposto por uma consultoria especializada, contratada pela instituição. Por meio desta consultoria, realizou-se a análise do conteúdo

informativo dos documentos textuais e iconográficos. Também foi realizada a análise das informações sobre os objetivos, a estrutura administrativa e as tarefas realizadas pelo Banco, recolhidas entre os documentos normativos, de planejamento e de relatórios, orientando a criação das categorias documentais.

Dessa forma, o arranjo do Acervo Histórico está baseado na classificação de documentos a partir das funções desenvolvidas pelo Banco do Nordeste em sua trajetória de fomento às atividades econômicas da Região através, principalmente, da concessão de crédito.

Na segunda etapa dos trabalhos foi realizado o processamento técnico-arquivístico das fotografias impressas. Essa etapa da organização arquivística proporcionou, além da atualização do arranjo, a identificação, a descrição sumária e a reacomodação provisória de cerca de 44,5 metros lineares de fotografias, distribuídas em aproximadamente 20.000 pastas. Ao final do trabalho, as imagens foram reagrupadas em 8.698 dossiês. É possível afirmar que as intervenções de tratamento arquivístico atingiram um volume aproximado de 35.000 documentos nessa etapa.

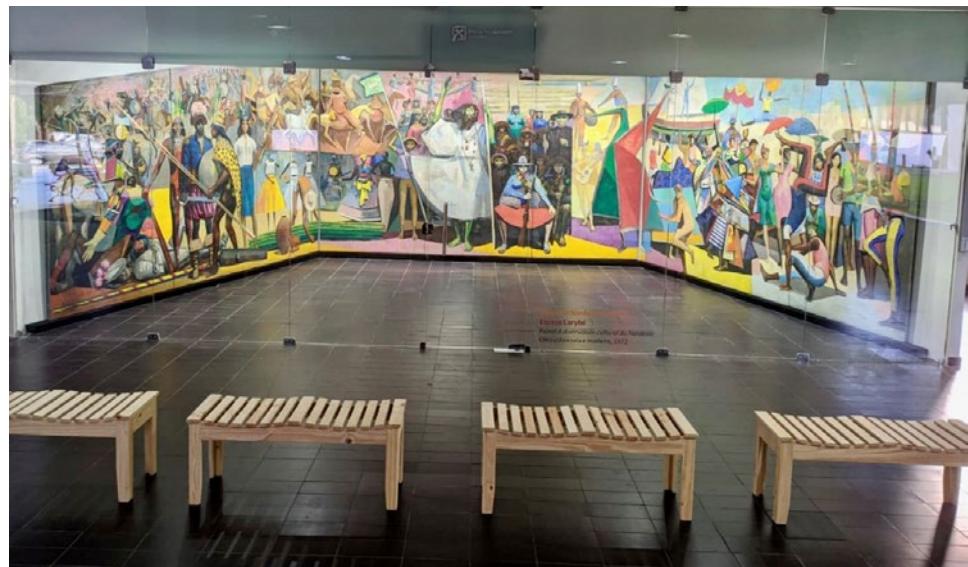
O mapeamento das fotografias gerou um banco de dados eletrônico, capaz de fornecer informações sobre o acervo e de viabilizar buscas. Através dele, foi possível determinar os limites cronológicos do acervo no intervalo entre 1911 e 2022. Além disso, o banco de dados possibilitou o início da produção do Vocabulário Controlado do Arquivo Permanente do Banco do Nordeste, com a produção de um índice de nomes com 2.822 registros e de um índice de entidades parceiras do BNB com mais 730 itens.

Em 2022, o Acervo Histórico recebeu mais 20 mil fotografias, digitalizou 556 fitas cassete, e 2.500 documentos foram identificados e catalogados.

## 10 | O ACERVO ARTÍSTICO

A história do Banco do Nordeste relaciona-se com os caminhos da arte nordestina e, por consequência, com a criação do Nordeste, tanto no sentido geográfico quanto cultural. Por isso, 85,0% do Acervo constitui-se de obras de artistas da Região, mas sem perder a conexão com a produção nacional. Atualmente, o Acervo abriga 1.210 obras catalogadas, numa demonstração de fomento direto à produção artística e de contribuição para a construção de uma crônica sobre a arte brasileira pelo olhar do Banco do Nordeste. Na Figura 17, pode ser observado o painel “A Diversidade do Nordeste”, de autoria do artista baiano Carybé, instalado no Espaço Banco do Nordeste Cultural.

**Figura 17 – Painel A Diversidade do Nordeste, de autoria do artista Carybé (BA) – Espaço Banco do Nordeste Cultural – 2022**



Fonte: Acervo Artístico do BNB.

A coleção do Banco do Nordeste foi formada ao longo da sua existência institucional. Num banco cuja função é desenvolver a Região Nordeste do Brasil, entende-se como natural a formação de sua coleção de arte. Os caminhos que levaram à constituição do Acervo chegaram de diferentes estratégias nas quais prevaleceram as interações diretas com os artistas.

Inicialmente, entre o final dos anos 1954 e o início dos anos 1980, as aquisições tinham como objetivo a ambientação dos gabinetes da direção da Instituição, como mostrado na Figura 18.

**Figura 18 – Presidente Raul Barbosa em seu Gabinete, com a tela Arrebentação, de autoria de Raimundo Cela – 1956**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

Entre os anos de 1979 e 1985 houve uma ampliação no Acervo Artístico do BNB, com a incorporação de 178 obras adquiridas e doadas. As doações foram provenientes de trabalhos de artistas premiados nos Salões de Arte do BNB Clube de Fortaleza, patrocinados pelo Banco.

A primeira exposição das obras de arte do Banco, como uma intenção de formar um acervo de arte, ocorreu durante a inauguração

da sua sede no Edifício Raul Barbosa (Figura 19), em 1982. Essas ações evidenciam um esboço de uma política de formação de acervo, trazendo obras de artistas de reconhecimento nacional e do Nordeste.

**Figura 19 – Primeira Exposição Acervo Artístico do BNB – entrepiso do Edifício Raul Barbosa (Fortaleza)**



Fonte: Acervo Artístico do BNB.

Dois outros fatores também tiveram relevância na ampliação do Acervo nessa época. O primeiro foi a expansão das agências e da própria sede do Banco, o que, naquele momento, gerou demanda de exibição de obras de arte nas dependências da administração. Foi o período em que o artista e urbanista Burle Marx projetou os jardins do Centro Administrativo da Instituição, com cerca de dez mil m<sup>2</sup> de jardins que até hoje entremeiam os blocos de concreto e vidro da sede do BNB. Painéis e esculturas também passaram a compor as áreas de atendimento e fachadas das principais agências bancárias, destacando-se os de Zaira Caldas (RN), de Sérvelo Esmeraldo, em Fortaleza (CE), de Floriano Teixeira, em Recife (PE) e Maceió (AL), de Carybé, em Salvador (BA), dentre outros.

O segundo fator foi o *boom* no segmento das artes visuais no Brasil, ocasionando o surgimento de várias galerias de arte em Fortaleza (CE),

com exposições de pintores nacionais e locais, motivando, assim, a direção do Banco a ampliar seu portfólio de obras artísticas.

Outro passo importante para a consolidação do Acervo Artístico foi a criação, em 2004, de uma área específica na estrutura do Banco para a arte e a cultura, com orçamento para retomar as aquisições de obras com consultoria técnica de profissionais especializados. Essa área passou a ser responsável pela aquisição, catalogação, conservação, uso e divulgação da coleção Banco do Nordeste, inclusive das obras localizadas na rede de agências e demais órgãos do Banco espalhados pelos estados de sua área de atuação.

Assim, houve mais um momento de acréscimos significativos ao Acervo Artístico. A partir de um mapeamento da gravura nordestina representativa, realizada pelo professor e artista cearense Eduardo Eloy, concretizou-se o ingresso de sessenta gravuras de artistas nordestinos na coleção. Outra forma de seleção das obras para o Acervo se deu a partir de exposições realizadas nas dependências dos Centros Culturais do Banco do Nordeste (propostas expositivas selecionadas por edital público e apresentadas por curadores com olhar atento aos movimentos e transformações da arte). Resulta dessa estratégia a aquisição de trabalhos de importantes artistas brasileiros, como Brígida Baltar, Efrain Almeida, José Rufino, Lêda Catunda, Nelson Leirner e Nino Cais.

Ao mesmo tempo, buscou-se complementar a coleção de arte cearense dos anos 1980 e 1990 com os outros artistas importantes na história nas artes visuais, resultando no ingresso de obras de Eduardo Frota, Herbert Rolim, Nauer Espíndola, Sérgio Lima, Solon Ribeiro, José Tarcísio e Sérgio Pinheiro, por exemplo.

Nos anos 2000, com a diversidade de formas e suportes da arte contemporânea e a mobilidade ativada pela globalização, a produção artística passou a ganhar dimensões para além do local. Os artistas nordestinos, atentos a esse movimento, procuraram se inserir no cenário artístico nacional. Nesse período, a área de cultura do BNB, através do Centro

Cultural de Fortaleza, realizou o Projeto Metrô de Superfície, com o objetivo de mapear a produção de arte dos anos 2000 no Nordeste, para apresentá-la em um grande centro da arte brasileira, São Paulo, tendo como objetivo final a entrada de obras dos artistas dessa geração na coleção Banco do Nordeste. Alguns artistas produziram obras especialmente para o Projeto e o BNB optou pela aquisição de um conjunto de obras que mostrasse a trajetória individual de cada artista. O formato assumido pelo Projeto demonstra que a área de cultura do BNB é movida por uma vontade de conexão, que está na base do projeto de formação de uma coleção de premissas regionais e que tem, em seu processo de constituição, o cuidado de mostrar também o processo de aquisição.

O Projeto Metrô de Superfície 2 foi coordenado em conjunto com os curadores Clarissa Diniz (PE) e Bitu Cassundé (CE), onde mapeou-se um conjunto de obras capaz de contextualizar a diversidade do campo da arte do novo século no Nordeste, dialogando com a diversidade da produção nacional daquele momento. Além disso, permitiu diálogos fomentadores da produção de pensamento sobre a Região sem, no entanto, enclausurarse numa autorreferência local, mas que, sobretudo, diálogos que problematizaram a própria produção e as condições do fazer artístico no Nordeste. O Projeto foi responsável pelo ingresso de obras de arte de 25 artistas, contribuindo para o acréscimo total de 680 obras ao Acervo Artístico do Banco do Nordeste no período entre os anos de 2004 e 2013. Atualmente, a coleção compreende mais de mil obras que têm como característica a abertura para o experimental e para a ousadia criativa, principalmente de artistas que iniciaram suas atividades nos últimos trinta anos.

Um dos compromissos ao se manter uma coleção de arte é a divulgação das obras que a compõem, e o BNB disponibilizou diversas obras do seu acervo para participarem de exposições em importantes instituições de arte no Brasil e Estados Unidos. Destacam-se a individual do artista Raimundo Cela, que circulou na Faap, em São Paulo (SP), no Museu Nacional de Belas Artes, no Rio de Janeiro (RJ), e no Museu de Arte Contemporânea, em Fortaleza (CE), a individual do artista Sérvulo Esmeraldo, em 2017 e 2018, pelo prêmio Marco Antônio Vilaça, a retrospectiva do artista José

Tarcísio (2018) e a participação do artista Cristiano Lenhardt na exposição Cruzamentos: Contemporary Art in Brazil (2015), organizada pelo Wexner Center for the Arts de Columbus, nos Estados Unidos. Um fato importante é que o artista Johnatan de Andrade (AL), presente no Acervo BNB, representou a arte brasileira no Pavilhão do Brasil na Bienal de Arte de Veneza, na Itália, em 2022, reafirmando a qualidade da coleção - o Banco adquiriu um conjunto de trabalhos do artista quando ele ainda iniciava seu caminho de despontar na arte brasileira.

Além de exposições externas, os CCBNBs sempre apresentaram recortes da coleção na sua programação de exposições (Figura 20) e, complementando a divulgação do Acervo, o Banco patrocinou, em 2018, o livro Crônicas de Brasil: Arte dos séculos XX e XXI na coleção Banco do Nordeste.

**Figura 20 – Reserva técnica do Acervo Artístico do BNB**



Fonte: Acervo Artístico do BNB.

O Acervo está totalmente catalogado em sistema, seguindo as normas museológicas, e as obras de arte que não estão em exibição encontram-se acondicionadas em uma reserva, mantendo-se todas as exigências de conservação, armazenamento e segurança.

## **11 | O BANCO DO NORDESTE CULTURAL**

Em fevereiro de 2022, o BNB lançou o Banco do Nordeste Cultural, estratégia voltada ao fortalecimento das cadeias produtivas da cultura, nas

linguagens artísticas das artes cênicas, artes visuais, audiovisual, literatura e música, envolvendo todas as ações de cultura desenvolvidas.

Os focos de atuação do Banco do Nordeste Cultural são o fortalecimento dos agentes produtivos por meio de apoio e incentivo financeiro, o desenvolvimento de estratégias que ampliem a circulação de artistas nordestinos, a promoção de ações formativas que fortaleçam profissionalmente os artistas, a realização de pesquisas que tragam informações sobre o mercado e os agentes produtivos, a aproximação da cultura com as ações desenvolvidas pela área de inovação e a aproximação da cultura com a ação de crédito.

Junto à estratégia de atuação com a cultura, foi lançada a marca do Banco do Nordeste Cultural (Figura 21), voltada à comunicação das diversas ações desenvolvidas pela Instituição, como o patrocínio cultural, os Centros Culturais, os Acervos Artístico e Histórico, o crédito voltado à cultura e ações de desenvolvimento estruturado.

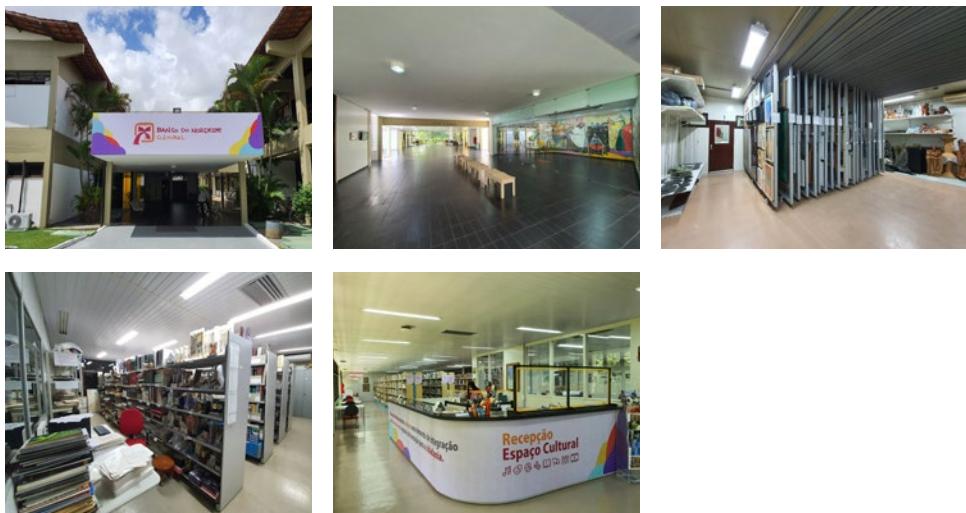
**Figura 21 – Marca Banco do Nordeste Cultural**



Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

Além de ser lançada a marca, foi inaugurado no CAPGV o Espaço Banco do Nordeste Cultural, voltado à disponibilização de atividades culturais aos funcionários (Figura 22). Nele estão presentes os acervos artístico, histórico e bibliográfico, além de duas galerias de exposição e a equipe da Célula de Gestão da Cultura, ligada ao Ambiente de Marketing, responsável pelos direcionamentos táticos e operacionais das ações culturais desenvolvidas na Instituição. Essa ação retoma o trabalho de aproximação das ações de cultura desenvolvidas pelo Banco do Nordeste com os colaboradores da Instituição.

**Figura 22 – Espaço Banco do Nordeste Cultural, com os acervos do BNB**



Fonte: BNB - Ambiente de Marketing.

Nota: foto 1: Espaço Banco do Nordeste Cultural; foto 2: Espaço Carybé; foto 3: Acervo Artístico do BNB; foto 4: Acervo Histórico do BNB; foto 5: Biblioteca.

Outra ação que fortalece a estratégia é o Programa Galerias Urbanas, que utiliza os espaços externos das agências para exibir obras executadas por artistas nordestinos em homenagem à cultura da Região (Figura 23).

**Figura 23 – Programa Galerias Urbanas nas agências de Campina Grande, Alagoa Grande e Patos, na Paraíba, homenageando a música do Estado**



Fonte: Acervo Histórico do BNB.

## 12 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após imersão no histórico das ações culturais do Banco do Nordeste, entende-se que nem todos os públicos têm o mesmo perfil de consumo

cultural somente pela definição de políticas públicas que estabeleçam direitos de acesso iguais, uma vez que cada segmento da sociedade chega ao consumo com capitais cultural e educacional diferentes, por isso a instituição busca uma atuação diferenciada e direta com artistas, produtores e público em geral.

Assim, as instituições culturais não devem avaliar seus resultados somente pelo público frequentador, mas realizar estudos qualitativos sobre o modo como suas ações impactam na comunidade e na economia local, como é constatado diariamente nos trabalhos da área cultural do Banco. Tais trabalhos estão em expansão em 2022 para mais 68 municípios do Nordeste, ano comemorativo dos 70 anos da Instituição. Serão mais estímulos para fortalecer a economia do Nordeste, sintonizados com os conceitos que aprimoram o papel das empresas nas sociedades em que atuam, fortalecendo em suas ações os princípios de Environmental, Social and Governance (ESG, na sigla em inglês).

Por fim, cabe ressaltar que, como instituição financeira federal, executora das políticas públicas de Estado, visando ao cumprimento da sua missão desenvolvimentista, o BNB vem buscando valorizar as identidades nordestinas e desenvolvendo as cadeias produtivas da cultura, por meio de projetos realizados no Nordeste e com o Nordeste. As ações culturais citadas ao longo deste documento confirmam a democratização do acesso às manifestações artístico-culturais, o apoio à produção, à circulação e à formação artístico-cultural, além do fortalecimento das atividades econômicas da cultura.

## REFERÊNCIAS

A Cultura na mira do Marketing Bancário. **Tribuna do Ceará**, Fortaleza, 10 out. 1992. Revista B, p. 1.

BNB. Dê nome para espaço cultural e ganhe prêmio. **Notícias**, Fortaleza, 10 fev. 1989a. Número 5, p. 10.

BNB. Agência cultural BNB é aberta à comunidade. **Notícias**, Fortaleza, 3 mar. 1989b. Número 8, p. 1.

BNB. Servidores aprovam agência cultural. **Notícias**, Fortaleza, 16 jun. 1989c. Número 28, p. 1

BNB. 145 mil pessoas já passaram por aqui. **Notícias**, Fortaleza, 3 dez. 1993a. Especial, 15 p.

BNB. **Cedic**. Fortaleza, 1993b. 1 folder.

BNB. **Estatuto Social**. Fortaleza, 2022.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, jul. 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7505.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, dez. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm). Acesso em: 17 jun. 2022.

CCBNB. **10 anos Centro Cultural Banco do Nordeste**, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. 84 p.

CEDIC. **Releases**: criação do CEDIC. Fortaleza: CEDIC, 1992a.

CEDIC **[carta]**. Destinatário: Presidência BNB. Fortaleza, 12 nov. 1992b. 3f. Avaliação das promoções culturais pelo transcurso dos 40 Anos do BNB.

CEDIC. **Planejamento cultural**: Linhas de ação 1993. Fortaleza: CEDIC, 1993a. 10 p.

CEDIC. **Seminário retorno financeiro no marketing cultural**. Fortaleza, 1993b. 17 p.

CEDIC. **Relatório de atividades 1993**. Fortaleza: CEDIC, 1994. 14 p.

HOLANDA, N. C. **[comunicação interna]**. Destinatário: CÉSAR, Paulo. Fortaleza, 6 nov. 1978. 1f. GT/Acervo Histórico/Expurgo.

LE GOFF, J. Documento/monumento. In: \_\_\_\_\_. **História e memória**. Tradução de Irene Ferreira, Bernardo Leitão e Suzana F. Borges. 5. ed. Campinas-SP: Unicamp, 2003.

MELO, J. A. **Discurso de abertura do seminário de retorno financeiro do marketing cultural**. Fortaleza, 7 out. 1993. Não publicado (Acervo Histórico do BNB).

MENEZES, C. P. de V.; MENEZES H. P. **Financiamento da cultura**: o caso do Banco do Nordeste/O Programa BNB de cultura: edições 2005-2009. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, [2010?]. 35 p.

PORTE, D. M. **História e evolução do arquivo**. A exemplaridade da torre do Tombo. Dissertação (Mestrado em Ciências Documentais – Universidade Beira Interior). Portugal, Covilhã: Universidade Beira Interior, 2013.

# O BNB e o desenvolvimento do Nordeste Brasileiro: reflexões sobre sua atuação recente, prospecções de atuações futuras<sup>1</sup>

- Aristides Monteiro Neto
  - Fernando Cezar de Macedo
  - Raphael de Oliveira Silva
- 

## 1 | INTRODUÇÃO

Muito tem sido estudado e escrito sobre a atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) na economia nordestina: seu impacto no Produto Interno Bruto, na formação de capital, na geração de empregos e na diversificação setorial, entre outros aspectos. Desde sua criação, na década de 1950, o Banco se tornou um instrumento de realização do objetivo nacional de modernização econômica. Para tal, perseguir a mudança estrutural por meio da industrialização regional, bem como da modernização de atividades agropecuárias e terciárias, tem sido sua tarefa predominante em todo esse período.

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem o convite do Banco do Nordeste para participar desta homenagem comemorativa pelos setenta anos de sua criação que, sem dúvida, é uma das mais relevantes e exitosas experiências institucionais do Brasil contemporâneo.

Algumas transformações paradigmáticas vêm ocorrendo nas últimas duas décadas, ora na economia mundial, ora na brasileira, requerendo mudança de enfoque e/ou de forma de atuação dos bancos públicos. De um lado, a crise financeira internacional de 2007/2008 e, em seguida, a crise sanitária global provocada pela pandemia da covid-19 em 2020/2021 vieram permitir uma revisão das ideias sobre a atuação e presença de bancos públicos de desenvolvimento trazendo maior demanda para seu uso por diversos governos em países desenvolvidos e em desenvolvimento (MAZZUCATO, 2021; XU *et al.*, 2019; GRIFFITH-JONES, 2018; MAZZUCATO; PENNA, 2015). De outro lado, no caso brasileiro, questões estruturais na ordem do dia ligadas à presença de continuada desindustrialização e à expansão da produção e exportação de *commodities* agrominerais vêm moldando um novo quadro econômico e institucional para a atuação renovada de um banco de desenvolvimento regional.

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

Reconhece-se que cada uma das grandes regiões brasileiras se associa a esse quadro regressivo nacional a partir de sua especificidade e maturidade produtiva, contudo, elas não têm, grosso modo, escapado ao padrão prevalecente de baixo grau de mudança estrutural. A economia da Região Nordeste, área de atuação do Banco, ainda que tenha apresentado performance econômica positiva nessas últimas duas décadas, viu se

expandirem com mais intensidade as atividades agroexportáveis e do setor de serviços que as industriais. Ou seja, atividades caracterizadas por baixo impulso dinâmico setorial e inter-regional (agropecuária e serviços) tiveram maior proeminência econômica que aquelas cujos efeitos para frente e para trás são mais expressivos (a indústria).

A trajetória de baixo dinamismo estrutural instalada forçosamente está a requerer um esforço nacional para revisão e atualização dos papéis a serem desempenhados por um banco regional de desenvolvimento como o Banco do Nordeste, o qual tem se apresentado, nessas últimas duas décadas, em trajetória de maior disponibilidade de recursos para suas atividades.

Se esse é o padrão produtivo que está se consolidando, pode-se perguntar se ele é desejável para uma região com nível de produto por habitante em torno de apenas 60,0% do nacional? E, para estimular a implementação de outra trajetória produtiva de mais alto valor agregado, o que caberia ao Banco do Nordeste fazer nesse contexto?

Para problematizar possíveis novos caminhos para atuação desse importante banco de desenvolvimento, realizamos uma avaliação detalhada da aplicação de recursos do Banco no período 2000-2020. Entendemos que se espera de um banco de desenvolvimento regional que atue para realizar uma estratégia de mudança estrutural de longo alcance, a qual se organizaria simultaneamente em dois eixos: o eixo de atuação setorial, isto é, por atração de novas atividades e/ou consolidação de atividades preexistentes de maior valor agregado e conteúdo tecnológico para uma dada região onde atua; e o eixo de atuação territorial, isto é, para o fortalecimento de sub-regiões específicas (dentro da região maior), visando à redução de disparidades inter-regionais indesejáveis.

Desse modo, investigaremos, de um lado, as aplicações setoriais dos desembolsos do Banco e como estas se direcionam a atividades promissoras para a mudança estrutural; de outro lado, investigaremos a geografia dos desembolsos totais e setoriais com dados estaduais e microrregionais e os padrões territoriais e setoriais predominantes no período. Buscamos

apontar se e como o Banco se aproxima ou se distancia de estratégias de mudança estrutural condizentes com aqueles que são, ao nosso ver, os desafios centrais da economia nordestina e brasileira.

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

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

Em particular, o conjunto de ideias patrocinadas pelo governo americano e seus *think tanks*, chamado de Consenso de Washington de 1989, foi refratário e opositor da atuação governamental em geral, e dos BDs em particular. A liberalização dos mercados financeiros proposta e incentivada como estratégia de funcionamento dos mercados deveria ser suficiente para dar conta de oferta de recursos para as atividades produtivas. Segundo a teoria econômica convencional, mercados financeiros privados considerados eficientes, com informação simétrica e uniformemente distribuída, seriam capazes de prover toda a liquidez necessária para que negócios se concretizassem sem interferências de governos.

Essa crença na eficiência dos mercados financeiros foi abalada, contudo, por ocasião da grande crise financeira de 2007/2008, que teve início nos EUA com a quebra de grandes bancos como o Lehman Brothers e rapidamente se espalhou para os mercados financeiros na Europa e Ásia. A extensão e a profundidade dos efeitos do *crash* financeiro sobre atividades produtivas

e mercados de trabalho no mundo inteiro levaram governos e agências multilaterais em países desenvolvidos e em desenvolvimento a reavaliarem suas restrições ao papel dos BDs, para garantir a retomada do crescimento.

O estudo *Mapping Development Finance Institution Worldwide: definitions, rationales and varieties*, realizado por Xu et al. (2019), fez um exaustivo levantamento do número e localização das chamadas Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) e discutiu amplamente os papéis desempenhados por estas instituições nos diversos países onde operam, trazendo elementos para a compreensão dos novos papéis assumidos para as IFDs criadas no período posterior ao *crash financeiro global de 2007/2008*<sup>2</sup>.

Segundo o documento, existem atualmente 442 IFDs de propriedade exclusivamente nacional (inclusive subnacional e exclusive multilateral) em 147 países. Menciona-se no estudo que 25,0% do total estão em países da África, 20,0% na Europa, 20,0% nas Américas, 31,0% na Ásia e 4,0% na Oceania. Nota-se, portanto, que bancos de desenvolvimento não são instituições “bastardas” nem no mundo desenvolvido nem nos países em desenvolvimento. Fazem, na verdade, parte relevante da paisagem das capacidades governamentais conducentes ao desenvolvimento.

Uma importante novidade reconhecida pelo estudo é que o período subsequente à crise financeira de 2007/2008 corresponde a um horizonte de “renascimento” (*renaissance*) mundial das instituições financeiras de desenvolvimento, como o aparecimento de algumas delas como instrumento de superação dos efeitos negativos sobre o financiamento produtivo e da infraestrutura relacionados com a aversão ao risco e o curto-prazismo

---

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

característicos dos bancos privados. No Quadro 1 a seguir, consolidamos informações contidas nesse estudo citado, relacionadas com algumas dessas instituições criadas nos anos mais recentes e representativas desse momento de renascimento de instituições financeiras públicas.

**Quadro 1 – Criação recente de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs)**

<b>Países em desenvolvimento (ano de criação entre parênteses)</b>	<b>Países desenvolvidos (ano de criação entre parênteses)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bielorrússia: <i>Development Bank of Republic of Belarus</i> (DBRB) (2011)</li> <li>• Tanzânia: <i>Tanzania Agricultural Development Bank Limited</i> (TADB) (2012)</li> <li>• Malawi: <i>Export Development Fund</i> (EDF) (2012)</li> <li>• Equador: <i>BanEcuador B.P.</i> (2015)</li> <li>• Multilateral: <i>New Development Bank</i> (NDB) (2015), criado pelos países membros dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)</li> <li>• China: <i>Asian Infrastructure Investment Bank</i> (AIIB) (2016)</li> <li>• Nepal: <i>Nepal Infrastructure Bank Limited</i> (NIFRA) (2019)</li> <li>• Uzbequistão: <i>Uzbekistan Development Bank</i> (2019)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reino Unido: <i>Green Investment Bank</i> (GIB) (2012) e <i>British Business Bank</i> (BBB) (2014)</li> <li>• União Europeia: <i>Investment Plan for Europe</i> (2014), que conta com BDs nacionais dos países membros</li> <li>• Canadá: <i>FinDev Canada (export credit agency)</i> (2017)</li> <li>• EUA: <i>Better Utilization of Investments Leading to Development</i> (BUILD) Act (2018), que tem como braço a <i>Development Credit Authority</i> (DCA) da USAID</li> </ul>

Fonte: Xu, Ren & Wu (2019). Informações trabalhadas pelos autores com base na fonte original.

Outra consideração digna de nota no estudo é que os BDs não são apenas relevantes em países de renda baixa ou em desenvolvimento. Pelo contrário, os países de alta renda e desenvolvidos contam em grande quantidade (e há bastante tempo) com essas instituições. Ao investigar as IFDs por país e segundo o nível de renda *per capita* (alta renda, média-alta renda, média-baixa e baixa renda), o estudo encontrou um número de 47 países de alta renda com tais instituições; os países de média-alta renda possuidores de IFDs são em número de 22; os de média-baixa renda são em número de 37; e os com baixa renda totalizam 39 países.

Se as missões predominantes realizadas pelos BDs estiveram, na maior parte do século XX, orientadas para esforços de industrialização, reconstrução de infraestruturas e enfrentamento de externalidades negativas, curto-prazismo e/ou financiamento pró-cíclico, no período mais recente, em função da crise financeira global, com requerimentos cada vez mais intensos para a inovação tecnológica, contenção do aquecimento climático e dos *gaps* crescentes de infraestrutura, os BDs estão sendo convocados a cumprir novas missões que se organizam para papéis mais relevantes no estímulo e apoio a estratégias de inovação orientadas por missão, criação/incubação de mercados, e até mesmo apoio ao fortalecimento de mercados de capitais.

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

O contexto de ocorrência desses cinco novos papéis sugeridos é mais efetivo e tem orientação pró-desenvolvimento, quando as prioridades estratégicas nacionais são bem definidas, com os BDs sendo utilizados como instrumentos dessas prioridades. O fato de os BDs operarem recursos de longo prazo é uma vantagem comparativa, pois podem realizar não apenas o financiamento de atividades existentes, como podem estimular a instalação de novos setores e atividades em países e/ou regiões escolhidos.

Numa abordagem ainda mais incisiva, Mazzucato e Semieniuk (2017) identificam razões para o papel ativo do financiamento público à inovação como a grande missão a ser desempenhada neste início de século XXI. A ideia é que os países precisam implementar políticas orientadas por missões específicas. A proposta, com base em amplos estudos sobre êxitos e fracassos de experiências de desenvolvimento de projetos estratégicos

(entre eles o Projeto Apollo da NASA), é que as missões mais relevantes para o mundo atual são: i) um amplo pacote “verde” (*Green New Deal*) de investimentos para a sustentabilidade ambiental do planeta; ii) inovar para uma saúde acessível visando a desenvolver o setor saúde em direção a serviços, terapias e diagnósticos adequados para uma população mundial que envelhece cada vez mais rápido; e, finalmente, iii) reduzir o fosso digital pela garantia de conectividade digital para todos os cidadãos de maneira a garantir oportunidade para que os pobres em países em desenvolvimento e desenvolvidos tenham ampla participação na economia do conhecimento (MAZZUCATO, 2021).

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

Na verdade, desde a publicação do Relatório Barca<sup>3</sup> em 2009, com um conjunto de reavaliações dos objetivos e instrumentos da política regional europeia, a estratégia foi revista para dar centralidade a uma abordagem conhecida como “baseada no território” (*place-based approach*). A ideia, em primeiro lugar, foi a avaliação de que havia, até então, um número muito grande de objetivos, o que gerava dispersão de recursos e baixa efetividade da política. Houve sugestão para redução do número de objetivos com estes orientando-se precípuamente para contribuir para a mudança estrutural em territórios selecionados. Foram escolhidos a inovação e o combate à mudança climática como os grandes desafios da política regional europeia.

---

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

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

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

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

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

Estudos recentes do campo da geografia econômica sobre como regiões realizam diversificação produtiva com aumento da produtividade

econômica sugerem que as regiões que apresentam maior sucesso no objetivo da diversificação e mudança estrutural são aquelas em que as indústrias são tecnologicamente atreladas a indústrias preexistentes na própria região: “From an evolutionary perspective, there are strong reasons to believe that regions are most likely to branch into industries that are technologically related to the preexisting industries in the regions.” (NEFFKE et al., 2011, p. 237)<sup>4</sup>.

O reconhecimento aqui é para a força da presença da dependência de trajetória (*path dependence*) na evolução produtiva de longo prazo. Uma região, nessa interpretação, teria mais ampla capacidade de atrair empresas ou indústrias tecnologicamente próximas ou relacionadas com estruturas produtivas consolidadas na região. Se a dependência da trajetória se mostra como uma marca ou característica a conduzir escolhas de investimento a ser financiado, seu enfrentamento poderá ser feito por meio das duas alternativas citadas. Ora o tecido produtivo preexistente deve merecer considerações de financiamento para aumento da produtividade e competitividade estrutural, como também deve ser de atenção do banco de desenvolvimento impulsionar a fronteira tecnológica regional pela atração e adição de novas atividades produtivas ainda não existentes.

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

---

4 Em tradução livre: “De uma perspectiva evolucionária, existem fortes razões para acreditar que é mais provável que as regiões expandam seus ramos de atividade em indústrias que são tecnologicamente relacionadas a indústrias preexistentes”.

de outro lado, podem vir a se tornar instrumentos promotores de inovação tecnológica para o setor produtivo e para a sociedade regional em geral.

Em resumo, o contexto atual do capitalismo no mundo se mostra muito mais favorável aos bancos públicos que em décadas passadas, quando não apenas sua atuação, mas também sua existência, foram fortemente reprimidas. Os grandes desafios por que passa a humanidade, resultantes da crise financeira global em 2007/2008, bem como da recente pandemia global da covid-19 em 2020, com efeitos funestos sobre cadeias e fluxos de produção e sobre os mercados de trabalho duramente afetados pelo desemprego e subemprego generalizados, estão a exigir respostas à altura. Novos consensos têm sido estabelecidos em torno de novas missões para governos realizarem. Os bancos públicos de desenvolvimento passaram a ser vistos como instrumentos por excelência para a superação de alguns dos desafios do financiamento da infraestrutura, da mudança estrutural e da sustentabilidade ecológica do planeta.

### **3 | BANCO DO NORDESTE DO BRASIL: UMA HISTÓRIA DE 70 ANOS**

#### **3.1 A criação de uma novidade institucional para a política regional brasileira: anos iniciais (1952-1988)**

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

intempéries – e a importância de cumprir-se o preceito constitucional de obrigatoriedade dos gastos de 3,0% das receitas tributárias no Polígono das Secas. Para tanto, as ações deveriam estar ancoradas em um plano para aplicação dos recursos federais.

A organização de um banco especial encarregado de gerir os fundos rotativos de assistência e fomento viria acompanhada de “um escritório técnico de estudos e planejamento econômico da região” (BRASIL, 1951, p. 10.434). Dotar-se-ia o Nordeste de uma racionalidade moderna de ação e intervenção públicas que integrariam o espaço regional ao nacional-desenvolvimentismo, rompendo com as práticas paternalistas e patrimonialistas que figuravam no DNOCS<sup>5</sup>, travando o desenvolvimento sustentável do Nordeste (PARENTE, 2001). A escolha do economista baiano Rômulo Almeida, da Assessoria Especial da Presidência da República, como primeiro presidente do BNB era um evidente indicativo de tentativa de ruptura com a forma tradicionalmente clientelista da ação pública sobre a Região e sua substituição pela racionalidade técnica pautada no planejamento de longo prazo<sup>6</sup>. Diferente da SUDENE, que encontraria resistência posteriormente em 1959 para sua aprovação no Congresso Nacional (FURTADO, 1989), o BNB teve tramitação tranquila e foi aprovado sem grandes contestações (BARBOSA, 2020).

A Instituição foi criada para atuar simultaneamente como banco comercial, banco promotor do investimento e banco assistencial. Na

---

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

6 O economista Otamar de Carvalho tem visão mais crítica em relação à ideia da autonomia relativa conquistada pelo BNB: “A criação do BNB, dotado, no período, de condições para operar basicamente com crédito agrícola e realizar limitadas aplicações de crédito industrial, restritas ao Polígono das Secas, reforçava, por outra parte, os esquemas tradicionais de acumulação dos segmentos de classes ligados às atividades comerciais, agropastoris e agroindustriais – neste caso, notadamente, as indústrias de beneficiamento de algodão e de produção de óleos vegetais – e não atrapalhava a penetração e expansão do capital comandado pela burguesia do Centro-Sul. Em vista disso, o BNB seria a última instituição estatal capturada pela oligarquia agrária algodoeira-pecuária; após a breve presidência de Rômulo Almeida, ficará entregue a representantes típicos dessa oligarquia” (CARVALHO, 1988, p. 222).

primeira função, objetivava-se a concessão de crédito de curto prazo às atividades comerciais e agrícolas típicas do Nordeste de então. Como banco de investimento, estaria “encarregado seja de financiar diretamente investimentos a mais longo prazo em setores básicos para a economia nordestina, seja de drenar, através do lançamento de títulos, as economias particulares da região, assim como do Sul e do estrangeiro, canalizando-as para setores privados” (BRASIL, 1951, p. 10.434). A terceira função reafirmava o artigo 198 da Constituição Federal de 1946<sup>7</sup>, mas a mensagem apontava a necessidade de superar a dispersão dos recursos assistenciais e gerar recursos para investimentos de curto e longo prazos que pudessem transformar produtivamente a Região. Outro percalço a ser enfrentado seria evitar a fragmentação dos recursos pelo paroquialismo político predominante no Nordeste, prática que tendia a desassociá-los de um projeto mais amplo de desenvolvimento.

Pedro Sismando Leite lembra “que essa instituição atravessou praticamente toda sua existência com problemas de recursos orçamentários adequados e oportunos” (LEITE, 2019, p. 29). Os recursos para o combate às secas foram gradativamente reduzidos até serem extintos, em 1967, pela nova Constituição, conforme aponta Macedo (2014). A partir de 1974, o BNB atua como repassador de recursos orçamentários dos programas federais na Região, como o Polonordeste, Projeto Sertanejo e Proálcool, alguns desses programas, inclusive, criados com o apoio técnico do ETENE<sup>8</sup> (LEITE, 2019).

.....

7 “Art. 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária. § 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca. § 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e outros serviços necessários à assistência das suas populações” (BRASIL, 1946).

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

O problema da dotação orçamentária e dos recursos contingenciados do Banco do Nordeste a que Leite faz menção foi atenuado – quiçá desapareceu – com a criação do FNE pela Constituição Federal de 1988 e posterior regulamentação em 1989. Pela primeira vez, o Banco contaria com uma fonte estável e permanente de recursos, os quais não estariam sujeitos aos ciclos políticos do orçamento público, permitindo-lhe ampliar as ações e aumentar sua capilaridade em sua área de atuação.

### **3.2 A geografia recente da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE): anos 1989-2019**

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

#### *Composição estadual dos recursos*

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

**Tabela 1 – Valores contratados do FNE (em R\$ milhões) (\*) por Estado (mais MG e ES), por subperíodos escolhidos**

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

Fonte: Valores contratados do FNE. Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

(\*\*) Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

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

Há um destaque digno de nota que é o relacionado aos recursos direcionados para os municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo (Região Sudeste). Localizados na área de abrangência da política regional, esses municípios passam a ser recebedores dos recursos do FNE. Juntos os dois estados receberam o montante geral de R\$ 18,8 bilhões no período 1995-2019 – valor superior ao recebido individualmente pelos Estados da Paraíba, Alagoas e Sergipe. Desse modo, a política regional brasileira presta um importante serviço para a disponibilização de fontes de financiamento produtivo para municípios não apenas da Região Nordeste, mas também para aqueles localizadas em subespaços do norte de Minas e do Espírito Santo, área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Na missão inicial do Banco do Nordeste, ainda nas décadas de 1950 a 1980, o esforço estratégico foi realizado na atração de empreendimentos industriais para os estados da Região. Os mecanismos de incentivos fiscais e financeiros à disposição da política regional visavam à atração de plantas produtivas que permitissem a decolagem de um processo de industrialização necessário para realizar a convergência da renda *per capita* regional com a nacional. A destinação setorial dos recursos disponíveis pela política pública em cada momento se mostra, desse modo, crucial para o objetivo de diversificação e mudança qualitativa da estrutura produtiva. A aposta em atividades de alto poder de indução (para frente e para trás) nas cadeias produtivas tende a resultar em efeitos multiplicadores mais amplos para os recursos aplicados.

Neste período pós-1995 coberto pelos dados, as atividades que mais captaram recursos do FNE foram as de agropecuária e o grupo comércio-serviços, com, respectivamente, 41,5% e 22,1% do total. A indústria foi recebedora de 18,4% do total financiado no período, sendo que os projetos de infraestrutura (basicamente energia renovável) financiados pelo Banco resultaram no percentual de 17,9%. A atual composição setorial dos recursos do FNE em que setores produtivos de baixo poder de encadeamento setorial são os maiores demandadores, sem dúvida, merece uma discussão mais detida (Tabela 2).

**Tabela 2 - Valores contratados do FNE por setor e Estado (\*) - 2000 a 2019**

<b>Estado</b>	<b>Agropecuária</b>	<b>Indústria</b>	<b>Infraestrutura</b>	<b>Comércio e serviços</b>	<b>Total</b>
Maranhão	18.353,86	2.963,63	3.811,86	6.616,00	31.745,35
Piauí	13.558,46	1.298,27	3.937,49	4.395,21	23.189,44
Ceará	11.217,57	11.091,10	7.548,34	11.522,79	41.379,80
Rio Grande do Norte	5.220,39	3.445,24	8.100,03	5.786,49	22.552,15
Paraíba	5.415,95	3.364,80	2.327,02	4.043,01	15.150,78
Pernambuco	10.961,86	11.791,30	6.921,92	8.883,26	38.558,35
Alagoas	5.597,33	3.055,37	526,52	2.940,57	12.119,79
Sergipe	5.553,35	3.094,14	197,57	3.368,35	12.213,41
Bahia	33.908,02	10.942,58	16.439,09	13.864,21	75.153,89
Minas Gerais (**)	9.326,64	1.442,65	2.165,20	2.215,77	15.150,26
Espírito Santo (**)	1.736,10	1.080,18	98,97	753,12	3.668,38
<b>Total por setor</b>	<b>120.849,53</b>	<b>53.569,26</b>	<b>52.074,02</b>	<b>64.388,78</b>	<b>290.881,58</b>
<b>Participação relativa (%) em cada Estado</b>					
Maranhão	57,8	9,3	12,0	20,8	100,0
Piauí	58,5	5,6	17,0	19,0	100,0
Ceará	27,1	26,8	18,2	27,8	100,0
Rio Grande do Norte	23,1	15,3	35,9	25,7	100,0
Paraíba	35,7	22,2	15,4	26,7	100,0
Pernambuco	28,4	30,6	18,0	23,0	100,0
Alagoas	46,2	25,2	4,3	24,3	100,0
Sergipe	45,5	25,3	1,6	27,6	100,0
Bahia	45,1	14,6	21,9	18,4	100,0
Minas Gerais (**)	61,6	9,5	14,3	14,6	100,0
Espírito Santo (**)	47,3	29,4	2,7	20,5	100,0
<b>Total por setor</b>	<b>41,5</b>	<b>18,4</b>	<b>17,9</b>	<b>22,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Valores contratados do FNE no Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

(\*\*) Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

Estudos de matriz de insumo-produto do próprio Banco sinalizaram que as atividades industriais como automóveis, petróleo e gás natural, metalurgia, máquinas e materiais elétricos, adubos e fertilizantes são aquelas de maior coeficiente multiplicador da economia regional (GUILHOTO et al., 2010; VIDAL; EVANGELISTA, 2016). Entre as atividades

de menor reverberação intersetorial estão as de serviços e comércio que, entretanto, têm sido merecedoras de aprovação de crédito em volumes superiores ao da indústria.

Não se pretende sugerir que apenas as atividades industriais devem ser estimuladas na estratégia de desenvolvimento regional. Contudo, considerações sobre os efeitos de encadeamento intersetorial deveriam ser avaliadas mais vigorosamente do que os dados coletados sugerem. Se a atual distribuição setorial dos recursos é fruto de decisões que visam à diversificação produtiva relativamente equânime, poder-se-ia perguntar se as conexões entre agropecuária e indústria, ou entre comércio-serviços e indústria, ou, ainda, entre indústria e infraestrutura, estão sendo consideradas e fortalecidas. Os projetos produtivos merecedores de aprovação do Banco realmente têm passado pelo escrutínio de metas de ganhos de produtividade, não apenas da empresa individualmente, mas também dentro de cadeias produtivas?

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

Considerada a grande extensão territorial da Região Nordeste e sua diversidade socioeconômica, não se espera que a agropecuária não tenha um espaço relevante na composição produtiva e mesmo em estratégias recentes para subáreas em expansão, como são as áreas de fronteira agrícola dos estados do Matopiba. O essencial seria indagar se e como as operações de financiamento contribuem para o fortalecimento de elos entre cadeias produtivas e garantem que os objetivos mais gerais

da política regional brasileira (a PNDR) de diversificação produtiva e de aumento da produtividade regional sejam garantidos.

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

#### *O FNE nas microrregiões geográficas (MRGs)*

A observação do total das aplicações do FNE por microrregião, como nos Mapas 1a e 1b a seguir, indica a existência de dois padrões territoriais. No período 2000-2009, as MRGs que contaram com captação mais expressiva estavam ora no litoral nordestino (capitais dos estados), ora na direção oposta, na porção oeste do território nordestino, em MRGs do oeste da Bahia e do Maranhão que correspondem a regiões de expansão da fronteira agropecuária do Matopiba. Nos anos subsequentes de 2010 a 2019, quando houve maior disponibilidade de recursos, tanto as microrregiões das capitais dos estados e outras áreas litorâneas foram alvo de grandes quantidades de financiamento, como um número elevado de

MRGs da fronteira oeste nos Estados de MA, PI e BA também foi recebedor. A novidade desta última fase é ampliação do crédito bancário nas áreas internas do agreste e sertão nordestino – Cariri cearense, sertão do São Francisco e agreste pernambucanos, sertão potiguar, sertão paraibano e sertão baiano, além de MRGs no norte mineiro.

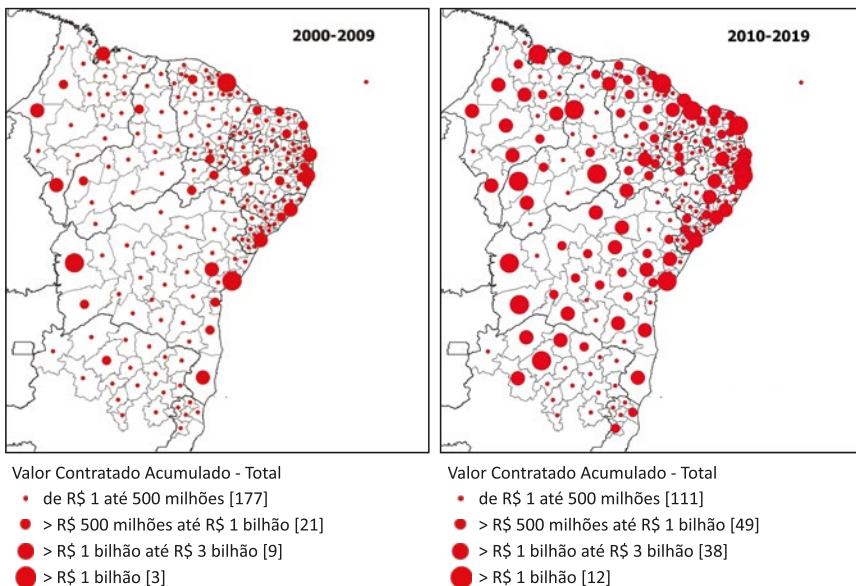
Segundo alguns recortes setoriais escolhidos, o mapa da aplicação de recursos assume configurações particulares. Na agropecuária, o crédito está mais descentralizado no território e corresponde à base existente de recursos naturais e terra: crescimento acelerado nos Estados do Maranhão, Piauí, Bahia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

O crédito para as atividades industriais, por sua vez, está mais localizado na área litorânea do Nordeste, com predominância do eixo que vai de Salvador (BA) a Fortaleza (CE), passando por Aracaju (SE), Maceió (AL), Suape-Recife-Goiana (PE), João Pessoa (PB) e Natal (RN). A indicação aqui é a potência das economias de aglomeração como elemento crucial para tomada de decisão do investimento industrial<sup>9</sup>.

---

9 O território das aglomerações industriais relevantes (AIRs) – microrregiões com mais de 10 mil empregos industriais – no Nordeste, segundo Monteiro Neto et al. (2021), expandiu-se em número de três unidades em 1970 (as microrregiões das metrópoles de Salvador, Fortaleza e Recife), para 13 (pela adição das demais capitais dos estados e outras no interior) em 1995 e chegaram a atingir a quantidade de 27 em 2015, como resultado do esforço de interiorização de empreendimentos industriais.

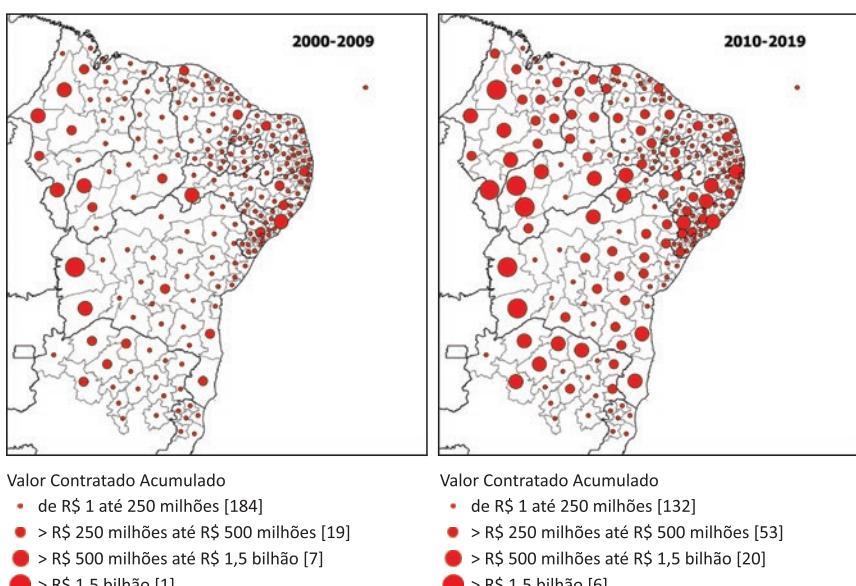
**Mapas 1a e 1b – Financiamento total do FNE por microrregião na área de atuação do BNB, 2000-2009 e 2010-2019**



Fonte: dados do Banco do Nordeste do Brasil. Elaboração dos autores.

Nota: valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2019.

**Mapas 1c e 1d – Financiamento do FNE Agropecuária por microrregião na área de atuação do BNB, 2000-2009 e 2010-2019**

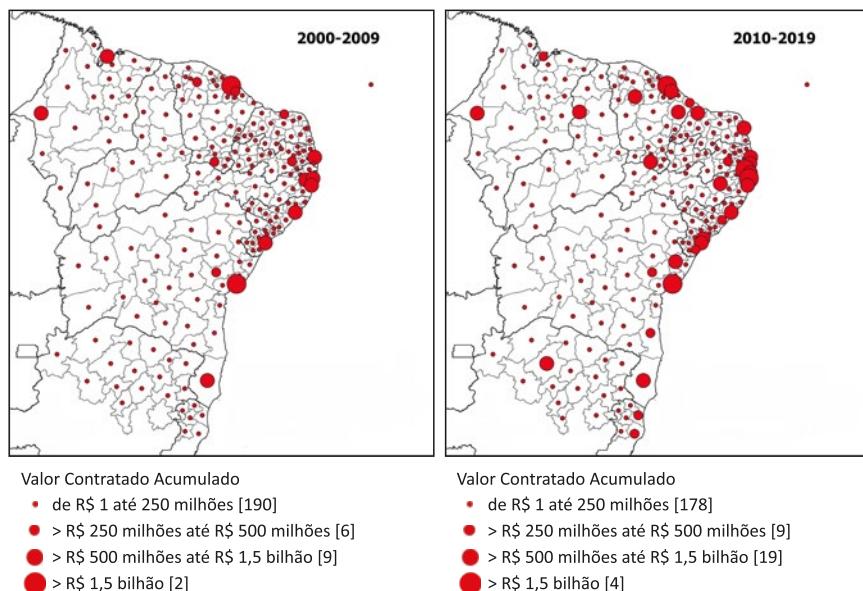


Fonte: dados do Banco do Nordeste do Brasil. Elaboração dos autores.

Nota: valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2019.

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

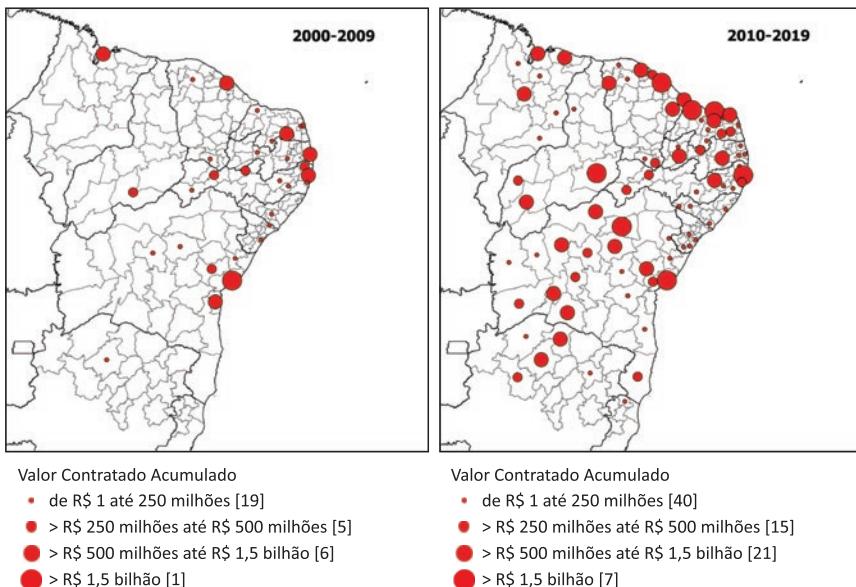
**Mapas 1e e 1f - Financiamento do FNE Indústria por microrregião na área de atuação do BNB, 2000-2009 e 2010-2019**



Fonte: dados do Banco do Nordeste do Brasil. Elaboração dos autores.

Nota: valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2019.

## Mapas 1g e 1h - Financiamento do FNE Infraestrutura por microrregião na área de atuação do BNB, 2000-2009 e 2010-2019



Fonte: dados do Banco do Nordeste do Brasil. Elaboração dos autores.

Nota: valores monetários deflacionados pelo ICP-DI da FGV, com base no ano de 2019.

O recorte das 30 MRGs que mais se destacaram na captação dos recursos do Banco nessas duas décadas entre 2000 e 2019 oferece elementos para a apreensão da dinâmica microrregional. Esse recorte, ainda que arbitrário – o de pinçar 30 MRGS entre 211 investigadas –, presta-se a observar o peso desse subgrupo no valor total contratado acumulado no período, que veio a atingir 55,0% do total regional.

Entre as MRGs mais representativas estão incluídas todas as capitais estaduais, mas a lista não ficou restrita a essas importantes aglomerações populacionais e industriais. Algumas delas correspondem a cidades médias (ou de função intermediadora) da Região, como Barreiras, Porto Seguro, Feira de Santana e Juazeiro (BA), Imperatriz e Balsas (MA), Mossoró e Macau (RN), Montes Claros (MG), Suape, Goiana, Caruaru e Petrolina (PE), Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha (CE), Mossoró e Macau (RN), entre outras.

Portanto, o crédito não apenas foi desconcentrado das três grandes metrópoles regionais para as demais capitais dos estados, mas também foi

direcionado para centros urbanos de função intermediária no interior da Região.

**Tabela 3 – Trinta microrregiões com maiores níveis de captação do FNE, 2000-2019**

<b>Ranking</b>	<b>Microrregião (UF)</b>	<b>Total acumulado 2000-2019</b>	<b>Participação (%) no total regional</b>
1	Salvador (BA)	18.050,12	6,6
2	Fortaleza (CE)	15.143,81	5,5
3	Barreiras (BA)	12.244,95	4,5
4	Recife (PE)	10.988,30	4,0
5	Aglomeração Urbana de São Luís (MA)	5.710,06	2,1
6	Santa Maria da Vitória (BA)	5.073,05	1,9
7	Mossoró (RN)	4.613,99	1,7
8	Maceió (AL)	4.442,87	1,6
9	Alto Parnaíba Piauiense (PI)	4.291,13	1,6
10	Porto Seguro (BA)	4.256,25	1,6
11	Teresina (PI)	4.177,55	1,5
12	Imperatriz (MA)	4.054,75	1,5
13	Gerais de Balsas (MA)	4.051,75	1,5
14	Montes Claros (MG)	4.013,88	1,5
15	Natal (RN)	3.967,00	1,5
16	João Pessoa (PB)	3.733,45	1,4
17	Alto Médio Canindé (PI)	3.709,40	1,4
18	Mata Setentrional Pernambucana (PE)	3.675,66	1,3
19	Suape (PE)	3.630,71	1,3
20	Vale do Ipojuca (PE)	3.545,29	1,3
21	Feira de Santana (BA)	3.524,81	1,3
22	Aracaju (SE)	3.503,75	1,3
23	Juazeiro (BA)	3.259,19	1,2
24	Petrolina (PE)	2.843,27	1,0
25	Pindaré (MA)	2.768,82	1,0
26	Macau (RN)	2.759,85	1,0
27	Baixo Jaguaribe (CE)	2.673,54	1,0
28	Alto Médio Gurguéia (PI)	2.599,88	1,0
29	Cariri (CE)	2.483,63	0,9
30	Senhor do Bonfim (BA)	2.379,64	0,9
<b>(1) - Total dos 30 maiores</b>		<b>152.170,33</b>	<b>55,6</b>
<b>(2) - Total geral de todas as MRGs</b>		<b>273.559,10</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Dados brutos: FNE, Banco do Nordeste do Brasil. Elaboração dos autores.

## O FNE segundo grupos de municípios definidos por tamanho de população

Uma das grandes preocupações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é que os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) nas três regiões possam ser alocados territorialmente de maneira a reduzir disparidades econômicas intrarregionais. Durante as décadas iniciais de aplicação de recursos dos incentivos fiscais, as regiões metropolitanas e capitais dos estados foram as grandes beneficiárias das políticas.

Nas décadas recentes, ao lado da sinalização de maior equalização na distribuição de recursos em microrregiões da tipologia oficial adotada pela PNDR, a verificação do mapa territorial dos recursos com base em grupos de municípios recortados segundo o tamanho da população se mostra de grande utilidade, pois permite a visualização da força da demanda de recursos por parte das aglomerações urbanas e sua hierarquia de tamanho de população. Esse recorte escalar contribui para uma avaliação da aplicação dos recursos segundo a aproximação com a hierarquia da rede urbana regional.

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

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

**Tabela 4 – Valores contratados do FNE (\*), segundo grupos de municípios por tamanho de população em subperíodos selecionados (\*\*)**

<b>Tamanho do município</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2009</b>	<b>2010-2014</b>	<b>2015-2019</b>	<b>Total geral</b>
Até 20 mil hab.	6.783,84	3.762,95	13.211,89	20.174,98	30.010,06	73.943,71
20 mil até 50 mil hab.	5.514,98	2.948,60	13.755,47	21.373,53	25.234,33	68.826,91
50 mil até 100 mil hab.	2.525,83	1.441,99	8.317,02	14.953,43	17.973,65	45.211,92
100 mil até 500 mil hab.	1.653,20	2.843,72	10.689,75	15.961,88	17.376,84	48.525,39
500 mil até 1 milhão hab.	454,33	869,56	7.460,43	7.444,67	6.801,02	23.030,00
Mais de 1 milhão hab.	390,31	1.685,42	6.052,37	10.403,63	12.811,92	31.343,65
<b>Total geral</b>	<b>17.322,49</b>	<b>13.552,24</b>	<b>59.486,93</b>	<b>90.312,11</b>	<b>110.207,82</b>	<b>290.881,58</b>
<b>Participação relativa (%) em cada grupo de municípios</b>						
Até 20 mil hab.	39,2	27,8	22,2	22,3	27,2	25,4%
20 mil até 50 mil hab.	31,8	21,8	23,1	23,7	22,9	23,7%
50 mil até 100 mil hab.	14,6	10,6	14,0	16,6	16,3%	15,5%
100 mil até 500 mil hab.	9,5	21,0	18,0	17,7	15,8%	16,7%
500 mil até 1 milhão hab.	2,6	6,4	12,5	8,2	6,2%	7,9%
Mais de 1 milhão hab.	2,3	12,4	10,2	11,5	11,6	10,8
<b>Total geral</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Valores contratados do FNE. Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

(\*\*) Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

Macedo e Porto (2021), investigando a dinâmica territorial do crescimento econômico e do mercado de trabalho formal para o período 2002-2018, trouxeram evidências de que os municípios com maior fôlego expansivo estão na base da pirâmide da rede urbana brasileira. Por exemplo, antes mesmo da crise econômica surgir em 2015, a composição dos municípios, segundo a hierarquia da rede urbana, mais próximos da base da pirâmide (centros sub-regionais, centros de zona e centros locais) havia aumentado de 31,6% do total nacional do emprego formal em 2002 para 34,1% em 2014. Por sua vez, o grupo de municípios no topo da pirâmide (grandes metrópoles nacionais, metrópoles nacionais e

metrópoles) reduziu sua participação de 47,4% para 44,3% nos mesmos anos. Do mesmo modo, nos municípios da base da pirâmide, as taxas de crescimento do PIB foram sistematicamente superiores às dos municípios no topo da pirâmide urbana no mesmo período. Esse comportamento se transmutou regionalmente, com a Região Nordeste apresentando taxas de evolução do emprego e do PIB acima das médias nacionais no período.

Houve aumento da relevância do FNE como elemento de financiamento da atividade produtiva em municípios de menor porte de população - e, portanto, como indutor de melhorias e consolidação de atividades econômicas em territórios de baixo produto por habitante e com carências sociais mais evidentes. Conforme dados da Tabela 5, verificou-se firme expansão da razão FNE/PIB. Na totalidade dos municípios nordestinos (inclusive municípios do Semiárido de MG e ES) a referida razão passou de apenas 0,41% no período 2000-2004 para 1,50%, 1,66% e 1,95% nos períodos subsequentes de, respectivamente, 2005-2009, 2010-2014 e 2015-2019. Com os financiamentos se fazendo mais representativos na comparação com os PIBs nos grupos de municípios de menor tamanho de população: no grupo abaixo de 20 mil habitantes, por exemplo, a média geral do período 2000-2019 foi de 3,1% do PIB do referido grupo, sendo que no último subperíodo de 2015-2019, em plena recessão econômica, a mesma proporção esteve em 4,1%.

**Tabela 5 – Valor contratado do FNE como proporção (%) do PIB de cada grupo de municípios (\*) - médias aritméticas do período**

<b>Tamanho do município (**)</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2009</b>	<b>2010-2014</b>	<b>2015-2019</b>	<b>Total geral</b>
Até 20 mil hab.	0,76	2,47	2,89	4,15	3,09
20 mil até 50 mil hab.	0,46	1,90	2,34	2,52	2,10
50 mil até 100 mil hab.	0,37	1,71	2,09	2,25	1,74
100 mil até 500 mil hab.	0,40	1,30	1,37	1,37	1,14
500 mil até 1 milhão hab.	0,21	1,21	1,04	1,15	0,90
Mais de 1 milhão hab.	0,27	0,77	0,82	1,01	0,70
<b>Total geral</b>	<b>0,41</b>	<b>1,50</b>	<b>1,66</b>	<b>1,95</b>	<b>1,53</b>

Fonte: Valores contratados do FNE. Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

(\*\*) Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

Na totalidade dos municípios nordestinos (inclusive municípios do Semiárido de MG e ES), a referida razão passou de apenas 0,41% no período 2000-2004 para 1,50%, 1,66% e 1,95% nos períodos subsequentes de, respectivamente, 2005-2009, 2010-2014 e 2015-2019. Os financiamentos foram mais representativos na comparação com os PIBs nos grupos de municípios de menor tamanho de população - no grupo abaixo de 20 mil habitantes, por exemplo, a média geral do período 2000-2019 foi de 3,1% do PIB do referido grupo, sendo que no último subperíodo de 2015-2019, em plena recessão econômica, a mesma proporção esteve em 4,1%.

#### *O FNE e a tipologia de microrregiões da PNDR*

Ainda sobre a atenção da PNDR com a redução de disparidades intrarregionais, a política se defrontou à época com o histórico de elevada concentração dos investimentos e dos incentivos fiscais e financeiros nas metrópoles regionais e capitais dos estados. No caso do Nordeste, a concentração se verificou nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador, com desconcentração dirigindo-se para as demais capitais. O problema estava nas áreas do interior da Região, para além da sua porção litorânea, no agreste e sertão nordestinos.

Para mudar tal quadro, a PNDR propôs e vem utilizando-se, desde então, da tipologia que identifica microrregiões segundo seu nível de renda *per capita* e sua dinâmica populacional num dado período. A partir dessa combinação de variáveis de estoque (nível de renda) e fluxo (variação do PIB), as MRGs são recortadas em quatro tipos ideais: de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda<sup>10</sup>.

---

10 Em 2018, o antigo Ministério da Integração Nacional, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, instituiu por meio da Portaria nº 34/2018 uma alteração na tipologia de microrregiões. Nessa nova tipologia as microrregiões passaram a ser enquadradas em nove faixas de cruzamento entre a variação (taxa de crescimento num período considerado) do PIB por habitante e nível de rendimento médio por habitante correspondente, resultando no seguinte: alta renda e alto dinamismo; alta renda e médio dinamismo; alta renda e baixo dinamismo; média renda e alto dinamismo; média renda e médio dinamismo; média renda e baixo dinamismo; baixa renda e alto dinamismo; baixa renda e médio dinamismo; e baixa renda e baixo dinamismo.

Avanços têm sido consideráveis e já notados em estudos recentes. Por exemplo, Resende *et al.* (2017) apontaram sinais de desconcentração espacial com o aumento da parcela de recursos do FNE destinada a microrregiões estagnadas e de baixa renda na Região. No período de 1999-2011 analisado, o estudo observou que as MRGs estagnadas e de baixa renda teriam recebido, respectivamente, 33,5% e 14,7%, somando 48,2% do total do FNE. As dinâmicas e as de alta renda captaram 28,5% e 23,3%, respectivamente.

Na Tabela 6 a seguir realizamos o recorte dos valores contratados do FNE, para um período mais largo de 1995 a 2019 e segundo a tipologia da PNDR, para identificarmos padrões de aplicação dos recursos sugeridos pelos objetivos da política. A distribuição por grupos mostra que as estagnadas com a parcela de 34,6% e as de baixa renda com 15,9% continuam tendo atenção destacada do BNB quanto à disponibilidade de crédito. Microrregiões dinâmicas e de alta renda ficaram com 28,4%, e 21,1% do crédito no período.

Depois do ano de 2005, a disponibilidade de crédito foi amplamente mais favorável às MRGs mais vulneráveis – estagnadas e baixa renda – que se apresentam com crescentes participações na demanda por recursos, e o inverso ocorrendo para as MRGs de alta renda e dinâmicas.

Em resumo, vista a atuação do Banco na alocação territorial dos recursos, ora no recorte estadual, ora no recorte de grupo de municípios por tamanho de população, ora, ainda, no recorte das MRGs segundo a tipologia da PNDR, a aplicação mais equânime sem indícios de novas reconcentrações espaciais tem sido prevalente nas últimas duas décadas e meia.

Entendido o esforço de agente promotor do desenvolvimento econômico no território, espera-se que o objetivo central da aplicação de fundos públicos bancários da política regional não seja exclusivamente o da mera redistribuição territorial de recursos. Mais importante é que o Banco oriente o crédito nas diversas sub-regiões do Nordeste no sentido de produzir em cada localidade específica a mudança estrutural desejada.

**Tabela 6 – Valores contratados do FNE, segundo tipologia da PNDR (MRGs), por subperíodos escolhidos (\*)**

<b>Classificação da PNDR (**)</b>	<b>Nº. de MRGs</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2009</b>	<b>2010-2014</b>	<b>2015-2019</b>	<b>Total geral</b>
Alta renda	7	1.539,50	4.218,58	13.992,86	19.982,60	21.635,25	61.368,79
Dinâmica	71	5.978,62	3.906,40	15.972,90	26.228,00	30.634,70	82.720,61
Estagnada	62	5.894,92	3.490,91	20.971,22	31.105,88	39.138,84	100.601,76
Baixa renda	72	3.909,45	1.936,35	8.549,95	12.995,63	18.799,04	46.190,42
<b>Total geral</b>	<b>212</b>	<b>17.322,49</b>	<b>13.552,24</b>	<b>59.486,93</b>	<b>90.312,11</b>	<b>110.207,82</b>	<b>290.881,58</b>
<b>Composição relativa (%) de cada grupo de microrregiões da PNDR</b>							
Alta renda	3,3	8,9	31,1	23,5	22,1	19,6	21,1
Dinâmica	33,5	34,5	28,8	26,9	29,0	27,8	28,4
Estagnada	29,2	34,0	25,8	35,3	34,4	35,5	34,6
Baixa renda	34,0	22,6	14,3	14,4	14,4	17,1	15,9
<b>Total geral</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Valores contratados do FNE. Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV com base no ano de 2019.

(\*\*) Inclusive municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

### *O financiamento de atividades da indústria e infraestrutura*

Sobre certos aspectos da dimensão setorial do financiamento, desde meados da década de 2000, quando o governo federal passou a implementar seu Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), as instituições federais de financiamento bancário, entre elas o Banco do Nordeste, foram mais amplamente mobilizadas para apoiar projetos de investimento considerados estruturantes no setor industrial e na infraestrutura. Por exemplo, em Pecém (CE), tanto as obras de ampliação do porto (infraestrutura) como o projeto da implantação da siderúrgica no local contaram com financiamento do BNB (e também do BNDES). Em Pernambuco, por sua vez, investimentos privados na indústria e na infraestrutura no complexo industrial-portuário de Suape também contaram com financiamento do BNB.

Ademais, vale registrar que, nos anos recentes, essa rubrica de “infraestrutura” vem sendo utilizada para incluir os projetos de financiamento em energias renováveis realizados pelo Banco. A linha de crédito chama-se

FNE-Infraestrutura e seu objetivo, conforme informe do Banco na internet, é “[...] de promover a ampliação de serviços de infraestrutura econômica, dando sustentação às atividades produtivas da Região”. Essa linha de crédito abrange o financiamento das seguintes operações: “[...] implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos, incluindo as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), contemplando créditos para investimentos e capital de giro associado ao investimento. São setores atendidos pelo programa: energia, oferta de água, infraestrutura de transporte e logística, telefonia e exploração de gás natural” (BNB, 2017).

Tais projetos incluem desde plantas de produção e montagem de equipamentos para usinas eólicas e fotovoltaicas até a implantação das próprias usinas em diversos estados da Região. Alguns dos municípios contemplados por investimentos em energia fotovoltaica, no ano de 2017, foram Bom Jesus da Lapa e Tabocas do Brejo Velho (BA), Ribeira do Piauí (PI) e Quixeré (CE). Em Itarema (CE), foram financiadas as usinas eólicas de Pedra Cheirosa I e II.

Dado esse caráter mais estratégico de financiamento de projetos estruturantes que o BNB assumiu, em especial, nas modalidades de apoio à modernização da estrutura produtiva por atração de novas plantas produtivas industriais, bem como na modalidade de renovação da infraestrutura, são apresentados os valores do FNE especialmente destinados às atividades a essas modalidades de projetos produtivos. Por meio desses dois recortes específicos, pretende-se avaliar mais proximamente qual o peso que essas atividades de modernização produtiva representaram na economia regional. Essas modalidades produtivas foram mobilizadoras de R\$ 105,6 bilhões entre 1995 e 2019, sendo que R\$ 76,1 bilhões (72,0%) foram depois de 2010. Representaram, em conjunto, 36,0% do total do financiamento disponível pelo FNE no período.

### *O FNE na indústria*

Em quase 25 anos de atuação do FNE, à indústria foram alocados R\$ 53,5 bilhões, correspondentes a 18,4% do total. A trajetória dos empréstimos foi crescente até a recessão de 2015. No período 2010-2014,

foram aplicados R\$ 24,0 bilhões na Região, e na recessão de 2015-2019, os valores caíram para R\$ 10,3 bilhões, ou cerca de R\$ 2,0 bilhões anuais neste último período (Tabela 7).

**Tabela 7 - FNE Valores contratados para indústria (em R\$ milhões), grupos de municípios (\*) por tamanho de população, períodos selecionados**

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

Fonte: Valores contratados do FNE. Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Inclusive municípios dos Estados de MG e ES na área de atuação da Sudene.

Em termos geográficos, os recursos estiveram mais presentes em municípios com população nos dois grupos entre 50 mil e até 500 mil habitantes, com proporção conjunta de 50,9% (18,9% + 32,0%) entre 1995 e 2019. Municípios com mais de 1 milhão de habitantes, geralmente capitais dos estados ou metrópoles regionais, foram responsáveis, na média, por

10,0% do total alocado em projetos industriais. Considerações sobre economias de aglomeração são cruciais para a atração e desenvolvimento de atividades industriais, e as informações sobre a distribuição do crédito estão mostrando que a densidade urbana tem relevância para a localização de projetos industriais no Nordeste. Os Mapas 1e e 1f, mostrados anteriormente, revelam a localização preferencial do crédito na longa faixa litorânea nordestina onde estão seus principais núcleos urbanos, mas aponta também a desconcentração em direção a municípios de tamanho médio com relevante papel na rede urbana regional.

Motivações relacionadas com maior dotação de infraestrutura logística e de comunicações e proximidade de grandes mercados urbanos podem ser explicações para que os projetos de investimento em indústria estejam mais próximos dos grandes municípios que dos pequenos (em termos de população). Contudo, o quadro de demanda de recursos para indústria para aqueles municípios com população acima de 100 mil habitantes (os três grupos de maior tamanho de população) apresenta diminuição paulatina da participação da indústria no total de todas as modalidades de crédito nesses municípios – participação que declina abruptamente a partir de 2005 (Tabela 8).

**Tabela 8 – Proporção (%) valores contratados na Indústria versus total do FNE, grupos de municípios por tamanho de população, subperíodos selecionados**

<b>Tamanho do município (*)</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2009</b>	<b>2010-2014</b>	<b>2015-2019</b>	<b>Total geral</b>
Até 20 mil hab.	3,7	4,2	6,9	10,9	1,5	5,4
20 mil até 50 mil hab.	11,2	10,8	16,2	21,3	5,5	13,2
50 mil até 100 mil hab.	23,8	22,8	22,9	34,6	11,6	22,3
100 mil até 500 mil hab.	47,6	66,4	38,2	38,3	24,7	35,4
500 mil até 1 milhão hab.	84,7	64,5	31,6	45,1	19,0	34,5
Mais de 1 milhão hab.	92,6	17,3	19,6	25,6	5,9	16,8
<b>Total geral</b>	<b>17,3</b>	<b>26,2</b>	<b>21,3</b>	<b>26,7</b>	<b>9,3</b>	<b>18,4</b>

Fonte: Valores contratados do FNE. Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Inclusive municípios dos Estados de MG e ES na área de atuação da Sudene.

Constatada a existência de uma trajetória aparentemente benigna de fontes de recursos para a indústria, em expansão entre 1995 e 2015, alguns desafios adicionais estão na ordem do dia para a indústria no Nordeste. O setor parece estar perdendo capacidade estrutural para disputar recursos com demais modalidades de atividades, em particular para agropecuária. Entretanto, ainda assim, é preciso refletir sobre o destino intrasetorial dos recursos operados na indústria.

É muito possível que a demanda por financiamento esteja sendo comandada por empresas em ramos de atividade com baixo patamar de produtividade média e baixo/médio nível de conteúdo tecnológico. O resultado desse quadro de aplicações de financiamento tem sido a estagnação da produtividade econômica na indústria regional.

Monteiro Neto *et al.* (2021, cap. 3) trouxeram evidências empíricas sobre níveis recentes de produtividade média, dada pela razão valor da transformação industrial versus população ocupada (VTI/PO), na indústria total no Nordeste. O VTI médio por pessoa ocupada variou, respectivamente em 1996 e 2015, de R\$ 103,8 mil a R\$ 109,8 mil (valores constantes de 2015). Para esse resultado geral, a indústria de transformação concorreu com seu peso mais relevante na estrutura industrial para a estagnação: sua produtividade média ficou, em 1996 e 2015, em R\$ 101,5 mil e R\$ 105,0 mil, e, por seu turno, a indústria extrativa (com pequeno peso na estrutura econômica regional) apresentou nível de produtividade média mais avançada de R\$ 174,0 mil e R\$ 256,7 mil em 1996 e 2015.

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

## *O financiamento de atividades da infraestrutura*

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

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

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

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

No conjunto, a modalidade de infraestrutura foi responsável por R\$ 52,0 bilhões (valores constantes) no total do período 1995-2019 (Tabela 9), sendo a maior parte, no montante de R\$ 34,2 bilhões, sendo emprestada

justamente durante a crise econômica do período 2015-2019. Do total desta modalidade, 31,0% foram direcionados para o grupo de municípios com menor tamanho de população, e sua trajetória foi ascendente em todo o período. Esse grupo de municípios teria recebido 6,5% do total da modalidade entre 2000 e 2004 e passou a receber 37,7% do total em 2015-2019. Na direção contrária esteve o grupo de municípios com maior tamanho de população, que ficou com 19,2% do total da modalidade nas duas décadas analisadas. Tendo o Banco alocado recursos em trajetória decrescente para esse grupo de grandes cidades: 47,6% do total nos anos 2000-2004 e apenas 13,7% da modalidade nos anos 2015-2019.

**Tabela 9 – FNE Valores contratados para Infraestrutura (em R\$ milhões), grupos de municípios (\*) por tamanho de população, períodos selecionados**

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

Fonte: Valores contratados do FNE. Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Inclusive municípios dos Estados de MG e ES na área de atuação da Sudene.

A Tabela 10, por sua vez, traz evidências de que a demanda por recursos para financiamento de projetos em infraestrutura teve grande

impulso recentemente, quando as linhas de crédito foram criadas e ficaram robustas. Mesmo tendo tomado forma mais concreta a partir de 2010, os montantes alocados nessa modalidade representaram por fim o percentual de 17,9% do total do FNE (todas as modalidades) no período. No grupo de municípios de maior tamanho de população, por exemplo, a demanda de recursos para infraestrutura tem representado cerca de um terço do total de todas as suas modalidades.

**Tabela 10 – Proporção (%) valores contratados na Infraestrutura versus total do FNE, grupos de municípios por tamanho de população, subperíodos selecionados**

<b>Tamanho do município (*)</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2009</b>	<b>2010-2014</b>	<b>2015-2019</b>	<b>Total geral</b>
Até 20 mil hab.	-	2,3	7,9	10,5	43,0	21,8
20 mil até 50 mil hab.	-	13,8	7,6	2,1	22,0	10,8
50 mil até 100 mil hab.	-	0,0	12,9	11,7	33,0	19,4
100 mil até 500 mil hab.	-	5,0	16,2	3,9	21,3	12,8
500 mil até 1 milhão hab.	-	7,5	27,1	0,0	21,0	15,3
Mais de 1 milhão hab.	-	37,7	34,4	25,0	36,7	32,0
<b>Total geral</b>	<b>-</b>	<b>9,9</b>	<b>15,1</b>	<b>8,3</b>	<b>31,1</b>	<b>17,9</b>

Fonte: Valores contratados do FNE. Banco do Nordeste do Brasil (2021).

Nota: (\*) Inclusive municípios dos Estados de MG e ES na área de atuação da Sudene.

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

Sem dúvida, o alargamento das modalidades de financiamento do BNB para incluir energias renováveis, saneamento, infraestrutura de transporte e logística, telefonia e gás natural tende a se encaminhar

para uma estratégia que se orienta para a mudança estrutural na Região. De um lado, estimula a instalação de atividades novas, promovendo a diversificação e complexificação produtiva e, de outro lado, ao investir na redução de *déficits* de infraestrutura em geral, contribui para aumento da produtividade e competitividade regional.

No caso europeu de política regional, por comparação, a decisão pela adoção da estratégia de especialização inteligente resultou na priorização de atividades diretamente relacionadas com a inovação tecnológica e o combate à mudança climática (BARCA, 2009). O esforço de aumentar a eficiência geral da economia europeia passou a orientar a seleção em cada região de um número limitado de setores merecedores de apoio da política, nos quais a inovação tenha papel central e para os quais uma base de conhecimento possa ser construída ou fortalecida.

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

Contudo, o esforço realizado precisa ser cotejado com certas necessidades regionais quantificáveis (sempre que possível) sobre o tamanho do *déficit* nas várias áreas da infraestrutura (energia, telecomunicações, saneamento e transportes). No caso brasileiro, Frischtak (2008) sublinhou que o investimento em infraestrutura no Brasil como proporção do PIB foi de 2,11% no período 2000-2007, com uma projeção para o triênio posterior, isto é, para 2008-2010, de apenas 2,18% do PIB. Esses patamares históricos estariam, portanto, muito abaixo do nível médio de 5,0% do PIB em economias emergentes analisadas (Chile, Colômbia, Índia, China, Tailândia, Filipinas) e mesmo abaixo da proporção, segundo o autor, necessária para a reposição do estoque de capital existente, calculada em 3,0%.

Supondo que a necessidade mínima para a Região Nordeste repor o capital infraestrutural existente seja também de 3,0% do seu PIB, então, em 2019, com um PIB em R\$ 1.047,7 bilhão (IBGE, Contas regionais), o gasto em infraestrutura (público e privado) deveria ter sido de R\$ 31,4 bilhões. Considerando esse mesmo patamar de 3,0% do PIB mínimos, ao longo do período 2015-2019, então a necessidade regional acumulada de investimentos seria de R\$ 142,6 bilhões (valores correntes). Nesse período, o BNB contribuiu com o financiamento de 24,0% da necessidade total regional, ao empregar o montante acumulado de R\$ 34,2 bilhões no período.

Na hipótese de a Região pretender reduzir déficits históricos e ter como meta aumentos de competitividade estrutural, a aproximação do seu nível de investimento em infraestrutura (gasto público e privado) à média dos países em desenvolvimento ensejaria a elevação para o patamar de 5,0% anuais do PIB. Nesse caso, o investimento em 2019 deveria ter sido de R\$ 52,4 bilhões (5,0% do PIB regional), e a necessidade de investimento infraestrutural nos anos de 2015 a 2019 corresponderia a R\$ 237,6 bilhões correntes acumulados. Nessa hipótese, o BNB teria contribuído com apenas 14,4% da necessidade regional de investimentos em infraestrutura no período 2015-2019.

Para finalizar, uma visão conjunta das aplicações que mais se aproximam do objetivo de criação de multiplicadores intersetoriais e fortalecimento de elos de cadeias produtivas deveria voltar-se para o par “indústria + infraestrutura”. Desde o início dos anos 2000, as participações médias por subperíodo dos recursos destinados a indústria + infraestrutura têm permanecido no patamar de 36,0%. Sendo a infraestrutura o componente ampliado de maneira mais expressiva, segue-se que a indústria é que vem reduzindo sua proporção no total.

A relação quantitativa entre as duas modalidades de recursos que foi favorável à indústria na década de 2000 alterou-se para promover a infraestrutura a partir de meados da década de 2010. Entre 2005-2009, o volume de recursos para infraestrutura foi equivalente a 71,0% do montante

destinado à indústria (R\$ 8,9 bilhões da infraestrutura contra R\$ 12,7 bilhões); no subperíodo 2010-2014, a razão caiu para 31,2% (R\$ 7,5 bilhões da infraestrutura contra R\$ 24,1 bilhões da indústria); e no subperíodo 2015-2019 a razão saltou para 233,0% (R\$ 34,2 bilhões da infraestrutura contra R\$ 10,3 bilhões da indústria).

A preocupação aqui é menos com a expansão do financiamento a projetos de infraestrutura e mais com a retração nos projetos para as atividades industriais. Investigações mais aprofundadas precisam ser elaboradas sobre esse comportamento recente – se ele é conjuntural ou estrutural, e sobre quais estratégias devem ser consideradas em cada situação. Nos dois casos, da indústria e da infraestrutura, o aspecto relevante da questão é que o BNB pode atuar como intermediador de mecanismos de financiamento mais amplos, os quais envolvam outros atores do sistema financeiro e produtivo capazes de alavancar recursos iniciais disponibilizados pelo próprio Banco em direção aos montantes superiores requeridos pela estratégia regional de mudança estrutural.

## **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Chegar aos 70 anos de criação do Banco do Nordeste é motivo de extraordinária comemoração num país de pouca tradição de instituições fortes e longevas. Parece-nos relevante ressaltar inicialmente esse feito de relevo inconteste no campo do experimentalismo institucional.

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

Nessa missão que se constituiu a partir da década de 1990, nota-se uma trajetória crescente de oferta de recursos mobilizáveis para o financiamento produtivo. Sua aplicação intrarregional vem permitindo significativa dispersão ou desconcentração em direção a localidades de baixo tamanho populacional e econômico, revelando, assim, a capacidade da Instituição em operar em larga abrangência territorial. Nesse sentido, o Banco vem atuando como braço consequente da política regional federal ao destinar recursos crescentes ora para pequenos e médios produtores, ora para pequenas e médias localidades na Região.

Algumas preocupações, entretanto, colocam-se na ordem do dia para reflexão sobre a necessidade ou urgência de novas missões para o Banco. De um lado, o ambiente de mudanças e transformações no capitalismo mundial e nacional, que, grosso modo, relaciona-se com o retorno das ideias que dão suporte a um papel mais relevante para os bancos públicos no financiamento do sistema produtivo em face ao debacle econômico promovido pela grande crise financeira de 2007/2008. Nesse contexto, as orientações estão dirigindo-se para um papel mais ativo na realização de um tipo de mudança estrutural centrada no apoio à inovação generalizada nos sistemas produtivos e ao combate aos efeitos negativos da mudança climática.

De outro lado, levando em conta as especificidades atuais da economia e sociedade brasileira e nordestina – entre as quais se nota a permanência do aprofundamento de um vetor de desindustrialização e perda generalizada de produtividade econômica –, o Banco poderia ser reorientado a atuar mais fortemente para impulsionar estratégias endógenas de inovação no sistema produtivo, atentar para o fortalecimento de cadeias produtivas com efeitos multiplicadores intersetoriais e intrarregionais mais amplos e sólidos, bem como promover não apenas o financiamento de projetos isolados de infraestrutura logística e de comunicações, mas o financiamento de uma estratégia regional de infraestrutura capaz de produzir alteração significativa no padrão de estoques e fluxos infraestruturais atualmente existente.

## REFERÊNCIAS

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL - BNB. **Banco do Nordeste financia R\$ 1,3 bilhão para empreendimentos de energias renováveis.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2017. Disponível em: [https://www.bnbn.gov.br/inicio?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_assetEntryId=2578220&\\_101\\_type=content&\\_101\\_groupId=50120&\\_101\\_urlTitle=banco-do-nordeste-financia-r-1-3-bilhao-para-empreendimentos-de-energias-renovave-1&inheritRedirect=true](https://www.bnbn.gov.br/inicio?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=2578220&_101_type=content&_101_groupId=50120&_101_urlTitle=banco-do-nordeste-financia-r-1-3-bilhao-para-empreendimentos-de-energias-renovave-1&inheritRedirect=true). Acesso em: 30 mar. 2022.

BARBALHO, A. A criação do Banco do Nordeste e o Congresso Nacional: momento de disputa inter e intra elites ou de consenso regional? **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, v. 10, p. 161-174. 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drde/article/view/2695>. Acesso: 10 abr. 2022.

BARCA, F. **An agenda for a reformed cohesion policy:** a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Comission. Brussels, Belgium: 2009. Disponível em: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en).

BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 21. n. 2. p. 258-279. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. Mensagem n. 363. **Diário do Congresso Nacional**, a. 6, n. 208, 1 nov. 1951. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01NOV1951.pdf#page=14>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CARVALHO, O. de. **A economia política do Nordeste**: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

DINIZ, C. C. Corrida científica e tecnológica e restruturação produtiva:

impactos geoconômicos e geopolíticos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 21, n. 2. p. 241-257. 2019.

FRISCHTAK, C. R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico** (PPE), v. 38, n. 2. p. 307-348. 2008.

FURTADO, C. **A Fantasia desfeita**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

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

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

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

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

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

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

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **The rise of mission-oriented state investment banks:** the cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES. Working Paper No. 1/2015. SPRU. Sussex, UK, 2015.

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

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

MCCANN, Philip. **The regional and urban policy of the European Union** – Cohesion, results-orientation and smart specialization. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

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

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, Raphael de O.; SEVERIAN, D. Região e indústria no Brasil: ainda a continuidade da “desconcentração concentrada”? **Revista Economia e Sociedade**, v. 29, n. 2 (69). p. 581-607. 2020.

NEFFKE, F.; HENNING, M.; BOSCHMA, R. How do regions diversify over time? lndustry relatedness and the development of new growth paths in regions. **Economic Geography**, v. 87, n. 3. p. 237-265. 2011.

NEGREIROS, R.; MONTEIRO NETO, A. Dossiê paradigmas técnico-econômicos e reconfiguração territorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (RBEUR). v. 21, n. 2. p. 223-240. 2019.

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

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, L. A. Avaliação dos efeitos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-oeste: uma análise por tipologia da política nacional de desenvolvimento regional entre 1999 e 2011. In: RESENDE, G. (ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil:** uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). 2 v. Brasília: Ipea, 2017.

ROMERO, J. P.; SILVEIRA, F. Mudança estrutural e complexidade econômica: identificando setores promissores para o desenvolvimento dos estados brasileiros. In: LEITE, M. V. C. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro:** novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Santiago, Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL, 2019.

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

XU, J.; REN, X.; WU, X. **Mapping development finance institution worldwide:** definitions, rationales, and varieties. Beijing, China: Peking University (Institute of New Structural Economics), 2019. (NSE Development Financing Research Report, n. 1).

# Comércio interestadual no Brasil: uma análise do perfil no período de 2017 a 2020

- *Airton Saboya Valente Junior*
  - *Wendell Márcio Araújo Carneiro*
  - *Pedro Costa de Castro Ivo*
- 

## 1 | INTRODUÇÃO

Os países de porte continental, com populações expressivas e economias apreciáveis, a exemplo de Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos e Rússia, apresentam atualmente volume de comércio interno superior ao de comércio exterior. O comércio interno diz respeito às trocas comerciais entre as unidades federativas de um mesmo país, enquanto o comércio exterior ocorre entre diferentes países. Tendo em vista referida característica, é possível concluir que o comércio por vias internas representa um importante componente para impulsionar o crescimento e o desenvolvimento dos países e regiões.

De acordo com Perobelli *et al.* (2008), a importância do comércio interno está embasada em quatro aspectos fundamentais, a saber: (i) menores alcances geográficos, ou seja, as distâncias entre as unidades federativas de uma nação são em geral inferiores em comparação com a

extensão entre países; (ii) considerando que o comércio por vias internas é realizado utilizando-se a mesma moeda, os custos de transação são menores em comparação com os negócios internacionais; (iii) a integração do mercado de capitais e do sistema financeiro pode funcionar como um facilitador do comércio interno; (iv) as barreiras tarifárias tendem a ser de menor valor monetário, e as barreiras não tarifárias são, em geral, de menor complexidade no comércio interno, em contraposição com o comércio externo.

As regiões e os países desenvolvidos têm relevante participação comercial, tanto nas trocas internas quanto nas externas. Assim, as regiões mais prósperas tendem a obter superávits em seus intercâmbios comerciais, enquanto as regiões de menor desenvolvimento regularmente apresentam déficits.

Discutindo o caso brasileiro, Nasser (2000) assinala que a evolução dos indicadores de desigualdade traduz-se em dificuldades para o crescimento econômico e interfere no desempenho futuro da economia. Mesmo com a relativa estabilidade macroeconômica verificada nos últimos anos, as profundas desigualdades regionais continuam sendo entraves para o desenvolvimento econômico do Brasil.

No presente artigo, são analisadas as relações comerciais interestaduais brasileiras no período de 2017 a 2020, no intuito de apresentar um panorama sobre o comércio interno brasileiro nos últimos anos. O referido trabalho objetiva quantificar e analisar as relações comerciais entre os estados e regiões do Brasil, além de indicar as causas da atual configuração das relações comerciais intraestaduais. Para tal tarefa, faz-se uma revisão da literatura sobre o tema e um levantamento acerca de dados econômicos e sociais nas bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como sobre o comércio interestadual, nas bases do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Além dessa introdução, o artigo contém uma sucinta revisão de literatura sobre o comércio interestadual brasileiro (item 2), segue com

um panorama da distribuição da riqueza, sintetizada pelo Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita*, além da população no território do País (item 3). Analisa, então, o comércio inter-regional e interestadual (item 4) e finaliza com algumas considerações.

## **2 | A LITERATURA SOBRE O COMÉRCIO INTERESTADUAL BRASILEIRO**

O comércio interestadual e inter-regional brasileiro foi analisado, dentre outros autores, por Galvão (1993), Castro, Carris e Rodrigues (1999), Perobelli, Haddad e Domingues (2006), Vasconcelos e Oliveira (2006), Almeida e Silva (2007), Magalhães e Domingues (2007), Perobelli et al. (2008) e Evangelista et al. (2015).

Uma apreciação do comércio inter-regional e intrarregional para diferentes anos foi realizada por Galvão (1993). O autor constatou que, na década de 1940 e início dos anos de 1950, o comércio inter-regional brasileiro ainda era incipiente e o comércio internacional superava o comércio interno.

A partir da década de 1960, verificou-se expansão do grau de abertura das economias regionais, a exemplo do Nordeste, quando aproximadamente um terço das exportações era destinado a suprir o mercado interno, e metade de suas importações era oriunda de outras regiões de maior desenvolvimento econômico. O autor demonstrou que a integração comercial entre as regiões ocorreu de forma heterogênea, característica reafirmada por outros pesquisadores.

De forma semelhante, Castro, Carris e Rodrigues (1999) concluíram que, em 1985, a distribuição do comércio nacional se apresentava espacialmente centralizada devido às estruturas mais industrializadas. Assim, Sudeste e Sul concentravam a maior parte das relações comerciais do País.

Posteriormente, Perobelli, Haddad e Domingues (2006) enfatizaram que as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste constituíam regiões caracterizadas por elevada dependência do Sudeste e Sul. Em contrapartida, estas duas últimas apresentavam elevada interdependência regional e uma embrionária vinculação em relação às demais regiões brasileiras.

Paralelamente, Vasconcelos e Oliveira (2006) elaboraram uma apreciação descritiva da pauta de exportações por atividade econômica, tendo por base o ano de 1999, para as Unidades da Federação. Concluíram que existe uma elevada participação das transações do Estado de São Paulo com a própria Região Sudeste e o Sul (66,0%), em detrimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (34,0% do total), confirmando a desigualdade econômica e territorial no Brasil.

Por sua vez, Almeida e Silva (2007) verificaram que os estados brasileiros ainda se mostram pouco integrados entre si e ao comércio internacional. Além disso, os problemas de desigualdades produtivas e de renda no País, aliados às carências de infraestrutura física e de transporte entre os estados brasileiros, contribuem de forma significativa para uma incipiente integração comercial.

Uma análise das estruturas regionais brasileiras em termos de renda e diversificação, apresentando-se relacionadas com os fluxos de comércio entre os estados, foi proporcionada por Magalhães e Domingues (2007). Complementarmente, os pesquisadores afirmaram que a distância reduz as trocas comerciais, ao passo que a proximidade e a presença em uma mesma macrorregião tendem a incrementar as trocas comerciais. As interações inter-regionais são importantes para o desenvolvimento de um território. Os resultados desse trabalho indicam que as estruturas produtivas regionais no Brasil, em termos de sua renda e diversificação, estão relacionadas com os fluxos de comércio entre os estados. Somam-se a esses fatores determinantes geográficas e de infraestrutura, como rodovias.

Adicionalmente, Perobelli *et al.* (2008) verificaram que a maioria dos estados brasileiros apresentou uma redução em seus níveis de

dependência, tanto intra quanto intersetoriais, com relação ao restante do País. No entanto, tais alterações não se mostraram significativas ao ponto de modificar a estrutura existente, econômica e espacialmente concentrada.

Especificamente em relação ao Nordeste, Evangelista *et al.* (2015) analisaram o balanço das compras e vendas de insumos intermediários por parte dos seus estados em 2009. Os estudos foram elaborados a partir de dados gerados pela matriz de insumo-produto do Nordeste e estados. Saldos comerciais positivos foram observados em relação a Maranhão, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, enquanto Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia registraram saldos comerciais negativos no ano em referência.

Finalmente, Vidal *et al.* (2021) analisaram a balança comercial inter-regional e interestadual do Nordeste. Utilizando dados do CONFAZ para 2020, os autores demonstraram que, naquele ano, o Nordeste registrou déficit comercial em relação ao Norte, ao Centro-Oeste e, especialmente, em comparação às Regiões Sul e Sudeste.

Portanto, os estudos citados anteriormente confirmam a importância do comércio por vias internas no Brasil, persistindo, contudo, as desigualdades entre estados e regiões. O próximo capítulo discorre sobre a distribuição espacial da riqueza no País.

### **3 | DISTRIBUIÇÃO DA RIQUEZA NO BRASIL**

O Brasil apresenta, historicamente, distribuição de renda altamente centralizada em determinados grupos sociais (BARROS; FOGUEL; ULYSSEA, 2006). Essa disparidade também se verifica em nível territorial, onde a concentração da riqueza nacional ocorre mais fortemente no Sudeste do País. A referida região absorveu 53,0% de toda a riqueza gerada nacionalmente em 2019, considerando-se o Produto Interno Bruto (PIB). O Sul representou 17,2% da riqueza nacional, o Nordeste, 14,2%, o Centro-Oeste, 9,9%, e o Norte, 5,7%. Portanto, Sudeste e Sul, em conjunto, responderam por 70,2% do PIB nacional em 2019, enquanto Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficaram com 29,8% (Tabela 1).

**Tabela 1 – Informações econômicas e demográficas do Brasil e Regiões em 2019 (1)**

<b>Brasil e Regiões</b>	<b>PIB (R\$ Mil)</b>	<b>%</b>	<b>População (Mil)</b>	<b>%</b>	<b>PIB per capita (R\$)</b>	<b>%</b>
<b>Brasil</b>	<b>7.389.130.998</b>	<b>100,0</b>	<b>210.147</b>	<b>100,0</b>	<b>35.161,70</b>	<b>100,0</b>
Norte	420.424.257	5,7	18.431	8,8	22.810,74	64,9
Nordeste	1.047.765.998	14,2	57.072	27,2	18.358,78	52,2
Centro-Oeste	731.351.477	9,9	16.297	7,8	18.358,78	127,6
Sudeste	3.917.484.196	53,0	88.371	42,1	44.329,76	126,1
Sul	1.272.105.070	17,2	29.976	14,3	42.437,47	120,7

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de IBGE (2022).

Nota: (1) Valores a preços correntes.

Apesar de ser a terceira maior economia regional, o Nordeste apresenta o menor valor em termos de PIB *per capita* entre as grandes regiões geográficas, representando pouco mais da metade do valor nacional, ou R\$ 18,4 mil (52,2%). Outra região que apresenta PIB *per capita* inferior ao valor nacional é o Norte, com R\$ 22,8 mil, ou 64,9%. As demais regiões se encontram em posição mais favorável comparativamente à média nacional, com melhor desempenho para o Centro-Oeste, cujo PIB *per capita* alcançou R\$ 44,9 mil, ou 127,6% da média nacional em 2019.

Enquanto o Centro-Oeste apresenta esses resultados, de certa forma em virtude da influência do Distrito Federal, que detém o maior PIB *per capita* dentre as Unidades da Federação, o Nordeste sofre interferência do quadro socioeconômico apresentado pelos estados que o compõem, que têm alguns dos menores indicadores sociais e econômicos em termos nacionais.

É importante registrar que existe uma concentração intrarregional em praticamente todas as regiões do País. No Norte, os estados do Amazonas e do Pará responderam por 68,2% do PIB e por 69,2% da população regional em 2019, conforme especificado na Tabela 2.

**Tabela 2 – Informações econômicas e demográficas do Brasil, Regiões e Unidades Federativas (UF), em 2019 (1)**

<b>Brasil, Regiões e UF</b>	<b>PIB (R\$ Mil)</b>	<b>%</b>	<b>População (Mil)</b>	<b>%</b>	<b>PIB per capita (R\$)</b>	<b>%</b>
<b>Brasil</b>	<b>7.389.130.998</b>	<b>100,0</b>	<b>210.147</b>	<b>100,0</b>	<b>35.162</b>	<b>100,0</b>
<b>Norte</b>	<b>420.424.257</b>	<b>5,7</b>	<b>18.431</b>	<b>8,8</b>	<b>22.811</b>	<b>64,9</b>
Roraima	14.292.227	0,2	606	0,3	23.594	67,1
Amazonas	108.181.091	1,5	4.145	2,0	26.102	74,2
Rondônia	47.091.336	0,6	1.777	0,8	26.497	75,4
Tocantins	39.355.941	0,5	1.573	0,7	25.022	71,2
Amapá	17.496.661	0,2	846	0,4	20.688	58,8
Pará	178.376.984	2,4	8.603	4,1	20.735	59,0
Acre	15.630.017	0,2	882	0,4	17.722	50,4
<b>Nordeste</b>	<b>1.047.765.998</b>	<b>14,2</b>	<b>57.072</b>	<b>27,2</b>	<b>18.359</b>	<b>52,2</b>
Rio Grande do Norte	71.336.780	1,0	3.507	1,7	20.342	57,9
Pernambuco	197.853.378	2,7	9.557	4,5	20.702	58,9
Sergipe	44.689.483	0,6	2.299	1,1	19.441	55,3
Bahia	293.240.504	4,0	14.873	7,1	19.716	56,1
Ceará	163.575.327	2,2	9.132	4,3	17.912	50,9
Alagoas	58.963.729	0,8	3.337	1,6	17.668	50,2
Paraíba	67.986.074	0,9	4.018	1,9	16.920	48,1
Piauí	52.780.785	0,7	3.273	1,6	16.125	45,9
Maranhão	97.339.938	1,3	7.075	3,4	13.758	39,1
<b>Centro-Oeste</b>	<b>731.351.477</b>	<b>9,9</b>	<b>16.297</b>	<b>7,8</b>	<b>44.876</b>	<b>127,6</b>
Distrito Federal	273.613.711	3,7	3.015	1,4	90.743	258,1
Mato Grosso	142.122.028	1,9	3.484	1,7	40.787	116,0
Mato Grosso do Sul	106.943.246	1,4	2.779	1,3	38.483	109,4
Goiás	208.672.492	2,8	7.018	3,3	29.732	84,6
<b>Sudeste</b>	<b>3.917.484.196</b>	<b>53,0</b>	<b>88.371</b>	<b>42,1</b>	<b>44.330</b>	<b>126,1</b>
São Paulo	2.348.338.000	31,8	45.919	21,9	51.141	145,4
Rio de Janeiro	779.927.917	10,6	17.265	8,2	45.174	128,5
Espírito Santo	137.345.595	1,9	4.019	1,9	34.177	97,2
Minas Gerais	651.872.684	8,8	21.169	10,1	30.794	87,6
<b>Sul</b>	<b>1.272.105.070</b>	<b>17,2</b>	<b>29.976</b>	<b>14,3</b>	<b>42.437</b>	<b>120,7</b>
Santa Catarina	323.263.857	4,4	7.165	3,4	45.118	128,3
Paraná	466.377.036	6,3	11.434	5,4	40.789	116,0
Rio Grande do Sul	482.464.177	6,5	11.377	5,4	42.406	120,6

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do IBGE (2022).

Nota: (1) Valores a preços correntes.

Quando analisados mais detalhadamente os estados do Nordeste, percebe-se também a disparidade intrarregional (Tabela 2). A riqueza econômica do Nordeste está concentrada em três estados, os quais somaram 62,5% do que foi produzido regionalmente em 2019 (R\$ 654,7 bilhões). Bahia (28,0%), Pernambuco (18,9%) e Ceará (15,6%) seguem com os maiores PIB do Nordeste, respondendo em conjunto por 62,5% da economia da Região. Os referidos estados também apresentam PIB *per capita* superior ou próximo do regional, como no caso do Ceará (97,6%).

No outro extremo, Maranhão (R\$ 13,8 mil), Piauí (R\$ 16,1 mil) e Paraíba (R\$ 16,9 mil) apresentam os menores valores em termos de PIB *per capita* regional, com 74,9%, 87,8% e 92,2% da média regional, respectivamente.

No Centro-Oeste, Goiás e o Distrito Federal concentraram em conjunto 65,9% do PIB dessa região em 2019. No Sudeste, São Paulo deteve 59,9% do PIB e 52,0% da população dessa região no ano estudado. Por sua vez, os três estados do Sul apresentam um maior equilíbrio no que se refere ao PIB, à população e ao PIB *per capita*.

É importante ressaltar que a desigualdade econômica em termos de território persiste no Brasil há décadas. De acordo com o basilar trabalho de Albuquerque (2011), o Sudeste detinha 62,9% do PIB nacional em 1940, tendo a desconcentração ocorrido de forma suave ao longo dos últimos 80 anos. Em que pese o crescimento econômico obtido pelas demais regiões, o Nordeste, a exemplo do Sul, não conseguiu ultrapassar o patamar de 20,0% do PIB nacional nesse período. O Norte e o Centro-Oeste ainda não atingiram 6,0% e 10,0% de participação no produto do País, respectivamente (Tabela 3).

**Tabela 3 – PIB do Brasil e Regiões em anos selecionados (R\$ Milhões)**

<b>Ano</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Brasil</b>
1940	2.062	11.313	42.540	10.521	1.509	67.621
%	3,05	16,73	62,91	15,56	2,23	100,0
1950	2.560	17.564	78.603	19.539	2.821	119.909
%	2,13	14,65	65,55	16,29	2,35	100,0
1960	6.581	36.133	153.431	43.447	6.293	244.463
%	2,69	14,78	62,76	17,77	2,57	100,0
1970	10.272	52.077	291.609	74.342	17.895	444.873
%	2,31	11,71	65,55	16,71	4,02	100,0
1980	34.109	121.701	634.378	172.745	54.743	1.017.676
%	3,35	11,96	62,34	16,97	5,38	100,0
1991	56.647	160.723	705.645	205.656	73.347	1.202.017
%	4,71	13,37	58,71	17,11	6,10	100,0
2000	69.973	199.124	879.189	267.371	105.744	1.521.400
%	4,60	13,09	57,79	17,57	6,95	100,0
2010	108.489	282.473	1.219.229	359.648	191.645	2.161.485
%	5,02	13,07	56,41	16,64	8,87	100,0
2019	420.424	1.047.766	3.917.484	1.272.105	731.351	7.389.131
%	5,69	14,18	53,02	17,22	9,90	100,0

Fontes: Elaborado pelos autores com dados de Albuquerque (2011) e IBGE (2022).

Nota: PIB de 1940 a 2010 estimado por Albuquerque (2011), com base na paridade do poder de compra (PPC\$ de 2009). PIB de 2019 calculado pelo IBGE, a preços correntes.

Quanto à distribuição da população, o Sudeste mantém-se com participação acima de 40,0% desde 1940. O Nordeste perdeu participação ao longo do período estudado, tendo ficado com 27,8% da população nacional, ante 35,0% em 1940. A participação da população do Sul cresceu do período 1940-1970, tendo declinado ligeiramente nas décadas seguintes. As populações do Norte e do Centro-Oeste aumentaram a taxas elevadas, embora as participações continuem abaixo de 10,0% para cada região (Tabela 4).

**Tabela 4 – População do Brasil e Regiões em anos selecionados (R\$ Mil)**

<b>Ano</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Brasil</b>
1940	1.609	14.434	18.346	5.735	1.112	41.236
%	3,90	35,00	44,49	13,91	2,70	100,0
1950	2.060	17.973	22.548	7.841	1.522	51.944
%	3,97	34,60	43,41	15,10	2,93	100,0
1960	2.901	22.182	30.631	11.753	2.604	70.070
%	4,14	31,66	43,71	16,77	3,72	100,00
1970	4.125	28.112	39.853	16.496	4.552	93.139
%	4,43	30,18	42,79	17,71	4,89	100,0
1980	6.595	34.684	51.543	18.961	6.144	117.925
%	5,59	29,41	43,71	16,08	5,21	100,0
1991	10.186	43.154	63.710	22.471	9.573	149.094
%	6,83	28,94	42,73	15,07	6,42	100,0
2000	13.013	48.158	73.044	25.327	11.738	171.280
%	7,60	28,12	42,65	14,79	6,85	100,0
2010	15.865	53.076	80.350	27.384	14.058	190.733
%	8,32	27,83	42,13	14,36	7,37	100,0
2019	18.431	57.072	88.371	29.976	16.297	210.147
%	8,80	27,20	42,10	14,30	7,80	100,0

Fontes: Elaborado pelos autores com dados de Albuquerque (2011) e IBGE (2022).

O PIB *per capita* do Sudeste manteve-se acima da média nacional, embora tenha ocorrido um declínio relativo para 126,1% em 2019 ante 141,4% em 1940. O indicador do Sul manteve-se acima da média nacional, tendo ocorrido um incremento para 120,7% em 2019 em contraste com 111,8% em 1940 (Tabela 5).

**Tabela 5 – PIB *per capita* do Brasil e Regiões em anos selecionados (R\$)**

<b>Ano</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Brasil</b>
1940	1.282	784	2.319	1.834	1.357	1.640
%	78,17	47,80	141,40	111,83	82,74	100,0
1950	1.243	977	3.486	2.492	1.854	2.308
%	53,86	42,33	151,04	107,97	80,33	100,0
1960	2.269	1.629	5.009	3.697	2.417	3.489
%	65,03	46,69	143,57	105,96	69,27	100,0
1970	2.490	1.852	7.317	4.507	3.931	4.776
%	52,14	38,78	153,20	94,37	82,31	100,00
1980	5.172	3.509	12.308	9.111	8.911	8.583
%	60,26	40,88	143,40	106,15	103,82	100,0
1991	5.561	3.724	11.076	9.152	7.662	8.062
%	68,98	46,19	137,39	113,52	95,04	100,0
2000	5.377	4.135	12.036	10.557	9.009	8.883
%	60,53	46,55	135,49	118,84	101,42	100,0
2010	6.952	5.339	15.071	13.071	14.150	11.333
%	61,34	47,11	132,98	115,34	124,86	100,0
2019	22.811	18.359	44.330	42.437	44.876	35.162
%	64,90	52,20	126,10	120,70	127,60	100,0

Fontes: Elaborado pelos autores com dados de Albuquerque (2011) e IBGE (2022).

Nota: PIB *per capita* de 1940 a 2010 estimado por Albuquerque (2011), com base na paridade do poder de compra (PPC\$ de 2009). PIB de 2019 calculado pelo IBGE, a preços correntes.

O PIB *per capita* do Norte manteve-se abaixo da média nacional e declinou para 64,9% em 2019 ante 78,2% em 1940. O indicador do Nordeste mantém-se abaixo da média nacional, mas aumentou para 52,2% em 2019, contrastando com 47,8% em 1940. O Centro-Oeste obteve o maior incremento, para 127,6% em 2019, acima da média nacional portanto, ante 82,7% em 1940, quando figurava abaixo da média nacional (Tabela 5).

Segundo Diniz (2001), a transição do padrão econômico de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial, que ocorreu ao longo da segunda metade do século XIX e ao longo do século XX, promoveu uma forte centralização econômica nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, além de Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

De fato, o Brasil vivenciou entre as décadas de 1940 e 1980, o chamado “período do desenvolvimentismo”, ocasião em que a economia do País cresceu a uma taxa anual média de 7,0% ao ano. Todas as regiões incrementaram suas respectivas economias de forma expressiva nesse período, tendo as Regiões Centro-Oeste, Norte e Sul crescido acima da média do País (Tabela 6).

**Tabela 6 – Taxa de crescimento (%) do PIB do Brasil e Regiões em períodos selecionados**

<b>Brasil e Região</b>	<b>1940-1980</b>	<b>1980-2000</b>	<b>2000-2010</b>	<b>2010-2020</b>
<b>Brasil</b>	<b>7,0</b>	<b>2,0</b>	<b>3,6</b>	<b>0,9</b>
Norte	7,3	3,7	4,7	2,0
Nordeste	6,1	2,5	3,6	0,6
Sudeste	7,0	1,6	3,2	0,7
Sul	7,2	2,2	3,0	0,9
Centro-Oeste	9,4	3,3	6,5	1,7

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados de Albuquerque (2011) e IBGE (2022).

O referido desempenho foi embasado em políticas públicas que implementaram um processo de industrialização, resultando em vigorosa expansão urbana e dinamismo econômico (BACELAR; GUIMARÃES NETO, 2014).

Na década de 1980, em meio a um contexto econômico internacional adverso, o processo de desenvolvimento econômico foi afetado tendo em vista a crise da dívida externa. Paralelamente, verificou-se intensa influência neoliberal, que implementou uma abertura comercial da economia brasileira, privatizou bens, serviços e empresas estatais, impactando negativamente o desenvolvimento do País, de acordo com Bacelar e Guimarães Neto (2014).

Assim, a taxa média anual de crescimento do PIB brasileiro foi de apenas 2,0% de 1980 a 2000. O desempenho econômico das regiões também declinou comparado com as décadas anteriores. Norte, Centro-Oeste e Nordeste conseguiram crescer acima da média nacional (Tabela 6).

A aceleração do crescimento das economias asiáticas e particularmente da China contribuiu para incrementar a procura por matérias-primas, alimentos e minérios, implicando um aumento das exportações.

Na primeira década do século XXI, no entanto, a situação da economia brasileira passou por uma transformação, ocorrendo uma retomada do crescimento econômico, acompanhado por um processo significativo de inclusão social. Esse novo padrão foi beneficiado, dentre outros fatores, pelo favorável cenário econômico internacional.

Paralelamente, verificou-se uma reorientação do padrão de dinamismo da economia brasileira para seu mercado interno. Dentre as políticas implementadas, cabe destacar: os aumentos reais do salário-mínimo; os programas de transferência de renda; a expansão do crédito, especialmente estimulada pelos bancos estatais; o incremento dos investimentos públicos; a valorização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dentre outras iniciativas (BACELAR; GUIMARÃES NETO, 2014).

A média anual de crescimento do PIB do País foi de 3,6% de 2000 a 2010. Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentam desempenhos mais expressivos dentre as regiões do País (Tabela 6). Por outro lado, as sucessivas crises econômicas iniciadas em 2015, seguidas pela retração do papel do Estado, com a contração do orçamento e investimentos públicos, impactaram fortemente o desempenho da economia do Brasil. Assim é que o PIB do País aumentou apenas 0,9% em termos médios anuais no período de 2010 a 2020. Somente Norte e Centro-Oeste mantiveram incrementos do PIB acima da média nacional, embora em níveis modestos (Tabela 6).

O próximo capítulo apresenta um panorama do comércio interestadual do Brasil no período de 2017 a 2020, com base nos dados elaborados pelo CONFAZ.

## 4 | O COMÉRCIO INTERESTADUAL NO BRASIL

Os números relativos à distribuição da riqueza no País se refletem no nível de transações comerciais que ocorrem entre as regiões e estados brasileiros, com forte concentração nos volumes de compra e venda na Região Sudeste (49,7% das vendas e 46,7% das compras), quando se consideram os valores acumulados do comércio interestadual de 2017 a 2020. Seguem, com expressiva diferença, o Sul, com 22,9% das vendas e 20,3% das compras no mesmo período; o Nordeste, com 11,4% das vendas e 15,6% das compras; o Centro-Oeste, com 9,9% das vendas e 11,3% das compras; e o Norte, com 6,2% das vendas e 6,1% das compras, conforme detalhado na Tabela 7.

**Tabela 7 – Saldo de compras e vendas do comércio interestadual, acumulado 2017-2020 - R\$ Bilhões (1)**

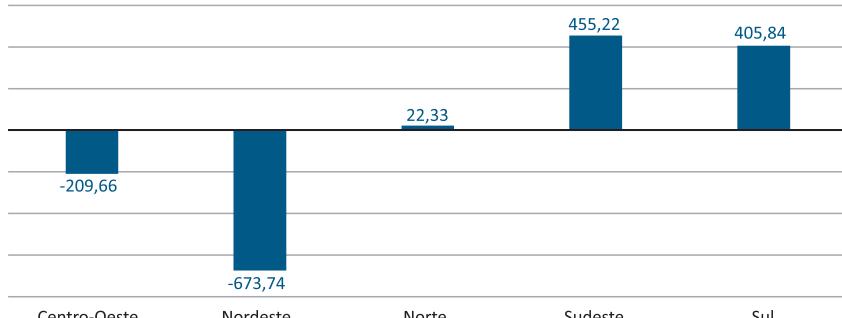
<b>Brasil, Regiões e UF</b>	<b>Vendas (A)</b>	<b>% BR</b>	<b>Compras (B)</b>	<b>% BR</b>	<b>Saldo (A-B)</b>
<b>Brasil</b>	<b>15.834,7</b>	<b>100,0</b>	<b>15.834,7</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Norte</b>	<b>981,8</b>	<b>6,2</b>	<b>959,5</b>	<b>6,1</b>	<b>22,3</b>
Amazonas	548,4	3,5	253,2	1,6	295,2
Rondônia	122,8	0,8	134,6	0,9	-11,8
Amapá	15,3	0,1	34,8	0,2	-19,5
Acre	7,3	0,0	30,3	0,2	-22,9
Roraima	2,6	0,0	29,7	0,2	-27,1
Tocantins	84,0	0,5	130,4	0,8	-46,4
Pará	201,3	1,3	346,4	2,2	-145,1
<b>Nordeste</b>	<b>1.803,2</b>	<b>11,4</b>	<b>2.476,9</b>	<b>15,6</b>	<b>-673,7</b>
Pernambuco	544,6	3,4	539,6	3,4	5,0
Alagoas	73,9	0,5	119,5	0,8	-45,6
Sergipe	58,2	0,4	109,2	0,7	-51,0
Paraíba	114,0	0,7	187,7	1,2	-73,7

<b>Brasil, Regiões e UF</b>	<b>Vendas (A)</b>	<b>% BR</b>	<b>Compras (B)</b>	<b>% BR</b>	<b>Saldo (A-B)</b>
Rio Grande do Norte	80,3	0,5	161,8	1,0	-81,5
Maranhão	159,8	1,0	244,5	1,5	-84,7
Piauí	53,0	0,3	139,3	0,9	-86,4
Bahia	513,1	3,2	624,6	3,9	-111,5
Ceará	206,3	1,3	350,6	2,2	-144,3
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.572,1</b>	<b>9,9</b>	<b>1.781,8</b>	<b>11,3</b>	<b>-209,7</b>
Mato Grosso do Sul	368,9	2,3	310,9	2,0	58,0
Goiás	670,2	4,2	664,4	4,2	5,8
Mato Grosso	341,8	2,2	432,6	2,7	-90,9
Distrito Federal	191,2	1,2	373,9	2,4	-182,6
<b>Sudeste</b>	<b>7.845,5</b>	<b>49,7</b>	<b>7.390,3</b>	<b>46,7</b>	<b>455,2</b>
São Paulo	4.529,7	28,7	3.803,0	24,0	726,7
Espírito Santo	558,2	3,5	525,5	3,3	32,6
Minas Gerais	1.553,5	9,9	1.609,5	10,2	-56,0
Rio de Janeiro	1.204,1	7,6	1.452,3	9,2	-248,2
<b>Sul</b>	<b>3.632,0</b>	<b>22,9</b>	<b>3.226,1</b>	<b>20,3</b>	<b>405,8</b>
Santa Catarina	1.355,5	8,6	1.043,4	6,6	312,1
Paraná	1.368,4	8,6	1.288,9	8,1	79,5
Rio Grande do Sul	908,1	5,7	893,8	5,6	14,3

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), 2017-2020.  
 Nota: (I) Valores a preços correntes.

Verifica-se ainda que o Centro-Oeste e, principalmente, o Nordeste são dependentes das demais regiões em termos de aquisição de bens e serviços (Gráfico 1), enquanto, em menor escala, o Norte (R\$ 22,3 bilhões) e notadamente o Sul (R\$ 405,84 bilhões) e o Sudeste (R\$ 455,22 bilhões) apresentam superávits em suas respectivas balanças comerciais. O Centro-Oeste (-R\$ 209,7 bilhões) e especialmente o Nordeste (-R\$ 673,7 bilhões) acumularam déficits no período de 2017 a 2020.

**Gráfico 1 - Saldo da balança comercial interestadual por região, acumulado 2017-2020 - R\$ Bilhões (1)**



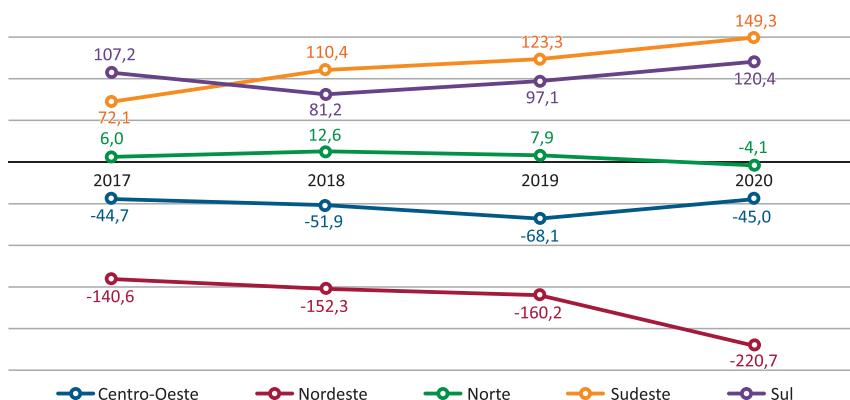
Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), 2017-2020.  
Nota: (1) Valores a preços correntes.

É importante ressaltar que se verificaram deteriorações das relações de trocas comerciais das Regiões Norte e Nordeste em 2020, em relação aos anos anteriores, conforme indicado no Gráfico 2. O Norte obteve superávits de R\$ 6,0 bilhões em 2017, R\$ 12,6 bilhões em 2018 e R\$ 7,9 bilhões em 2019, tendo, contudo, apresentado déficit de R\$ 4,1 bilhões em 2020. O Nordeste intensificou progressivamente seu déficit no mesmo período, saltando de R\$ 140,6 bilhões em 2017 para R\$ 152,3 bilhões em 2018, R\$ 160,2 bilhões em 2019 e R\$ 220,7 bilhões em 2020.

O Centro-Oeste, a exemplo da Região Nordeste, tem apresentado sucessivos déficits em sua balança comercial no período analisado. Mas, diferentemente do Nordeste, essa região apresentou melhora nos resultados em 2020, em comparação com o ano anterior, com redução do seu déficit para R\$ 45,0 bilhões em 2020, ante R\$ 68,1 bilhões em 2019.

Por outro lado, o Sul obteve saldo comercial superior em 2020 (R\$ 120,4 bilhões), em comparação com os três anos anteriores. O Sudeste também apresentou superávits crescentes no período de 2017 (R\$ 72,1 bilhões), 2018 (R\$ 110,4 bilhões), 2019 (R\$ 123,3 bilhões) e 2020 (R\$ 149,3 bilhões), conforme detalhado no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Saldo da balança comercial interestadual por região, 2017 a 2020 - R\$ Bilhões (1)**



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), 2017-2020.

Nota: (1) Valores a preços correntes.

Os resultados apresentados indicam a forte dependência das economias do Norte, Nordeste e Centro-Oeste de bens e serviços produzidos no Sul e Sudeste. Verificou-se, ainda, que a retração econômica percebida no País em 2020 afetou de forma significativa as regiões de base produtiva mais frágil, com reflexos negativos no comércio por vias internas desses territórios.

As vendas de bens e serviços dos 26 estados e Distrito Federal totalizaram R\$ 15,8 trilhões a preços correntes no acumulado de 2017 a 2020. São Paulo (R\$ 4,5 trilhões), Minas Gerais (R\$ 1,6 trilhão), Paraná (R\$ 1,4 trilhão), Santa Catarina (R\$ 1,4 trilhão) e Rio de Janeiro (R\$ 1,2 trilhão) foram os cinco estados com vendas que ultrapassaram o trilhão de reais no período em análise. Rio Grande do Sul (R\$ 908,1 bilhões) ficou em sexto lugar. Em termos percentuais, o conjunto dessas unidades federativas respondeu por 69,1% do total das vendas do comércio interno do País realizadas nos anos analisados.

Vale ressaltar que São Paulo – com 28,6% das vendas e 24,0% das compras do País – superou o volume de comércio interno não somente dos demais estados e do Distrito Federal, mas também das demais regiões, com exceção do Sudeste.

Cinco estados obtiveram volume de vendas inferior a R\$ 900,0 bilhões, porém superior a R\$ 500,0 bilhões, no acumulado de 2017 a 2020: Goiás (R\$ 670,2 bilhões), Espírito Santo (R\$ 558,2 bilhões), Amazonas (R\$ 548,4 bilhões), Pernambuco (R\$ 544,6 bilhões) e Bahia (R\$ 513,1 bilhões). Em conjunto, as referidas unidades federativas responderam por 17,8% do total das vendas do comércio interno do País nos anos analisados.

Na sequência, apresentam-se oito estados com vendas inferiores a R\$ 500,0 bilhões, mas que superaram R\$ 100,0 bilhões no acumulado de 2017 a 2020: Mato Grosso do Sul (R\$ 368,9 bilhões), Mato Grosso (R\$ 341,8 bilhões), Ceará (R\$ 206,3 bilhões), Pará (R\$ 201,3 bilhões), Maranhão (R\$ 159,8 bilhões), Distrito Federal (R\$ 191,2 bilhões), Rondônia (R\$ 122,8 bilhões) e Paraíba (R\$ 114,0 bilhões). Em conjunto, as referidas unidades federativas representam 10,8% das vendas internas do País no período estudado.

Os estados com menores volumes de vendas, oito no total, foram: Tocantins (R\$ 84,0 bilhões), Rio Grande do Norte (R\$ 80,3 bilhões), Alagoas (R\$ 73,9 bilhões), Sergipe (R\$ 58,2 bilhões), Amapá (R\$ 15,3 bilhões), Piauí (R\$ 53,0 bilhões), Acre (R\$ 7,3 bilhões) e Roraima (R\$ 2,6 bilhões), cujas vendas ficaram abaixo dos R\$ 100,0 bilhões no acumulado de 2017 a 2020. Em conjunto, esses estados representaram 2,3% das vendas internas do País nos anos analisados.

As compras de bens e serviços, por sua vez, totalizaram R\$ 15,8 trilhões no acumulado de 2017 a 2020. Nesse quesito, São Paulo (R\$ 3,8 trilhões), Minas Gerais (R\$ 1,6 trilhão), Rio de Janeiro (R\$ 1,5 trilhão), Paraná (R\$ 1,3 trilhão), Santa Catarina (R\$ 1,0 trilhão) e Rio Grande do Sul (R\$ 893,8 bilhões) foram os seis estados com maiores volumes de compras, tendo respondido por 63,7% do total de compras das unidades federativas, no período analisado.

Um total de cinco estados registraram compras de bens superiores a R\$ 400,0 bilhões, porém inferiores a R\$ 700,0 bilhões no acumulado de 2017 a 2020: Goiás (R\$ 664,4 bilhões), Bahia (R\$ 624,6 bilhões), Pernambuco

(R\$ 539,6 bilhões), Espírito Santo (R\$ 525,5 bilhões) e Mato Grosso (R\$ 432,6 bilhões). Em conjunto, responderam por 17,5% do total das compras realizadas.

Seguem seis estados com volume de compras superior a R\$ 200,0 bilhões e inferior a R\$ 400,0 bilhões no acumulado de 2017 a 2020: Distrito Federal (R\$ 373,9 bilhões), Ceará (R\$ 350,6 bilhões), Pará (R\$ 346,4 bilhões), Mato Grosso do Sul (R\$ 310,9 bilhões), Amazonas (R\$ 253,2 bilhões) e Maranhão (R\$ 244,5 bilhões). Em conjunto, responderam por 11,9% do total das compras realizadas.

Tem-se sete estados com volume de compras superior a R\$ 100,0 bilhões e inferior a R\$ 200,0 bilhões no acumulado de 2017 a 2020: Paraíba (R\$ 187,7 bilhões), Rio Grande do Norte (R\$ 161,8 bilhões), Piauí (R\$ 139,3 bilhões), Rondônia (R\$ 134,6 bilhões), Tocantins (R\$ 130,4 bilhões), Alagoas (R\$ 119,5 bilhões) e Sergipe (R\$ 109,2 bilhões). Em conjunto, responderam por 6,3% do total das compras realizadas.

Dentre os estados com menores volumes de compras, figuraram Amapá (R\$ 34,8 bilhões), Acre (R\$ 30,3 bilhões) e Roraima (R\$ 29,7 bilhões), tendo respondido por 0,6% das compras realizadas.

No que tange ao balanço de compras e vendas, apenas nove estados obtiveram *superávit* no acumulado de 2017 a 2020, a saber: São Paulo (R\$ 726,7 bilhões), Santa Catarina (R\$ 312,1 bilhões), Amazonas (R\$ 295,2 bilhões), Paraná (R\$ 79,5 bilhões), Mato Grosso do Sul (R\$ 58,0 bilhões), Espírito Santo (R\$ 32,6 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 14,3 bilhões), Goiás (R\$ 5,8 bilhões) e Pernambuco (R\$ 4,9 bilhões).

Os menores *déficits* foram apresentados por Rondônia (R\$ 11,8 bilhões), Amapá (R\$ 19,5 bilhões), Acre (R\$ 22,9 bilhões) e Roraima (R\$ 27,1 bilhões). Na sequência, Alagoas (R\$ 45,6 bilhões), Tocantins (R\$ 46,4 bilhões), Sergipe (R\$ 51,0 bilhões), Minas Gerais (R\$ 56,0 bilhões), Paraíba (R\$ 73,7 bilhões), Rio Grande do Norte (R\$ 81,5 bilhões), Maranhão (R\$ 84,7 bilhões), Piauí (R\$ 86,4 bilhões) e Mato Grosso (R\$ 90,9 bilhões). As unidades federativas com os maiores *déficits* foram: Rio de Janeiro (R\$

248,2 bilhões), Distrito Federal (R\$ 182,6 bilhões), Pará (R\$ 145,1 bilhões), Ceará (R\$ 144,3 bilhões) e Bahia (R\$ 111,5 bilhões).

As participações percentuais das vendas e compras das regiões no total nacional estão correlacionadas com as participações dessas regiões no PIB nacional, conforme especificado na Tabela 8. Cabe destacar que as participações das vendas e compras do comércio interno do Norte, Centro-Oeste e Sul superaram ou igualaram as respectivas participações do PIB dessas regiões. No Sudeste, as participações das vendas e compras foram inferiores em relação à participação do seu PIB, enquanto no Nordeste, a participação das compras foi superior à do seu PIB.

Por sua vez, as participações das vendas, compras e PIB superaram as participações das populações no Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Nas Regiões Norte e Nordeste, as participações das vendas, compras e PIB foram inferiores em comparação com as participações das respectivas populações. Registre-se que o maior hiato ocorre no Nordeste, o que denota menor geração de riqueza *per capita*.

**Tabela 8 – Participação das Regiões no PIB, população, vendas internas e compras internas (I) - Em %**

<b>Brasil e Região</b>	<b>PIB</b>	<b>População</b>	<b>Vendas</b>	<b>Compras</b>
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Norte	5,7	8,8	6,2	6,1
Nordeste	14,2	27,2	11,4	15,6
Centro-Oeste	9,9	7,8	9,9	11,3
Sudeste	53,0	42,1	49,5	46,7
Sul	17,2	14,3	22,9	20,4

Fontes: IBGE e CONFAZ.

Nota: (I) Participação do PIB e população em relação ao total do Brasil, em 2019. Participação das vendas e compras das regiões em relação ao total do País no acumulado de 2017 a 2020.

Quando se analisa a origem e o destino do comércio inter-regional do Brasil, percebe-se que os maiores intercâmbios comerciais ocorreram entre os estados do Sudeste, entre o Sudeste e o Sul e entre os estados do Sul, conforme detalhado na Tabela 9.

**Tabela 9 – Matriz do comércio inter-regional do Brasil, acumulado de 2017 a 2020 - R\$ Bilhões (I)**

Regiões	Compras						
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total	
Vendas	Centro-Oeste	244	140	138	745	305	1.572
	Nordeste	91	816	162	599	135	1.803
	Norte	87	164	136	494	101	982
	Sudeste	994	1.050	406	3.780	1.616	7.846
	Sul	367	306	118	1.772	1.069	3.632
<b>Total</b>		<b>1.782</b>	<b>2.477</b>	<b>959</b>	<b>7.390</b>	<b>3.226</b>	<b>15.835</b>

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), 2017-2020.

Nota: (I) Valores a preços correntes.

Além disso, à exceção da Região Nordeste – que vende majoritariamente na própria Região, as demais possuem como principal destino de suas vendas a Região Sudeste, maior consumidora dos itens produzidos no País (Tabela 9). O Sudeste é destino das vendas de 47,4% do Centro-Oeste; 33,2% do Nordeste; 50,3% do Norte; e 48,8% do Sul. Além disso, 48,2% do que é comercializado pelo Sudeste fica na própria Região.

Outro ponto interessante do comércio inter-regional brasileiro, provocado pelas desigualdades na geração de riquezas entre as regiões, é que o Nordeste se apresenta deficitário com todas as demais macrorregiões. Enquanto o déficit com o Norte é de aproximadamente R\$ 2,0 bilhões, esse valor ultrapassa os R\$ 450,0 bilhões quando comparado com o Sudeste. Essa situação denota que a matriz produtiva da Região Nordeste se apresenta com menores valores agregados e de maior interesse na própria Região.

Por outro lado, a Região Sul apresentou superávit comercial com todas as demais regiões do País, de R\$ 17,0 bilhões com o Norte a R\$ 157,0 bilhões com o Sudeste. Isso demonstra a solidez econômica dessa região em seus distintos setores, desde o agronegócio, passando pela indústria e serviços.

O Sudeste, mesmo apresentando os maiores volumes de comércio entre as regiões, ainda se apresenta deficitário em relação ao comércio

com as Regiões Norte e Sul, em R\$ 87,0 bilhões e R\$ 157,0 bilhões, respectivamente. Por sua vez, registrou *superávit* em comparação com o Nordeste (R\$ 450,7 bilhões) e Centro-Oeste (R\$ 248,5 bilhões).

O Norte registrou *superávit* com o Nordeste (R\$ 2,5 bilhões) e Sudeste (R\$ 87,3 bilhões) no acumulado de 2017 a 2020, tendo apresentado déficits com o Centro-Oeste (R\$ 50,8 bilhões) e Sul (R\$ 16,6 bilhões).

O Centro-Oeste obteve *superávits* em relação ao Nordeste (R\$ 49,4 bilhões) e Norte (R\$ 50,8 bilhões), embora com déficits com o Sudeste (R\$ 248,5 bilhões) e Sul (R\$ 61,3 bilhões).

O conjunto das análises aqui realizadas mostra que permanece a concentração produtiva em um pequeno número de estados brasileiros, especificamente nas unidades federativas pertencentes às regiões Sudeste e Sul, destacando-se o Centro-Oeste como território emergente. Vale registrar, ainda, que somente nove estados registraram *superávit* em suas respectivas balanças de comércio no período analisado: os três estados do Sul (Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul); dois estados do Sudeste (São Paulo e Espírito Santo); dois do Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul e Goiás); um do Norte (Amazonas); e um do Nordeste (Pernambuco).

Desse modo, a maioria dos estados brasileiros é dependente de compras de outras unidades federativas, revelando a necessidade de fortalecer as políticas regionais de desenvolvimento, bem como as cadeias produtivas locais.

É importante ressaltar que, além da concentração produtiva, o sistema financeiro nacional tem contribuído para drenar poupança das regiões de menor desenvolvimento econômico para aquelas mais desenvolvidas. Os bancos de desenvolvimento regional, a exemplo do Banco do Nordeste, seguiram cumprindo papéis de alocar recursos para suas respectivas áreas de atuação, conforme demonstrado por Alves (2011).

Complementarmente, Almeida e Valente Junior (2019) analisaram as transferências de recursos financeiros para a Região Nordeste, bem como avaliaram o crescimento das contratações de empréstimos em níveis nacional e regional. Destacaram a importância dos bancos públicos, particularmente o Banco do Nordeste, como alavancadores de empréstimos e financiamentos na Região Nordeste. O artigo detalhou o comportamento das entradas e saídas de recursos para o Nordeste no período de 2007 a 2018, enfocando a relação depósito e operações de créditos. Apesar do papel desempenhado pelo Banco do Nordeste, os resultados da análise apresentaram perdas de recursos financeiros que o Nordeste vem sofrendo, em detrimento das regiões mais desenvolvidas do País. Referidas perdas ocorrem em função do papel desempenhado pelos grandes conglomerados financeiros nacionais, particularmente os bancos privados.

Além disso, conforme destacado por Oliveira (2010), além de Rebouças e Viana (2017), o peso do setor público é menor no Nordeste em comparação com o restante do Brasil. Quando se leva em conta a administração pública em nível federal, verifica-se que os gastos totais da União, como proporção do PIB, são menores no Nordeste do que no conjunto do País.

O Estado tem alocado recursos para as regiões de menor desenvolvimento econômico, embora os referidos recursos públicos sejam direcionados preferencialmente para as regiões de maior desenvolvimento econômico. Além disso, a concentração produtiva gera perdas para as regiões de menor desenvolvimento através do comércio interno e da consequente transferência de ICMS para os estados produtores. Adicionalmente, a atuação de parte do sistema financeiro nacional transfere poupança das regiões menos desenvolvidas para aquelas de maior desenvolvimento econômico.

## **5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo analisou as relações comerciais interestaduais brasileiras no período de 2017 a 2020, de modo a apresentar um panorama sobre o

comércio interno brasileiro nos últimos anos. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica e levantamento de estatísticas nas bases de dados do IBGE e do CONFAZ.

A literatura especializada mostra que a distância contribui para reduzir as trocas comerciais, enquanto a proximidade tende a intensificar o comércio. Por sua vez, uma rede de transportes mais eficiente, que reduz os custos logísticos, aliada a uma parceria mais robusta, pode incentivar as relações comerciais entre as regiões.

O comércio interno é um dos componentes de impulso ao crescimento e ao desenvolvimento de países e regiões. Em geral, regiões mais prósperas tendem a ser beneficiadas nos intercâmbios comerciais.

No caso do Brasil, o perfil econômico, caracterizado pelos ciclos de exportação, somado à frágil infraestrutura interna de transportes, intensificou as assimetrias entre os estados. Destacaram-se aqueles que contavam com maior produção dos itens exportáveis, a exemplo do açúcar, café, ouro, grãos, carnes, minérios, dentre outros produtos. Somente a partir da década de 1950, com maior mobilização de investimentos nas áreas de infraestrutura e, principalmente, na ampliação da malha rodoviária, o fluxo de comércio interestadual se intensificou (GALVÃO, 1999).

Os referidos investimentos promoveram uma nova configuração espacial no território brasileiro, com ampliação e melhoria dos fluxos comerciais internos, e desencadearam o processo de industrialização e o desenvolvimento do sistema de telecomunicações. Isso viabilizou maior nível de competição às empresas, novas oportunidades de investimentos e novos mercados em outras regiões do País. No entanto, devido à forte concentração da economia nacional no eixo Sudeste-Sul, as disparidades comerciais entre as regiões persistem nos dias atuais (DINIZ, 2001).

A Região Sudeste respondeu por aproximadamente metade das vendas (49,5%) e compras (46,7%) entre as unidades federativas do País. São

Paulo aparece como carro-chefe desse processo, com 28,6% das compras nacionais e 24,0% das vendas. Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul também se destacaram entre os maiores compradores e vendedores nacionais.

Tais números reforçam a forte concentração econômica entre as unidades federativas nacionais, representada pelos estados das regiões Sul e Sudeste. Por outro lado, os estados do Norte e Nordeste registraram números inferiores relativos ao comércio interestadual, o que denota a necessidade de fortalecer a estrutura produtiva dessas regiões. Persiste a dependência de insumos, produtos acabados e serviços das economias mais pujantes.

O Centro-Oeste, por sua vez, vem despontando como espaço emergente no território brasileiro. O deslocamento da capital federal do País para Brasília e o agronegócio contribuíram para a referida transformação.

Nesse sentido, vale ainda estruturar políticas públicas nacionais e regionais que busquem minimizar essas desigualdades e fortalecer a economia nacional, de forma a apresentar um crescimento mais equilibrado entre as regiões. Os recursos oriundos dos fundos constitucionais e a atuação dos bancos de desenvolvimento são fundamentais nesse processo de fortalecimento regional, tendo em vista as diferentes participações das classes sociais ou regiões na renda nacional, considerando as disparidades dos indicadores econômicos e sociais e de infraestruturas básicas, o que interfere diretamente na distribuição da riqueza nacional.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. **O desenvolvimento social do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2011.

ALMEIDA, F. M.; SILVA, O. M. Comércio e integração dos estados brasileiros. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, v. 5, n. 4, p. 487-499, 2007.

ALMEIDA, J. W; VALENTE JUNIOR, A. S. Transferência de recursos financeiros do Nordeste 2007-2018. **Revista BNB Conjuntura Econômica**, Ed. Especial 15 Anos, 2019. Disponível em: <https://www.bnbs.gov.br/etene/conjuntura-economica/edicao-especial-15-anos>. Acesso em: 27 abr. 2022.

ALVES, F. F. **Transferência de recursos via intermediação financeira: o caso do Nordeste.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

BACELAR, T. de A.; NETO, L. **Nordeste 2022:** estudos prospectivos – documento síntese. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

BARROS, R. de P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil:** uma análise de queda recente. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3249/1/Desigualdade%20de%20renda%20no%20Brasil%20-%20v.%201.pdf>. Acesso em: 03 maio 2022.

CASTRO et al. Custos de transporte e a estrutura espacial do comércio interestadual brasileiro. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p.347-400. 1999. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/181/116>. Acesso em: 06 abr. 2022.

Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. **Balança comercial interestadual do Brasil.** Brasília: CONFAZ, 2022. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso em: 05 abr. 2022.

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**, Brasília: IPEA, 1995. 39p. (Texto para discussão, 375).

DINIZ, C. C. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil.** Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2001. (Texto para discussão, 159).

EVANGELISTA, F. R.; VIDAL, A. R. DE N.; VALENTE JUNIOR, A. S.; LOPES, P. A. A. **Perfil socioeconômico do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2015.

GALVÃO, O. J. de A. Comércio interestadual por vias internas e integração regional no Brasil. Encontro Nacional de Economia, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte/MG: ANPEC, 1993.

GALVÃO, O. J. de A. Comércio interestadual por vias internas e integração regional no Brasil: 1943-69. **RBE**, Rio de Janeiro v. 53, n. 4, p. 523-558. Out-Dec. 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. **Produto Interno Bruto dos municípios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acesso em: 31 mar. 2022.

MAGALHÃES, A. S.; DOMINGUES, E. P. Relações interestaduais e intersetoriais de comércio no Brasil. Uma análise gravitacional e regional. In: XXXV Encontro Nacional de Economia, Recife. **Anais...** ANPEC, 2007.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178. Dez. 2000.

OLIVEIRA, C. M. S. **O Nordeste e a ação do setor público.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

PEROBELLI, F. S.; HADDAD, E. A.; DOMINGUES, E. P. Interdependence among the Brazilian States: an Input-Output approach. In: Encontro Nacional de Economia, 34, 2006, Salvador (BA). **Anais...** São Paulo: ANPEC, 2006.

PEROBELLI, F. S.; HADDAD, E. A.; DA MOTTA, G. P. e FARINAZZO, R. A. Estrutura de comércio inter-regional no Brasil: uma análise espacial de insumo-produto para o período 1996 e 2002. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36, 2008, Salvador (BA). **Anais...** São Paulo: ANPEC, 2008. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807171627000-.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

REBOUÇAS, O. E.; VIANNA, P. J. **Nordeste:** entrada e saída de recursos. Fortaleza: Instituto Econometrix, 2017.

VASCONCELOS, J. R.; OLIVEIRA, A. M. **Análise da matriz por atividade econômica do comércio interestadual no Brasil - 1999.** Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, 1159).

VIDAL, A. R. DE N.; MARTINS, A. D. DE O.; DE ALMEIDA, M. P.; SANTOS, R. H. S. **Balança comercial inter-regional do Nordeste - 2020.** Informe ETENE, ano VI, n. 17, 2021. Disponível em: [https://www.bnrb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/1000/1/2021\\_INET\\_17.pdf](https://www.bnrb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/1000/1/2021_INET_17.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

# Brasil e Nordeste: reflexões sobre as configurações do processo de acumulação de capital em distintos momentos

► Carlos Américo Leite Moreira

## 1 | INTRODUÇÃO

Analisando a questão regional com uma visão a partir do Nordeste em artigo intitulado A “questão regional” e a “questão nordestina”, Tânia Bacelar (2000) considerou a existência de três momentos cruciais relacionados à questão regional brasileira. No primeiro momento, as “economias regionais” tinham sua dinâmica vinculada predominantemente aos mercados externos e à especialização produtiva de cada região. Ou seja, o processo de acumulação das “ilhas regionais” brasileiras estava subordinado ao dinamismo dos mercados internacionais.

Com o fim do modelo primário exportador, o mercado interno torna-se crucial para a afirmação do processo de acumulação baseado no desenvolvimento do setor industrial. De acordo com Bacelar, essa nova fase caracterizava-se pela afirmação de uma base predominantemente urbano-industrial, com um forte movimento de concentração e centralização de capitais na Região Sudeste. Nesse novo momento, observa-se o estabelecimento de relações mais intensas entre as regiões do Brasil, consolidando um processo de construção nacional, porém com diferenciações regionais importantes.

O que se observa nesse período é uma atenuação da questão regional, com uma tendência à desconcentração da base industrial e agrícola. Esse processo é viabilizado por uma maior migração de capitais da região mais dinâmica para outras regiões, garantindo uma maior “integração produtiva” inter-regional no País (GUIMARÃES, 2005). Como destaca Ferreira (2006), “[...] o problema consiste agora, em nome de uma proposta de diminuição das disparidades regionais, em criar as bases para uma maior consolidação da acumulação capitalista em nível nacional” (p. 62). Passa-se de “economia nacional formada por várias economias regionais” para uma “economia nacional formada por várias partes do território nacional” (OLIVEIRA, 1977).

No caso específico da Região Nordeste, a integração acontece de forma subordinada e dependente,

[...] expressando o modo como o capital em geral consegue impor hegemônica mente as suas formas dinâmicas de reprodução através de uma disseminação oligopólica integrada à acumulação em escala ampliada espacialmente, contextualizada na divisão internacional do trabalho, sendo o Estado nacional instância basilar de indução e sustentação (FERREIRA, 2006, p. 69).

Vale destacar, no entanto, que o crescimento do investimento industrial na Região não foi acompanhado de transformações na estrutura de uso e posse da terra. Ou seja, as mudanças no setor agrícola são basicamente de natureza técnica, sem alterar a concentração da propriedade da terra. A estrutura de propriedade fundiária concentrada e as relações de trabalho precárias se mantêm.

Sobre esse aspecto, vale salientar que a Região Nordeste segue a dinâmica nacional em que se observa um processo de modernização da agricultura, caracterizado pela mudança técnica de meios de produção utilizados pelo setor agrícola, com a incorporação de insumos e máquinas industriais. A maior integração entre a produção primária de alimentos e matérias-primas e vários segmentos da base industrial vão garantir a consolidação do agronegócio no Brasil. Portanto, a agricultura brasileira

assume a seguinte configuração: uma agricultura capitalista articulada com o setor industrial e com setor externo, sob forte mediação financeira do setor público. A modernização conservadora ampliou a heterogeneidade na medida em que as transformações da base técnica foram mais acentuadas nas Regiões Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste – na época uma fronteira agrícola. Os índices de modernização técnica foram bem menores nas Regiões Norte e Nordeste (DELGADO, 2005).

## **2 | O REDESENHO DA ESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E NOVOS FATORES DE LOCALIZAÇÃO**

Chegamos ao terceiro momento que coincide, na avaliação de Bacelar, com o período de fragilidade do setor público brasileiro, associada sobretudo à inserção da economia brasileira em uma lógica de acumulação de dominância financeira. Essa nova configuração teve impactos importantes sobre o padrão de acumulação no País, na medida em que privilegia o financeiro e o comercial em detrimento do produtivo e do social. De fato, a dominação da esfera financeira representou uma ruptura na lógica industrializante da fase precedente, já abalada com a crise do início dos anos oitenta.

Como destacam Américo Moreira, Oliveira e Castro (2020),

A adaptação às exigências particulares do regime de acumulação de dominância financeira exigiu mudanças importantes no modelo econômico brasileiro. Nesse novo contexto, o redesenho da estrutura do Estado, na sua forma de atuação econômica, implicou um processo de abertura comercial e financeira, bem como a implementação de políticas fiscais e monetárias rígidas visando à estabilidade monetária. A lógica da política de estabilização, baseada na manutenção de taxas de juros elevadas, foi determinante para a sobrevalorização cambial (p. 3).

A associação entre abertura comercial e desregulamentação financeira viabilizou a retomada do influxo de capital estrangeiro, sem, contudo, evitar a turbulência provocada pelo comportamento cíclico do mercado financeiro mundial. A crise no final da década de noventa no Brasil, associada à própria lógica do rentismo, somente revelou a instabilidade financeira por trás das boas performances obtidas no combate ao processo inflacionário. Na verdade, a ocorrência de crises está relacionada à articulação entre as necessidades locais e a finança internacional. No caso brasileiro, o Plano Real representou a consolidação desse processo de articulação.

O aumento substancial das taxas de juros reais, um dos pilares da política de estabilização monetária, foi determinante para a geração de um duplo déficit, comercial e orçamentário. Os saldos comerciais negativos resultaram da apreciação da moeda nacional e da abertura comercial indiscriminada. Em decorrência, constata-se um movimento de racionalização da produção, com parte da produção local sendo substituída por importações. Assim, as cadeias produtivas anteriormente estruturadas ao longo do processo de industrialização foram substituídas, integral ou parcialmente, por circuitos comerciais vinculados aos países centrais (AMÉRICO MOREIRA; SHERER, 2002).

Nesse cenário, vale destacar as transformações ocorridas no modo de organização e na estratégia das filiais das empresas estrangeiras do País. Essas mudanças ocorrem em três aspectos: as atividades realizadas pelas empresas estrangeiras no País obedecem a uma lógica de otimização, com incremento substancial da importação de insumos e bens finais; um predomínio das operações de fusão, aquisição e de participação minoritária em detrimento dos investimentos visando à criação/ampliação da capacidade produtiva; as empresas estrangeiras buscam crescentemente a valorização puramente financeira, com a utilização para fins especulativos de uma parcela significativa dos lucros não investidos (AMÉRICO MOREIRA, 2000; SARTI; LAPLANE, 2003).

É importante destacar que a reestruturação produtiva, principalmente no setor industrial, não engendrou um aumento da sua competi-

vidade sistêmica. Os incrementos de produtividade foram resultados da forte redução do emprego e dos ajustes microeconômicos das grandes empresas (*downsizing*, flexibilização dos contratos de trabalho e terceirização de atividades anciliares e de apoio à produção). O fechamento de linhas de produção consideradas não competitivas e a focalização em produtos de menor valor agregado também caracterizou esse período (BELUZZO; TAVARES, 2002). A substituição de parte de produção industrial por importações comprometeu a participação da indústria no produto, desencadeando um processo de desindustrialização. A ausência de política industrial e a abertura comercial indiscriminada também foram determinantes para esse movimento de desindustrialização.

Por outro lado, observou-se uma mudança importante na pauta exportadora brasileira. A combinação de juros elevados e câmbio apreciado engendrou um movimento de reprimarização, refletindo a perda de competitividade da indústria. O Brasil volta ao cenário de país exportador de bens primários e de baixo valor agregado. Os elevados déficits comerciais foram financiados pela forte entrada de capital, em sua maior parte volátil e com uma perspectiva de valorização no curto prazo.

O déficit orçamentário, por sua vez, ocorreu simultaneamente à obtenção de superávits no conceito primário, explicitando o papel decisivo do aumento das taxas de juros para o contínuo incremento da dívida pública. Na década de noventa, a expansão da carga fiscal ocorreu em paralelo à redução dos gastos públicos produtivos e dos gastos sociais. Em contrapartida, observou-se um forte incremento das despesas com juros, revelando o papel crescente do serviço da dívida interna no orçamento do governo.

É nesse contexto de afirmação do rentismo que o

Estado desenvolvimentista, superavitário, patrocinador ou da desconcentração, ou da concentração, dependendo do momento, perde essa capacidade. Na verdade, o Estado centra sua intervenção na questão financeira, enquanto a questão regional é vista a partir da dinâmica da esfera produtiva (BACELAR, p. 84).

Nesse novo momento, a chegada de investimentos produziu disputas entre os estados brasileiros, fragilizando seus poderes de barganha e minimizando as possíveis vantagens das inversões para as regiões. Em um cenário de forte contração do investimento e do emprego, essas oportunidades eram avaliadas como cruciais.

Como essa dinâmica se apresentou na Região Nordeste do Brasil?

O processo de reestruturação produtiva, com a introdução de novas técnicas produtivas e organizações acabou valorizando novos fatores de localização. As empresas passaram a priorizar cada vez mais certas vantagens de localização, tais como a dimensão do mercado, as condições de infraestrutura, a qualidade do tecido industrial, a estrutura educacional e tecnológica. Esses fatores estratégicos explicam a concentração geográfica dos investimentos em poucas regiões.

Para as regiões menos desenvolvidas, como o Nordeste brasileiro, os estímulos fiscais e financeiros foram amplamente utilizados como forma de compensar a ausência de fatores estratégicos. Entretanto, a utilização indiscriminada de benefícios fiscais e financeiros favoreceu em particular o *wrong king of investment*, motivado sobretudo por uma lógica de rentabilidade de curto prazo, sem vínculos sólidos com o território.

O caso da implantação da Ford em Camaçari, no Estado da Bahia, no final da década de noventa, constitui-se um exemplo nessa direção. Um estudo elaborado por Sherer, Américo Moreira e Castilhos (2001) revelou que a transferência de localização dos investimentos da Ford do Rio Grande do Sul para a Bahia decorreu das distorções produzidas em decorrência da concorrência fiscal e financeira entre os estados para atrair investimentos e representou uma ruptura com a lógica de localização anterior das empresas multinacionais do setor automotivo. O que se observou nessa nova racionalidade industrial e de localização foi a consolidação de uma planta industrial orientada prioritariamente para o mercado externo.

Nesse sentido, o custo da mão de obra e as isenções fiscais concedidas pelo governo foram determinantes para a implantação da unidade de produção em um estado nordestino. Ademais, fatores conjunturais relacionados à desvalorização do Real e à retração do mercado interno exerceram uma importância crucial. Esse caso somente revelou o enfraquecimento das capacidades de negociação dos estados brasileiros, sobretudo daqueles carentes de fatores de localização estratégicos. O fechamento recente da unidade de produção de Camaçari, após apenas duas décadas de atividade, confirma o comportamento oportunista das grandes empresas nacionais e estrangeiras na sua relação com os estados.

### **3 | A EXPANSÃO DO MERCADO INTERNO EM MEIO AO DUPLO PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO E REPRIMARIZAÇÃO**

O quarto momento consolida a expansão do mercado interno brasileiro como elemento dinâmico da reprodução do capital. De fato, observa-se um padrão de acumulação que articula mercado interno em franca expansão e dinamismo das exportações de *commodities* metálicas e agrícolas. Ou seja, o mercado interno passa a ser crucial no processo de acumulação de capital concomitantemente ao movimento de reprimarização da pauta exportadora. Quatro núcleos da proteção social foram determinantes para o crescimento do mercado doméstico (CALIXTRE; FAGNANI, 2017):

- o incremento do gasto social em decorrência da elevação da receita fiscal e seus impactos na melhoria das contas públicas;
- a retomada do mercado de trabalho, com o predomínio da geração de empregos formais e a redução da taxa de desemprego, e a elevação da renda do trabalho por força da política de valorização do salário-mínimo;

- a potencialização dos efeitos da redistribuição da seguridade social instituída pela constituição de 1988 e a nova geração de políticas sociais;
- o combate à pobreza extrema.

Vale destacar que as ações direcionadas para a ampliação do mercado doméstico contaram com uma concepção diferenciada do Estado, que passou a considerar como central para o desenvolvimento o investimento público, recolocando os bancos públicos e as empresas estatais como protagonistas. Mesmo dando continuidade à política econômica ortodoxa da fase anterior, com foco na estabilidade monetária e na obtenção de superávit primário.

Existia a expectativa de que os programas de investimentos em infraestrutura e a retomada do dinamismo do mercado consumidor aumentariam a competitividade da estrutura produtiva, em particular da indústria de transformação. Porém, esses fatores não foram suficientes para estimular as inversões industriais.

Na verdade, observou-se um aprofundamento do duplo processo de reprimarização/desindustrialização iniciado na década de noventa, revelando uma racionalidade na qual as decisões de investimento estiveram subordinadas à lógica de acumulação rentista. O aumento das vendas internacionais de *commodities* metálicas e agrícolas, articulado à elevação das taxas de juros, foram decisivos para a valorização da moeda nacional. O impacto nos níveis de produção, exportação e emprego da indústria de transformação foi substancial (AMÉRICO MOREIRA; BORBA, 2016).

Nessa perspectiva, essa nova fase da desindustrialização pode ser analisada a partir de dois recortes distintos (DIEGUES, 2017). O primeiro comprehende o período de 2003 a 2010, marcado pela coexistência entre especialização regressiva e acumulação de capital alocado na esfera industrial. Tal processo foi baseado no seguinte tripé:

(i) reorganização das unidades produtivas locais, adequando-as aos novos condicionantes competitivos das redes globais de produção e viabilizando assim a integração essencialmente importadora nessas redes; (ii) aumento do mercado interno, fomentado pela distribuição de renda, aumento da massa salarial, do emprego e do crédito e (iii) acoplamento do parque produtivo doméstico ao mercado internacional como grande ofertante de produtos baseados em recursos naturais (DIEGUES; ROSSI, 2021, p. 10).

O acoplamento do parque produtivo ao mercado internacional intensificou a especialização em *commodities* metálicas, agrícolas e pecuárias, fortemente dependentes da conjuntura externa. Esse fato levou a um incremento significativo da participação dos produtos básicos nas exportações totais do País. Nesse contexto, destaque para o crescimento do comércio bilateral Brasil-China na consolidação do padrão de especialização exportador baseado nos tradicionais bens de consumo (AMÉRICO MOREIRA; SEBAG, 2014).

A expansão das exportações de *commodities* produz uma forte entrada de moeda estrangeira, levando a um excesso de oferta no mercado de câmbio, contribuindo, juntamente com a política de juros reais elevados, para a apreciação da moeda local. Esse cenário foi determinante para a tendência generalizada de desindustrialização em paralelo à concentração crescente do parque manufatureiro em setores intensivos em recursos naturais, confirmando a tendência de desvinculação crescente da acumulação da dimensão produtiva, com o aumento da dependência da indústria local de uma integração importadora às cadeias globais.

A reorganização das unidades produtivas engendrou uma deterioração da balança comercial de bens manufaturados (IEDI, 2013). Em 2012, o saldo negativo da indústria de transformação chegou a US\$ 50,6 bilhões, contra US\$ 16,7 bilhões em 2003. Por intensidade tecnológica, os maiores déficits ocorreram nos grupos de alta e média-alta tecnologia.

Os vazamentos para o exterior dos estímulos da demanda doméstica comprometeram o peso do setor industrial no Produto Interno Bruto assim como o grau de sofisticação tecnológica dos bens industriais. Entretanto, o aumento da dependência da indústria local de uma integração importadora às cadeias globais foi um sintoma de um padrão de organização e acumulação exitoso, com um aumento para a indústria brasileira do indicador expresso pela divisão do lucro pela receita de 2,0% entre 1996 e 2002 para 9,0% no período 2003-2010 (DIEGUES, 2021).

Fica a constatação de que as empresas estavam evitando estratégias agressivas de ampliação da capacidade produtiva, salvo inversões direcionadas para grandes projetos de exportação, vinculados aos setores de base primária. Vale mencionar que as firmas estrangeiras contribuíram decisivamente para esse processo de desvinculação crescente da acumulação da dimensão produtiva (AMÉRICO MOREIRA; TAVARES, 2013). De fato, suas escolhas de gestão continuaram priorizando a supressão de atividades consideradas não competitivas, com as filiais de produção se engajando em uma lógica de produção mínima e de aumento do coeficiente de importação.

Com relação às modalidades de implantação, constatou-se um predomínio das fusões e aquisições, revelando um movimento de consolidação patrimonial no País. Essas operações não significaram necessariamente criação de nova capacidade produtiva, porém estavam relacionadas, essencialmente, a mecanismos de racionalização da capacidade produtiva, pouco contribuindo para o adensamento da cadeia produtiva.

Finalmente, as firmas estrangeiras buscaram formas de valorização puramente financeiras, com a apropriação de lucros financeiros a partir de operações diversas (juros, câmbio). O crescimento substancial entre 2002 e 2011 dos empréstimos intercompanhias da matriz do exterior à filial no Brasil, assim como das amortizações e remessas de juros relativos a esses empréstimos, é revelador do engajamento das filiais em atividades financeiras de curto prazo.

O segundo recorte compreende o período 2011-2015. Nessa fase, conforme Diegues (2021), constata-se um esgotamento dos elementos que permitiram a coexistência do duplo processo de desindustrialização e aumento da acumulação da indústria brasileira. De fato, a desaceleração do crescimento do mercado interno assim como o ciclo de queda nos preços das *commodities* influenciaram negativamente a dinâmica de acumulação dos setores industriais vinculados ao mercado doméstico e às vendas internacionais de produtos básicos.

No caso do Nordeste brasileiro, a política redistributiva na fase de crescimento com inclusão social desse período foi crucial para o dinamismo do mercado interno regional. Observou-se a incorporação de uma parcela significativa da população no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo, seguindo a tendência nacional (OLIVEIRA; AMÉRICO MOREIRA; CASTRO, 2021). Dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) confirmam o dinamismo do mercado de trabalho na Região Nordeste nessa fase:

- Recife e Salvador apresentaram forte queda nas taxas de desemprego entre 2003 e 2010. Recife declina de 11,7% (janeiro de 2003) para 7,1% (janeiro de 2010), e Salvador, de 15,2% para 10,7%, no mesmo período. Nesse mesmo intervalo, constata-se um incremento real do rendimento médio da ocupação de trabalho principal em Recife (27,6%) e Salvador (10,8%). Essa tendência permanece no período 2011-2014.
- Houve um nítido aumento da formalização do mercado de trabalho na Região, visualizado pelo recuo do percentual de não contribuintes para a previdência social. Em Recife, em todas as modalidades de trabalho, ocorreu incremento de mais de dez pontos percentuais de contribuintes para a previdência. Os não contribuintes eram 49,8% em 2003, formando praticamente metade da força de trabalho ocupada, e passaram a 39,1% em 2010. Salvador teve igualmente um recuo, com os não contribuintes da previdência saindo de um percentual de 44,0%

para 38,1% nesse mesmo intervalo. Essa tendência se manteve nas duas capitais nordestinas no período 2011-2014.

Portanto, as condições favoráveis de crédito ao consumo, o aumento da massa salarial e os programas de transferência de renda foram determinantes para o crescimento da demanda doméstica regional.

Ademais, observou-se uma forte expansão do crédito direcionado para o investimento no Nordeste entre 2003 e 2015, com inversões sendo programadas em vários setores da estrutura industrial (energia eólica, estaleiros, indústria de celulose, petroquímica, indústria automobilística). Analisando por intensidade tecnológica, os anúncios de investimentos industriais na Região Nordeste nesse período estavam concentrados na alta e média-alta tecnologia, comparativamente aos previstos para as Regiões Sul e Sudeste. Bahia, Ceará e Pernambuco concentraram a maior parte dos anúncios, confirmado um processo histórico de consolidação dos investimentos nesses estados nordestinos (SPINDOLA; LIMA, 2015).

As inversões em infraestrutura foram igualmente significativas nesse intervalo. A realização de blocos de investimentos na Região tinha como objetivos: i) a ampliação da matriz energética – geração e transmissão de elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; ii) o desenvolvimento da infraestrutura logística – rodovias, portos e aeroportos; iii) investimentos em infraestrutura social e urbana, envolvendo saneamento básico, metrô, trens urbanos e infraestrutura hídrica.

A expectativa era de que os investimentos produzissem efeitos multiplicadores sobre o Produto Interno Bruto (PIB) regional, por meio dos efeitos renda e encadeamento. Dessa forma, seria criado um ciclo endógeno em que as inversões do Estado e do setor privado contribuiriam para a expansão da capacidade produtiva. Essa maior integração reduziria os vazamentos de renda constatados na Região. Vale destacar o papel decisivo dos bancos públicos, em especial o BNB e o BNDES, na expansão do crédito ao investimento nesse período.

A realização de inversões na Região constituiu-se uma contratendência ao contexto de acelerada desindustrialização no âmbito nacional. De fato, um estudo realizado por Lisbinski et al. (2021) revelou que a Região Nordeste foi a que menos sofreu os efeitos da desindustrialização. A parcela da indústria no Valor Adicionado Bruto (VAB) saiu de 25,0% em 2003 para 24,9% em 2010, após ter atingido 26,0% em 2004. Entretanto, verificou-se uma desaceleração no período pós-crise, com o segmento atingindo apenas 20,0% do VAB em 2015.

Outro indicador de desindustrialização utilizado pelo estudo foi a relação entre Valor de Transformação Industrial (VTI) e Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI), revelando o grau de adensamento da cadeia produtiva. Quanto menor a razão VTI/VBPI, menor a densidade industrial e, por decorrência, menor a agregação de valor. Observou-se que os valores registrados na Região Nordeste para esse indicador no período 2003-2010 foram menores do que os registrados na fase 2011-2015.

Em suma, o Nordeste segue a tendência nacional de desvinculação da acumulação da dimensão produtiva, com a elevação da dependência da indústria local de componentes importados. Essa configuração foi potencializada pela apreciação da moeda local entre 2003 e 2010. Porém, diferentemente das regiões mais industrializadas do País (Sul e Sudeste), essa desvinculação aconteceu em um contexto de expansão dos investimentos industriais na Região. Ou seja, os investimentos realizados no setor industrial já obedecem à lógica estrutural de integração do parque produtivo local às redes globais de produção. A razão VTI/VBPI volta a apresentar patamares mais elevados com a depreciação da moeda nacional e o arrefecimento do mercado interno na fase seguinte.

A vinculação do parque produtivo doméstico ao mercado internacional como grande ofertante de *commodities* agrícolas e metálicas provocou um avanço da acumulação no campo no Nordeste brasileiro, com o desenvolvimento de grandes projetos de monoculturas voltados para a exportação. Ou seja, consolida-se na Região um setor agrícola

exportador caracterizado por formas modernas de produção em larga escala. A manutenção de uma estrutura fundiária concentrada engendrou poucos efeitos sobre a absorção e/ou retenção de mão de obra na zona rural e impactos ambientais significativos.

## **4 | REFORMAS LIBERAIS E ESTADO AJUSTADOR: UMA DINÂMICA PRODUTIVA PAUTADA PELA REGRESSÃO INDUSTRIAL E SOCIAL**

O quinto momento representa a afirmação de uma lógica liberal levada ao extremo em resposta à crise do modelo econômico com inclusão social da fase anterior.

Nesse sentido, vale mencionar que um dos fatores determinantes para a crise econômica da economia brasileira iniciada em 2015 está relacionada à reversão do ciclo de alta das *commodities* metálicas e agrícolas. O modelo econômico brasileiro está fortemente apoiado nas vendas internacionais, sobretudo de seus produtos de base agrícola e mineral. Essa estratégia foi realizada em detrimento do fortalecimento da estrutura industrial. O recuo do crescimento chinês e a queda dos preços das matérias-primas afetaram substancialmente a dinâmica de acumulação dos setores ligados à exportação de produtos básicos.

Ademais, de acordo com Biancarelli (2014), o governo se revelou incapaz ou pouco disposto a retomar a curva ascendente do investimento público. A opção do governo brasileiro pela estratégia de promoção do investimento privado por meio de isenções fiscais descoordenadas para setores produtivos específicos não logrou êxito. O que se observou foi uma falta de contrapartidas do setor produtivo em termos de investimento e exportação. Ou seja, a política de isenções fiscais acabou por apenas deteriorar as receitas públicas, sem resultados consistentes no que se refere à retomada do crescimento e da produção industrial. O efeito positivo esteve associado muito mais à rentabilidade das empresas beneficiadas

do que às suas decisões de investimento. Nem mesmo o recuo significativo na taxa básica de juros e um maior controle sobre a taxa de câmbio foram suficientes para estimular os investimentos do setor industrial.

Nesse contexto, o recuo das despesas sociais acompanhou a deterioração das receitas fiscais, colocando em xeque o modelo social dos últimos doze anos. As medidas liberais implementadas no período recente somente agravaram a conjuntura socioeconômica, desconstruindo todas as conquistas sociais do período de 2003 a 2014.

Por outro lado, as reformas econômicas viabilizadas atendem aos interesses do rentismo. A lógica visa a assegurar aos detentores do capital financeiro rendimentos elevados. Nessa perspectiva, a manutenção de altas taxas de juros reais e as medidas estabelecendo um teto para as despesas não financeiras caracterizam as restrições impostas ao Estado pelo capital rentista. Ademais, as reformas trabalhista e previdenciária contribuem significativamente para o aumento da desigualdade e da pobreza. Nesse cenário, a adoção de políticas públicas que favoreçam a retomada do investimento, da produção e do emprego ficaram completamente bloqueadas (AMÉRICO MOREIRA; SEBAG, 2017).

Portanto, fica a constatação que a consolidação de uma lógica liberal nos últimos seis anos no Brasil propiciou o domínio do rentismo em detrimento das demandas e necessidades das camadas mais vulneráveis da população. Nessa dinâmica, a racionalidade do Estado Ajustador está associada à redução substancial do gasto público produtivo e social. E, ademais, crescem as despesas financeiras em função da elevação da dívida pública. Portanto, a política fiscal revela-se claramente regressiva e seus sucessivos ajustes inviabilizam, por completo, a implementação de políticas públicas de enfrentamento da situação de desemprego e de vulnerabilidade de segmentos crescentes da população (CARVALHO; GUERRA; AMÉRICO MOREIRA, 2021).

A afirmação desse projeto liberal acaba por fragilizar as intervenções do Estado na dimensão econômica, em termos de infraestrutura, ciência

e tecnologia e, no campo social, no âmbito de políticas públicas de reconhecimento de direitos. Este cenário agrava-se com a crise sanitária, decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus (covid-19), com crescimento exponencial dos problemas sociais, enquanto a finança segue sua dinâmica de expropriação e de obtenção de lucros exorbitantes.

Alguns indicadores relacionados ao mercador de trabalho revelam esse cenário de regressão social. Constatou-se uma escalada do desemprego, da subocupação e da informalidade entre 2014 e 2019, com 2015 sendo o ponto de inflexão no comportamento do mercado de trabalho brasileiro. De fato, considerando o último trimestre de cada ano, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios revelam que (IBGE-PNADC, 2014 a 2021):

- É notório o crescimento do patamar da taxa de desocupação que sai de 6,6% em 2014 para 11,1% em 2019, após atingir 12,2% em 2017. Nos anos de forte impacto da pandemia no desempenho do mercado de trabalho, esse indicador chegou a 14,2% em 2020, recuando para 11,1% em 2021. O Nordeste acompanha essa trajetória, com o aumento da taxa de desocupação de 8,3% em 2014 para 13,8% em 2019, chegando a 17,6% em 2020 e 14,7% em 2021.
- A taxa combinada de desocupação e subocupação por insuficiência de horas trabalhadas salta de 11,3% em 2014 para 17,5% em 2019 e 20,9% em 2020, revelando os impactos nocivos da reforma trabalhista de 2017 sobre a qualidade do emprego. No Nordeste, esse indicador saltou de 17,3% em 2014 para 24,7% em 2019, atingindo o percentual de 29,4% em 2020.

Fica a constatação que o período de crise sanitária somente agravou um cenário já consolidado de deterioração do mercado de trabalho brasileiro e nordestino. O impacto negativo na demanda doméstica foi potencializado pela diminuição substancial dos investimentos públicos

nos últimos sete anos sem contrapartida no investimento privado.

O recuo dos programas de investimentos em infraestrutura e do dinamismo do mercado consumidor repercutiram fortemente na estrutura industrial brasileira. O processo de desindustrialização se intensificou ainda mais, não se restringindo à integração importadora nas redes globais de valor, com decorrente quebra dos elos das cadeias de produção. Na verdade, esse movimento agrava-se com o fechamento de unidades industriais, sobretudo nos segmentos da média-alta e alta tecnologia. Na Região Nordeste, vale mencionar o fechamento das duas unidades de produção da montadora Ford localizadas em Camaçari (BA) e Horizonte (CE). O aumento da capacidade ociosa e a redução das vendas foram os motivos alegados pela montadora.

Diante desse cenário, o Brasil recuou da 28<sup>a</sup> posição para 35<sup>a</sup> no ranking das exportações mundiais de manufaturas entre 2010 e 2020. Sua participação na pauta exportadora brasileira recuou de 35,0% em 2010 para 25,0% em 2020. Por outro lado, as importações de manufaturas vêm apresentando tendência de alta, chegando a quase 80,0% do total das compras internacionais em 2020. Portanto, o Brasil vai se firmando cada vez mais como exportador de produtos básicos (bens agrícolas, minerais e combustíveis). Sua participação no total das vendas internacionais saiu de 62,0% em 2010 para 72,0% em 2020 (IEDI, 2020; 2021).

De um país industrializado com a indústria entre as mais importantes do mundo, o Brasil caminha para o aprofundamento do processo de desindustrialização precoce e reprimarização, revelando uma estratégia centrada na obtenção de ganhos de competitividade por meio de reformas no mercado de trabalho e na estrutura de proteção social.

Analisando os diversos momentos do processo de acumulação do Brasil e Nordeste, concluímos, em sintonia com Celso Furtado (1992), que debilitar o Estado como centro de decisões significa renunciar à formação de um sistema de produção articulado em função dos interesses da coletividade nacional. Nesse cenário, a predominância da lógica das

grandes corporações nacionais e estrangeiras sobre o território com suas novas formas de produção e novas modalidades de implantação conduzirá a tensões inter-regionais. A ruptura com essa lógica de regressão social e produtiva passa inevitavelmente por mudanças na estrutura fundiária e pelo acesso da população ao conhecimento.

No plano regional, a ruptura com essa lógica de regressão social e produtiva passa inevitavelmente pelo fortalecimento do Banco do Nordeste do Brasil. Vale mencionar que as ações de um Banco de Desenvolvimento são fundamentais, muito embora não sejam suficientes, para resolver questões relacionadas à concentração econômica e territorial e à redução de forma drástica dos níveis de pobreza.

Adicionalmente, a importância do financiamento público de longo prazo para a inserção de novos paradigmas tecnológicos é notória. Em condições de elevada incerteza da atividade inovadora, a iniciativa privada reluta em ofertar recursos necessários para financiar inovações. Nesse caso, o Banco de Desenvolvimento é estratégico no sentido de garantir fontes estáveis e acessíveis de financiamento de P&D, expandindo o produto e possibilitando o *catching up* de regiões periféricas. Sua atuação no processo de inovação seguiria algumas atribuições definidas pelo Estado Empreendedor, tais como (MAZZUCATO, 2014, p. 248):

- A realização de investimentos em estrutura física e humana que trabalhadores individuais ou empresas não poderiam financiar por conta própria, tanto pelo alto valor dos custos fixos quanto pelo nível de incerteza dos investimentos;
- O subsídio aos investimentos que possibilitam a participação de trabalhadores individuais e empresas no processo de inovação.

Vale salientar que o clássico problema das disparidades regionais no Brasil no campo produtivo é ainda mais grave no aspecto tecnológico. A Região Nordeste não se sobressai como centro de produção e inovação, se

caracterizando muito mais por abrigar segmentos de baixo valor agregado com diminuta atividade de inovação.

A reversão desse cenário passa evidentemente pela consolidação de certas vantagens de localização na Região, tais como a estrutura de financiamento, o tamanho de mercado, as condições de infraestrutura, a qualidade do tecido industrial, a estrutura educacional e tecnológica.

Nessa perspectiva, uma das frentes de atuação do BNB está relacionada com o incentivo a inovação tecnológica, fortalecendo as fontes de financiamento de longo prazo em inovação. Esse maior engajamento do BNB no processo inovativo está sendo decisivo para a consolidação no espaço nordestino de um ambiente propício ao desenvolvimento de atividades econômicas dinâmicas.

Um exemplo nessa direção está associado aos financiamentos de longo prazo do BNB nos últimos anos para a realização de investimentos em energia limpa, cruciais no processo de transição da estrutura produtiva regional para uma matriz energética limpa. Adicionalmente, essas inversões podem estar viabilizando no Nordeste um ciclo endógeno em que os investimentos do setor privado em tecnologia verde, ao criarem seus próprios mercados, contribuiriam para a consolidação de cadeias produtivas vinculadas à energia renovável.

As inovações tecnológicas vinculadas à nova matriz energética estimulariam o consumo ao longo do tempo, aumentando a confiança do empresário de que suas inversões inovadoras, por resultarem em bens e serviços distintos daqueles que os consumidores possuem, serão demandados.

Logo, o desenvolvimento do Nordeste deve necessariamente contar com as ações do seu Banco de Desenvolvimento, não apenas para sustentar o investimento já internalizado na Região, mas para financiar ideias inovadoras economicamente viáveis.

## REFERÊNCIAS

AMÉRICO MOREIRA, Carlos. **Les transformations de l'investissement direct étranger et leurs conséquences sur le secteur manufacturier au Brésil**, Tese (Doutorado em Economia) - Université Paris XIII. 2000.

AMÉRICO MOREIRA, Carlos; PIMENTEL, Romênia. Modelo Liberal periférico, acumulação rentista e especialização exportadora: considerações para o caso brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza. v. 47, n. 3, p. 167-180. 2016.

AMÉRICO MOREIRA, Carlos; CASTRO, Inez Sílvia Batista; OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa. Nordeste brasileiro no contexto da financeirização – persistência do contraponto inacabado. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, ed. especial, p. 13-25, 2019. Disponível em: [https://www.bnb.gov.br/documents/80223/6034753/2019\\_CJES\\_02.pdf/792dafdb-eb94-4bd6-fcbc--7513bef05f05](https://www.bnb.gov.br/documents/80223/6034753/2019_CJES_02.pdf/792dafdb-eb94-4bd6-fcbc--7513bef05f05). Acesso em: 4 jun. 2020.

AMÉRICO MOREIRA, Carlos; FORTI SHERER, André Luís. Mercados emergentes e novas formas de dependência na América Latina. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. 1, p. 49-73. 2002.

AMÉRICO MOREIRA, Carlos; SEBAG, Emanuel. Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 38, p. 90-106. Jun. 2014.

AMÉRICO MOREIRA, Carlos; SEBAG, Emanuel. Le Partenariat transpacifique et le futur du commerce bilatéral Brésil-Chine. **Revue Études Internationales**, Quebec, v. 8, n. 3-4. 2017.

BACELAR, Tania. A “questão Regional” e a “questão Nordestina”. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.), **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p.71-92.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; TAVARES, Maria Conceição. Desenvolvimento

no Brasil – Relembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. (orgs.). **Políticas para a retomada do crescimento**. Brasília: IPEA, 2002. p.149-184.

BIANCARELLI, André. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Rev. Inst. Estud. Bras.**, São Paulo, n. 58, p. 263-288, jun. 2014.

CALIXTRE, A.; FAGNANI, E. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). **Texto para Discussão**, Campinas, n. 295, maio 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3524/TD295>. Acesso em: 4 jun. 2020.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; GUERRA, Eliana; AMÉRICO MOREIRA, Carlos. Hegemonía e crisis de hegemonía en la relación estado/sociedad civil: vías analíticas para pensar el poder. In: Costilla, Lucio Oliver. **Problemas teóricos del estado Integral em América Latina**: fuerzas en tensión y crisis. Cidade do Mexico: UNAM, 2021.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p.51-90.

DIEGUES, Antônio Carlos. Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: uma nova versão do industrialismo periférico? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 30, Número Especial, p. 681-711, out. 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8667575>. Acesso em: 4 mai. 2022.

DIEGUES, A. C.; ROSSI, C. G. Além da desindustrialização: transformações no padrão de organização e acumulação da indústria em um cenário de ‘Doença Brasileira’. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 29, n. 1, p. 1-28, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8662049>. Acesso em: 4 mai. 2022.

FERREIRA, Assuéro. O Nordeste Brasileiro: contraponto inacabado da acumulação? In: Bernal Maria Cleide Carlos (org.). **A economia do**

**Nordeste na fase contemporânea.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Universidade Federal do Ceará, 2006.

FURTADO, Celso. **A construção interrompida.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste.** Recife: Massangana, 1989.

IBGE. **Pesquisa Mensal de Emprego (PME):** 2003 a fevereiro de 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9180-pesquisa-mensal-de-emprego.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 2 mai. 2022.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC):** 2012 a 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 2 mai. 2022.

IEDI. **O déficit na indústria de transformação como expressão do baixo dinamismo.** Carta IEDI, n. 555. São Paulo, 2013.

IEDI. **O Brasil à margem:** exportações globais de manufaturas em 2020. Dezembro de 2021.

IEDI. **Futuro da indústria no Brasil:** impactos da reestruturação das empresas multinacionais e da dinâmica das cadeias globais. Julho de 2021.

LISBINSKI, Fernanda Cigainski et al. Evidências de desindustrialização nas macrorregiões nordestinas. **Sinergia**, Rio Grande, v. 25, n. 2, p. 105-123, jul./dez. 2021.

OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa; AMÉRICO MOREIRA, Carlos; CASTRO, Inez Sílvia Batista. Expansão e retrocesso das políticas distributivas: Brasil e Nordeste nos períodos de 2004 a 2019 In: Macambira, Júnior et al. **Desmonte do estado e das políticas públicas.** Fortaleza: Instituto do Desenvolvimento do Trabalho, 2020.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Célio. (org.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2003. p. 11-57.

SCHERER, André Luís Forti; AMÉRICO MOREIRA, Carlos; CASTILHOS, Clarice Chiapine. A concorrência pela localização de investimentos estrangeiros no Brasil: as razões da escolha da Ford pela Bahia. **América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social**. Porto Alegre: Dacasa, 2001. p. 229-252.

# Bancos de Desenvolvimento: falsos consensos, fatos desconhecidos e potencial

➤ *Lavinia Barros de Castro<sup>1</sup>*

## 1 | INTRODUÇÃO

A pandemia provocou mudanças irreversíveis no mundo do trabalho, no consumo, distribuição e produção. Questionou o modelo outsourcing de produção, trazendo novamente ao debate as fragilidades e vulnerabilidades de cadeias globais de produção e distribuição. Acentuou desigualdades (de renda, de gênero, de raça e entre países) e aumentou riscos macroeconômicos (sobretudo inflação e endividamento). Acelerou profundas transformações no setor financeiro e promoveu agendas de digitalização de forma generalizada. Por último, mas não menos importante, colocou em debate a ideia de que são bens públicos globais tanto a saúde (discussão da universalização das vacinas) quanto a educação (vista como a única forma de garantir oportunidades de crescimento, redução de desigualdades e mudança de mentalidade para ação climática). Vida e trabalho foram ressignificados diante de perdas irreparáveis. Mas a pandemia também despertou sentimento de solidariedade e revigorou o

.....  
<sup>1</sup> A autora agradece à ABDE o envio das figuras editáveis e os comentários recebidos. O texto não representa ideias de qualquer instituição brasileira de fomento (a não ser quando explicitamente citadas) e são de inteira responsabilidade da autora.

debate acerca da Agenda 2030, em que bancos de desenvolvimento têm um importante papel a jogar. Discutir esse papel é o objetivo último deste capítulo.

Muitas das questões acima apontadas, na realidade, já estavam colocadas antes da pandemia, impulsionadas (mas não somente) por tendências tecnológicas de digitalização, robotização, proliferação do uso de manufatura avançada e de Inteligência Artificial, “uberização” dos serviços, avanço de criptomoedas, surgimento de *fintechs*. Muitas dessas tecnologias vinham, inclusive, contribuindo para o aumento das desigualdades intra e entre países – gerando demandas por políticas públicas para “não deixar ninguém para trás”. O que a pandemia parece ter trazido foi a convicção da urgência das mudanças e a clareza de que existe espaço para uma agenda de “reconstrução em melhores bases”. Isso é uma nota de esperança e uma oportunidade, que não deve ser perdida.

De acordo com estimativas do *Trade and Development Report* (UNCTAD, 2021), entre 2020-22 a economia global terá uma perda cumulativa de aproximadamente US\$ 13 trilhões. Dessa forma, se apenas repetir o desempenho do início dos anos 2000 (cerca de 3,5% ao ano), retornaria aos padrões da pré-pandemia somente em 2030. Considerando que o crescimento entre 2017-2019 já era insuficiente para atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Goals*)<sup>2</sup>, atingi-los nas atuais condições requer um esforço muito maior, sobretudo, em termos de coordenação entre países. Vale notar que o desafio dos países em desenvolvimento é ainda maior, por uma combinação de redução do espaço fiscal, aumento do endividamento, disseminação limitada das vacinas e crescimento mais acentuado das desigualdades, pela escassez de redes de proteção.

---

2 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram lançados em 2015 por ocasião da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável: “[...] são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade”. Para compromissos brasileiros ver UN (2022).

Vivemos, mais uma vez, um “momento polanyiano” (POLANYI, 2000), em que o pêndulo da história pode oscilar para um retorno prematuro à austeridade que, no curto prazo, reduzirá ainda mais o crescimento mundial, acentuará desigualdades, com risco de novas crises financeiras; ou veremos surgir uma agenda global que promova uma “reconstrução em melhores bases” (UNCTAD, 2021). Qualquer solução intermediária que não enfrente os atuais riscos tende a ser insustentável, inclusive, politicamente.

Bancos de desenvolvimento são instituições cujos mandatos estão diretamente relacionados à promoção do desenvolvimento. As prioridades e agendas do desenvolvimento, entretanto, variam ao longo do tempo e entre países – e, sobretudo, respondem a desafios contemporâneos. Em cada um dos dois cenários acima colocados pelo pêndulo da história, bancos de desenvolvimento têm um papel a cumprir, embora distintos. No primeiro caso, na agenda em que predominam os desafios macroeconômicos, enfatizados por argumentos da necessidade de restrição fiscal e de baixo grau de comprometimento de recursos públicos, o papel dos bancos de desenvolvimento deverá perseguir uma atuação mais centrada em falhas de mercado. Nesse caso, sua atuação será focada em esforços para 1) alavancar recursos para infraestrutura sustentável, com esforços concentrados para o desenvolvimento do mercado de títulos verdes; e 2) atuação junto às Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs doravante), com foco no fornecimento de garantias.

No segundo cenário, numa perspectiva orientada por missões (MAZZUCATO, 2018), pretende-se uma agenda estruturante, visando a um crescimento sustentável e sustentado, tendo em conta as mudanças tecnológicas em curso e, sobretudo, buscando um padrão de crescimento mais inclusivo. Aqui, o papel assumido pelos bancos de desenvolvimento irá prescindir não apenas de instrumentos que permitam a oferta de “capital paciente” (*funding* de longo prazo) em volumes expressivos. Serão necessários também recursos não reembolsáveis e instrumentos inovadores, visando a uma transformação para uma economia de baixo carbono, resiliente e mais inclusiva.

Este capítulo pretende discutir o potencial dos bancos de desenvolvimento para uma agenda de recuperação em melhores bases. A pandemia fez muitos reverem posicionamentos tão difundidos sobre o papel e tamanho do Estado. Pretendemos aqui rediscutir alguns consensos e fatos pouco conhecidos (do público em geral), a respeito dos bancos de desenvolvimento no mundo e no Brasil. Para tanto, a Seção 2, após esta introdução, traz uma breve digressão teórica, introduzindo as questões colocadas por Polanyi e a visão orientada por missões, no intuito de fundamentar uma atuação dos bancos de desenvolvimento na direção do segundo cenário mencionado. A terceira seção traz um breve panorama dos bancos de desenvolvimento no mundo, ressaltando falsos consensos estabelecidos. Já a Seção 4 apresenta uma descrição muito resumida do histórico e das funções atuais dos Bancos Públicos e Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil, ressaltando fatos relativamente pouco conhecidos do público em geral. A Seção 5 apresenta um sumário das cinco missões propostas na Agenda ABDE 2030. Finalmente, são feitas sumárias conclusões.

## **2 | ATUALIDADE DA DISCUSSÃO DAS MERCADORIAS FICTÍCIAS E A AGENDA ORIENTADA POR MISSÕES - MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Revisando a discussão das mercadorias fictícias**

Polanyi não poderia ser mais atual. Em seu seminal livro *A Grande Transformação*, escrito originalmente em 1944, o autor discute a existência de três “mercadorias fictícias”: terra, trabalho e moeda, fundamentais para o bom funcionamento do capitalismo. Apesar de centrais e do fato de as três possuírem preço (aluguel, salários e juros), esses bens não seriam verdadeiramente mercadorias – seriam mercadorias fictícias. Isso porque um deles não é sequer produzido (terra), e os outros dois, se produzidos, não o foram para serem vendidos em mercados (trabalho e dinheiro). Nas palavras do autor:

Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda, mas por razões inteiramente diversas [...] não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido, mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia. (POLANYI, 2000 [1944], p. 94).

O ponto crucial de Polanyi é que o bom funcionamento de uma economia de mercado autorregulável requer que humanos e o ambiente natural sejam transformados em mercadorias puras, mas essa transformação é artificial e, no limite, levaria à destruição tanto da sociedade quanto do meio ambiente (BLOCK, 2021). Assim, todas as vezes que se acentua o movimento na direção da desregulamentação, ocorre um movimento de resistência por parte da sociedade, e o Estado é chamado para agir, seja criando novas formas de regulamentação, seja ajustando a oferta de crédito e de dinheiro, seja reestabelecendo mecanismos de assistência social, ajustando regras e criando instituições: “Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos de seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade” (POLANYI, 2000, p. 94).

Difícil um argumento teórico ser mais atual. Fazendo apenas uma pequena adaptação/atualização dos conceitos das mercadorias fictícias, podemos perceber que no cerne das discussões de agendas de desenvolvimento globais estão as discussões sobre as mercadorias fictícias, trocando apenas “terra/meio ambiente” por “clima”, mantendo trabalho e moeda. Não se está dizendo, obviamente, que Polanyi tratou de todas as questões atuais, mas que tratou de algumas das mais importantes. Polanyi não tratou diretamente da urgente questão da desigualdade, de fato. Porém, sua discussão sobre o trabalho é bem próxima da ideia de assegurar trabalho digno (e remuneração digna) para todos – de forma que indiretamente trabalha também com questões de desigualdade e

inclusão. Nos três casos, enfatiza-se a defesa de uma atuação conjunta do Estado com o mercado e com a sociedade civil para evitar desastres sociais, ambientais e econômicos. Não adianta desconstruir: as relações econômicas estão inseridas, ou melhor, “enraizadas” (*embeddedness*) nas relações sociais e políticas – e não o contrário.

As discussões em torno das mercadorias fictícias têm uma dimensão moral e uma dimensão do papel do Estado. Qual deve ser o papel do Estado para salvaguardar o clima, o trabalho e a moeda? Para o autor, o Estado deve desempenhar o papel de ajustar oferta de dinheiro e de crédito para evitar movimentos de deflação e inflação, deve prover assistência aos trabalhadores em períodos de desemprego, educando e treinando futuros trabalhadores e influenciando fluxos migratórios, e deve, ainda, garantir a manutenção da produção de alimentos, fazer a regulamentação ambiental e do uso da terra, entre outros aspectos (BLOCK, 2001). Assim, a ideia central da existência de um mercado autorregulável, defendida pelos economistas clássicos (e, também, os ditos “neoclássicos”) e presente em diversos fóruns até hoje, é, nas palavras do autor, “uma forte utopia [...], isso teria destruído fisicamente o homem e transformado o seu ambiente em um deserto” (POLANYI, 2000 [1944], p. 18). Polanyi, portanto, adiantou diversos dos argumentos ambientalistas e em favor do trabalho decente, como dito, que hoje vemos na discussão internacional.

Se nos permitirmos ir um pouco além na atualização dos conceitos para cobrir os desafios atuais, a essas três mercadorias fictícias poderíamos ainda acrescentar uma quarta: o conhecimento, que também teria preço (*royalties*, por exemplo), mas que também não é (originalmente) produzido para venda em mercado (JESSOP, 2007). Igualmente imprescindível para o funcionamento das economias, o conhecimento tem propriedades que tornam o autoajuste pelo mercado praticamente impossível e um risco para a sociedade. Aliás, a própria natureza do conhecimento faz dele um bem diferenciado. Sua produção é ilimitada – o conhecimento não descansa, é *restless* (BLOCH; METCALFE, 2011) –, é praticamente um bem público, pois trata-se de um bem i) não rival, isto é, o consumo por um

não impede o consumo por outro; e ii) não excludente, na medida em que é difícil excluir alguém de seu usufruto, uma vez ofertado. Portanto, criar regras para garantir acesso ao conhecimento (como a discussão atual das patentes das vacinas ou discussões sobre propriedade intelectual) e fomentar sua produção (financiamento à inovação) parecem ser também tarefas que não é possível deixar nas mãos do livre mercado.

Em resumo, se aceitamos que clima, trabalho, moeda e conhecimento não são mercadorias, não se deve esperar que as livres forças do mercado promovam o máximo bem-estar (eficiência alocativa – sem nem entrar aqui em questões distributivas, uma vez que as discussões de eficiência paretiana são neutras nesse aspecto)<sup>3</sup>. Essa inspiração polanyiana vai além da ideia de que o mercado falha, na presença de externalidades, poder de monopólio ou informação imperfeita. Trata-se de inverter o raciocínio comum entre economistas de que a sociedade está embutida na economia e segue suas regras para propor que, ao discutir os desafios do desenvolvimento, a economia seja reconhecida como “enraizada” nas relações sociais e políticas – ou *embededness*, para usar o termo original de Polanyi.

## 2.2 Missões do desenvolvimento

Na nossa percepção, a formulação contemporânea dos desafios do desenvolvimento como “missões” (MAZZUCATO, 2021) traz na sua essência um reconhecimento (condizente com uma inspiração polanyiana) de que os desafios do desenvolvimento não devem (nem podem) ser vistos de forma “desenraizada” de questões sociais e políticas – necessitam ser “*embededness*”. Se não, vejamos.

---

3 Uma situação dita Ótimo de Pareto é aquela em que os recursos da economia estão alocados de tal forma que qualquer realocação de recursos entre os agentes não é capaz de melhorar a situação de um indivíduo sem necessariamente piorar as condições de outro indivíduo. O conceito se resume à ideia de eficiência alocativa, mas não se relaciona com questões de justiça distributiva. Assim, por exemplo, uma situação em que toda a riqueza de um país estiver alocada nas mãos de uma única pessoa será uma situação Ótima de Pareto, na medida em que não é possível melhorar a situação de alguém sem piorar a situação do indivíduo que detém toda a riqueza.

A maior referência de uma *Mission Economy* encontra-se em Mazzucato (2021). O que seria uma economia orientada por missões? O caso paradigmático seria a Missão Apollo americana – um exemplo histórico de um objetivo de governo que exigiu visão de longo prazo e grande ousadia por parte do governo, frente à incerteza de seus resultados, mas que trouxe inúmeras externalidades positivas. Tratava-se de estabelecer um objetivo claro, ambicioso e urgente, sem que houvesse clareza sobre os subprodutos que vingariam, nem, muito menos, elementos para fazer uma análise custo-benefício dos projetos, dadas as incertezas tanto dos custos quanto das receitas futuras (sem falar nas externalidades).

Levar o “homem à lua” (uma “missão” autoimposta), entretanto, exigiu que o governo americano atuasse em parceria com um número grande de empresas de todos os portes, com o governo guiando o processo (*mission oriented*). De acordo com Mazzucato, alguns dos grandes problemas do nosso tempo (saúde, desafios climáticos, desafios educacionais, proteger a privacidade num mundo de tecnologias digitais, entre outros) necessitam da mesma postura ousada. Porém, são ainda mais desafiadores, na medida em que não requerem apenas soluções tecnológicas, mas também sociais, organizacionais e políticas (MAZZUCATO, 2021, p. 5).

Para a autora, analogamente ao que foi feito nos anos 1960, recentemente teriam sido estabelecidas as 17 metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que poderiam ser vistas como 17 grandes “missões globais” – análogas à Missão Apollo, porém, insiste, ainda mais desafiadoras. Isso porque cada um dos ODS é um problema complexo que envolve, simultaneamente, diversas dimensões: social, política, tecnológica e comportamental. Dessa forma, a “primeira leva” de missões (*mission-oriented policies* – como a Missão Apollo) teria seguido a máxima de “grande ciência se encontra com grandes problemas”. Para adaptar a ideia de pensar através de missões (*mission-oriented thinking*) aos nossos tempos, seria necessário também introduzir inovações institucionais a fim de criar novos mercados e redesenhar os já existentes – o que requer participação cidadã (MAZZUCATO, 2021, p. 108). Portanto, ter

a visão (como na Missão Apollo) é condição necessária, mas não suficiente – seria igualmente necessário engajar os cidadãos numa mesma direção.

Poderia argumentar-se, entretanto, que na Missão Apollo o desafio maior, por trás de levar o homem à Lua, era vencer a Rússia na corrida espacial. Portanto, no contexto dos anos 1960, a decisão, ainda que tenha sido feita de forma *top-down* (decidida pelo governo americano), também estava embutida em questões (geo)políticas e também exigiu redesenhos organizacionais, criação de instituições e a observação de questões comportamentais e sociais (necessidade de engajar a população na “disputa espacial”). Nesse sentido, embora questões tecnológicas fossem as mais proeminentes na Missão Apollo, ela também foi formulada inserida nas circunstâncias sociais e políticas daquela época. Se tomarmos o *insight* polanyiano de que as decisões econômicas estão sempre enraizadas em um contexto social e político, não haveria grande diferença entre as missões do passado e as atuais. Ontem, assim como hoje, a questão da legitimização perante à sociedade está sempre presente – só que agora, num mundo onde sindicatos estão enfraquecidos e vive-se numa sociedade em rede, o convencimento requer mais diálogo e uma estratégia de legitimização (em princípio) mais difícil de ser obtida. O ponto mais importante, porém, não são minúcias teóricas, mas sim entender como a abordagem das missões se liga ao tema dos bancos de desenvolvimento e as agendas do desenvolvimento. Sigamos.

Segundo Mazzucato, para enfrentar os grandes problemas do desenvolvimento será necessário, em primeiro lugar, a ousadia característica das “missões”. Será, porém, igualmente importante repensar o governo, incluindo suas capacidades e capacitações, bem como criar os instrumentos e as estruturas institucionais capazes de fazer face aos desafios que enfrentamos. A autora escreve no contexto da pandemia, alertando para a necessidade de (re)pensar a atuação do governo x mercado para pensar os maiores desafios da atualidade. Na sua percepção, uma das principais lições recentes é: para que a atuação de governos em crise seja efetiva, é preciso que os governos sejam mais do que “consertadores

de falhas de mercado” (*fixers of market faillures*) e que não sejam vistos meramente como “piores fornecedores” (*worst outsources*). Para que a atuação seja efetiva, governos necessitam criar e redesenhar mercados (*market shapers and market makers*). Antes é preciso, porém, que invistam em capacitação para explorar colaborações público-privadas que sirvam ao interesse público<sup>4</sup>.

Para que os governos sejam efetivos na Agenda 2030 será necessário: 1) esforço para repensar como as políticas são desenhadas, mudar regimes de propriedade intelectual e redistribuir trabalhos de inteligência entre academia, governo, empresas e sociedade civil. Também é igualmente importante 2) estabelecer objetivos de forma tangível, com metas que interessem às pessoas – tendo em conta considerações de interesse público e não de lucro (MAZZUCATO, 2021, p. 6). Adicionalmente, 3) para que floresçam novas formas de colaboração entre o setor governamental e privado em torno de objetivos comuns (como para enfrentar os desafios do clima ou da saúde), será necessário dividir ambos: riscos e retornos – abandonando a ideia de que governos são apenas uma máquina burocrática, incapaz de inovar (MAZZUCATO, 2021, p. 7). Será ainda preciso: 4) engajar não apenas o setor privado, mas também os cidadãos, ao longo do processo. Por fim, 5) será necessário se perguntar: “que tipo de mercado nós queremos?”, ao invés de perguntar “qual o problema do mercado que precisa ser consertado?”. De forma análoga, ao invés de “quanto dinheiro há lá e quanto podemos fazer com ele?”, a pergunta certa é: “o que precisa ser feito e como podemos estruturar orçamentos para atender a esses objetivos?” (MAZZUCATO, 2021, p. 8).

Uma vez tendo clareza de qual o desafio a enfrentar, é preciso formular a missão de forma clara e estabelecer objetivos e metas. Definidas as metas para investimento e inovação – que devem ser “ambiciosas, mas realistas” (MAZZUCATO, 2021, p. 122) –, será preciso então identificar setores e estabelecer um conjunto de projetos prioritários, que se relacionam entre si. Finalmente, chega a etapa mais difícil: implementar a missão. Para tanto,

---

4 Mazzucato (2021), introdução, p. xxiii.

é fundamental ter os instrumentos adequados de políticas que devem focar em resultados e impulsionar experimentação. “Compras públicas, recursos não reembolsáveis e empréstimos devem remunerar inovações pelo risco tomado para resolver problemas públicos”. Nesse sentido, menos ênfase deve ser dada no tipo de firma envolvida (por exemplo, PMEs e Startups) ou na solução tecnológica específica ou mesmo em qual setor a ser selecionado, mas sim formular os “grandes problemas” e selecionar os tipos de organizações, tecnologias e setores que podem (juntos) ajudar a solucionar as questões colocadas (MAZZUCATO, 2021, pp. 124 e 125).

Além dos instrumentos, é preciso também uma mudança de perspectiva. Essa mudança requer colocar as finanças públicas como “investidores” (*investors of last resort*) e não como “emprestadores de último recurso” (*lenders of last resort*), que salvam o mercado, depois que esse colapsa. O setor público pode e necessita atrair investidores privados (*crowd in*), de forma a aumentar os efeitos multiplicadores de suas ações. Há condições para fazer isso, na medida em que o governo deixa claras as oportunidades e cria sinergias para atuação conjunta. Isso requer muitas vezes redesenhar contratos de forma a fomentar as novas ideias e reduzir a aversão a risco dos projetos nas diferentes instituições públicas. Para atingir essas missões é fundamental, por fim, dispor de e atrair recursos de longo prazo – é preciso encontrar quem abrirá mão da liquidez por um período grande de tempo, para colocar o desafio em termos keynesianos. Isto é, uma abordagem na forma de missões requer (além de ousadia e clareza nos objetivos) finanças pacientes. É preciso reunir recursos e os instrumentos corretos, para os diferentes estágios da missão – e isso nos leva ao tema central do capítulo: o papel dos bancos de desenvolvimento.

A próxima seção busca desfazer alguns falsos conceitos e mostrar a relevância e o potencial de atuação dos bancos de desenvolvimento numa Agenda 2030. Antes, porém, será necessário buscar uma definição do que se entende aqui como bancos de desenvolvimento.

### **3 | BANCOS DE DESENVOLVIMENTO AO REDOR DO MUNDO - FALSOS CONSENSOS ESTABELECIDOS**

Não existe uma definição única de bancos de desenvolvimento – nem sequer homogeneização quanto aos termos utilizados. Na Europa e no Brasil, é comum se usar o termo genérico “bancos de desenvolvimento”. O termo “Instituição Financeira de Desenvolvimento”, IFD, é mais amplo a rigor, pois inclui também associações regionais de instituições de fomento, como a Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (Alide), que não ofertam crédito, mas promovem diversas outras iniciativas para o desenvolvimento. A depender do conceito utilizado, o número de instituições varia consideravelmente. Em todas as definições, porém, trata-se de instituições que operam criando pontes entre o governo e o setor privado, com objetivos e missões voltadas para a promoção de desenvolvimento, com foco em ações de longo prazo.

Uma definição abrangente de instituição de desenvolvimento foi desenvolvida recentemente por Xu, Maradon e Ru (2021) e utiliza os seguintes critérios: 1) ter independência legal, incluindo apresentar demonstrações financeiras segregadas de contas de governo; 2) operar através da oferta de instrumentos financeiros (empréstimos, investimento de capital ou garantias); 3) manter independência financeira (isto é, independentemente de gerir subsídios ou recursos públicos outros, as instituições devem ser capazes de financiar-se para além de transferências orçamentárias); 4) ter mandato oficial relacionado ao cumprimento de políticas públicas de forma proativa; 5) receber apoio público, que poderá vir sob diversas formas (por exemplo, o capital poderá ser integralmente ou parcialmente aportado pelo governo, o governo pode oferecer apoio para as operações de crédito usando recursos orçamentários ou parafiscais ou ainda fazer parte do Conselho de Administração).

Aceita essa abrangente definição, existiriam nada menos do que 553 instituições no mundo, conforme a última atualização do banco de

dados *Public Development Bank Database Global Database*<sup>5</sup>. Seus ativos somam US\$ 13 trilhões, caso não se incluam as “grandes irmãs” Freddie Mac e Fannie Mae, ou somam US\$ 18,75 trilhões, incluindo essas duas instituições. Embora não seja usual considerar a Fannie Mae nem a Freddie Mac como bancos de desenvolvimento, os autores defendem sua inclusão, posto que ambas as instituições atendem aos critérios acima mencionados: são entidades autônomas, oferecem produtos e serviços financeiros, recebem apoio creditício (a emissão de seus títulos é garantida pelo governo) e perseguem objetivos de políticas públicas, tendo o governo como principal acionista<sup>6</sup>. Assim, considerando o investimento global de 2019, a participação atribuída às instituições de desenvolvimento seria da ordem de 10,0% do investimento global<sup>7</sup>. A Tabela 1 abaixo traz algumas informações como ano de fundação, se trata-se de banco nacional, subnacional ou multilateral, qual a área de atuação – mandato (habitação, MPMEs, flexível/múltiplo), qual o nível de renda do país e um ranking pelo valor do ativo.

---

5 Ver Peking University (2022).

6 “Though Fannie Mae and Freddie Mac are not development banks in a general sense, in that they do not directly provide loans or development finance, they meet our five qualification criteria. First, they are stand-alone entities as they have a separate legal personality, dedicated personnel, a separate financial account, and are not set to achieve short-term, specific goals. Second, though operating in the secondary market, they deploy fund reflow-seeking financial instruments as their main products and services. Third, their main funding source is issuing bonds guaranteed by the government. Fourth, they have a public policy-oriented official mandate, i.e., proactively financing buildings and housing, since their establishment. Fifth, the government is their major shareholder and plays a steering role in their corporate strategies ... If they are privatized and the government ceases to play a steering role in their corporate strategies, they will be excluded from our database” (XU; MARADON; RU, 2021, p. 51)

7 Na base de dados internacional da Peking University Public Development Bank Database Global Database” constam todas as 16 agências de fomento do Brasil, além do BNDES, Banco do Nordeste, BDMG, BRDE e Banpará (PEKING UNIVERSITY, 2022).

**Tabela 1 – Bancos Públicos ou Instituições Financeiras de Desenvolvimento – Ranking dos maiores 20+**

No.	Banco Público ou Instituição Financeira de Desenvolvimento	Sigla	Ano de criação	País	Escopo	Ativo (Milhões de Dólares)	Mandato	Nível de renda do país
1	Fannie Mae	Fanniemae	1938	USA	NACIONAL	3.503.319	HABIT	HIC
2	China Development Bank	CDB	1994	China	NACIONAL	2.370.311	FLEX	UMIC
3	Freddie Mac	Freddiemac	1970	USA	NACIONAL	2.203.623	HABIT	HIC
4	Agricultural Development Bank of China	ADBC	1994	China	NACIONAL	1.006.534	AGRI	UMIC
5	French Deposits and Consignment Fund Group	CDCFrance	1816	France	NACIONAL	682.868	FLEX	HIC
6	The Export-Import Bank of China	China Eximbank	1994	China	NACIONAL	656.377	EXIM	UMIC
7	European Investment Bank	EIB	1958	Multi	MULTI	623.331	FLEX	NA
8	Credit Company for Reconstruction	KfW	1948	Germany	NACIONAL	568.111	FLEX	HIC
9	Deposits and Loans Fund	CDP	1850	Italy	NACIONAL	503.783	FLEX	HIC
10	The World Bank	World Bank	1944	Multi	MULTI	471.584	FLEX	NA
11	Deposits and Investment Fund of Quebec	CDPQ	1965	Canada	SUB-NACIONAL	302.898	FLEX	HIC
12	Industrial Bank of Korea	IBK	1961	Korea	NACIONAL	275.530	MPME	HIC
13	Japan Housing Finance Agency	JHF	2007	Japan	NACIONAL	239.236	HABIT	HIC
14	Korea Development Bank	KDB	1954	Korea	NACIONAL	232.854	FLEX	HIC
15	Asian Development Bank	ADB	1966	Multi	MULTI	221.866	FLEX	NA
16	Canada Mortgage and Housing Corporation	CMHC	1945	Canada	NACIONAL	213.128	HABIT	HIC
17	Japan Finance Corporation	JFC	2008	Japan	NACIONAL	193.582	MPME	HIC
18	The Brazilian Development Bank	BNDES	1952	Brazil	NACIONAL	181.173	FLEX	UMIC

No	Banco Público ou Instituição Financeira de Desenvolvimento	Sigla	Ano de criação	País	Escopo	Ativo (Milhões de Dólares)	Mandato	Nível de renda do país
19	Municipal Bank of Netherlands	BNG	1914	Ne-ther-lands	NACIO-NAL	168.056	FLEX	HIC
20	Promotional Bank of North Rhine-Westphalia	NRWBank	2002	Germany	SUB-NACIO-NAL	167.507	FLEX	HIC

Fonte: Peking University (2022). Nota: Nível de Renda do país conforme classificação do Banco Mundial em 2019, para os quais: HICs – High Income Countries – Países de Renda Alta; UMICS – Upper-Middle Income Countries – Países de Renda Média-Alta; LMICs – Lower-Middle Income Countries – Países de Renda Média-Baixa; e LICs – Low Income Countries – Países de Renda Baixa. Na coluna “mandato” as siglas se referem a: MPME = Micro, Pequenas e Médias Empresas; Flex = flexível/múltiplo; Habit = Habitação; e Agri = Agricultura.

A partir dessa ampla base de dados, vejamos alguns consensos estabelecidos que se revelam falsos.

*Falso Consenso 1: Instituições Financeiras de Desenvolvimento são coisas do passado, típicas do intervencionismo estatal do pós-guerra*

Em primeiro lugar, a verdade é que instituições voltadas para o desenvolvimento existem há séculos. As internacionais mais antigas seriam a Caisse des Dépôts et Consignation, criada em 1816, na França, a Cassa Depositi e Prestite, fundada em 1850 na Itália e Kommunekredit, nascida em 1889, na Dinamarca<sup>8</sup>. Em segundo, o número das instituições não tem diminuído com o tempo, ao contrário. Mesmo considerando definições mais restritivas de instituições de desenvolvimento, como em Luna-Martínez e Vicente (2012), vemos que o número de IFDs tem crescido ao longo do tempo, com grande número de instituições sendo criadas no período mais recente<sup>9</sup>. Se utilizarmos o conceito mais amplo, a ideia de que essas instituições eram típicas do pós-II Guerra Mundial, inclusive, não mais se sustenta. De acordo com a última revisão da base de dados (PEKING UNIVERSITY, 2022), entre 2016 e 2021 foram estabelecidas nada menos que 31 instituições públicas ou financeiras de desenvolvimento,

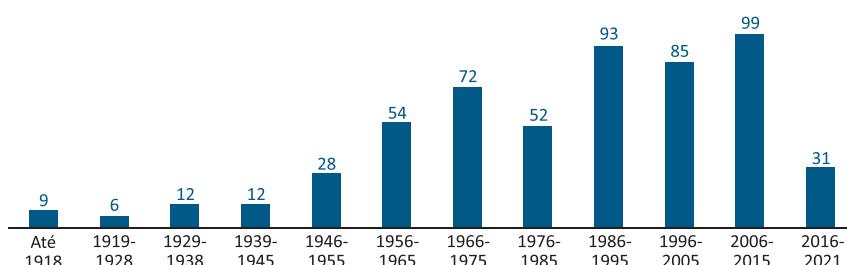
.....  
8 Xu, Maradon e Ru, 2021, p. 15.

9 Luna-Martínez e Vicente usam o conceito de “Development Banks” para bancos ou instituições financeiras que tenham pelo menos 30,0% do seu capital pertencente ao governo (state-owned) e aos quais tenha sido dado um mandato legal explícito para que se atinja determinados objetivos socioambientais em determinada região, setor ou segmento particular de mercado.

incluindo o DFC (*U.S. International Development Finance Corporation*) e o *UK Infrastructure Bank*.

O Gráfico I abaixo mostra que, retirando as instituições que foram extintas e considerando apenas as instituições que ainda existem (somando 553), houve criação de grande número de instituições desde 1986. A rigor, a criação de um conjunto grande de instituições no pós-crise financeira de 2007-2008 não surpreende, dada a reação anticíclica aplicada em diversos países, muitas vezes utilizando bancos de desenvolvimento (ver Griffith-Jones e Ocampo, 2018). Porém, a criação de grande número de instituições entre 1986 e 2005 é contraintuitiva, já que supostamente esse é um período de avanço de agendas de Estado mínimo globalmente, sobretudo após o lançamento do dito “Consenso de Washington” em 1988 (WILLIAMSON, 2000).

**Gráfico 1 – Instituições financeiras de desenvolvimento – Períodos históricos**



Fonte: Peking University (2022).

A bem dizer, a década de 1980 marca sim um período de insolvência de diversos BDs, que terminaram por levar ao encerramento, em alguns casos, de suas operações ou privatizações e/ou de reestruturação e reavaliação de seus papéis<sup>10</sup>. O argumento principal utilizado na época era de que o não desenvolvimento de certos segmentos de crédito ocorria pela própria intervenção do Estado, reprimindo o desenvolvimento natural, seja pela existência de subsídios de crédito, seja pelo direcionamento do crédito, seja pelo desestímulo à poupança privada, dado o estabelecimento

.....  
10 “O relatório anual do Banco Mundial de 1983 estimou que 39,0% dos bancos de desenvolvimento estavam passando por sérios problemas de gestão de portfólio” (ZENDRON, 2006, p. 123).

de juros “artificialmente baixos” (argumento da “repressão financeira”) – além de acusações de comportamentos *rentseeking* e/ou atividades de corrupção<sup>11</sup>. Nesse enfoque, à medida em que políticas de liberalização financeira e ajustes macroeconômicos fossem realizados, os mercados (naturalmente) se completariam, eliminando, com o tempo, a necessidade da existência de BDs. No máximo, reconhecia-se que os BDs teriam um papel a desempenhar nas ditas “falhas de mercado”.

Os dados da pesquisa mostram, porém, que, a despeito de terem sido encerradas diversas instituições nas décadas de 1980 e 1990, foram também criadas novas instituições, em maior número – constituindo o que alguns autores denominam de “paradoxo neoliberal”. Isto é, para reduzir o tamanho do Estado seria necessário convocar o próprio Estado. É possível que a explicação para esse paradoxo seja que instituições de Estado tenham sido chamadas a conduzir processos de desestatização ou de redução das funções do Estado, o que levaria a um conflito de interesses e explicaria o fracasso da iniciativa. É possível, porém, uma segunda explicação, mais simples: alguns países conduziram processos de privatização, enquanto outros criaram novas instituições (ver Luna e Martinez, 2011). Uma terceira explicação é que o processo de reduzir o tamanho do Estado foi mais ilusório do que efetivo, já que, sim, instituições foram destruídas, porém foram criadas novas instituições (nos mesmos países), que eram menores em tamanho, porém, em maior número. Vale lembrar que, entre outras questões, a estratégia de tornar as instituições menores pode ajudar a evitar contestações em disputas comerciais internacionais. Por fim, pode ser também que estejamos diante de mais uma evidência de que toda vez que existe um movimento de acentuação de liberalização financeira, ocorre um movimento oposto compensatório. Isto é, a tentativa de reduzir a participação do apoio público ao crédito para objetivos de desenvolvimento teria sido anulada por um movimento contrário, compensatório – esse é justamente o argumento polanyiano visto na seção anterior. Foge ao escopo deste capítulo testar essas hipóteses – o

---

11 Ver Musacchio et al. (2017).

que exigiria estudos profundos de diferentes experiências históricas. Por ora, cabe apenas constatar que a ideia de que bancos de desenvolvimento são “coisa do passado” é um falso consenso – e isso serve mesmo para o período dos anos 1990.

*Falso Consenso 2: Instituições Financeiras de Desenvolvimento são típicas de países em desenvolvimento ou de países com modelo de desenvolvimento orientado pelo Estado – State Led*

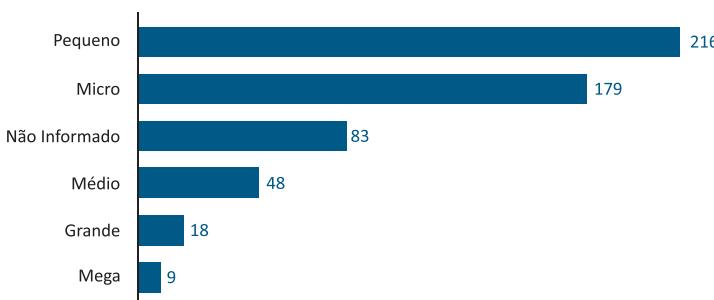
Como não poderia deixar de ser, o maior banco de desenvolvimento nacional (considerando aqui, portanto, um conceito mais restrito do que o anteriormente apresentado), de acordo com seus ativos, é o Banco de Desenvolvimento Chinês (China Development Bank – CDB), com US\$ 2,4 trilhões de ativos (ver Tabela 1) e US\$ 200,0 bilhões de patrimônio líquido, em 2019. A título de comparação, os ativos do JP Morgan somavam, no mesmo ano de 2019, US\$ 2,7 trilhões (XU; MARANDON; RU, 2021, p. 30). Esses números requerem alguma consideração.

Em primeiro lugar, na Europa há muitas instituições financeiras, algumas delas de grande porte como o Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, criado em 1948 para a reconstrução de uma Alemanha destruída pela guerra, e que atualmente possui ativos de US\$ 568,1 milhões. Em segundo, o maior banco multilateral do mundo é europeu (EIB – European Investment Bank). Em terceiro, se somarmos as instituições dos 27 membros da União Europeia, incluindo nacionais, regionais, subnacionais e multilaterais (EIB e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento – European Bank for Reconstruction and Development), os ativos atingem cerca de US\$ 4 trilhões. Esse valor é próximo ao somatório de todas as instituições chinesas de desenvolvimento considerando Bancos Públicos de Desenvolvimento e Instituições Financeiras de Desenvolvimento (XU; MARADON; RU, 2021, p. 31) – o que é um resultado surpreendente. Além disso, se aceitos os critérios defendidos por Xu, Moradon e Ru (2021), paradoxalmente, a maior instituição financeira de desenvolvimento do mundo seria a Fannie Mae, uma instituição americana voltada para o setor de habitação, com ativos de US\$ 3,5 trilhões.

*Falso Consenso 3: Países de baixa renda tendem a ser mais intervencionistas no mercado de crédito, necessitando de um maior volume de subsídios governamentais, porque o mercado de capitais é pouco desenvolvido. À medida que o país se desenvolve, o papel dos bancos de desenvolvimento diminui*

Apesar de existirem instituições de grande porte como o CDB e o KfW, a maioria dos Bancos de Desenvolvimento é pequena ou micro, como mostra o Gráfico 2. Mais relevante, todas as “mega” instituições (ativos maiores do que US\$ 500 bi) situam-se em países de alta renda (HICs - High Income Countries) ou em países de renda média-alta (UMICs - Upper-Middle Income Countries). Países de baixa renda (LICs - Low Income Countries) têm apenas bancos pequenos ou micro. A rigor, esse último resultado não deveria ser surpreendente, uma vez que países mais pobres costumam enfrentar escassez de recursos orçamentários. Porém, a ideia de que à medida que o país se desenvolve, o papel dos bancos de desenvolvimento vai diminuindo é errônea - embora, sim, existam transformações nos papéis desempenhados por essas instituições, como veremos a seguir.

**Gráfico 2 – Instituições financeiras de desenvolvimento - Quantidade por porte**



Fonte: Peking University (2022).

Nota: Mega instituições possuem ativos > US\$ 500,0 bilhões, grandes entre US\$ 100,0 e 500,0 bilhões (inclusive), médias entre US\$ 20,0 bilhões e US\$ 100,0 bilhões (inclusive), pequenas entre US\$ 500,0 milhões e 20,0 bilhões (inclusive) e micro ≤ 500,0 milhões.

É verdade que quanto mais desenvolvido é o país, maior a chance de uma instituição de fomento captar recursos em mercado, através de emissão de títulos. Muitas vezes, esses títulos têm garantia do governo federal, como é o caso do KfW (Alemanha) e do CDB (China), apenas

para dar dois exemplos relevantes. Entretanto, em diversas experiências internacionais, subsídios de governo são uma fonte importante de recursos para os bancos de desenvolvimento e, ao contrário do que seria de se imaginar, países de mais elevada renda (*HICs – High Income Countries*) são os que têm maior percentual de bancos de desenvolvimento com acesso a subsídios. Quando se olha por porte da instituição, o resultado também é curioso. As “mega” instituições frequentemente recebem subsídios, a despeito de terem, em princípio, maior capacidade de se financiarem no mercado, conforme mostra a Tabela 2. É importante observar, porém, que a tabela restringe a análise aos Bancos Nacionais de Desenvolvimento (*National Development Banks*).

**Tabela 2 – Subsídios de governo para bancos de desenvolvimento nacionais**

<b>Classificação</b>	<b>Número de observações</b>	<b>Acesso a subsídios de governo</b>	
		<b>Número</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>Amostra total</b>	<b>375</b>	<b>48</b>	<b>12,80</b>
Estágio de Desenvolvimento	HICs	122	20
	UMCs	120	18
	LMICs	111	8
	LICs	22	2
Tamanho	Mega	18	27,78
	Grande	44	11,36
	Médio	103	11,65
	Pequeno	192	72,90
	N.D	18	66,67

Fonte: Xu, Wang e Ru (2021), reprodução de extrato da Tabela 6.1, p. 24. Níveis de renda conforme Tabela 1 deste artigo.

*Falso Consenso 4: É consenso na literatura que bancos de desenvolvimento devem atuar apenas onde o mercado falha<sup>12</sup>*

A visão de que a atuação dos bancos de desenvolvimento deve ocorrer somente onde o mercado falha é uma leitura que esteve muito em voga entre os anos de 1980-2000. Portanto, nem é representativa da literatura de desenvolvimento anterior a esse período, nem é atualmente a

.....  
12 Essa subseção reproduz trechos da autora em Castro (2009).

visão preponderante nas agendas internacionais que enfatizam o papel dos bancos de desenvolvimento na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma agenda que muito além das ditas “falhas”.

É fato estilizado na literatura sobre desenvolvimento econômico pré-1980 que, durante a fase inicial da industrialização, a inexistência de um mercado financeiro nacional para financiamento de longo prazo se torna um problema estrutural que, se não solucionado, inviabiliza o crescimento.

Particularmente, quando o crescimento da estrutura produtiva se dá a taxas aceleradas e o desenvolvimento do mercado financeiro ocorre lentamente, urge encontrar uma solução, sob o risco de abortar o crescimento e/ou provocar uma explosão inflacionária (STUDART, 1995). Esse foi o argumento utilizado por diversos países que criaram seus bancos de desenvolvimento (BDs) no período 1950-80. Na maioria dos países, nessa etapa do desenvolvimento, a criação de bancos de desenvolvimento era considerada fundamental, seja para reconstruir países devastados pela guerra, seja para promover a transformação de economias agrárias em economias industriais. Nesse caso, argumentava-se, BDs seriam fundamentais para fomentar a criação de áreas/setores, na implantação de novos ramos de negócios e na criação da infraestrutura básica.

Em geral, o apoio à siderurgia, que servia de base para a indústria de bens duráveis, posteriormente também era visto como tarefa a ser realizada por BDs em diversos países, hoje ditos “emergentes”, e mesmo para alguns hoje considerados desenvolvidos, tais como Coreia e Japão, ao longo das décadas de 1950 e 1960.

A literatura sobre financiamento do desenvolvimento também reconhece falta evidência empírica da existência de uma correlação entre crescimento econômico e desenvolvimento financeiro. De acordo com o seminal artigo de Goldsmith (1969), o tamanho do sistema financeiro está correlacionado positivamente com a provisão e a qualidade de serviços

financeiros<sup>13</sup>. Embora essa correlação exista, a literatura reconhece que nem sempre a expansão dos dois ocorre *pari passu*, de forma que caberia aos BDs preencher as lacunas não ocupadas pelo mercado privado.

Assim, por exemplo, no momento de desenvolvimento da indústria de bens de capital e insumos básicos, os BDs costumam ter papel de destaque em países que não dispõem de um sistema financeiro desenvolvido. A título de delimitação histórica, essa etapa correspondeu, em diversos países, ao vivido nos anos 1970. O fomento a outros setores específicos, tais como indústria química, eletrônica etc., também se deu de forma mais intensa a partir dessa década, sendo os setores eleitos dependentes das estratégias dos governos (países específicos).

A partir dos anos 1980, por um lado, foram atribuídas novas funções aos BDs, tais como desenvolvimento social e ambiental, promoção das exportações, apoio a micro e pequenas empresas (BRUCK, 1998 apud ZENDRON, 2006, p. 120), etc., na literatura<sup>14</sup>. Por outro lado, a consolidação de bancos múltiplos privados atuando em prazos mais largos permitiu, em alguns países, a transferência de uma função clássica dos BDs – o financiamento de máquinas e equipamentos – para o mercado, liberando recursos, por exemplo, para atividades mais arriscadas (inovações), ainda que os volumes ofertados de crédito não sejam expressivos; ou para atividades que efetivamente comprometam valores expressivos em largos prazos, tais como financiamento de grandes projetos industriais (novas plantas). O desenvolvimento do mercado de capitais, por sua vez, permitiu, em alguns países, uma atuação menor dos BDs no financiamento direto e, por exemplo, mais significativa na participação em fundos *Private Equity*. Alternativamente,

---

13 Considerando diversas décadas (1860 a 1963) e diversos países (35), o autor encontrou um paralelismo estreito entre o desenvolvimento econômico e o financeiro, além de indicações de que períodos de mais rápido crescimento foram acompanhados de taxas de desenvolvimento financeiro acima da média histórica. Seguindo os passos de Goldsmith encontram-se King e Levine (1993).

14 No caso específico das exportações, cabe ressaltar, o apoio público se justifica, usualmente, pela necessidade de “niveler as condições de jogo”, isto é, garantir a igualdade das condições de crédito oferecidas pelos diferentes países (*leveling the playing field*).

em algumas experiências, a estrutura do apoio público ao mercado de crédito foi redefinida, de forma a garantir a oferta de seguros ou garantias da União, ao invés do financiamento direto sem, contudo, abandonar a oferta de financiamento propriamente dita em outros segmentos.

O que se está aqui ressaltando, em suma, é que parte das mudanças no foco da atuação dos BDs experimentadas a partir dos anos 1980 decorrem dos próprios avanços dos respectivos sistemas financeiros nacionais e foram “funcionais” para o objetivo maior de desenvolvimento econômico e social. Porém, somente em uma visão mais contemporânea se pressupõe que BDs devam se restringir a setores/segmentos de crédito nos quais o mercado “falha”, a fim de não competir com os bancos comerciais e múltiplos, mas sim atuar de forma complementar, aumentando o bem-estar econômico. Essa leitura de restringir sua atuação aos segmentos nos quais o mercado falha não apenas não condiz com os propósitos pretendidos historicamente quando da criação dos BDs, como não é capaz de dar conta da capacidade destes de ser uma fonte estável de *funding* e, assim, contribuir para a redução da incerteza sistêmica dos mercados de crédito e capitais. Ademais, a partir da crise asiática e, sobretudo, a partir da crise financeira dos anos 2007-08, a atuação anticíclica dos BDs ganhou relevância no debate com as diversas experiências de Bancos Nacionais de Desenvolvimento que atuaram concedendo empréstimos de forma a contrabalançar movimentos pró-cíclicos de mercado. Essa atuação se tornou extremamente visível na crise financeira internacional de 2007/08 (*Subprime*), mas na realidade já havia sido utilizada (de forma efetiva) há muitos anos. Por exemplo, Brei e Schclarek (2018) encontram evidências empíricas robustas de que bancos públicos e de desenvolvimento neutralizaram com sucesso a desaceleração de empréstimos dos bancos privados durante crises no período 1995-2014.

Por fim, embora algumas instituições tenham iniciado a discussão de sustentabilidade ambiental muito antes (algumas delas décadas antes), desde a assinatura do Acordo de Paris em 2015 e o lançamento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o tema adquiriu predominância nas discussões internacionais. O International Development Finance Club

(IDFC), criado em 2011, reúne atualmente 27 instituições de fomento, possui mais de US\$ 4 trilhões de ativos e tem a missão de apoiar a implementação dos ODS e da Agenda de Paris. Nos recentes encontros promovidos pelo Finance and Common, que reuniram representantes de 450 Bancos de Desenvolvimento, a tônica esteve muito longe dos argumentos de “falhas de mercado”, e predominaram as discussões de como fomentar a Agenda 2030 – entendidas na forma de missões.

Chama atenção que, após a pandemia, o discurso acerca da importância de uma agenda pró-ativa de inclusão e redução de desigualdades sociais ganhou força no debate internacional. Esse aspecto é relevante, já que o tema da inclusão e das minorias sempre foi caro a bancos multilaterais, porém, a ênfase em bancos nacionais de desenvolvimento na atuação na redução das desigualdades historicamente recaía ou sobre argumentos de promoção de desenvolvimento regional ou sobre promoção de melhor acesso à infraestrutura econômica e social. No contexto pós-covid ganhou força a ênfase em estratégias de inclusão, com destaque para ações que promovam agendas de gênero e diversidade.

Em suma, a discussão de falhas de mercado na literatura sobre bancos de desenvolvimento se tornou discurso dominante somente em um determinado período de tempo (é, por assim dizer, datada). Hoje em dia, nos fóruns globais, quase não mais se fala em “falhas”, predomina, isto sim, a ênfase no discurso das contribuições para os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entendidas na forma de missões, como deve ser enfatizado. Vale lembrar que toda a discussão de falhas de mercado recai sobre a possibilidade da existência de resultados alocativos subótimos, seja pela existência de mercados incompletos (incluindo problemas informacionais, presença de externalidade e bens públicos), seja pela existência de poder de monopólio. Isto é, a discussão das falhas de mercado é centrada na eficiência/ineficiência alocativa – nada dizendo sobre justiça distributiva, um tema fundamental da atualidade, relacionado a diversos ODS.

Além disso, o papel dos bancos de desenvolvimento ao redor do mundo tem ganho crescente reconhecimento. Advoga-se que essas

instituições podem desempenhar um papel contracíclico importante, em tempos de crise, e que são fundamentais para o financiamento do gap mundial de infraestrutura, mas sobretudo para promover a transformação para uma economia de baixo carbono. Mais recentemente, sobretudo após a pandemia, como dito, o tema da inclusão e redução de desigualdades ganhou força.

## 4 | O SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO – SNF

Assim como na literatura internacional, os conceitos de bancos de desenvolvimento e Instituições Financeiras de Desenvolvimento não são consensuais no Brasil. A Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) usa um conceito amplo<sup>15</sup>: Sistema Nacional de Fomento (SNF), que incluiu 34 instituições, evidenciadas na Figura 1 abaixo. Aceitos seus critérios, os números do SNF são bastante expressivos, seja em tamanho, seja na qualidade da carteira, seja na sua importância para o financiamento do investimento nacional:

- A carteira de crédito do SNF atingiu R\$1,9 trilhão em setembro de 2021.
- Do volume total da carteira, 60,0% das operações possuem rating AA e A, as operações consideradas arriscadas (G+H) representam apenas 3,6% da carteira.
- A participação das MPMEs é predominante em número e vem crescendo ano a ano, todavia, as grandes empresas correspondem a 65,8% do portfólio (set/2022).
- O SNF está presente em todo o território nacional e representa 19,0% do total dos clientes de todo o Sistema Financeiro Nacional.

---

<sup>15</sup> Conforme explicitado na nota de rodapé número 7 deste artigo, na definição utilizada pelo “Public Development Bank Database Global Database” estão incluídas as 16 agências de fomento do Brasil (ver nota de rodapé 20 para a lista), além do BNDES, Banco do Nordeste, BRDE e Banco do Estado do Pará – Banpará. No conceito da ABDE, além dessas instituições constam várias outras: BB, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Banco de Brasília, Banco de Desenvolvimento do Espírito.

- O SNF oferta 17,0% do total das operações no mercado de crédito e representa 38,0% do total dos ativos do Sistema Financeiro Nacional (somando R\$ 4,7 trilhões em ativos).
- O SNF representa 73,0% do crédito com prazo superior a três anos para as empresas, 72,0% dos financiamentos para investimento e 45,0% do total da carteira de crédito do Sistema Financeiro Nacional<sup>16</sup>.

**Figura 1 – Sistema Nacional de Fomento – Conceito ABDE**



Fonte: ABDE (2022).

No que segue, listaremos alguns fatos do SNF pouco reconhecidos do público em geral, mas certamente conhecidos pelo público especializado.

.....  
16 Conforme dados da ABDE (2022).

*Fato 1: Algumas das instituições do SNF são muito antigas e remontam ao século XIX*

A mais antiga instituição de fomento no Brasil é o Banco do Brasil (BB), criado em 1808, que passou por muitas extinções e recriações ao longo da história. Até 1964 o BB, além de ser o maior banco comercial e atuar em múltiplas funções de promoção de desenvolvimento, exercia funções típicas de autoridade monetária. De fato, o BB era o depositário das reservas bancárias e reservas internacionais, operava a carteira de redesconto e a Caixa de Mobilização Bancária (realizando a função de Emprestador de última instância) e podia realizar operações de crédito ao tesouro (antecipação de receitas fiscais). Além disso, era peça fundamental para condução da política econômica na medida em que operava a Carteira de Câmbio e a Carteira de Comércio Exterior (Cacex). Também era responsabilidade do BB fazer a compensação dos cheques, receber a arrecadação tributária e outras rendas da União e realizar pagamentos em nome dela<sup>17</sup>. A rigor, mesmo após 1964, o BB seguiu atuando de forma privilegiada, uma vez que a Conta Movimento (uma “janela de liquidez” mantida no Banco Central) só foi extinta em 1986.

Outra instituição financeira longeva é a Caixa Econômica Federal (CEF), criada em 1861. Como no caso do BB, a Caixa sofreu inúmeras reestruturações, mas ao longo da história incorporou mais funções do que perdeu. Ainda nos anos 1930, a Caixa assumiu a exclusividade dos empréstimos sob penhor, desde a extinção das casas de prego particulares. Em 1961, recebeu o poder de monopólio das Loterias Federais. Até 1970, existiam no Brasil diversas Caixas estaduais de propriedade da União (criadas no século XIX), que captavam depósitos e realizavam serviços financeiros. Todas foram extintas e fundidas na CEF. Posteriormente, em 1986, incorporou também as funções do

---

17 A partir de 1945, a Sumoc passou a ser o órgão de controle e fiscalização do sistema financeiro, responsável pela política cambial, por fixar o juro do redesconto e a percentagem dos depósitos compulsórios. O Conselho da Sumoc era o órgão normativo. Ver Sochaczewski (1993).

Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi extinto, e a Caixa se tornou o banco do sistema habitacional público.

*Fato 2: O BB e a CEF são as maiores instituições do SNF, têm missões bastante amplas e fazem menção explícita a alinhamento com ODS em seus sítios*

Atualmente, o BB é uma sociedade anônima com grande participação de acionistas privados. Atua como um conglomerado bancário universal, presente em praticamente todos os segmentos do sistema financeiro nacional, com representação nas principais praças do exterior. A despeito disso, o BB segue exercendo papéis de banco público: 1) opera como principal agente financeiro do Tesouro Nacional; e 2) segue sendo braço de inúmeras políticas públicas do governo federal, fornecendo crédito administrado, com foco no agronegócio (todas as etapas da cadeia produtiva), MPMEs e Comércio Exterior, sendo agente exclusivo do governo federal no Programa de Financiamento às Exportações (Proex), além disso opera o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).

O BB também opera alguns fundos constitucionais. São eles: o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), Fundo da Marinha Mercante (FMM), Fundo de Terras e de Reforma Agrária – Banco da Terra (FTRA), Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/Tesouro Nacional (Pronaf/TN). O fato de o BB ser um banco que promove políticas públicas exige que ele tenha grande cobertura nacional, de forma a atender municípios remotos e de baixo IDH. Conforme o mais recente relatório de composição do Sistema Financeiro Nacional (BACEN, 2020), o BB possuía 4.368 agências em 2020, seguido do Bradesco (3.391) e a Caixa Econômica Federal (3.372).

O BB tem como missão “Cuidar do que é valioso para as pessoas” e como visão institucional “Ser a empresa que proporciona a melhor experiência para a vida das pessoas e promove o desenvolvimento da

sociedade, de forma inovadora, eficiente e sustentável”<sup>18</sup>. Alinha-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável através da “Agenda 30 BB”, com ações estabelecidas para um triênio distribuídas nos cinco pilares dos ODS: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria.

Diferentemente do BB, a CEF não é sociedade anônima, e todo o seu capital pertence à União. Embora atualmente exerça funções semelhantes às dos demais bancos universais, com carteira comercial, sua atuação é concentrada em financiamento habitacional e de infraestrutura. A CEF é agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e administradora de outros fundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Em 1990, iniciou ações para centralizar todas as contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – antes administradas por mais de 70 instituições – e ganhou, passando a centralizar o recolhimento e posterior aplicação dos recursos. Além dessas funções que mantém até hoje (penhores, loterias, habitação pública e administração do FGTS), a Caixa também gere diversos outros fundos e programas públicos, sendo importante agente do governo para programas e projetos nas áreas de assistência social (Bolsa Família), trabalho (PIS, Abono Salarial, Seguro-desemprego, INSS, FGTS), saúde, educação (FIES), transporte urbano e esportes (CEF, 2022). A Caixa mantém a base do Cadastro Único, que é o conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Em número de clientes, é o maior banco da América Latina.

A CEF tem como propósito “Ser o Banco de todos os brasileiros” e como visão “Ser o maior parceiro dos brasileiros, reconhecido pela capacidade de transformação, com eficiência e rentabilidade”. Demonstra alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em todo o seu Relatório de Sustentabilidade, no qual se destaca a estratégia voltada para a redução de disparidades de gênero, com uma seção específica para a “Estratégia Caixa Mulheres”.

.....  
18 Informações do sítio do BB (2022).

*Fato 3: O Brasil extinguiu diversos bancos de desenvolvimento nos anos 1990, mas em muitos casos os substituiu por Agências de Fomento*

Até 1990, existiam inúmeros bancos de desenvolvimento no País. O Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público na Atividade Financeira (PROES)<sup>19</sup>, estabelecido em 1996 no contexto do Plano Real, extinguiu e privatizou diversos bancos de desenvolvimento (estaduais), ou os substituiu por instituições menores, denominadas Agências de Fomento. Atualmente, existem no Brasil nada menos que 16 agências (sendo 27 o número de estados do País)<sup>20</sup>.

Alguns autores usam esse fato como evidência do paradoxo neoliberal no Brasil, já mencionado na Seção 2. As instituições não foram extintas. Ou melhor, foram extintas sim, porém foram recriadas, reformuladas (seria esse um movimento de resistência polanyiano?). Fato é que, no caso brasileiro, as Agências nasceram com menor escopo de atuação (mais focadas) e/ou com menor tamanho (em termos, por exemplo, de ativos), além de reduzidas em seus instrumentos.

As Agências de Fomento são instituições não bancárias, em geral de pequeno porte, com o “[...] objetivo principal de financiar capital fixo e de giro para empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento, na unidade da Federação onde estiver sediada” (BACEN, 2022d). Isto é,

---

19 O PROES foi criado pela Medida Provisória nº 1.514, de 1996, reeditada diversas vezes durante a vigência do Programa, até a edição da Medida Provisória nº 2.192-70, de 2001 (BACEN, 2022c).

20 São elas: 1) Agência Estadual de Fomento – AGERIO; 2) Agência de Fomento Paulista – Desenvolve SP; 3) Agência de Desenvolvimento de Roraima – Desenvolve Roraima; 4) Agência de Empreendedorismo de Pernambuco – AGE; 5) Agência de Fomento de Alagoas S.A. – Desenvolvealagoas; 6) Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenbahia; 7) Agência de Fomento do Estado de Goiás S.A. – Goiás Fomento; 8) Agência de Fomento do Estado do Mato Grosso – Desenvolve MT; 9) Agência de Fomento do Estado de Santa Catariana – Badesc; 10) Agência do Fomento de Tocantis – Fomento Tocantis; 11) Agência de Fomento do Estado do Amapá – AFAP; 12) Agência de Fomento do Estado do Amazonas S.A. – AFEAM; 13) Agência de Fomento do Estado do Paraná S.A. – Fomento Paraná; 14) Agência de Fomento do Rio Grande do Norte – AGN S.A.; 15) Agência de Fomento do Rio Grande do Sul – Badesul; e 16) Agência de Fomento do Estado do Piauí – Piauí Fomento.

trata-se de instituições constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, podendo cada estado, além do Distrito Federal, criar a sua agência (mas somente uma). O controle pertence ao ente federativo onde tenha sede, mas todas são supervisionadas pelo Banco Central. As agências de fomento não podem captar recursos junto ao público. Assim, além dos recursos próprios, essas agências só podem utilizar recursos provenientes de fundos e programas oficiais, de fontes orçamentárias (orçamento federal, estadual ou municipal), recursos captados junto a organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento ou de depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças (DIM).

*Fato 4: De acordo com o Banco Central, existem apenas três bancos de desenvolvimento no Brasil e um Banco Nacional de Desenvolvimento - o BNDES, definido em categoria à parte*

De acordo com a definição do Banco Central: “bancos de desenvolvimento são instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, e têm como objetivo precípua proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e a longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social do respectivo Estado”<sup>21</sup>. Considerando esse conceito, portanto, existem atualmente apenas três bancos de desenvolvimento no Brasil: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A. e o Banco de Desenvolvimento Regional do Extremo Sul (BRDE). Numa categoria à parte para o Banco Central, há ainda um quarto: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social – BNDES. A Tabela 3 abaixo resume algumas características dessas instituições e chama atenção para o fato de que todos os sítios visitados mencionavam o alinhamento das instituições com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, embora com maior ênfase no caso do BDMG e do BNDES, que possui um Portal onde é possível ver todas as operações que colaboram para os ODS.

**Tabela 3 – Bancos de desenvolvimento – Critério Banco Central**

Ano	Tipo	Atuação	Propósito (P) ou missão (M)	Visão	Menção de alinhamento à ODS
<b>BD - Conceito Banco Central</b>					
BDMG	1962	Banco Estadual	Todos os portes, todos os setores. Foco em: Agronegócio, Inovação, MPMEs, Municípios e Sustentabilidade	P: "Transformar iniciativas em realidade para fazer a diferença na vida dos mineiros"	"Ser referência mundial de banco de desenvolvimento local com foco em impacto"
<b>BD - Conceito Banco Central</b>					
BANDES	1967	Banco Estadual	Todos os portes, todos os setores. Foco: microcrédito, agronegócio, economia verde, economia criativa Fundos de Investimento em Participações (FIPs), Parcerias Público Privadas (PPP)	M: "Apoiar e promover o desenvolvimento sustentável do Espírito Santo"	"Ser reconhecido como parceiro estratégico do desenvolvimento sustentável do Espírito Santo até 2025"
BRDE	1961	Banco Regional	Todos os portes, todos os setores. Foco: projetos de investimento, máquinas e equipamentos, inovação, energia renovável e infraestrutura, turismo e agronegócio.	M. "Promover e liderar ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social de toda a região de atuação, apoiando as iniciativas governamentais e privadas, através do planejamento e do apoio técnico, institucional e creditício de longo prazo	"Ser reconhecido como parceiro estratégico imprescindível na promoção do desenvolvimento econômico e sustentável da região de atuação"

Ano	Tipo	Atuação	Propósito (P) ou missão (M)	Visão	Men-ção de alinha-mento à ODS	
<b>BD Nacional - Conceito Banco Central</b>						
BNDES	Banco Nacio-nal	1952	Todos os portes, todos os setores. Foco: Infraestrutura, Social (Educação, Saúde e Segurança), Ambiental, MPMEs, Estrutura Produtiva (produtividade e competitividade), Modernização do Estado e emergencial (retomada da economia)	P."Transformar a vida de gerações, promovendo o desenvolvimento sustentável" M. Viabilizar e propor soluções que transformem o setor produtivo e promovam o desenvolvimento sustentável	"Ser o Banco do Desenvolvimento Sustentável Brasileiro"	X

Fonte: Sítios institucionais, elaboração própria.

A definição do Banco Central de bancos de desenvolvimento, Agências de Fomento, como pode ser percebido, é bem mais restritiva do que o uso coloquial para Instituição Financeira de Desenvolvimento ou mesmo o que chamamos de “bancos de desenvolvimento”. Por exemplo, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e o Banco da Amazônia S.A. (BASA) são Bancos Públicos Federais, que atendem às demandas de desenvolvimento, porém, pela classificação do Banco Central não são considerados bancos de desenvolvimento, mas sim Bancos Múltiplos com Carteira Comercial (classificação B1 do Banco Central).

*Fato 5: O Banco do Nordeste do Brasil possui mais de 90% da carteira de microcrédito do Brasil e é o maior banco regional da América Latina*

O Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, objeto desta publicação comemorativa, foi criado em 1952. Quando criado, seu foco era atuar no “Polígono das Secas” para prestar assistência às populações dessa área. Hoje, é um banco federal, de atuação em nível regional, que combina a atuação de uma agência de desenvolvimento com as funções de um banco de fomento para toda a região nordestina, além de atuar como banco comercial. Sua ampla cobertura (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande

do Norte, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte de Minas Gerais e do Espírito Santo) faz dele o maior banco regional da América Latina.

O Banco é uma sociedade de economia mista e de capital aberto, que mantém mais de 55,0% do capital sob controle direto da União Federal. Seus recursos provêm do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE (sendo que mais da metade dos recursos estão destinados ao Semiárido, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Regional) e de captações nacionais e internacionais, tendo no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) um parceiro importante. O BNB também é agente operador do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e agente de crédito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O Banco se destaca pelo sucesso em programas de microcrédito (Crediamigo e Agroamigo), que respondem por mais de 90,0% do microcrédito do País, mas também pela sua atuação junto às MPMEs e por sua abordagem territorial, com a qual busca fortalecer cadeias produtivas, incorporar inovações, buscando envolver os agentes locais no processo de desenvolvimento, para isso criando Comitês Gestores locais/territoriais. Atua em todos os setores e com todos os portes, ao longo de 1.990 municípios. No seu último plano estratégico, sua missão foi definida como “Atuar como banco de desenvolvimento da Região Nordeste”, e sua visão: “Ser o banco preferido do Nordeste, reconhecido por sua capacidade de promover o bem-estar das famílias e da competitividade das empresas da Região”. Nos seus relatórios de Gestão e Responsabilidade Socioambiental, os ODS são referenciados.

*Fato 6: O BASA foi criado ainda no Governo Dutra, com parte do seu capital pertencente aos EUA, mudou de nome diversas vezes e hoje atua em toda a Amazônia Legal, que é um conceito bem mais amplo que o do Estado da Amazônia*

O Basa foi criado em 1942, associado ao financiamento da produção e comércio da borracha. Uma curiosidade é que o Basa foi instituído

inicialmente com participação dos EUA e do Brasil, no contexto da II Guerra Mundial. Era então denominado o “Banco de Crédito da Borracha”. Posteriormente, foi transformado em “Banco de Crédito da Amazônia”, em 1950, “Banco da Amazônia”, em 1966, e, finalmente, BASA, desde 2019. Atua em toda a Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Estado do Maranhão).

Analogamente ao BNB, é também uma sociedade anônima de capital aberto, de economia mista, combina papéis de instituição de fomento e banco comercial, e fundos constitucionais são uma parte importante do seu *funding*. No caso do BASA, ele é o gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Além disso, atua com o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), com o Fundo da Marinha Mercante e recebe ainda recursos do Orçamento e repasses do BNDES. Segue prioridades estabelecidas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e no Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia Legal. O Banco também é um importante operador do Pronaf. Seus focos de atuação são: microcrédito, agronegócio, agricultura familiar e transformação digital. Sua missão é “Desenvolver a Amazônia Sustentável com crédito e soluções eficazes”, e sua visão é “Ser o principal Banco de Desenvolvimento da Amazônia, moderno, com colaboradores engajados e resultados sólidos”. No seu planejamento estratégico, menciona alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>21</sup>.

*Fato 7: Durante a pandemia, o SNF teve atuação anticíclica fundamental para o País*

O SNF teve atuação anticíclica fundamental para reduzir os impactos de queda do produto e do emprego, mediante a inicial contração de crédito por parte das instituições privadas. O governo articulou grande número de programas, utilizando as instituições do SNF, sobretudo para ações junto a MPMEs, um público particularmente afetado pelo “empoçamento de recursos”. Dentre os programas, destacam-se: i) linhas emergenciais com recursos do Tesouro Nacional, como o Programa Emergencial de

.....  
21 BASA (2022).

Sustentação do Emprego (PESE) e as linhas do Fungetur, operado através sobretudo das instituições subnacionais; (ii) medidas de reorganização de recursos nas instituições federais e fundos públicos, como as operadas pelo Banco do Nordeste e Banco da Amazônia; iii) linhas de garantias de crédito como o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (FGI-PEAC); e iv) linhas de capital de giro em condições privilegiadas, entre outras medidas<sup>22</sup>. Houve também a criação de diversas linhas para renegociar dívidas, principalmente em termos de postergação de pagamentos (programas *standstill*) para empresas de diferentes portes e mesmo apoio a grandes empresas em setores específicos, como a Conta Covid para o Setor Elétrico<sup>23</sup>. Não apenas a atuação foi relevante, como foi rápida. De acordo com a ABDE (2020), até abril de 2020 as ações de combate aos efeitos da covid-19 somavam R\$ 218,0 bilhões. A tabela 2 mostra que praticamente todas as instituições lançaram produtos/linhas especiais para fazer face à crise.

**Tabela 4 – Atuação imediata na crise covid-19 – SNF – Critério ABDE**

Bancos Públicos Federais	Novas linhas ou recursos para MPMEs	Adiamento e/ou suspensão de pagamentos	Melhores condições para operações contratadas	Financiamento específico para saúde
BNDES	S	S		S
BB	S	S		
BNB	S	S	S	
BASA	S	S	S	
<b>Bancos Comerciais Estaduais</b>				
Banpará	S		S	
BRB	S	S	S	
<b>Bancos Cooperativos</b>				
Bansicredi	S	S	S	
Bancoob	S	S	S	
Cresol	S	S	S	

22 Para uma discussão das medidas realizadas para MPMEs no SNF, ver Netto et. al. (2020).

23 A Conta Covid envolveu a criação de um consórcio de bancos públicos e privados com objetivo de preservar as contas das empresas do setor elétrico e reduzir o impacto da pandemia na conta de luz paga pelo consumidor. A operação, organizada pelo BNDES, recebeu o prêmio Deals of the Year Awards, oferecido pelo grupo LatinFinance, em 2021.

<b>Bancos Públicos Federais</b>	<b>Novas linhas ou recursos para MPMEs</b>	<b>Adiamento e/ou suspensão de pagamentos</b>	<b>Melhores condições para operações contratadas</b>	<b>Financiamento específico para saúde</b>
<b>Bancos de Desenvolvimento Subnacionais</b>				
Bandes	S	S	S	
BDMG		S	S	S
BRDE	S	S	S	
<b>Agências de Fomento</b>				
Afap				S
Afeam	S	S	S	
AGE		S		
AGN	S	S	S	
Ag Fg Tocantis	S	S	S	
Agerio	S			
Badesc	S			
Badesul	S			
Desenvolve MT	S	S		
Desenvolve SP	S	S		
Desenvolve	S			
Desenbahia	S	S	S	
Fomento Paraná	S	S	S	
Goaís Fomento	S	S	S	
Piauí Fomento	S	S	S	S
<b>Instituições não financeiras</b>				
Sebrae	S		S	
FINEP				S

Fonte: ABDE (2020), atualização em 15 de abril de 2020.

## 5 | RESUMO DO PLANO ABDE 2030 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

De acordo com o Plano ABDE 2030, o estágio de internalização da Agenda dos ODS no Sistema Nacional de Fomento não é homogêneo entre as instituições. Encontra-se em estágios iniciais em algumas instituições, sobretudo, quando se consideram as capacidades de monitoramento e avaliação da efetividade dos programas ofertados e/ou da necessidade de desenvolver diagnósticos territoriais, com honrosas exceções. Tal afirmação corrobora o diagnóstico presente em Mazzucato (2021) de que

o cumprimento da Agenda 2030 requer, antes de tudo, um trabalho dentro das próprias instituições para o desenvolvimento de capacidades e capacitações.

O Plano ABDE 2030 propõe cinco missões com potencial transformador para o Brasil, utilizando a abordagem já apresentada por Mazzucato (2018 e 2021). Como vimos na Seção 2, para uma abordagem de missões convém, em primeiro lugar, formular um grande desafio. A ele se segue a formulação da missão, seguida da explicitação dos setores e dos projetos relacionados àquela missão. No Plano ABDE 2030, porém, ao invés de relacionar os setores, os autores preferiram relacionar as missões diretamente aos ODS. Para o cumprimento dessas ousadas cinco missões, o Plano ABDE 2030 elenca por fim um conjunto de ações voltadas para o fortalecimento do SNF. São elas: a) disseminação do papel do SNF por meio de transparência e propagação de suas ações; b) internalização dos ODS nos marcos institucionais e regulatórios do SNF; c) articulação com atores estratégicos; d) adequação do marco institucional e regulatório das IFDs; e) ampliação das fontes de recursos para diversificação do *funding* das IFDs; e f) fortalecimento do uso de *blended finance*, garantias e instrumentos inovadores. Como veremos, o documento partiu de grandes consensos estabelecidos, mas buscou elucidar os projetos e as oportunidades para os diversos atores. Vejamos brevemente as cinco missões sintetizadas nos gráficos reproduzidos de ABDE (2022).

## **5.1 Futuro digital inteligente e inclusivo**

Existe uma aceitação geral no Brasil de que a digitalização é um instrumento importante para o aumento da produtividade. Durante a pandemia houve um avanço muito grande da digitalização na economia brasileira, em particular nos serviços financeiros, impulsionados por uma Agenda BC# que já estava em andamento. Entretanto, a disseminação das estratégias de digitalização não tem se dado de forma homogênea entre setores e regiões e periga criar novas exclusões – o que requer atenção especial e ações compensatórias. Os ODS diretamente relacionados a essas missões são o 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura) e o 10 (Redução de Desigualdades).

A figura 2 abaixo mostra os projetos associados e demais ODS relacionados.

**Figura 2 – Futuro digital inteligente e inclusivo**



Fonte: Plano ABDE 2022 (Figura 2, p. 46).

## 5.2 Ecossistema de inovação em bioeconomia e para a Amazônia

Outra ideia muito difundida entre analistas de desenvolvimento é que há muitas oportunidades para o Brasil de emprego e renda em iniciativas relacionadas à bioeconomia, em especial na Amazônia. Isso porque, além do potencial de descoberta de produtos de elevado valor agregado, a bioeconomia, quando associada às iniciativas de agricultura familiar, pode auxiliar na produção de segurança alimentar, ajudando a combater a fome, sobretudo, nas Regiões Norte e Nordeste (ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável). A missão 2 proposta no Plano ABDE, além do ODS 2, também se relaciona diretamente com o ODS 15 – Vida Terrestre. De forma indireta, relaciona-se ainda com diversos outros ODS, conforme explicitado na Figura 3.

**Figura 3 – Ecossistema de inovação em bioeconomia e para a Amazônia**



Fonte: ABDE (2022, p. 55).

### 5.3 Agronegócio engajado

O Brasil é uma potência na produção de diversas *commodities*, entretanto, a expansão da agricultura e da pecuária traz desafios: desmatamento, erosão de solos, oferta concentrada em produtos de baixa complexidade, necessidade de desenvolver padrões de consumo e produção responsáveis (ABDE, 2022, p. 65)<sup>24</sup>. O agronegócio brasileiro também é marcado por grande disparidade entre os níveis salariais e

24 Um produto é dito de alta complexidade se apresenta, simultaneamente, baixa ubiquidade e baixa diversidade de produtos na sua pauta exportadora. Ver Harvard (2022).

ainda, a despeito de elevada competitividade e produtividade em alguns segmentos, por apresentar muitas ineficiências e oportunidades de iniciativas para reduzir desperdícios, como no uso de água. A Figura 4 mostra que a missão está relacionada diretamente com o ODS 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima) e com o ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis). O Banco Central (Resolução 140/2021) recentemente estabeleceu as diretrizes de sustentabilidade como condicionantes para atuação dos Bancos de Desenvolvimento nas operações de crédito rural. Muitas delas ainda precisam ser internalizadas pelas instituições.

**Figura 4 - Agronegócio engajado**



Fonte: ABDE (2022, p. 66).

## **5.4 Infraestrutura e cidades sustentáveis**

Talvez a agenda de maior aceitação na economia brasileira seja a necessidade de investir em cidades sustentáveis. Trata-se de um problema histórico que necessita ser repensado mediante as mudanças verificadas na pandemia, como as tendências de teletrabalho, etc. O documento, porém, não explora atualizações, mantendo um diagnóstico mais convencional:

[...] encontrar alternativas para o financiamento de cidades mais resilientes e inclusivas, englobando as diferentes dimensões do conceito de cidades sustentáveis – que vai desde tecnologias de conectividade até equipamentos públicos (creches, parques, iluminação pública) –, que, por sua vez, exigem soluções inovadoras em termos de financiamento (ABDE, 2022, p. 16).

Os principais ODS relacionados são o 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura) e 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis). O plano também destaca ações para diversificação de fontes energéticas e eficiência energética, bem como ações para reduzir os problemas dramáticos do saneamento, da gestão de resíduos sólidos e, por último, mas não menos importante, o desafio da mobilidade.

**Figura 5 – Infraestrutura e cidades sustentáveis**



Fonte: ABDE (2022, p. 74).

## 5.5 Saúde como motor do desenvolvimento

Nesta missão, parte-se de uma visão em que os setores da saúde estão interconectados em um Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), no qual a produção considera o espaço produtivo de prestação de serviços de saúde, envolvendo a atenção básica, serviços de diagnóstico e tratamento, ambulatoriais e hospitalares, o que condiciona toda a dinâmica competitiva e tecnológica do setor da saúde (ABDE, 2022, p. 85). Dentre os projetos estão, além de fomentar a produção e a inovação, promover digitalização e a melhoria da gestão, bem como financiar os investimentos relacionados à infraestrutura da saúde. A figura 6 destaca além do ODS 3

(Saúde e Bem-estar), o ODS 8 (Geração de Trabalho Decente e Crescimento Econômico).

**Figura 6 – Saúde como motor do desenvolvimento**



Fonte: ABDE (2022, p. 85).

## 6 | CONCLUSÕES

A pandemia deixou um rastro de perdas irreparáveis, mostrou vulnerabilidades econômicas, explicitou mazelas sociais e evidenciou ainda mais a dramaticidade das questões ambientais. Este capítulo defende que é possível e necessário “reconstruir em melhores bases” e que as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) têm um papel relevante nessa agenda. Embora seja difícil defini-las em função da grande diversidade institucional existente, essas instituições (em maior ou menor grau): a) constroem pontes entre as missões de governo e o setor privado, engajando diversos atores em torno de objetivos comuns; b) constituem importante fonte de recursos de longo prazo (finanças pacientes); 3)

alavancam recursos em mercado, viabilizando grandes empreendimentos (*crowding in*); 4) ofertam, em seu conjunto, um mix de instrumentos financeiros (financiamento, ações, fundos, recursos não reembolsáveis, etc.), permitindo adequar o apoio público às diferentes características e riscos dos empreendimentos; e 5) apresentam capacidades e capacitações diferenciadas (que necessitam ser dinâmicas, isto é, estar em permanente renovação), incluindo capacidade de planejamento de longo prazo.

Defendeu-se aqui também que os desafios do desenvolvimento são, sempre, questões que envolvem muito mais do que problemas econômicos. Para serem bem compreendidos e enfrentados, necessitam ser vislumbrados em sua totalidade, isto é, enraizados em seu contexto político e social – *embededness* (Seção 2). A agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, embora extremamente complexa, é uma forma de enfrentar as questões nas suas várias dimensões. Nela, apresentam-se as diversas facetas dos problemas que ainda hoje enfrentamos, e são estabelecidas grandes missões, no sentido discutido por Mazzucato (2018), com metas claras e ambiciosas (mas factíveis). Porém, como dito, se apenas repetirmos o desempenho econômico do início dos anos 2000, retornaremos aos padrões da pré-pandemia somente em 2030. É preciso, portanto, ainda maior ousadia.

Buscamos ao longo deste capítulo, igualmente, entender o papel histórico e atual dos bancos de desenvolvimento internacionais (Seção 3). Usando um conceito amplo de Bancos Públicos e Instituições de Desenvolvimento e uma base de dados internacional, questionamos quatro consensos estabelecidos (falsos consensos):

- 1) Instituições Financeiras de Desenvolvimento são coisas do passado, típicas do intervencionismo estatal do pós-guerra;
- 2) Instituições Financeiras de Desenvolvimento são típicas de países em desenvolvimento ou de países com modelo de desenvolvimento orientado pelo Estado – *State Led*;

- 3) Países de baixa renda tendem a ser mais interventionistas no mercado de crédito, necessitando de um maior volume de subsídios governamentais, porque o mercado de capitais é pouco desenvolvido. À medida que o país se desenvolve, o papel dos bancos de desenvolvimento diminui;.
- 4) É consenso na literatura que bancos de desenvolvimento devem atuar apenas onde o mercado falha.

Na sequência, apresentamos o Sistema Nacional de Fomento, suas origens históricas e sua forma atual, demonstrando sua relevância para a economia do País e chamando atenção para fatos (verdadeiros) relativamente pouco conhecidos pelo público em geral (Seção 4).

- Fato 1: Algumas das instituições do SNF são muito antigas e remontam ao século XIX;
- Fato 2: O BB e a CEF são as maiores instituições do SNF, têm missões bastante amplas e fazem menção explícita a alinhamento com ODS em seus sítios;
- Fato 3: O Brasil extinguiu diversos bancos de desenvolvimento nos anos 1990, mas em muitos casos os substituiu por Agências de Fomento;
- Fato 4: De acordo com o Banco Central, existem apenas três bancos de desenvolvimento no Brasil e um Banco Nacional de Desenvolvimento - o BNDES, definido em categoria à parte;
- Fato 5: O Banco do Nordeste do Brasil possui mais de 90,0% da carteira de microcrédito do Brasil e é o maior banco regional da América Latina;
- Fato 6: O BASA foi criado ainda no Governo Dutra, com parte do seu capital pertencente aos EUA, mudou de nome diversas

vezes e hoje atua em toda a Amazônia Legal, que é um conceito bem mais amplo que o do Estado da Amazônia;

- Fato 7: Durante a pandemia, o SNF teve atuação anticíclica fundamental para o País.

Finalmente, apresentamos (Seção 5) um resumo da proposta ABDE – Agenda 2030 que atualmente circula e que segue a abordagem das missões apresentada neste capítulo e que propõe cinco grandes missões. São elas: 1) Futuro digital, inteligente e inclusivo; 2) Ecossistema de inovação em bioeconomia e para a Amazônia; 3) Agronegócio engajado; 4) Infraestrutura e cidades sustentáveis; e 5) Saúde como motor do desenvolvimento. A agenda recém-lançada ainda necessita, porém, ser discutida com diversos atores e com a sociedade. É um início de caminho a ser aprimorado.

Neste momento, a única certeza possível é a de que, em muitos aspectos, não existe retorno para o mundo pré-pandemia. Qual será a trajetória provável da recuperação pós-covid? Será que o mundo retornará a uma situação de baixo crescimento, perpetuação de desigualdades e degradação ambiental? Ou será que uma agenda mais ativa de desenvolvimento sustentável será possível no espaço aberto pela pandemia? Não podemos ter certeza, mas podemos, sim, dizer que o Brasil tem um sistema robusto de financiamento ao desenvolvimento, com história e tradição, e que pode contar com essas instituições para antecipar e construir um futuro mais promissor. Há muito trabalho pela frente – que venha!

## REFERÊNCIAS

ABDE. **Informe especial detalha ações de enfrentamento à crise do novo coronavírus.** Brasília: ABDE, 2020. Disponível em: <https://abde.org.br/noticias/abde-lanca-informe-especial-com-acoes-de-enfrentamento-a-crise-do-novo-coronavirus/>. Acesso em: 1 jun. 2020.

ABDE. **Sistema nacional de fomento.** O que é? Brasília: ABDE, 2022. Disponível em: <https://abde.org.br/sistema-nacional-de-fomento>. Acesso em: 1 abr. 2022.

BACEN. **Relatório de evolução do SFN.** Brasília: BACEN, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucaosfnano>. Acesso em: 23 mar. 2022.

BACEN. **Relatório de evolução do SFN.** Brasília: BACEN, 2022a. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fcomposicao%2Fbancos\\_caixas.asp%3Fidpai%3DSFNCOMP](https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fcomposicao%2Fbancos_caixas.asp%3Fidpai%3DSFNCOMP). Acesso em: 1 abr. 2022.

BACEN. **Relatório de evolução do SFN.** Brasília: BACEN, 2022b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fcomposicao%2Fbm.asp>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BACEN. **Relatório de evolução do SFN.** Brasília: BACEN, 2022c. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fcomposicao%2Fagencia\\_fomento.asp%3Fidpai%3DSFNCOMP](https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fcomposicao%2Fagencia_fomento.asp%3Fidpai%3DSFNCOMP). Acesso em: 26 mar. 2022.

BACEN. **O que é agência de fomento?** Brasília: BACEN, 2022d. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/agencia\\_fomento.asp?frame=1#:~:text=Ag%C3%A7%C3%A3o%20de%20fomento%20%C3%A9%20a,da%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20onde%20estiver%20sediada](https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/agencia_fomento.asp?frame=1#:~:text=Ag%C3%A7%C3%A3o%20de%20fomento%20%C3%A9%20a,da%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20onde%20estiver%20sediada). Acesso em: 16 jun. 2022.

BASA. **Declarações estratégicas.** Belém: BASA, 2022. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/declaracoes-estrategicas>. Acesso em: 01 abr. 2022.

BB. **Quem somos.** Brasília: Banco do Brasil, 2022. Disponível em: <https://ri.bb.com.br/o-banco-do-brasil/quem-somos/>. Acesso em: 1 abr. 2022.

BLOCK, F. Introduction. In: POLANYI, K.; STIGLITZ, J. E.; BLOCK, F. **The great transformation:** the political and economic origins of our time. Boston: Beacon Press, 2001. Disponível em: [https://inctxped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf\\_4/Great\\_Transformation.pdf](https://inctxped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_4/Great_Transformation.pdf). Acesso em: 16 jun. 2022.

BLOCH, H.; METCALFE, S. **Restless knowledge, capabilities and the nature of the modern firm.** Centre for Research in Applied Economics. Curtin University of Technology, School of Economics and Finance. 2011. (Working Paper Series, n. 201103). Disponível em: <https://espace.curtin.edu.au/handle/20.500.11937/30899>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BREI, M.; SCHCLAREK, A. The countercyclical behavior of national development banks in Latin America and the Caribbean. In: GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. **The future of national development banks.** Oxford, Reino Unido: Oxford Scholarship online, 2018. Disponível em: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198827948.001.0001/oso-9780198827948-chapter-11>. Acesso em: 16 jun. 2022.

CASTRO, L. **Regulação financeira:** teoria, acordos de Basileia e a experiência recente do BNDES. 2009. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2009/Lavinia%20Barros%20de%20Castro.pdf>.

CEF. **Sobre a CAIXA:** história. 2022. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 26 mar. 2022.

GOLDSMITH, Raymond W. **Financial structure and development.** New Haven, CT: Yale University Press, 1969.

GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. (Eds.). **The future of national development banks**. Oxford University Press, 2018.

HARVARD. **The atlas of economic complexity**. 2022. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em: 23 mar. 2022.

JESSOP, B. Knowledge as a fictitious commodity: insights and limits of a polanyian perspective. In: BUGRA, A.; AGARTAN, K. **Reading Karl Polanyi for the twenty-first century**: market economy as a political project. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 115-133.

KING, R. G.; LEVINE, R. Finance, entrepreneurship and growth. **Journal of Monetary Economics**, v. 32, n. 3, 513-542. 1993.

MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, n. 5, p. 803-815. 2018.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S.; MAKHOUL, P.; SIMMONS, E. **The role and impact of development banks**: a review of their founding, focus and influence. Brandeis International Business School/Insper Institute of Education and Research. 2017. Disponível em: <https://people.brandeis.edu/~aldom/papers/The%20Role%20and%20Impact%20of%20Development%20Banks%20-%203-9-2017.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

NETTO, M.; VITURINO, C; PORTO, R.; SLIVNIK, A. **Apoio às MPMEs na crise da Covid-19**: desafios do financiamento para resiliência e recuperação. Washington-DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Ed. Campus, c2000.

SOCHACZEWSKI, A. C. **Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil**: 1952-1968. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.

STUDART, R. **Investment finance in economic development**. London: Routledge, 1995.

UNCTAD. **Trade and development report 2021 – From recovery to resilience:** the development dimension. New York: UNCTAD, 2021.

UNITED NATIONS. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil.** Brasília: UNITED NATIONS, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 23 mar. 2022.W

WILLIAMSON, J. **The Washington consensus.** Washington, DC: WILLIAMSON, J. The Washington consensus. Washington, DC: Springer, 1990.

XU, J.; MARADON, R.; RU, X.; REN, X. What are public development banks and development financing institutions? — qualification criteria, stylized facts and development trends. **China Economic Quarterly International.** v. 1. n. 4. p. 271-294. dec. 2021.

XU, J.; MARADON, R.; RU, X. **Mapping 500+ Development Banks: qualification criteria, stylized facts and development trends.** Peking/ France: Institute of New Structural Economics (INSE)/ Agence Française de Développement (AFD)/Finance in Common, 2021. (Report n. 192).

XU, J.; WANG, K; RU, X. **Funding sources of national development banks.** Peking: NSE Development Financing Rearch Report/Peking University- Institute of New Structural Economics, 2021 (Report n. 3, 2021).

ZENDRON, P. **Instituições bancárias, concessão de crédito e preferência pela liquidez:** três ensaios na perspectiva pós-keynesiana. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

# **BNB:** **desafios e oportunidades** **para avançar na promoção do** **desenvolvimento regional**

► *Tania Bacelar de Araujo*

---

Uma instituição pública brasileira que completa 70 anos sendo respeitada e estando atuante merece todo o reconhecimento da sociedade. Esse é o caso do Banco do Nordeste do Brasil.

Sinal de que **soube compreender as transformações** por que passou o País e o Nordeste ao longo dessas décadas, ajustar suas iniciativas aos desafios a serem enfrentados em cada momento e protagonizar mudanças necessárias e estratégicas. Um desses momentos se deu no processo de redemocratização do País, que levou à construção da Constituição Cidadã de 1988, na qual se inscreve a criação dos Fundos Constitucionais, com destaque para o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), cuja importância para o desenvolvimento regional e para o BNB (que dele obtém uma fonte de recursos estável e de volume crescente) aparece em vários artigos desta coletânea.

Aliás, o conjunto de artigos aqui apresentado deixa claros os **caminhos percorridos pelo BNB ao longo de sua longa trajetória**, as oportunidades aproveitadas, as dificuldades enfrentadas, os ajustes realizados e os resultados alcançados, além do pioneirismo de certas iniciativas.

Destaco o artigo do capítulo III, de Maria Odete Alves e outros(as) integrantes do corpo técnico do Banco, em que ficam claros **exemplos de pioneirismo do BNB**, como a criação do FUNDECI, há mais de 50 anos, quando a centralidade do apoio a investimentos em inovação era pouco enfatizada, ou da ousadia do tamanho do apoio a microempreendedores urbanos e rurais do Nordeste, pela dimensão que a iniciativa tomou, pelo inusitado do seu modelo de gerenciamento das aplicações e pelos resultados alcançados.

O referido artigo evidencia os caminhos trilhados pelo BNB nesses 70 anos, desde a montagem de tradicional rede de agências até novas formas de diálogo com seus clientes, como o *internetbanking* ou o *hub* de inovação, adequando-se às mudanças em curso impulsionadas pela passagem para a era digital.

Poderá surpreender o leitor desta coletânea, em especial quem não conhece bem o Nordeste, **o protagonismo do BNB na promoção da arte e da cultura na Região**, competentemente sistematizado em capítulo assinado por Jacqueline Medeiros e Murilo Custódio. Uma atuação que vai desde a promoção de estudos e pesquisas ao patrocínio de manifestações de caráter cultural e artístico e, em especial, ao financiamento destinado a fortalecer as cadeias produtivas da cultura, uma das forças da base produtiva nordestina, amplamente reconhecida, dentro e fora da Região.

Portanto, **a presença do BNB se reafirma** a cada momento da vida regional e nacional.

Vale salientar que os desafios enfrentados pelo BNB não foram pequenos ao longo de seus 70 anos de existência, num **Brasil sempre em mutação**, o que fez a Instituição atuar em ambiente de “milagre econômico”, de crises sucessivas e às vezes simultâneas, de hiperinflação galopante, de ajustes inusitados como o provocado pelo Plano Real, de impactos da crise mundial de 2008, ou de enfrentamento de ambiente impregnado por novo momento de múltiplas crises, como o atual, para citar apenas alguns.

Uma resultante importante do contexto econômico para o ambiente bancário nacional, por exemplo, foi o **intenso processo de oligopolização** do setor bancário, em especial no pós-Plano Real, quando pelo menos três movimentos ocorreram: i) fusões e aquisições associadas ao ambiente de estabilização dos preços; ii) privatização de bancos estaduais, inclusive no Nordeste; e iii) entrada – embora controlada – de bancos estrangeiros. O fato é que, em uma década (entre 1995 e 2005), mais de 80 bancos desapareceram no País. Tanto que, em 2020, no Brasil, os cinco maiores bancos (dois dos quais públicos federais) concentram quase 82% do total do crédito bancário do País.

E o **BNB continuava a resistir e a crescer**, sendo capaz de navegar em mar revolto e participar ativamente das mudanças ocorridas no processo de desenvolvimento do Nordeste.

O artigo de Aristides Monteiro Neto, Fernando Cesar de Macedo e Raphael de Oliveira Silva deixa clara a relação entre a atuação do BNB e transformações relevantes observadas na dinâmica socioeconômica nacional e, sobretudo, a nordestina, com destaque para o movimento de interiorização e diversificação da base produtiva regional, revelado com nitidez em tabelas e mapas pelos autores.

Agora, no limiar de uma nova década de vida, está claro que, mais que nunca, **é preciso que o BNB se reinvente** para atuar num Nordeste que precisa contar com instituições capazes de sintonizar com o **ambiente de mudanças profundas** que marcam o mundo no momento atual e que atingem o sistema de financiamento mundial e nacional.

O presente está marcado, portanto, por momento de crises simultâneas e transformações desafiadoras que requerem um repositionamento do Brasil, com a definição de uma **nova estratégia de desenvolvimento** de médio e longo prazos e uma **revisão a seu sistema de financiamento**.

Aliás, o mundo bancário brasileiro já vive um novo momento, com as *fintechs* e os bancos digitais operando a todo vapor em ambiente totalmente digital e automatizado, com custos menores, posto que dispensam agências físicas e quase não contam com operadores humanos. E, embora estas novas instituições financeiras ainda estejam pouco presentes no mercado de crédito – ponto forte do BNB –, eles vão chegar lá. Tanto que o próprio setor bancário “tradicional” já investe firme na introdução de inovações e até cria suas próprias *fintechs*.

Vive-se, assim, momento no qual o **Nordeste também precisa ser revisitado** e visto não apenas em suas debilidades herdadas, mas, em especial, nas potencialidades que apresenta para contribuir com uma maior presença na construção de um novo projeto nacional.

É nesse contexto que o BNB precisa se ver e também se reinventar, como aprendeu a fazer.

O Nordeste de hoje já **carrega os resultados de mudanças importantes** experimentadas nas décadas recentes, como a que atesta o adensamento e certa interiorização de sua base industrial, num Brasil no qual a indústria de transformação perdeu peso relativo. O avanço do agronegócio exportador experimentado pelo Brasil também chegou ao Nordeste, em especial na sua porção ocidental.

O protagonismo da Região na trajetória mundial de construção de uma economia de baixo carbono também fica evidente nos tempos presentes, com a Região liderando a produção nacional de energias eólica e solar e atraindo novas iniciativas, como a produção do hidrogênio verde.

O relativamente recente adensamento e a interiorização do tecido universitário, por sua vez, são marcas importantes na Região, sobretudo no momento no qual a **inovação é imperativo** da construção do futuro próximo.

Estes são sinais de um **novo ambiente no qual o BNB vai atuar nos próximos anos**, no qual a presença de bancos de desenvolvimento tende a se manter relevante – como acontece mundo a fora –, e o FNE é, sem dúvida, um diferencial importante para o financiamento de iniciativas que estimulem a fazer florescer potencialidades regionais, muitas delas ainda latentes.

Além disso, experiências anteriores podem continuar sendo válidas, como o financiamento de microempreendedores urbanos e rurais, expertise reconhecida do BNB.

Mas vale destacar que **novos modelos de financiamento** tendem a ganhar espaço. Na era digital, por exemplo, o protagonismo de **startups** é evidente, e linhas tradicionais de crédito e, em especial, suas exigências, não se adequam a esse novo tipo de empreendedores e seus empreendimentos.

**O financiamento da promoção de inovação e da sustentabilidade ambiental** será, assim, desafio central nas próximas décadas.

E isso já está sendo implementado no Brasil, por exemplo, através de Fundos de Investimento em Participações, como já fazem o BDMG e o BANDES. O BNB, por sua vez, é cotista dos fundos Criatec, do PRIMATEC, do Seed4science e do Fundo Capital Semente com investimento Anjo. Este último é uma iniciativa do BNDES com apoio do BANDES e envolve operações com investidores individuais, entidades de investimento e aceleradoras.

Aliás, o **Banco do Nordeste já tem experiência em mercado de capitais voltado para empreendedores inovadores**. Foi pioneiro como acionista dos fundos da série Criatec voltados para aportes em pequenas empresas comprovadamente inovadoras, a maioria oriunda de parques tecnológicos existentes na Região. O BNB também fomentou a formação de gestores de mercados de capitais locais ao exigir como contrapartida de seu financiamento a presença de gestores dos fundos na Região Nordeste.

Além do Ciatec, o BNB tem participação em outros relevantes fundos para a Região, também de *private equity*.

Igualmente relevante deverá ser o protagonismo do BNB **na reorganização - já em curso - da base produtiva do amplo espaço semiárido**, onde a presença dos recursos do FNE é legalmente privilegiada, tirando proveito da rica biodiversidade ali presente e ainda pouco valorizada. O BNDES já toma iniciativas importantes para financiar um novo modelo de relacionamento com o bioma amazônico em tempos de ampliação do mercado de crédito de carbono. Papel semelhante para o bioma caatinga cabe ao BNB.

Por sua vez, uma demanda crescente tende a ser uma participação relevante dos bancos de desenvolvimento **na modelagem, no apoio financeiro e na estruturação de garantias nas operações de PPP e concessões** de diversos portes e segmentos, em ambiente de novos padrões de relacionamento entre o poder público e a iniciativa privada, já vigente no Brasil e no Nordeste.

Oportunidades não faltarão para **ousadias do BNB nos próximos anos, mas ameaças também existem**. Uma delas paira no ar, em tempos de prevalência do neoliberalismo: a do BNB ser obrigado a partilhar os recursos do FNE com a rede bancária privada, o que tenderia a fazer predominar a visão de curto prazo e menor risco nas decisões de alocação, típica desses agentes, num momento decisivo para a construção, no Nordeste, de iniciativas ousadas e de construção do futuro.

O Nordeste clama pela ousadia de uma visão estratégica, de médio e longo prazos, que estimule transformações relevantes, como a que orientou o BNB nos seus primórdios, pioneiro que foi, via ETENE, em pensar e propor a implementação do planejamento estratégico para a Região.

Esse ambiente desafiador dos dias atuais deve estimular o BNB a ousar!

Agora que o FNE alcançou um patamar de recursos muito importante, o Banco tem a possibilidade de minimizar a ação “no varejo” e patrocinar operações que estruturem importantes transformações no tecido econômico e social do Nordeste.

É com **ousadia e vontade de protagonizar mudanças relevantes** que se espera ver o BNB nos próximos anos.

# Sobre os autores

---

## **Airton Saboya Valente Junior**

Possui graduação em Economia. É Doutor em Desenvolvimento Local e Territorial e Gerente Executivo do BNB, no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Contato: airtonjr@bnb.gov.br.

## **Aristides Monteiro Neto**

Possui graduação em Economia. É Doutor em Economia Aplicada pelo IE/UNICAMP e Mestre em Economia pelo PIMES/UFPE. É Técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA desde 1997. Foi Chefe da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional do IPEA (2011-2012). Foi Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco (jan/2007-jul/2009) e Assessor Especial do Governo de PE (ago/2009-mar/2010). É especialista em Desenvolvimento Econômico, Economia Regional e Políticas Públicas. É professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA. Contato: arimonteiro2011@gmail.com.

## **Camila Ribeiro Cardoso dos Santos**

É Doutora em Desenvolvimento Local e Cooperação Internacional e bolsista do BNB no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Contato: camilacardoso26@gmail.com.

## **Carlos Américo Leite Moreira**

Doutor em Economia pela Universidade de Paris XIII (2000), com Pós-doutorado em Economia Política Internacional pela Université de Montréal (2012). Professor Titular e Pesquisador do Departamento de Teoria Econômica e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, com produção científica nas áreas de Desenvolvimento Econômico, Economia Política Internacional e Economia

Brasileira Contemporânea. Membro associado do Centre d'Études sur l'Integration et la Mondialisation (CEIM) da Université du Québec à Montréal. Contato: americoo@ufc.br.

### **Cid Olival Feitosa**

Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade-FEAC e do Mestrado em Economia Aplicada da Universidade Federal de Alagoas. Contato: cidolival@yahoo.com.br.

### **Fernando Cezar de Macedo**

Doutor em Economia e Professor Titular no Instituto de Economia da UNICAMP. Pesquisador Associado do IPEA. Contato: fernando.cezar.macedo@gmail.com.

### **Jacqueline Rocha Lima Medeiros**

Mestre e Doutora em História e Crítica de Arte (UERJ), coordenadora das atividades dos Acervos Histórico e Artístico no Ambiente de Marketing/BNB. Contato: jacquerlm@bnb.gov.br.

### **Joacir Rufino de Aquino**

Economista. Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DINTER UFRN-UERN). Professor Adjunto IV do Curso de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Campus de Assú). Vice-Presidente do Nordeste da SOBER (gestão 2021-2023). Sócio do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (CICF). Contato: joaciraquino@uern.br.

### **Lavinia Barros de Castro**

Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, doutorado em Ciências Sociais em Estudos Internacionais Comparados pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, com sanduíche na Universidade da Califórnia Berkeley e doutorado em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. É economista do BNDES desde 2001 e professora assistente da

Faculdade de Economia e Finanças IBMEC desde 1999. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Brasileira Recente, atuando principalmente nos seguintes temas: inflação, política monetária, regimes cambiais, financiamento do desenvolvimento, bancos de desenvolvimento, regulação do sistema financeiro, cenários de longo prazo. Trabalhou com planejamento estratégico no BNDES no período 2016-2020 e atualmente encontra-se na área de Energia, trabalhando com energia renovável, eficiência energética, geração distribuída e fundos garantidores. Autora e coorganizadora de diversos livros e artigos, incluindo coautoria em Economia Brasileira Recente, que recebeu o Prêmio Jabuti (1995) e de diversos artigos sobre o sistema financeiro nacional, incluindo Prêmio ABDE (2014) e Prêmio ABDE-BID (2015). Contato: [laviniab@bndes.gov.br](mailto:laviniab@bndes.gov.br).

### **Maria Odete Alves**

Graduada em Agronomia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre em Administração Rural e Desenvolvimento pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) e Doutora em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do BNB no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Contato: [moalves@bnb.gov.br](mailto:moalves@bnb.gov.br).

### **Murilo Albuquerque Custódio**

Administrador de empresa e pós graduado em Gestão e Políticas Culturais na Universitat de Ginora (ES). Gestor Cultural no Ambiente de Marketing do BNB. Contato: [muriloalbuquerque@bnb.gov.br](mailto:muriloalbuquerque@bnb.gov.br).

### **Pedro Costa de Castro Ivo**

Graduando em Economia. Bolsista do BNB-ETENE. Contato: [pc.workf@gmail.com](mailto:pc.workf@gmail.com).

### **Raphael de Oliveira Silva**

Doutorando em Economia (UFBA). Mestre em Economia Aplicada (UFSCar). Pesquisador Associado do IPEA. Contato: [raphael.o.s@outlook.com](mailto:raphael.o.s@outlook.com).

### **Ricardo Oliveira Lacerda de Melo**

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco, Mestre em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas e Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas. É professor associado da Universidade Federal de Sergipe, aposentado desde dezembro de 2018. Atualmente é assessor econômico – Secretaria de Estado da Casa Civil de Sergipe. Contato: rlacerda.economia@gmail.com.

### **Roberto Marinho Alves da Silva**

Doutor em Desenvolvimento Sustentável e Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Contato: roberto.alves@ufrn.br.

### **Tania Bacelar de Araujo**

Graduada em Ciências Sociais pela Faculdade Frassinetti do Recife, graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Pernambuco, Diploma de Estudos Aprofundados (D.E.A.) pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne e doutora em Economia Pública, Planejamento e organização do espaço pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Exerceu vários cargos públicos e atualmente é professora Emérita da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e sócia da CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento.

### **Wendell Márcio Araújo Carneiro**

Economista, Mestre em Economia, Doutor em Geografia e Técnico do BNB, no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Contato: wendellmac@bnb.gov.br.





Banco do  
Nordeste





**Banco do  
Nordeste**

➤ **Cliente Consulta Banco do Nordeste**  
Capitais e Regiões Metropolitanas: 4020.0004  
Demais localidades: 0800 033 0004



**[www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br)**