

FNE



anos



**Banco do
Nordeste**

Banco do Nordeste do Brasil

FNE 25 ANOS

Fortaleza

2014



Presidente

Nelson Antonio de Souza

Diretores

Francisco das Chagas Soares

Isaías Matos Dantas

Luiz Carlos Everton de Farias

Manoel Lucena dos Santos

Paulo Sérgio Rebouças Ferraro

Romildo Carneiro Rolim

Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – Etene

Superintendente: Francisco José Araújo Bezerra

Ambiente de Estudos, Pesquisas e Avaliação

Tibério Rômulo Romão Bernardo

Ambiente de Políticas de Desenvolvimento

José Rubens Dutra Mota

Célula de Avaliação de Políticas e Programas

Bruno Gabai

Célula de Estudos e Pesquisas

Luciano Jany Feijão Ximenes

Célula de Políticas de Financiamento e Monitoramento

Sâmia Araújo Frota

Célula de Desenvolvimento Territorial

Carlos Alberto Pinto Barreto

Célula de Meio Ambiente, Inovação e Responsabilidade Social

Mário Eduardo Fraga da Silva

Depósito legal junto à Biblioteca Nacional conforme a Lei de 14/12/2004

B213 f Banco do Nordeste do Brasil.

FNE 25 anos / Banco do Nordeste do Brasil. – Fortaleza, 2014.

102 p.: Il.

ISBN 978-85-7791-241-4

1.Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. 2. Financiamento. I. Título.

CDU 332.1

Revisão Vernacular

Hermano José Pinho

Normalização

Tainá Oliveira Silva

Diagramação

Wendell Sá

Capa

Wendell Sá

Equipe Técnica

Bruno Gabai – Coordenador

Adelson Belchior Chaves

Agnelo Peixoto Neto

Ana Cristina Sales Oliveira

Ana Paula de O. Teixeira Santiago

Antonio Carlos Rodrigues de Souza

Caius César de Oliveira Bezerra

Edlúcio Gomes de Sousa

Elizabeth Castelo Branco

Francisca Jeania Rogerio Gomes

Francisco Lopes de Lacerda Silva

Francisco Raimundo Evangelista

Glaylson Rodrigues Sampaio

Jane Mary Gondim de Souza

João Eudes Lauriano de Oliveira

José Alci Lacerda de Jesus

José Vicente de Melo

José Williams Bernardo da Costa

Levindo de Castro Pinto Filho

Liliane Cordeiro Barroso

Mônica Maria Bezerra Farias

Rômulo Cesar Salgado

Silvana Batista Lima Silva

Valdir Machado Neto

Welligton Santos Damasceno

Yeda Maria Brito Gomes de Souza

LISTA DE FOTOGRAFIAS

FOTOGRAFIA 1 – Presidente da República em Exercício Paes de Andrade Sanciona a Lei que Regulamenta os Fundos Constitucionais (27/09/1989)	22
FOTOGRAFIA 2 – Debate sobre o FNE em Belo Horizonte/MG, na sede do BDMG (27/06/1991)	28
FOTOGRAFIA 3 – BNB Discute a Programação do FNE 1992 com Representantes dos Estados (23/10/1991)	29
FOTOGRAFIA 4 – Reunião com Secretários de Estado do Nordeste sobre o FNE (07/08/1995)	31
FOTOGRAFIA 5 – Projeto balde cheio, capacitando produtores no Rio Grande do Norte	43
FOTOGRAFIA 6 – Produtor de Mel Beneficiário do Pronaf em Maravilha/AL.....	44
FOTOGRAFIA 7 – Seminário sobre o FNE no Banco do Nordeste (23/10/1989).....	49
FOTOGRAFIA 8 – Comunidade Sertaneja Recebe Informações sobre o FNE e Condições de Acesso ao Crédito nos Anos 1990	51
FOTOGRAFIA 9 – Reunião do FNE Itinerante em São Miguel do Gostoso/RN, em 21/05/2014	53
FOTOGRAFIA 10 – Reunião da Programação do FNE 2014, com participação do Banco do Nordeste, Sudene e Ministério da Integração Nacional.....	72
FOTOGRAFIA 11 – Propriedade Financiada de Agricultor Familiar em Vieirópolis/PB	91
FOTOGRAFIA 12 – Empreendimento Turístico em Pernambuco Financiado pelo FNE Proatur	93
FOTOGRAFIA 13 – Plantio de Uva no Estado do Ceará Financiado pelo FNE	94

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Ciclo do FNE	25
-------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Crescimento Percentual da Renda <i>Per Capita</i> Regional de 1989 a 2010	58
GRÁFICO 2 – Evolução da Participação do PIB das Regiões Brasileiras	59
GRÁFICO 3 – Participação % do Valor Adicionado Bruto da Agropecuária nos Estados do Nordeste e no Brasil	62
GRÁFICO 4 – Participação % do Valor Adicionado Bruto da Indústria nos Estados do Nordeste e no Brasil	62
GRÁFICO 5 – Participação % do Valor Adicionado Bruto de Serviços nos Estados do Nordeste e no Brasil	63
GRÁFICO 6 – Nordeste - Evolução do PIB Estadual, de 1989 a 2011 (R\$ milhões de 2010) – Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco	64
GRÁFICO 7 – Nordeste - Evolução do PIB Estadual, de 1989 a 2011 (R\$ milhões de 2010) – Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Piauí	64

GRÁFICO 8 – Percentual de Pessoas em Extrema Pobreza por Região.....	65
GRÁFICO 9 – Rendimentos do Trabalho e Variação, por Região, de 2001 a 2011 (valores em R\$ de 2011).....	66
GRÁFICO 10 – Brasil - Variação % do índice de Gini de 1991 a 2010 dos Estados	67
GRÁFICO 11 – Brasil - Variação % do IDH dos Estados, entre 1991 e 2010.....	67
GRÁFICO 12 – Distribuição das Contratações por Estado – Período: 1989 a Jun 2014.....	77
GRÁFICO 13 – População Residente por Estado – Posição Jun 2014	78
GRÁFICO 14 – Contratações Acumuladas por Região: Período 1989 a Jun 2014.....	79
GRÁFICO 15 – Contratações Acumuladas por Setor da Economia: Período 1989 a Jun 2014.....	80
GRÁFICO 16 – Contratações Acumuladas por Porte dos Empreendimentos: Período 1989 a Jun 2014	81
GRÁFICO 17– Taxa de crescimento do Emprego (%) – Período de 2000-2008.....	83
GRÁFICO 18 –Variação Percentual Média no Crescimento no Estoque de Emprego para Empresas Financiadas (FNE) e Não Financiadas (RAIS) por Anos-base Agregados (%)	84
GRÁFICO 19 – Impacto no Crescimento no Estoque de Emprego, segundo os Setores Econômicos (pontos percentuais), com Controle	85

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Limites de Aplicação por Beneficiário	32
QUADRO 2 – Limites para Definição de Portes (2007)	34
QUADRO 3 – Limites de Aplicação por Beneficiário	34
QUADRO 4 – Limites para Definição de Porte (2008).....	35
QUADRO 5 – Limites para Definição de Portes (2011)	36
QUADRO 6 – Limites para Definição de Porte (2012)	38
QUADRO 7 – Exemplos de Estratégias de Incentivo à Aplicação de Recursos no Semiárido	40
QUADRO 8 – Receita Operacional Bruta Anual por Porte dos Beneficiários	71
QUADRO 9 – Limites de Financiamento por Porte e Tipologia da Região	71
QUADRO 10 – Encargos Financeiros Vigentes para o FNE 2014 – Investimento	74
QUADRO 11 – Encargos Financeiros Vigentes para o FNE 2014 - Custeio, Capital de Giro e Comercialização	75

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Brasil e Grandes Regiões - PIB <i>Per Capita</i> de 1989 e 2010.....	57
TABELA 2 – Brasil e Nordeste - Participação Setorial no Valor Adicionado, 1989 e 2010.....	59
TABELA 3 – Participação % das Regiões no Valor Adicionado da Agropecuária.....	60
TABELA 4 – Participação % das Regiões no Valor Adicionado da Indústria	60
TABELA 5 – Participação % das Regiões no Comércio e Coeficiente de Variação	61
TABELA 6 – Brasil e Nordeste - PIB dos Estados e Taxa Geométrica de Crescimento Anual, de 1989 a 2011 (R\$ milhões de 2010)	65
TABELA 7 – Nordeste - PIB dos Municípios Integrantes do Semiárido e Taxa Geométrica de Crescimento Anual, de 1985 a 2011 (R\$ milhões de 2010)	65
TABELA 8 – Percentual de Pessoas em Extrema Pobreza nas Regiões	66
TABELA 9 – Participação Relativa dos Imigrantes de Retorno no Total de Imigrantes, por Unidades da Federação 2004-2009	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFBNB	Associação dos Funcionários do BNB
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S/A
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAEN/UFC	Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste
CEDEPLAR/UFMG	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CMN	Conselho Monetário Nacional
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CTI	Ciência, Tecnologia e Inovação
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Etene	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNE Agrin	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste
FNE Aquipisca	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca
FNE Comércio e Serviços	Programa de Financiamento para os Setores Comercial e de Serviços
FNE Industrial	Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste
FNE Inovação	Programa de Financiamento à Inovação
FNE Irrigação	Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada
FNE Micro e Pequena Empresa	Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas e Empreendedores Individuais
FNE Proatur	Programa de Apoio ao Turismo Regional
FNE Prodetec	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico
FNE Profrota Pesqueira	Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional
FNE Proinfra	Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste
FNE Pró - Recuperação Ambiental	Programa de Financiamento à Regularização e Recuperação de Áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente Degradadas
FNE Rural	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste
FNE Verde	Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

Fundeci	Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IOCS	Inspetoria de Obras contra as Secas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MIP	Matriz de Insumo-Produto
MME	Ministério das Minas e Energia
MTur	Ministério do Turismo
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIMES/UFPE	Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco
PL	Patrimônio Líquido
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
Procir	Programa para a Recuperação da Capacidade de Investimento no Setor Rural
Prodetur	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronaf Agroecologia	Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia
Pronaf – Agroindústria	Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural
Pronaf-Comum	Linha de Crédito para Agricultores Familiares
Pronaf Custeio de Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar	Linha de Crédito de Custeio do Beneficiamento, Industrialização de Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar
Pronaf – Eco	Linha de Crédito para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental
Pronaf –Floresta	Linha de Crédito de Investimento para Sistemas Agroflorestais
Pronaf – Grupo “A”	Linha de Crédito para Beneficiários do PNCF e do PNRA
Pronaf – Grupo “B”	Linha de Crédito Microcrédito Produtivo Rural
Pronaf – Grupo “C”	Linha de Crédito de Custeio para Agricultores Familiares Titulares de DAP do Grupo “C”
Pronaf – Grupo “A/C”	Linha de Crédito para o Grupo “A/C”

Pronaf – Jovem	Linha de Crédito de Investimento para Jovens
Pronaf-Mais Alimentos	Linha Especial de Crédito de Investimento para Produção de Alimentos
Pronaf – Mulher	Linha de Crédito de Investimento para Mulheres
Pronaf – Semiárido	Linha de Crédito de Investimento para Obras Hídricas no Semiárido
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIDEs	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RIMA	Relatório de Impactos ao Meio Ambiente
SEAP	Sistema de Elaboração e Análise de Projetos
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
VA	Valor Adicionado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A CRIAÇÃO DO FNE	17
3	HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DO FNE: PROGRAMAÇÕES ANUAIS	25
3.1	A Evolução da Programação Anual do FNE	26
3.2	Breve Histórico das Programações de 1990 a 2013	27
3.3	Vinte e Cinco Anos de FNE no Semiárido	41
3.4	Linhas Ambientais do FNE	47
3.5	Financiamento à Inovação	49
4	OS DESAFIOS DA GESTÃO DO FNE	51
5	EVOLUÇÃO DO CENÁRIO SOCIOECONÔMICO DO NORDESTE - 1989 A 2010	57
5.1	As Transformações Econômicas	57
5.2	As Transformações Sociais	66
6	SITUAÇÃO ATUAL: PROGRAMAS E REGRAS GERAIS NA PROGRAMAÇÃO ANUAL 2014	71
6.1	Plano de Aplicação	71
6.2	Condições Gerais	72
6.2.1	<i>Classificação dos Beneficiários</i>	72
6.2.2	<i>Limites de Financiamento</i>	73
6.2.3	<i>Limites de Endividamento</i>	73
6.2.4	<i>Garantias</i>	74
6.2.5	<i>Restrições</i>	74
6.2.6	<i>Formas de Apresentação de Propostas</i>	74
6.2.7	<i>Programas</i>	74
6.2.7.1	<i>Programas Setoriais</i>	74
6.2.7.2	<i>Programas Multissetorias</i>	75
7	A AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E IMPACTOS DO FNE	79
7.1	A Execução do FNE de 1989 ao Primeiro Semestre de 2014	79
7.2	Os Impactos do FNE na Região Nordeste	83
7.2.1	<i>FNE Agrin</i>	84
7.2.3	<i>Empregos, Massa Salarial e Salário Médio</i>	85
7.2.3	<i>A Eficiência do FNE</i>	88
7.2.4	<i>Os Impactos Socioeconômicos – Matriz de Insumo-Produto do Nordeste</i>	88
7.2.5	<i>Pronaf</i>	89
7.2.6	<i>Agroamigo</i>	91
7.2.7	<i>FNE Proinfra</i>	92
7.2.8	<i>FNE Proatur</i>	92
7.2.9	<i>FNE Rural</i>	93
8	PERSPECTIVAS	97
	REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, são comemorados 25 anos da Lei 7.827/1989, que criou o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), iniciando um fluxo crescente de investimentos nos setores produtivos da Região Nordeste, com relevantes impactos econômicos e sociais.

Tendo por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os planos regionais de desenvolvimento, o FNE financia empreendimentos nos nove estados do Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) e no norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, que guardam características climáticas semelhantes às do Nordeste.

A Constituição de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã” registrou uma importante conquista (talvez fosse melhor falar em reconquista) para o Nordeste: a criação do FNE. Havia já muito tempo que os legisladores brasileiros tinham consciência da necessidade de tratamento diferenciado do semiárido nordestino, porquanto, em 1949, criaram o Fundo das Secas (constituído por um por cento da renda tributária da União, arrecadada no exercício anterior, para o amparo às populações atingidas pela seca do Nordeste¹). A Lei nº. 1.004², dizia, em seu Art.1º. §2º que “oitenta por cento, no mínimo, [do Fundo das Secas] serão aplicados anualmente em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela sêca”, com os “agricultores e industriais beneficiados com os empréstimos podendo destiná-los somente a” dez finalidades específicas nela previstas.

Elaborada em um período de exceção, a Constituição de 1967 extinguiu o Fundo das Secas e a região semiárida nordestina só reconquistou recursos creditícios específicos em 1988, com a instituição do FNE (artigo 159, inciso I, alínea “c” da Constituição da República Federativa do Brasil e artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado em 1989 pela Lei nº. 7.827, de 27/09/1989). Nesse novo dispositivo, uma fração de 1,8% do total arrecadado com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), reservada ao Nordeste, deveria ser utilizada na concessão de “crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias” (Art. 2º. § 1º.), devendo o FNE destinar ao semiárido metade dos recursos ingressados para financiar atividades econômicas, em condições compatíveis com as peculiaridades da área (Art. 2º. § 2º.).

A criação do FNE, juntamente com os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO), é resultado de intensa mobilização das lideranças regionais e deu-se em um contexto sócio-político-econômico que, enquanto reproduz as carências e as potencialidades seculares, geradoras de desigualdades no desenvolvimento entre as regiões brasileiras, por outro lado expõe, de forma concreta, um momento e uma dinâmica ímpar, particularmente no Nordeste.

Esses aspectos precisam ser apresentados para uma melhor compreensão do significado da criação do FNE, da sua evolução e da Região Nordeste, bem como das perspectivas futuras desse instrumento de política pública para os onze estados brasileiros cujos empreendimentos produtivos recebem financiamentos com condições diferenciadas das do mercado de crédito privado.

Se o processo de criação do FNE, o momento, as razões, a forma como foi concretizada essa fonte de recursos de financiamento regional precisa ser resgatada, é também imprescindível explorar os vários aspectos da trajetória de 25 anos de financiamentos a empreendimentos de todos os portes, em uma área de quase

1 § 1º, do art. 198, da Constituição Federal em vigor em 1949.

2 de 24 de dezembro de 1949.

2.000 municípios, com mais de 60% de seu território no semiárido e um desafiante grau de heterogeneidade inter e intrarregional.

Assim, será aqui apresentada a evolução dos programas de financiamento e das políticas que norteiam a operacionalização do FNE, incluindo aspectos particulares como sua Política Socioambiental, os incentivos aos investimentos na região semiárida e a promoção à inovação tecnológica.

Esses elementos, em convergência com os preceitos do marco regulatório do Fundo, que será também abordado, compõem as mudanças de estrutura das programações anuais do FNE, as prioridades, as atualizações geradas pela dinâmica econômica, social e de políticas públicas federais, dentre outros aspectos que marcaram o processo de formular e atualizar as condições de financiamento e as projeções de distribuição dos recursos desde seu início, em 1989, até o primeiro semestre de 2014.

Em seguida à evolução do planejamento da operacionalização dos recursos, serão apresentados os resultados, o montante de financiamentos realizados e as mudanças mais relevantes, distribuídos em variáveis como estado, setor, porte, sub-região, programa, quantidade de operações, dentre outros.

Os resultados, em termos de volume de financiamentos aos investimentos produtivos, são apenas uma face do que é gerado com os recursos do FNE. Importa realmente, como forma de se acompanhar o alcance dos objetivos dessa política pública, observar os impactos econômicos e sociais na Região Nordeste produzidos a partir desses investimentos, especialmente a geração de renda, emprego e massa salarial, dentre outros.

Intrínseca à criação do FNE é a determinação do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) como banco operador e órgão administrador do Fundo juntamente com o Ministério da Integração Nacional (MI) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), órgãos responsáveis pelas diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos.

Ao longo desses 25 anos de operacionalização, a adequada gestão de recursos propiciou a situação atual, em que a maior parcela dos recursos anuais do FNE para novos financiamentos provém dos reembolsos pelos beneficiários. Para alcançar esse patamar, retroalimentando o volume de disponibilidades para novos investimentos, o BNB mantém uma continuada atenção às mudanças organizacionais que se façam necessárias à administração do FNE.

Assim, estruturas e processos internos, rede de agências, práticas de gestão, plataforma tecnológica, dentre outros elementos da organização do BNB evoluíram e são abordados como parte inerente da evolução do próprio FNE.

Se o efeito do FNE na Região Nordeste, ao longo desses anos, apresenta resultados relevantes para o desenvolvimento regional, é imprescindível tratar do futuro. Neste sentido, serão traçadas algumas perspectivas que se delineiam para a Região e que deverão nortear a evolução do FNE nos próximos anos.

Como um dos marcos dos 25 anos do FNE, esta publicação visa ampliar o conhecimento sobre esse Fundo Constitucional e sobre a própria região financiada, demonstrando, a partir de uma visão geral, se tratar de uma consistente política pública de financiamento e que desafios se apresentam para o futuro, os quais precisam ser também compartilhados com a sociedade, para que esta não apenas acompanhe, mas também participe da construção desse futuro, posto que é a principal beneficiária de seus efeitos.

2 A CRIAÇÃO DO FNE

A criação do FNE é resultante de iniciativas políticas que tinham como objetivo a correção do quadro de desigualdades regionais brasileiras, o qual tem suas raízes, em linhas gerais, no processo evolutivo de dinamismo diferenciado entre as regiões, relacionado à distribuição espacial da atividade produtiva no País.

O Nordeste teve sua formação econômica baseada na geração de produtos primários, sujeita a ciclos econômicos dependentes da procura internacional que instituiu períodos de ascensão e decadência na Região. Este foi o caso do açúcar, do algodão, do cacau e do tabaco. Deve-se salientar que essa produção primária para exportação, além da agricultura de subsistência, a pecuária extensiva, o artesanato e a atividade semi-industrial que caracterizaram a formação econômica da Região Nordeste, se configuraram em atividades com forte potencial absorvedor de mão de obra, constituindo-se no denominado “complexo rural”.

Reconhecido pela expressiva importância econômica, o açúcar, em grande parte produzido no Nordeste, configurou-se na primeira atividade produtiva a tornar a ocupação brasileira mais rentável, em uma época em que as regiões brasileiras se assemelhavam a arquipélagos e a intensidade da atividade econômica era determinada pelo mercado externo. Assim, o Nordeste abrigou o chamado “ciclo virtuoso” inicial da história da ocupação econômica do País, no século XVI. Porém, a partir do século XVII, atravessou longo período de estagnação, enquanto outras atividades econômicas se desenvolviam em diferentes regiões, tais como a borracha, na Amazônia e o café, em São Paulo, entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX.

O enfraquecimento do setor açucareiro, somado à abolição da escravidão no final do século XIX, mobilizava a população nordestina para o interior da Região em busca da atividade pecuária, agricultura de subsistência e, de forma menos intensa, a cultura do algodão. Contudo, esta estrutura produtiva era fortemente afetada pelos períodos de seca que agravavam os problemas regionais e levavam à migração da população de volta ao litoral ou para lugares que desenvolvessem atividades intensivas em mão de obra.

Os anos 1930 marcaram o retorno da importância do açúcar na economia nordestina. Desta vez, processado em usinas, estimulou o desenvolvimento de outras atividades, tais como as relacionadas à infraestrutura local, acelerando a urbanização de áreas próximas aos centros produtores.

Contudo, esta nova investidora nordestina na atividade açucareira ocorreu em meio ao período de crise na economia mundial denominado Grande Depressão (1929-1933) que levou ao declínio da demanda internacional, ao mesmo tempo em que surgiam vários concorrentes ao redor do mundo. A economia do País como um todo, dado que se baseava na exportação de produtos primários, como açúcar, algodão, cacau e, sobretudo, café, viu-se forçada, nesse período de crise no mercado externo, a voltar sua atividade econômica para o mercado interno.

Paralelamente, desde o final do século XIX, diversificava-se a agricultura paulista que passava a competir com o Nordeste, com o Sul e com outros estados do Sudeste e intensificava-se o processo de industrialização dentro do território nacional. Neste contexto, a economia nordestina, sem perspectivas, compeliu a migração de sua população para outras regiões, em busca de melhores condições de vida.

Visando à diversificação do capital, o setor cafeeiro da Região Sudeste destinava recursos à atividade industrial, atraindo a atenção do Estado que se voltava para o desenvolvimento industrial brasileiro. À medida que se vai consolidando a indústria nacional, se intensifica a concentração econômica, em particular no Sudeste, ampliando o hiato produtivo entre esta Região e o Nordeste.

Dessa maneira, na década de 1930, os produtos da indústria paulista ganharam mercado e se espalharam pelo País, ocasião em que começa o processo de industrialização por substituição de importações. É, em

torno deste período, que ocorre a transição do arquipélago econômico, das “ilhas regionais” exportadoras que mantinham fraca articulação entre si, para a economia nacional, integrada a partir de São Paulo como centro hegemônico.

As preocupações do Estado nacional com a questão regional, neste contexto, voltavam-se, principalmente, para as políticas de combate à seca no Nordeste, considerando o problema climático como a causa do atraso regional.

Uma nova interpretação sobre os problemas da Região se consolidou nos anos 1950, em consequência de uma série de percepções que vinham se desenvolvendo ao longo dos anos. Dentre elas, ressalta-se a constatação de que o tratamento político, em grande medida assistencialista, que vinha sendo praticado há cerca de quarenta anos, não foi capaz de proporcionar resultados efetivos de combate às desigualdades regionais e de melhoria das condições de vida da população assolada pelas secas.

Esses quarenta anos estão relacionados à criação do IOCS (Inspetoria de Obras contra as Secas), em 1909, que federalizado, em 1919, tornou-se IFOCS (Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas) na gestão de José Américo de Almeida, então Ministro de Viação e Obras Públicas, cujo decreto nº 19.726, de 20/02/1931, priorizou a construção de grandes açudes no Ceará, na Paraíba e no Rio Grande do Norte. Em 1945, a Inspetoria passou a Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), com a missão de atuar, em especial, no Polígono das Secas, sendo, consensualmente, considerado como a primeira manifestação de planejamento governamental para resolver os problemas da economia regional.

Esta visão convergiu com a proposta política do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) que se propunha a dar continuidade à sua política desenvolvimentista, com olhar especial para a Região Nordeste. Adicionalmente, nova seca devastadora se iniciou no ano de 1951 (seca de 1951-53), quando o então Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, visitou a Região e, diante da constatação do quadro de sofrimento do povo atingido pela seca, da ineficácia das políticas governamentais de combate às secas e da desarticulação do sistema produtivo regional, ficou convencido de que a economia da Região necessitava de elementos novos para fortalecê-la e precipitou-se o processo de mudança que vinha em construção, culminando com a criação do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB).

A criação do BNB (Lei nº 1649 de 19/07/1952) assinalou um ponto de inflexão na política do Governo Federal, tendo como objetivo fomentar o desenvolvimento da Região Nordeste que carecia de um organismo financeiro capaz de estruturar sua economia. Este foi incumbido de planejar e executar um autêntico programa de financiamento adstrito às peculiaridades do meio (Exposição nº 606, de 04/07/1951).

A fonte original de recursos do BNB consistia, além de recursos próprios, nos repasses do Fundo das Secas (Art. 198, parágrafo 1º da Constituição de 1946, regulamentado pela Lei nº 1004, de 24/12/1949, de iniciativa do deputado cearense Paulo Sarasate).

É indiscutível o papel histórico do BNB quanto à introdução da ideia e prática do planejamento e da modernidade administrativa na Região. Desse modo, como forma de complementar sua estrutura organizacional, foi previsto na própria Lei de criação do Banco, o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) que teve suas atividades iniciadas em 1954.

Consistindo em um diferencial, o Etene foi direcionado à elaboração de estudos econômicos e de outros aspectos da realidade nordestina, realizando uma série de trabalhos que deu suporte para, mais adiante, instituir-se o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cujos desdobramentos acabaram por conduzir à criação da Sudene.

O GTDN foi criado em 14/12/1956, no governo Juscelino Kubistchek, com a atribuição de realizar um estudo detalhado do Nordeste e das intervenções públicas até então efetuadas na Região e de formular estra-

tégias para o futuro. Liderado por Celso Furtado, produziu o relatório Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, que traçou as bases da nova política de desenvolvimento para a Região. Este documento foi capaz de oferecer os argumentos técnicos que, dentre outros acontecimentos do período, respaldaram a decisão do presidente Juscelino Kubitschek de enviar ao Congresso Nacional, em dezembro de 1959, o projeto de criação da Sudene.

A Sudene foi criada, então, para por em execução no Nordeste, do Maranhão ao norte de Minas Gerais, o Plano de Ação elaborado pelo GTDN que previa, dentre outras diretrizes, a industrialização autônoma da Região. Nesta percepção, os fatores climáticos foram considerados como secundários na determinação das desigualdades regionais e defendeu-se a necessidade de mudança na estrutura produtiva nordestina.

A criação da Sudene, órgão coordenador das ações do Estado no Nordeste, além de fortalecer o quadro institucional em prol do desenvolvimento da Região, garantiu novas fontes de recursos para o financiamento produtivo operacionalizado pelo BNB. O próprio ato de criação da Sudene previa mecanismos de incentivos fiscais para estimular o desenvolvimento industrial na Região.

Esses incentivos fiscais para a industrialização do Nordeste, conhecidos como mecanismo do 34/18, resultaram da combinação de dois tipos de incentivos, o Art. 34, da Lei 3.995, de 1961 e o Art. 18, da Lei 4.239, de 1963 que se constituíram importante fonte para o BNB, enquanto depositário dos recursos desse sistema.

Estas duas instituições, BNB e Sudene, portanto, compunham a institucionalidade necessária à coordenação de ações governamentais, diante da nova perspectiva de enfrentamento do atraso socioeconômico da Região. A atuação dessas instituições foi capaz de propiciar mudanças na estrutura produtiva local, promovendo a implantação de empresas modernas e de atividades dinâmicas. Paralelamente, observou-se intensa urbanização e uma maior integração do Nordeste com as demais regiões do País.

Contudo, deve-se perceber que os principais recursos advindos ao BNB para permitir sua atuação constituíam-se de repasses públicos e refletiam os rumos das políticas econômicas adotadas pelo País o que, em muitos momentos, acarretou dificuldades ao BNB, diante do atrelamento de seus recursos às imposições da política monetária do governo central. De qualquer forma, pode-se admitir que desde sua criação até 1967, estes recursos somaram uma quantia considerável que se justificava tanto em atenção aos direcionamentos das políticas regionais que perduraram, basicamente, até 1964, quanto devido à fase de crescimento da economia nacional.

Porém, em meados da década de 1960, mudanças na política nacional levaram ao arrefecimento das políticas regionais, interrompendo o processo desenvolvimentista nordestino, o que se configurou em um período de intensificação das desigualdades entre as regiões, mais precisamente, entre os anos de 1964 e 1974.

A extinção do Fundo das Secas pela Constituição de 1967 e o espalhamento dos incentivos fiscais – partilhados com outros fundos regionais (Amazônia, em 1966) e setoriais (Pesca, em 1967; Turismo e Reflorestamento, em 1968) – antes exclusivos do Nordeste, desproveu a Região de significativo volume de recursos, o que urgia por novas fontes que compensassem estas perdas. Esse processo de esvaziamento de recursos, desde 1966, levou ao enfraquecimento do aparato institucional em prol do desenvolvimento do Nordeste.

Assim, durante o ciclo expansivo brasileiro referente ao período do “milagre econômico” (1968 a 1973), o BNB operava com dificuldades devido ao contingenciamento de recursos no qual estava imerso, enquanto avançava a concentração econômica no Sudeste e, em particular, no estado de São Paulo.

A desaceleração econômica do País que se seguiu à fase expansiva do “milagre”, favoreceu a retomada das políticas de desenvolvimento regionais, promovendo a localização de atividades econômicas nas regiões “periféricas”. Em termos de recursos disponíveis, o BNB passou a contar com o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) – fundo de investimento constituído a partir da aplicação de incentivos fiscais, criado pelo

Decreto-Lei nº 1.376 de 12/12/1974. Junto com o FINOR, foram também criados o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), para incentivar setores estratégicos da economia nacional.

Este período caracterizou-se como um novo ciclo desenvolvimentista na Região Nordeste que se prolongou até a primeira metade dos anos 1980. Conforme Guimarães Neto (1997) houve uma desconcentração produtiva que não significou, contudo, uma redefinição da divisão tradicional entre as regiões brasileiras. De qualquer forma, ocorreram importantes mudanças na estrutura produtiva das regiões, ampliando-se no Nordeste o grupo de indústrias de bens intermediários, a exemplo do setor químico, petroquímico ou da metalurgia, em detrimento do grupo de bens de consumo não duráveis, até então predominante na Região.

Deve-se notar que os anos 1980 foram marcados por um período de crise econômica brasileira e pela deterioração fiscal e financeira do setor público, comprometendo a efetividade de suas políticas econômicas. Assim, a partir da segunda metade da década, observou-se um “esgotamento do processo de desconcentração” regional, atingindo, de forma especial, a economia nordestina que passou a receber menos recursos do Tesouro Nacional. Para Guimarães Neto (1997), a quase eliminação da capacidade de exercer políticas de desenvolvimento econômico e social, por parte do setor público, além da crescente preocupação com o curto prazo, vinculada tanto à necessidade de aumento da capacidade de pagamento da dívida externa e interna quanto às sucessivas experiências de estabilização, acarretaram a marginalização dos planos regionais de desenvolvimento.

O severo declínio no repasse governamental à Região Nordeste afetou os recursos disponibilizados ao BNB, chegando a comprometer sua saúde financeira. No início da segunda metade dos anos 1980, o BNB viu-se enfrentando dupla crise: financeira e política. A primeira resultante da contração dos recursos disponibilizados para financiamento de atividades de longo prazo e, a segunda, decorrente de críticas feitas ao setor público, em geral, diante da instabilidade econômica nacional e da falta de resultado das políticas adotadas (SANTOS; GOIS, 2012a).

É nesse contexto que se fortalece o reconhecimento da importância da criação de fundos públicos capazes de garantir um fluxo financeiro estável aos bancos de desenvolvimento regionais, de modo a assegurar o cumprimento de seus principais propósitos.

É diante desse quadro e da iminência da elaboração de uma nova Constituição Nacional que a bancada nordestina reuniu esforços para garantir a criação dos recursos constitucionais. Acreditava-se que estes se configurariam em uma fonte segura e estável para financiar o desenvolvimento, condição, até então, não alcançada a partir dos recursos disponibilizados ao BNB. Inicia-se uma mobilização regional pela conquista do FNE que pode ser interpretada, de fato, como uma conquista para a Região Nordeste.

O BNB teve atuação marcante na assessoria parlamentar à bancada nordestina, com o intuito de incluir, na Constituição, em elaboração, dispositivos que favorecessem o Nordeste, restituindo, dentre outras, as prerrogativas abolidas pela Constituição de 1967 que extinguiu o Fundo das Secas.

Para tanto, toda a bancada de constituintes do Nordeste foi mobilizada, tais como os deputados federais Firmo de Castro (Ceará), Osmundo Rebouças (Ceará), Benito Gama (Bahia), Fernando Coelho (Pernambuco), Paes de Andrade (Ceará) e Luis Maia (Piauí). Esta bancada era apoiada por um grupo de trabalho (GT Constituinte), liderado por Walfrido Salmito Filho, ex-diretor do BNB e superintendente da Sudene no período 12/07/78 a 24/09/84. Tiveram participação ativa nesse processo, enquanto funcionários do BNB, o economista Cláudio Ferreira Lima e o jornalista Ribamar Mesquita que contaram com o apoio fundamental do senador Mauro Benevides, à época, primeiro vice-presidente da Assembleia Nacional Constituinte (SANTOS; GOIS, 2012a).

O grupo da bancada nordestina foi ampliado com a formação do bloco parlamentar unindo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esta histórica união das bancadas dos representantes das regiões mais pobres que teve importância decisiva para que fossem aprovados os Fundos Constitucionais de Financiamento, se fortaleceu a partir dos argumentos trazidos por estudos desenvolvidos pelo Etene.

Nesse íterim, o Etene elaborou, em 1987, o documento Análise da Ação do Governo Federal sobre a Economia do Nordeste: balanço da entrada e saída de recursos no período 1980-85. Este estudo, publicado pelo BNB, foi amplamente divulgado, principalmente entre os parlamentares constituintes, contribuindo para melhor compreensão sobre o grave problema das disparidades regionais existentes no País.

Deve-se destacar, ainda, na mobilização pelo FNE, a contribuição da Associação dos Funcionários do BNB (AFBNB) que desde a sua criação, em 1986, defendia que a obtenção de um fluxo estável de recursos fortaleceria a sua atuação na Região, contribuindo para combater as desigualdades regionais e amenizar a dívida social do País com o Nordeste. Dentre suas ações, realizou coleta de assinaturas para uma emenda popular, entregue à Assembleia Nacional Constituinte, propondo tratamento diferenciado para a Região. A “Emenda Popular 70” teve 40 mil assinaturas e compôs as forças mobilizadas em torno da criação do FNE.

Assim, o FNE, bem como o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) foram criados na promulgação da Constituição Federal, de 15/10/1988, Artigo 159, inciso I, alínea c) que estabelece que três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados deverão ser destinados ao atendimento do setor produtivo das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.

A regulamentação do referido Art. 159 se deu por meio da Lei nº 7.827, de 27/09/1989, cujo Projeto de Lei 1710/1989, apresentado em 15/03/1989, foi de autoria do deputado federal Firmo de Castro do Ceará. Coube à Região Nordeste uma parcela maior na distribuição dos recursos (1,8% para o FNE, 0,6% para o FCO e 0,6% para o FNO) em função de critérios eminentemente técnicos, relativos à população, superfície e renda *per capita*.

Assim, os Fundos Constitucionais foram elaborados com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento socioeconômico das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento (BRASIL, 1989).

FOTOGRAFIA 1 – Presidente da República em Exercício Paes de Andrade Sanciona a Lei que Regulamenta os Fundos Constitucionais (27/09/1989)



Fonte: BNB, Acervo Histórico.

Ressalta-se aqui a particularidade da criação dos Fundos Constitucionais no que se refere ao aporte de recursos que não se confunde com os recursos próprios das respectivas instituições financeiras gestoras, no caso o BNB, o Banco da Amazônia e o Banco do Brasil. Além disso, esses recursos não substituem outras fontes oriundas do Governo Federal para as referidas regiões. Os recursos dos Fundos não retornam em cada exercício ao orçamento do Governo Federal, constituindo-se, portanto, em fontes permanentes de financiamento, cuja alimentação se dá principalmente pelos aportes anuais do Tesouro Nacional e pelos reembolsos dos financiamentos contratados com os tomadores de crédito.

Em linhas gerais, os recursos do FNE se destinam ao fortalecimento e à modernização da infraestrutura produtiva, à melhoria das tecnologias de produção e de gestão, à ampliação do fluxo turístico e à diversificação das atividades em todos os setores, associados à preservação e conservação do meio ambiente, visando contribuir para ampliação da competitividade empresarial nordestina e para elevação dos níveis de emprego e renda da Região (BRASIL, 1989). Os programas de financiamento do FNE abrangem os setores agropecuário, industrial, agroindustrial, turismo, infraestrutura e o setor de comércio e serviços. Em termos de alcance geográfico, os recursos do FNE se destinam a financiar empreendimentos produtivos localizados em toda a área de atuação da Sudene, compreendendo os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além do norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Analisando a redação Constitucional, em artigo do Jornal Gazeta Mercantil, o então presidente do BNB, à época da elaboração da Constituição, José Pereira e Silva afirmou que a nova Carta resultou em dois principais benefícios para o Nordeste e demais áreas pobres do País. O primeiro e, talvez, mais relevante referiu-se a maior consciência política quanto à necessidade de uma estruturação harmoniosa da ordem econômico-social, libertando o País das inconveniências e distorções provocadas pelas disparidades inter-regionais. O segundo relaciona-se ao fato de que pela primeira vez na história do Brasil, o texto constitucional incluiu um

conjunto de dispositivos, formando um arcabouço jurídico-institucional capaz de permitir tratamento especial às áreas pobres e levar o País a um novo modelo de desenvolvimento regional (SILVA, 1988).

Segundo Silva (1998), a questão regional foi contemplada em qualquer de seus aspectos na Constituição, do financeiro ao institucional. Destes, três merecem especial atenção: i) a maior autonomia política e financeira conferida aos estados e municípios através da descentralização do sistema tributário e do aumento dos fundos de participação dos estados e municípios; ii) o fortalecimento dos organismos regionais de planejamento e ação setorial (Sudene, Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, Sudeco (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste), DNOCS (Departamento Nacional de Obras contras as Secas), Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba) e outros) via institucionalização dos planos regionais de desenvolvimento, regionalização orçamentária, manutenção do sistema de incentivos fiscais e destinação de recursos especiais para irrigação e iii) o fortalecimento do sistema financeiro regional para apoiar as atividades produtivas por meio de programas especiais de financiamento, visando, sobretudo, aos setores rural e às pequenas e médias empresas. Este último refere-se aos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Assim, relatar a história dos 25 anos do FNE envolve todo o contexto de sua criação, desde as mobilizações populares até o conjunto de conquistas constitucionais que beneficiou a Região Nordeste, o norte de Minas e o norte do Espírito Santo. Tais conquistas, se não alcançaram o patamar ideal, representam avanço considerável em relação às condições favoráveis à estruturação de bases necessárias a novas conquistas para toda essa área de atuação do FNE.

3 HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DO FNE: PROGRAMAÇÕES ANUAIS

Desde a criação do FNE é manifesta a reflexão sobre qual a melhor forma de aplicá-lo, de modo a não só potencializar a sua ação, mas a, de fato, transformar a economia nordestina, contribuindo para a melhoria de vida da população da Região Nordeste.

Durante esses 25 anos de criação, vários aspectos, legais e de gestão impactaram o processo de planejamento da aplicação dos recursos anuais disponibilizados pelo Tesouro Nacional, assim como a forma de encaminhamento da operacionalização das disponibilidades orçamentárias, os quais visavam a uma arquitetura técnico-gerencial adequada à responsabilidade de utilizar recursos públicos escassos e com grande demanda.

A Lei 7.827/1989, de regulamentação do FNE, define o BNB como responsável pela administração do Fundo e estabelece a obrigatoriedade, pelo Banco, de propor uma programação de utilização de recursos para cada exercício, seguindo o marco regulatório do FNE. Tal marco regulatório consiste em um conjunto de leis, decretos, portarias e resoluções, externo ao BNB que determina os direcionamentos que norteiam a ação de crédito com recursos do Fundo.

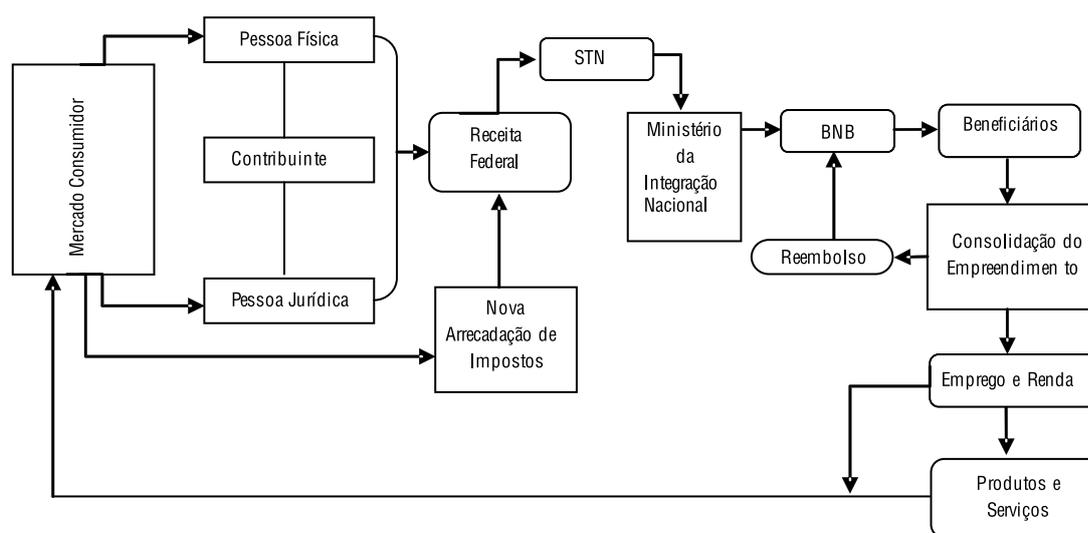
Para melhor compreensão da evolução do FNE, é importante conhecer o fluxo da disponibilização e reatualização de recursos.

Os recursos do FNE são transferidos pelo Tesouro Nacional diretamente ao BNB, administrador do fundo, o qual financia projetos produtivos que incrementam a atividade econômica e possibilitam a geração de emprego e renda, contribuindo, conseqüentemente, para o crescimento da arrecadação de IR e IPI e, assim, tem-se um efeito circular de aumento de disponibilidades para o próprio FNE e também para os demais fundos constitucionais (FCO e FNO).

Além de contar com os valores oriundos da arrecadação (de IR e IPI) e do retorno das operações financiadas (prestação = amortização do principal + juros), os juros incidentes sobre os valores não emprestados correspondem a outra fonte de receita dos fundos.

O fluxograma sintético dos recursos do FNE encontra-se na Figura 1.

FIGURA 1 – Ciclo do FNE



Fonte: Elaboração BNB, Etene.

Considerando o fluxo de recursos do FNE, verifica-se que a dinâmica da economia e o resultado em termos de crescimento da arrecadação de IPI e de IR favorece diretamente a disponibilidade de recursos anuais a serem operados pelo BNB.

3.1 A Evolução da Programação Anual do FNE

Para a elaboração da Programação, o BNB observa também a portaria anual do MI com as diretrizes e prioridades gerais, assim como a Resolução da Sudene com as atividades, áreas e público prioritários, a serem observados na realização dos financiamentos.

A partir do primeiro ano de operacionalização do FNE, tornou-se obrigatória a elaboração de um documento referencial que indicasse os campos de atuação do BNB e norteasse a operacionalização dos recursos financeiros orçados anualmente, que constitui a Programação do FNE.

Assim, desde 1990, a cada ano, em função das situações conjunturais ou de diretrizes estratégicas especialmente vinculadas às políticas públicas do Estado brasileiro, a Programação é elaborada no contexto de um processo participativo que visa garantir o atendimento das prioridades e necessidades da área de atuação do FNE.

Enquanto referencial, destacam-se aspectos da primeira Programação do FNE elaborada pelo BNB, em 1989 e referente ao exercício de 1990. Essa programação, submetida ao Condel/Sudene estava fundamentada nas diretrizes e prioridades estabelecidas no Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste e formada por quinze programas de financiamento, distribuídos em quatro áreas de atuação: social, econômica-tradicional, econômica com alto dinamismo e tecnológica.

Os programas da área social tinham por objetivo apoiar segmentos periféricos da economia, sobretudo os empreendimentos de micro e pequeno portes, rurais ou urbanos, contribuindo para geração de emprego e renda e, assim, para melhoria das condições de vida das populações carentes residentes nessas áreas.

Por sua vez, os programas implantados para a área econômica-tradicional eram voltados para o atendimento a atividades intensivas em fatores de produção locais, e objetivavam, principalmente, modernizar e expandir as atividades tradicionais (industriais e agroindustriais) por meio da concessão de crédito sob condições diferenciadas.

Já a área econômica de alto dinamismo compreendia as atividades (tanto na zona rural quanto na zona urbana) capazes de alavancar o crescimento da economia nordestina, a exemplo da indústria pesada, da produção de bens de capital, de insumos básicos, de complexos de irrigação, dentre outros.

Na área de desenvolvimento tecnológico, a Programação do FNE apresentava programas de crédito de apoio a atividades econômicas de setores de alta tecnologia.

Observa-se, pela primeira programação, a amplitude do apoio dado pelo BNB aos diversos segmentos produtivos, com foco no atendimento diferenciado de suas demandas, numa perspectiva de longo prazo, de inserção social, integração e sustentabilidade produtiva. Para tanto, desde o início da operacionalização dos programas de financiamento, havia um referencial definido em termos de diretrizes e prioridades: o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, conforme estabelecido na regra constitucional.

A Programação do FNE tem passado anualmente por atualizações, sendo criados novos programas, extintos outros, mas sempre com atenção aos princípios que norteiam os Fundos Constitucionais. As mudanças

efetuadas visaram ao bom emprego dos recursos do FNE, à perfeita aderência do FNE à conjuntura econômica observada e às políticas e planos emanados do Governo Federal, assim como a adequação às diretrizes e prioridades definidas para cada exercício.

Vale destacar que a Programação Anual do FNE constitui amplo processo participativo, contando com o aporte de várias unidades técnicas do BNB, tais como: Etene, Centrais de Análise de Projetos, Áreas de Crédito, bem como as Superintendências Estaduais, Rede de Agências.

No âmbito externo, o BNB participa do processo de discussão e definição das diretrizes e condições gerais do MI e das diretrizes e prioridades do Condell/Sudene, ampliando a articulação externa também com os governos estaduais.

3.2 Breve Histórico das Programações de 1990 a 2013

Dado que não se revela objetivo deste trabalho abordar de forma minuciosa o conteúdo de cada Programação Anual, serão relatadas aqui algumas das principais mudanças ocorridas na Programação do FNE ao longo dos 25 anos do Fundo.

A primeira Programação do FNE elaborada já representou um marco importante na operacionalização dos recursos do FNE pelo BNB, demonstrando o reconhecimento da importância dos recursos e a compreensão de que sua aplicação deve ser suportada por embasamento técnico e na perspectiva de uma estratégia de longo prazo, que contempla a dinâmica da estrutura produtiva e social das localidades beneficiárias.

De fato, na década de 1990, houve um esforço no sentido de aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional e, por conseguinte, do modelo de atuação do BNB, com o advento do FNE, para enfrentar os desafios atinentes ao alcance do objetivo maior do BNB que é contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste.

Nessa perspectiva, o BNB, por meio do Etene, iniciou em 1989 a realização de estudo aprofundado³ sobre a Região Nordeste, como forma de subsidiar a elaboração de um planejamento estratégico para o período 1991-1995.

Referido estudo configurou-se numa pesquisa de âmbito macroeconômico intitulada “Diretrizes para um Plano de Ação do BNB – 1991-1995”, que versava sobre os mais variados aspectos da economia do Nordeste, fornecendo indicações técnicas bem fundamentadas sobre a economia regional, dando o suporte necessário à boa aplicação dos recursos confiados ao BNB, sobretudo aqueles relativos ao FNE.

Nesse documento era reconhecida a necessidade de intensificar o ritmo de crescimento econômico da Região, haja vista a constatação de que os níveis de pobreza se elevam nos períodos de baixa atividade econômica e se reduzem nos de maior crescimento. Tal estudo denotava a importância da sinergia entre a academia e a instituição de fomento em prol de um objetivo comum, qual seja o de fomentar o crescimento econômico da Região Nordeste.

3 Esse estudo foi elaborado por uma equipe mista (academia e BNB) composta por mais de 40 técnicos do Banco e de instituições de atuação regional e nacional, a exemplo do Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste (CAEN/UFC); Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE), Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR/UFMG), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre outras instituições de renome.

Vale destacar que esse foco no crescimento econômico não perdia de vista a dimensão social, que caracteriza até hoje a ação do BNB, uma vez que se vislumbra alcançar melhorias contínuas significativas nos indicadores de bem-estar social da Região.

Em função desse estudo, a Programação do FNE 1991 apresentou importantes mudanças significativas em relação à anterior, contemplando, também, uma visão de médio prazo. Sem prejuízo do disposto na legislação, realizou-se um planejamento não apenas para um exercício, mas sim, para os três anos subsequentes (1991-1993).

Assim, a Programação de 1991 serviria também como plano para as programações de 1992, 1993 e 1994, realizando-se, apenas, revisões no planejamento inicial, baseadas no monitoramento dos programas em andamento, e não mais uma programação totalmente nova.

FOTOGRAFIA 2 – Debate sobre o FNE em Belo Horizonte/MG, na sede do BDMG (27/06/1991)



Fonte: BNB, Acervo Histórico.

Dentre as principais mudanças em relação à programação de 1990, podemos destacar as que seguem:

- a) planejamento de médio prazo;
- b) foco nas atividades mais dinâmicas da economia regional, como forma de maximizar os benefícios econômicos e sociais. No âmbito de cada programa, em regulamentação interna, o BNB fazia a diferenciação das atividades/subprogramas nas condições de crédito (limites, encargos, prazos etc);
- c) adoção de zoneamento para todos os programas agrícolas, buscando-se adequar as atividades dinâmicas às áreas mais propícias;

- d) não existência de programas específicos para os portes prioritários do FNE, podendo esses beneficiários serem atendidos em todos os programas, mas com condições diferenciadas nas bases e condições do crédito (menores encargos, maior participação do Fundo etc);
- e) concentração espacial das aplicações de recursos como forma de potencializar a ação do crédito;
- f) utilização do FNE como mecanismo de alavancagem de recursos, entendendo as demais fontes como complementares, frente à insuficiência dos recursos constitucionais para atender à demanda verificada.

Como citado, o planejamento da Programação do FNE 1991 abrangeu, com correções anuais, também os anos de 1992, 1993 e 1994. Em 1992, o BNB realizou uma ação conjunta de diversos órgãos públicos e da iniciativa privada no intuito de transformar a região dos cerrados num grande centro produtor de alimentos e matérias-primas, criando o “Programa de Apoio à Produção de Grãos nos Cerrados Nordestinos”.

Nesse mesmo ano, com o advento da Portaria Interministerial nº 36, de 06/02/1992, o BNB passou a operacionalizar o Programa da Terra, para o qual ficavam destinados 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais para aplicação em projetos de assentamento e colonização aprovados pelo então Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA). Esta portaria foi complementada pela de nº 218, de 27/08/1992, que unificou as normas para operação de crédito do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e dos Fundos Constitucionais, visando à criação de linha especial de crédito para custeio e investimento destinado ao desenvolvimento de atividades nos imóveis de Projetos de Assentamento e Colonização elaborados ou aprovados pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

FOTOGRAFIA 3 – BNB Discute a Programação do FNE 1992 com Representantes dos Estados (23/10/1991)



Fonte: BNB, Acervo Histórico.

Ainda com referência à Programação do FNE 1992, destaca-se a criação do Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda do Nordeste do Brasil (PROGER) a partir de uma proposta do BNB ao Governo Federal. Referido programa objetivava gerar emprego e renda junto a pequenos empreendedores por meio de fomento à produção, à capacitação e à infraestrutura.

Assim como em 1991 e 1992, as diretrizes da Programação do FNE 1993 foram mantidas, principalmente, a que enfoca o FNE como instrumento para o crescimento econômico regional. A partir de 1993, a fim de aperfeiçoar o processo de programação, o BNB criou o Fórum Consultivo Empresarial do FNE. Por meio desse Fórum, o Banco promovia o intercâmbio de informações e experiências com as classes empresariais nordestinas.

Com base nessas mesmas diretrizes, a Programação do FNE 1994 foi embasada, sendo seu grande diferencial a instituição do Programa de Apoio ao Turismo Regional (Proatur), o qual tinha como objetivo geral promover crédito aos pequenos e micro empreendimentos como forma de melhor integrá-los ao complexo turístico regional, colaborando para elevação da oferta de emprego e melhoria da distribuição de renda. Assim, o Setor Turismo, que até então não era atendido diretamente com recursos do FNE, passa a ser contemplado na programação a partir de 1994.

Sistematicamente, a Programação do FNE visa incorporar as prioridades econômicas estaduais. Na Programação de 1995, além do Fórum Consultivo Empresarial do FNE e de outras ações já implantadas, merece destaque a criação pela Resolução Condell/Sudene, de 29/07/1994, da definição de Áreas-Programa Prioritárias⁴, em âmbito estadual, para fins de financiamento do FNE.

Importante destacar que a concessão de rebates sobre juros e correção monetária, instituída pela Lei nº 7.827/1989, passou, a partir de 1995, a ser realizada de forma mais seletiva, tornando a Programação do FNE mais aderente àquele dispositivo legal e tornando mais eficiente a alocação de recursos do FNE. Assim, dado que a Lei estabelecia que atividades prioritárias e de relevante interesse para o desenvolvimento econômico e social da Região poderiam ser financiadas pelo Fundo, a Programação estabeleceu diferentes faixas de prioridades e de rebates sobre os encargos financeiros, de acordo com a natureza do empreendimento, a finalidade dos financiamentos, a localização e o porte da empresa financiada.

Por exemplo, no âmbito do Setor Industrial, foram elencados alguns critérios para concessão de rebates, tais como a atividade se caracterizar como uma vocação estadual, possuir bom desempenho ou poder de competitividade em nível regional ou nacional, dentre outros.

Outro ponto que merece destaque na Programação do FNE de 1995 diz respeito à taxa de juros. A Lei nº 7.827/1989, que limitava a taxa de juros máxima a 8% ao ano, foi alterada pela Lei nº 9.126/1995. Desse modo, a partir de julho de 1995, foi adotada a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) como taxa de juros na concessão de financiamento com recursos dos Fundos Constitucionais.

Para o seu sétimo ano de operação, o FNE incorporou novos paradigmas e adotou novas políticas. Assim, a Programação do FNE 1996, por meio da montagem de seus programas de financiamento, buscou atender às diretrizes da então Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, do Governo Federal.

⁴ Resumidamente, a Área-Programa consistia na eleição (por parte dos Estados com base em critérios objetivos definidos pela Sudene) de uma única microrregião geográfica por Estado, localizada fora do semiárido e da região metropolitana ou submetropolitana, a qual passava a gozar de vantagens maiores do que as destinadas às áreas fora do semiárido e menores do que as região semiárida.

FOTOGRAFIA 4 – Reunião com Secretários de Estado do Nordeste sobre o FNE (07/08/1995)



Fonte: BNB, Acervo Histórico.

Importante também destacar que a Programação do FNE também se orientava pelo Plano de Desenvolvimento Regional Integrado (PDRI)⁵, elaborado pela Sudene e que sugeria uma ação sistêmica do Governo Federal na Região:

Essa nova postura deverá qualificar a política regional, tornando-a mais agressiva e eficaz quanto à necessidade de implementar um ritmo de crescimento econômico acelerado e redistributivo, com elevado grau de sustentabilidades social e ambiental (BNB, 1996).

Assim, pode-se observar uma importante mudança na Programação 1996, a qual passa a contemplar, além do crescimento econômico - já presente nos princípios básicos das programações anteriores-, a internacionalização da economia e a competitividade da indústria, qualificando ainda mais a ação desenvolvimentista do FNE e do próprio BNB.

Já para 1997, a tônica adotada em 1996 foi intensificada, principalmente, pela criação do projeto do BNB denominado Reorientação da Rede de Agências. Na década de 1990, o BNB elaborou uma matriz de atividades, dispostas segundo o grau de importância para a economia do Nordeste e de cada um dos estados atendidos. Esse processo contou com a participação de secretarias de governos estaduais e, posteriormente, das agências, as quais ajustaram sua forma de atuação a partir das prioridades identificadas.

5 Os investimentos no PDRI/NE foram programados com enfoque espacial, de modo a se obter a máxima eficiência na alocação dos recursos públicos, por meio do direcionamento desses recursos para áreas selecionadas, beneficiando segmentos com reconhecida vantagem competitiva e de maior poder de propagação dos investimentos no tocante à geração de emprego e renda.

No que tange aos programas de financiamento, a principal mudança observada na Programação do FNE para o exercício de 1997 foi a criação do Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente (FNE Verde), o qual contemplava os setores rural e industrial. Classificado como programa especial, o FNE Verde tem como objetivo geral apoiar atividades ambientais produtivas e as demais atividades produtivas atendidas pelo BNB, com vistas à conservação e controle do meio ambiente.

Embora a Programação de 1997 não explicitasse a possibilidade de financiamento pelo FNE de atividades agropecuárias no âmbito do recém-criado Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)⁶, o BNB já havia contratado operações com o público beneficiário desse Programa.

Em 1998, as bases da Programação de 1997 foram mantidas. Em consonância com o Governo Federal, a Programação trazia a possibilidade de o BNB utilizar recursos do FNE no financiamento de atividades agropecuárias nos moldes do Pronaf.

Destaca-se que ao fim de 1998, a taxa de juros dos Fundos Constitucionais foi alterada pela segunda vez. A Medida Provisória Nº 1.727, de 06/11/1998, substituiu a TJLP, a partir de 1º de dezembro de 1998, pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV) acrescida da taxa efetiva de juros de oito por cento ao ano.

A estratégia de priorização de atividades adotada desde 1996, que foi determinante na definição do mercado-alvo das agências do BNB em cada município, a partir daquele ano, continuou sendo importante em 1999 e 2000.

Destaca-se que, embora o Pronaf tenha sido criado em junho de 1996 e o BNB já financiasse os prona-fianos⁷ com recursos do FNE, apenas na Programação do FNE para o exercício de 2000 esse programa foi implantado oficialmente como Programa Especial. O Pronaf viria a se tornar um dos mais importantes programas de crédito operacionalizados pelo BNB, não apenas pelo alto volume de crédito aportado a cada ano, mas também por sua grande importância social na economia da Região.

Em 2000, a taxa de juros dos Fundos Constitucionais foi novamente alterada. A Medida Provisória nº 1.988-16, de 13 de Janeiro de 2000 (reeditadas várias vezes até ser convertida na Lei nº 10.177/2001), segmentou as taxas de juros dos Fundos Constitucionais de acordo com o setor da operação (se rural, industrial, agroindustrial, de infraestrutura e de turismo) e o porte do tomador.

Por sua vez, a Programação do FNE para o ano de 2001 apresentou como grandes diferenciais as seguintes mudanças:

- a) criação do Programa FNE Comércio e Serviços. A Lei nº 10.177/2001 modificou a Lei nº 7.827/1989, possibilitando o financiamento de empreendimentos do Setor de Comércio e Serviços a partir daquele ano, mas limitando a alocação de recursos nesse setor de atividade a 10% do orçamento do Fundo a cada ano:

Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos comerciais e de serviços até o limite de dez por cento dos recursos previstos, em cada ano, para os respectivos Fundos” (§ 3º do Artigo 4º da Lei nº 7.827/1989).

6 O Pronaf foi criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de Junho de 1996 com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.

7 Assim chamados os beneficiários do Pronaf.

b) *adoção de bônus de adimplência de 25% (sobre a taxa de juros) para empreendimentos localizados no semiárido e de 15% para os localizados nas demais regiões atendidas pelo FNE:*

(...) serão concedidos bônus de adimplência de vinte e cinco por cento para mutuários que desenvolvem suas atividades na região do semiárido nordestino e de quinze por cento para mutuários das demais regiões, desde que a parcela da dívida seja paga até a data do respectivo vencimento” (§ 5º do Artigo 1º da Lei nº 10.177/2001).

Conforme informado neste trabalho, antes já existia a concessão de bônus e rebates, sendo proposto pelo BNB ao Condel/Sudene a cada ano para aprovação. Agora, ficava estabelecido em Lei, garantindo um diferencial competitivo aos empreendimentos localizados no semiárido.

Foi também por meio da Lei nº 10.177/2001 que os Fundos Constitucionais passaram a financiar empreendimentos do Setor de Infraestrutura econômica, limitando também a alocação de recursos nesse setor a 10% do orçamento anual de cada Fundo:

Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos não governamentais de infraestrutura econômica até o limite de dez por cento dos recursos previstos, em cada ano, para os respectivos Fundos (§1º do artigo 4º da Lei nº 10.177/2001).

Assim como nos anos que sucederam 1995, para 2002 a Programação do FNE continuou considerando a priorização de atividades consubstanciadas a partir de um processo participativo que envolvia a área técnica do BNB, a rede de agências, secretarias estaduais de governo e a sociedade civil organizada, definindo o mercado-alvo das agências em cada município.

Além da seleção do mercado-alvo do BNB em cada município, destaca-se que outros instrumentos adotados pelo Banco em anos anteriores foram fundamentais para ampliar a sua capilaridade e elevar as aplicações do FNE, a exemplo do Agente de Desenvolvimento, da Agência Itinerante, do Farol do Desenvolvimento e dos Projetos Estruturadores (Polos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste, Programa Especial de Fomento às Exportações etc).

A programação para o ano de 2003, por sua vez, traz como novidade a explicitação do apoio à atividade de infraestrutura com o Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste (FNE Proinfra), em conformidade com a recomendação do Ofício N° 444/MI, de 12/08/2002, do MI.

O principal objetivo do Proinfra é aumentar a competitividade de empreendimentos produtivos da Região por meio da implantação ou melhoria dos serviços de infraestrutura econômica. Também é destaque na programação para o ano de 2003, o apoio ao artesanato regional, como atividade empregadora e de contenção do êxodo rural, de alto relevo social e integrada à cadeia produtiva do Turismo. Na programação desse ano, ainda são mantidos o conceito de mercado-alvo e de priorização das atividades econômicas, assim como os instrumentos de ampliação da capilaridade do BNB, tais como aqueles referenciados na Programação de 2002, além de Fórum de Clientes e Parcerias Empreendedoras.

Destacam-se, ainda, na Programação de 2003, algumas modificações importantes no Programa FNE Verde que estabelecem prazos de financiamento maiores, não exigência dos requisitos de competitividade e novos limites de financiamento, numa tentativa de tornar o Programa mais atrativo aos empreendedores.

A programação para o ano de 2004 trouxe importantes inovações. Nesse ano, foi feita uma revisão dos aspectos formais da apresentação da programação, a fim de torná-la mais objetiva, facilitando a sua leitura e análise. Um dos aspectos desse aperfeiçoamento foi a inserção, em cada programa de financiamento, dos respectivos limites, encargos financeiros e prazos.

Destacam-se a revisão dos limites de financiamento e dos critérios para enquadramento de porte de beneficiários, ampliando-se o potencial de apoio do FNE às especificidades da Região. Houve, também, a criação de novos programas baseados nas prioridades estabelecidas pela política de desenvolvimento do Governo Federal, tais como o Pronaf Semiárido e Pronaf Pesca e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca no Nordeste (FNE Aquipesca). Propôs-se, também, o financiamento com condições privilegiadas para os projetos destinados à produção de bens manufaturados e semimanufaturados destinados à exportação.

Outra inovação importante, na Programação de 2004, foram os planos de aplicações estaduais, a serem anexos a cada Programação, elaborados a partir de reuniões de trabalho com lideranças públicas e privadas de cada estado da área de atuação do FNE, em eventos coordenados pelo BNB, conjuntamente com o MI. Esses planos configuram-se importantes instrumentos de planejamento e ação para o BNB.

Na programação de 2005 houve inovações quanto aos programas do Pronaf. Em 2004, constavam os programas dos grupos A, C, D, Agregar, Integrado Coletivo, Floresta, Semiárido e Pesca. Em 2005, novos programas foram agregados, como o dos grupos C, E e A/C, assim como Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroindústria, Pronaf Custeio de Agroindústrias Familiares, Pronaf Agroecologia e Pronaf Recuperação da Unidades Familiares dos Agricultores Assentados.

Também foram alterados, na Programação de 2005, os limites de endividamento, conforme apresentado no Quadro 1.

QUADRO 1 – Limites de Aplicação por Beneficiário

Limites de aplicação por beneficiário	2004 (%)	2005 (%)
O total dos valores contratados por empresa não poderá exceder o patrimônio líquido do FNE	1	1,5
O total contratado por grupo econômico não poderá exceder o patrimônio líquido do FNE	1,5	2,0
Para projetos estratégicos de desenvolvimento regional, ou de infraestrutura, ou de indústria de base, ou estruturadores de cadeias produtivas regionais, os limites acima poderão ser ultrapassados, até o limite máximo de financiamento concedido não excedendo o patrimônio líquido do FNE	2,0	4,0

Fonte: BNB, Etene.

Um destaque importante na Programação de 2005 foi a inserção do orçamento para mesorregiões da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para as mesorregiões da Chapada do Araripe, Vale do Jequitinhonha/Mucuri, Xingó e Chapada das Mangabeiras.

Merece menção também a observação quanto ao Pronaf seguir regras específicas, estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), podendo sobrepor-se às condições estabelecidas neste documento para os programas do FNE.

Na Programação de 2006, o destaque principal é a adoção nos limites de financiamento de percentuais diferenciados considerando o referencial definido na PNDR de priorização de áreas de menor renda e de menor dinamismo. Ainda na programação desse ano, nas projeções para o financiamento nas mesorregiões prioritárias foram indicadas quais seriam as atividades prioritárias.

Outra alteração na Programação de 2006 foi a elevação do limite para apresentação de projeto ou proposta de financiamento elaborados no módulo simplificado do Sistema de Elaboração e Análise de Projetos (SEAP), o qual passou de R\$35,0 mil em 2005 para R\$50,0 mil em 2006.

A Programação do FNE de 2007 apresentou muitas inovações. Na realidade, a programação desse ano completou um ciclo de simplificação de normas e ampliação das possibilidades de financiamento, que resultaram em incremento substancial dos financiamentos no período 2003-2006.

As inovações incorporadas à Programação, no referido exercício, foram fundamentais para a elevação do montante anualmente financiado. Este passou, a preços correntes de R\$ 254,0 milhões em 2002 para R\$ 1,0 bilhão em 2003, iniciando uma série de incrementos, de tal modo que, em 2006, o BNB atingiu um total de R\$ 4,2 bilhões em financiamentos no ano.

Em sintonia com os papéis e diretrizes definidos para o BNB na elaboração da Programação Anual do FNE, destacam-se para o ano de 2007 algumas iniciativas inovadoras tais como:

- a) a construção das projeções de financiamentos a partir das agências do BNB nos municípios, valores esses que foram analisados e consolidados pela respectiva Superintendência, compondo a proposta preliminar para o estado, a ser submetida à análise dos parceiros em encontros de trabalho; e
- b) a participação presencial de representantes da Diretoria de Gestão do Desenvolvimento do BNB e do MI nos encontros de trabalho com instituições parceiras nos onze estados sobre projeções de financiamentos do FNE para 2007.

A Programação de 2007 foi elaborada tomando por base a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que foi institucionalizada pelo Decreto Nº 6.047, de fevereiro de 2007, mas o BNB, sob orientação do MI, já incluiu na Programação desse ano as prioridades gerais, setoriais e espaciais.

Um aspecto inovador na Programação de 2007 foi a apresentação de destaques a temas específicos, tais como, inovação tecnológica e cooperativas de crédito. No caso da inovação tecnológica, além dos instrumentos já disponíveis como o Fundo Nordeste Empreendedor, o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundeci) e o Prodetc, propunha-se a criação do Programa FNE Inovatec, com o objetivo de suprir a necessidade de recursos com conceito de capital de risco, do tipo *venture capital* e fundos *private equity*.

No caso das cooperativas de crédito, se propunha a realização de um projeto-piloto baseado na metodologia do Programa Agroamigo, visando à ampliação de financiamentos com agricultores familiares e microempreendedores.

Na Programação de 2007 houve o aumento dos limites para definição de porte de produtores (Renda Agropecuária Bruta Anual) no FNE Rural, conforme Quadro 2.

QUADRO 2 – Limites para Definição de Portes (2007)

Valores em R\$ 1,00

Porte de Produtores	2006	2007
Mini	Até 80.000	Até 110.000
Pequeno	Acima de 80.000 até 160.000	Acima de 110.000 até 220.000
Médio	Acima de 160.000 até 1.000.000	Acima de 220.000 até 1.400.000
Grande	Acima de 1.000.000	Acima de 1.400.000

Fonte: BNB, Etene.

Também foram ajustados os valores relativos à receita operacional bruta para efeito da classificação para o FNE Industrial, Agroindustrial, Turismo, Infraestrutura e Comércio e Serviços.

Ainda na Programação de 2007 foram incluídas duas mesorregiões, a do Bico do Papagaio e a do Seridó; e também uma nova referência, a qual tratava da distribuição dos percentuais de aplicação de recursos do FNE por porte de produtores, sendo que nesse ano específico o percentual definido para o segmento Mini, Micro e Pequeno foi de 39%.

Também sofreram alterações na programação FNE 2007 os limites de endividamento, voltando à posição de anos anteriores, conforme Quadro 3.

QUADRO 3 – Limites de Aplicação por Beneficiário

Limites de aplicação por beneficiário	2006 (%)	2007 (%)
O total dos valores contratados por empresa não poderá exceder o patrimônio líquido do FNE	1,5	1,0
O total contratado por grupo econômico não poderá exceder o patrimônio líquido do FNE	2,0	1,5
Para projetos estratégicos de desenvolvimento regional, ou de infraestrutura, ou de indústria de base, ou estruturadores de cadeias produtivas regionais, os limites acima poderão ser ultrapassados, até o limite máximo do patrimônio líquido do FNE.	4,0	3,0

Fonte: BNB, Etene.

Destaca-se ainda sobre a Programação de 2007 a inserção da relação de agências do BNB, assim como da relação dos municípios passíveis de atendimento com recursos do FNE nos estados, com indicação de classificação segundo a tipologia da PNDR.

No exercício de 2008, para a elaboração da programação, o BNB considerou também o Plano Plurianual do Governo Federal (PPA 2008/2011), a PNDR e o Plano Safra do Governo Federal, incorporou contribuições diretas encaminhadas por ministérios, órgãos governamentais, movimentos sociais e parceiros locais, além das diretrizes legais dos fundos constitucionais (Leis 7.827/89 e 10.177/01 e Lei Complementar 125/07).

Destaca-se no PPA 2008/2011 a indicação de diversos programas e ações convergentes com o compromisso do BNB de promover a inclusão social por meio da ação creditícia, a exemplo do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (interministerial), Programa de Recuperação e Sustentabilidade da Pesca da Lagosta, da então Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP); Programa Luz para Todos, do MME (Ministério das Minas e Energia); Programa de Regionalização do Turismo, do MTur (Ministério do Turismo); Programa Territórios de Cidadania e Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário); Programa de Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar, da CONAB; e do Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec), do MinC (Ministério da Cultura) e SEPM; Programa de Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas e Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), do MDIC (Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio), dentre outros.

Uma das inovações na Programação FNE 2008 foi a inclusão do Programa Pronaf Eco e a criação do FNE Procultura, que visava integrar e induzir, de forma competitiva, o desenvolvimento da Economia da Cultura. O Procultura ficou vinculado ao Setor Industrial/Agroindustrial.

Na programação de 2009 houve o aumento dos limites para definição de porte de produtores (Renda Agropecuária Bruta Anual) no FNE Rural, conforme Quadro 4.

QUADRO 4 – Limites para Definição de Porte (2008)

Valores em R\$ 1,00

Porte de Produtores	2008	2009
Mini	Até 110.000	Até 150.000
Pequeno	Acima de 110.000 até 220.000	Acima de 150.000 até 300.000
Médio	Acima de 220.000 até 1.400.000	Acima de 300.000 até 1.900.000
Grande	Acima de 1.400.000	Acima de 1.900.000

Fonte: BNB, Etene.

Não houve alterações nos valores relativos à receita operacional bruta para efeito da classificação para o FNE Industrial, Agroindustrial, Turismo, Infraestrutura e Comércio e Serviços.

Nessa programação foi incluída a tabela relativa aos limites de financiamento para aquisição de matérias-primas, insumos e formação de estoques.

Em relação às alterações relativas aos programas de financiamento, objetivando atender a orientações das políticas nacionais de apoio à microempresa, foi criado o FNE Microempresa, o qual perpassava os setores Industrial, Agroindustrial, Turismo e Comércio e Serviços.

Outras modificações que merecem destaque foram: criação do Programa de Financiamento à Regularização e Recuperação de Áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente Degradadas (FNE Pró-Recuperação Ambiental); ampliação das linhas do Pronaf, com a inclusão do Pronaf Mais Alimentos.

No tocante à forma de apresentação das estimativas de aplicação de recursos na Programação do FNE 2009, destacam-se:

- a) a inclusão de tabela com a projeção de valores para as atividades e/ou setores priorizados pelo Condel/Sudene;

- b) inclusão de tabela com a projeção de valores para as atividades econômicas selecionadas pela estratégia de desenvolvimento territorial do BNB (ação desenvolvida por meio da atuação do Agente de Desenvolvimento).

Na programação do FNE de 2010, um dos aspectos relevantes é a utilização pelo BNB da possibilidade de repasse de recursos do FNE ao Banco Administrador para compor o orçamento anual, conforme Artigo 9º-A, da Lei Nº 7.827/1989, o qual foi realizado no montante de R\$ 600,0 milhões.

Além disso, abaixo, listamos as inovações inseridas na programação no ano de 2010:

- a) inclusão de tabela de projeção de aplicação de recursos no semiárido;
b) criação do Programa de Financiamento à Inovação (FNE Inovação).

Para 2011, a programação do FNE passou por várias modificações. A fim de atender à política do Governo Federal, foi instituído o programa FNE Empreendedor Individual (FNE EI). Nesse ano foi extinto o programa FNE Pró-Recuperação Ambiental, passando o programa FNE Verde a ser denominado Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental

Foram, ainda, inseridas as seguintes inovações na programação do FNE no ano de 2011:

- a) inclusão de projeção de aplicação de recursos para a mesorregião de Águas Emendadas;
b) ajuste na forma de apresentação da tabela de aplicação por setor de atividade e programas de financiamento, com a formação de grupos, quais sejam os Programas Setoriais, formados pelos programas Pronaf, FNE Rural (Agricultura, Pecuária), FNE Aquipesca, FNE Profrota Pesqueira, FNE Industrial, FNE Agrin, FNE Proatur, FNE Comércio e Serviços e FNE Proinfra; e os Programas Multissetoriais, formados pelos programas FNE Inovação, FNE Verde, FNE Procultura, FNE MPE e FNE EI.

Ainda na programação de 2011, ocorreram alterações importantes com relação à classificação dos produtores, com a criação de uma nova faixa, a qual traz um referencial solicitado durante anos pelo BNB, tendo em vista a existência de parâmetros diferenciados em relação ao porte de produtores rurais e de empresas entre o BNB e o BNDES. Assim, além da alteração dos valores para efeito de classificação dos produtores/empresas foi criado o porte denominado Pequeno-Médio, tanto para produtores rurais quanto para empresas formais.

A classificação quanto ao porte de produtores (Renda Agropecuária Bruta Anual) no FNE Rural 2011 está apresentada no Quadro 5.

QUADRO 5 – Limites para Definição de Portes (2011)

Valores em R\$ 1,00

Porte de Produtores	2010	2011
Mini	Até 150.000	Até 240.000
Pequeno	Acima de 150.000 até 300.000	Acima de 240.000 até 2.400.000
Pequeno-Médio		Acima de 2.400.000 até 16.000.000
Médio	Acima de 300.000 até 1.900.000	Acima de 16.000.000 até 90.000.000
Grande	Acima de 1.900.000	Acima de 90.000.000

Fonte: BNB, Etene.

Os valores relativos à receita operacional bruta para efeito da classificação para o FNE Industrial, Agroindustrial, Turismo, Infraestrutura e Comércio e Serviços foram igualados aos da área rural (FNE Rural).

Considerando as alterações na classificação de porte de produtores/empresas, houve alterações também nos limites de financiamento, sendo afetados os portes médio e grande, nos municípios de tipologia Alta Renda.

Finalmente, a partir da programação FNE 2011 a tabela de financiamento por porte de beneficiário, expressa em percentuais de aplicação, passou a ser apresentada em um novo formato, configurando dois segmentos, os relativos aos portes Mini/Micro/Pequeno e Pequeno-Médio e aqueles relativos aos portes Médio e Grande. Atendendo ao referencial de priorização aos pequenos, a distribuição percentual estabeleceu que para os portes Mini/Micro/Pequeno e Pequeno-Médio o indicador seria de 51%, sendo estabelecido um percentual mínimo de 20% para aqueles beneficiários com faturamento até R\$ 2,4 milhões (Mini/Micro/Pequeno).

Já para os empreendimentos de médio e de grande portes, o percentual ficou em 49%, sendo limitada a participação dos beneficiários com faturamento acima de R\$ 90,0 milhões (grande porte), também, a 20% das disponibilidades do FNE para o exercício.

Para a programação do FNE 2012, tendo em vista a ocorrência de grave escassez de água na área de atuação do FNE, e atendendo à determinação do MI, foi criado o Programa FNE Seca, específico para esse evento e composto dos seguintes programas: o FNE Semiárido Seca/2012 e o FNE Seca-2012/Não Pronaf.

O objetivo do Programa FNE Seca era promover a recuperação ou preservação das atividades de produtores rurais e das atividades de empreendedores afetados pela seca ou estiagem na área de atuação da Sudene, em municípios com decretação de situação de emergência reconhecida pelo MI.

Da mesma forma, considerando a importância do apoio à utilização da água de forma produtiva e racional foi criado o Programa de Financiamento à Agricultura Irrigada (FNE Irrigação).

Também foram inseridas as seguintes inovações na programação do FNE para o exercício de 2012:

- a) alteração da tabela de projeção de aplicação por setores/atividades econômicas e programas de financiamento, com a saída do FNE Pronaf do segmento de programas setoriais passando a integrar o segmento dos programas multissetoriais;
- b) extinção do programa FNE Cultura;
- c) inclusão da tabela de projeção de aplicação para as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs/PNDR);
- d) inclusão da tabela de projeção de aplicação por sub-regiões do semiárido (PNDR);
- e) inclusão da tabela de projeção de aplicação por sub-regiões do semiárido (PNDR).

Vale destacar que, em função de Resolução do Banco Central do Brasil nº 4.149, de 25/10/2012, estabeleceu-se para operações de investimento, inclusive com custeio ou capital de giro associado, a taxa de juros seria de 2,94% a.a. independente do porte do beneficiário, desde que contratadas no período de 1º de outubro a 31 de dezembro de 2012. Além disso, essa resolução fixou o bônus de adimplência do FNE 15,0% sobre os juros, não existindo bônus diferenciado para a região do semiárido.

No ano de 2012, por conta da Resolução CMN nº 4.147/2012, das determinações contidas na Lei 12.716/2012 e da Resolução Condrel/Sudene nº 057/2012, foram consideradas, para efeito da distribuição dos recursos na tabela de estimativa de recursos para 2012, projeção de valores para liquidação de operações de

crédito rural de custeio e investimento. Internamente, esse programa de renegociação de dívidas passou a se chamar Programa para a Recuperação da Capacidade de Investimento no Setor Rural (Procir).

Ainda no exercício de 2012, foram realizados ajustes na classificação de beneficiários do FNE, em observância à atualização dos limites de classificação de micro e pequenas empresas, estabelecida pela Lei Complementar 139, de 10/11/2011. Esta atualização refletiu-se em ajustes nos limites de classificação dos portes Mini, Micro, Pequeno e no limite inferior de classificação do porte Pequeno-Médio.

Assim, a definição do porte de empresas e produtores para os setores rural e não rural ficou com a configuração apresentada no Quadro 6.

QUADRO 6 – Limites para Definição de Porte (2012)

Valores em R\$ 1,00

Porte de Produtores	2011	2012
Mini	Até 240.000	Até 360.000
Pequeno	Acima de 240.000 até 2.400.000	Acima de 360.000 até 3.600.000
Pequeno-Médio	Acima de 2.400.000 até 16.000.000	Acima de 3.600.000 até 16.000.000
Médio	Acima de 16.000.000 até 90.000.000	Acima de 16.000.000 até 90.000.000
Grande	Acima de 90.000.000	Acima de 90.000.000

Fonte: BNB, Etene.

A programação do FNE para 2013, assim como a de 2012, foi impactada pela edição da Medida Provisória nº 581, de 20/09/2012, a qual disciplinou que os encargos financeiros e os bônus de adimplência do FNE e dos demais fundos constitucionais de financiamento passaram a ser definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), por meio de proposta do MI, observadas as orientações da PNDR. Assim, na Resolução do CMN nº 4.181, de 07/01/2013 foram definidos os referidos encargos financeiros e bônus de adimplência para o exercício de 2013.

Da mesma forma que em 2012, na programação de 2013 por conta da Resolução CMN nº 4.147/2012 e das determinações contidas na Lei 12.716/2012 e da Resolução Condel/Sudene nº 060/2012, foram consideradas, para efeito da distribuição dos recursos na tabela de estimativa de recursos para 2013, projeção de valores para liquidação de operações de crédito rural de custeio e investimento.

Uma inovação importante na programação do FNE 2013 foi a alteração dos limites de financiamento, estabelecendo uma nova configuração que engloba municípios de Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica numa única faixa. Além disso, foi criada uma nova classificação relativa àqueles municípios pertencentes ao semi-árido, às mesorregiões prioritárias, às Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), assim como às Operações Florestais e Operações CTI (Ciência, Tecnologia e Inovação).

A título de esclarecimento, Operações Florestais são aquelas destinadas ao financiamento de projetos que visem à conservação e à proteção do meio ambiente, à recuperação de áreas degradadas ou alteradas e ao desenvolvimento, enquanto que Operações CTI são aquelas destinadas à Ciência, Tecnologia e Inovação. Essa nova classificação apresenta percentuais diferenciados e mais atratividade em relação às outras atividades, inclusive se localizadas em municípios de Alta Renda.

Com referência aos programas de crédito, as principais modificações para 2014 foram a incorporação do FNE EI pelo Programa FNE MPE e a supressão, como já previsto na legislação específica, da vigência do Programa FNE.

De modo geral, pode-se afirmar que os recursos do FNE têm favorecido o fomento ao desenvolvimento regional, possibilitando ao BNB disponibilizar financiamento ao setor produtivo, apoiar a implementação de políticas públicas e atuar em articulação com as entidades públicas e a sociedade civil organizada, importantes parceiros para o alcance dos objetivos preconizados no planejamento regional.

Dessa forma, o BNB, criado com o intuito de promover o desenvolvimento regional, reafirma o seu compromisso de melhoria do padrão de vida da Região, em consonância com os anseios da população e compatível com os recursos e potencialidades da Região Nordeste.

3.3 Vinte e Cinco Anos de FNE no Semiárido

O Banco do Nordeste, ao longo desses 25 anos de atuação, é orientado por duas principais diretrizes na destinação dos recursos do FNE para o semiárido brasileiro, estabelecidas pela Lei nº 7.827/1989, que regulamenta o texto constitucional de 1988 e cria o FNE, determinando em seu artigo 2º, parágrafo 2º, que o FNE inclua “a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semiárido, às quais destinará metade dos recursos ingressados (...)”; e em seu artigo 3º, inciso V prevê a “adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos”.

Na Constituição de 1988, as desigualdades regionais são tratadas em diversos aspectos, desde a valorização da cultura regional, passando pela necessidade de se estabelecerem diretrizes e metas regionalizadas para as despesas de capital da administração pública federal nos planos plurianuais, e ainda obrigando o Estado a promover e incentivar a pesquisa tecnológica que deverá voltar-se “preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (BRASIL, 1988).

No que se refere mais especificamente ao Nordeste, a Carta Magna vigente estabelece que “compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”, valendo destacar também a Emenda Constitucional nº 43, de 2004, que obriga a União a aplicar na Região Nordeste, “preferencialmente no semiárido”, por 25 anos, 50% dos recursos destinados à irrigação.

Ressalta-se que nenhum dispositivo constitucional representa tão fortemente a importância do desenvolvimento do semiárido para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, quanto a alínea “c”, inciso I, artigo 159 da Constituição Federal, que determina que a União destinará, dos recursos arrecadados com impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, “três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região”.

O Banco do Nordeste, como banco de desenvolvimento regional que operacionaliza o FNE, sempre adotou condições diferenciadas no crédito ofertado à região semiárida. Essa é uma das estratégias utilizadas para evitar que os recursos do Fundo se concentrem nas áreas mais dinâmicas e providas de infraestrutura mais robusta. Essas condições variaram bastante durante esses 25 anos. O Quadro 7 mostra alguns exemplos do que já foi implementado no âmbito do FNE para favorecer a aplicação desses recursos no semiárido.

QUADRO 7 – Exemplos de Estratégias de Incentivo à Aplicação de Recursos no Semiárido

Ano de Implementação	Estratégia de incentivo
1990	Criação do Programa de Apoio Creditício à Reorientação da Pequena e Média Unidade Produtiva Rural do Semiárido Nordestino – Prodesa, cujo objetivo era fortalecer e reestruturar as pequenas e médias unidades produtoras do semiárido a partir da criação de modelos de exploração de propriedades rurais, como efeito-demonstração para um maior número de agricultores.
1992	Redução de encargos financeiros para médios produtores rurais do semiárido.
1993	Redução de encargos financeiros para médias empresas industriais localizadas no semiárido.
1997	Descontos diferenciados na taxa de juros para atividades que o Banco do Nordeste considerava importante estimular por serem vocacionadas à Região. O percentual de desconto era maior caso o empreendimento se localizasse no semiárido.
2001	A Lei Nº 10.177/2001 estabelece um bônus de adimplência de até 25% sobre os juros do FNE para os empreendimentos localizados no semiárido, concedido exclusivamente se o mutuário pagar as prestações até as datas dos respectivos vencimentos. Para os empreendimentos localizados fora do semiárido, o bônus é limitado a 15%.
2004	O FNE passa a apoiar atividades agropecuárias e não agropecuárias de agricultores familiares do Nordeste com o Pronaf-Semiárido. O programa financia investimentos em projetos de infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de dessalinização, de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários, de acordo com a realidade das populações de baixa renda da região semiárida.
2006	Adoção de limites de financiamento mais favoráveis aos empreendimentos localizados em municípios do semiárido, considerando o porte do produtor e a classificação do município na tipologia de região estabelecida pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) ¹⁰ .

Fonte: BNB, Etene.⁸

A Programação Anual do FNE dispensa tratamento diferenciado aos empreendimentos produtivos do semiárido, bem como em outras áreas consideradas estratégicas ao desenvolvimento regional, como é o caso das mesorregiões priorizadas pelo Ministério da Integração Nacional⁹, das microrregiões classificadas como de Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica segundo a tipologia da PNDR, e das Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides)¹⁰.

8 A PNDR definiu quatro tipos de sub-regiões, a saber: 1 - Sub-regiões de Alta Renda; 2 - Sub-regiões Dinâmicas; 3 - Sub-regiões Estagnadas; e 4 - Sub-regiões de Baixa Renda, sendo consideradas como áreas prioritárias as microrregiões pertencentes às sub-regiões Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda.

9 As mesorregiões diferenciadas são: Águas Emendadas (MG, GO), Bico do Papagaio (PA/MA/TO), Chapada das Mangabeiras (TO/MA/PI), Chapada do Araripe (CE/PE/PI), Seridó (RN/PB), Vale do Jequitinhonha/Mucuri (MG/BA/ES) e Xingó (BA/SE/PE/AL).

10 As Rides são: Petrolina - Juazeiro (PE/BA) e Grande Teresina - Timon (PI/MA).

Como condição básica, projetos que venham a se localizar no semiárido são considerados, para efeito de aplicação do FNE, como de alta relevância e estruturantes, usufruindo de maiores limites de financiamento e prazos mais longos para pagamento.

Como reflexo da aplicação dos recursos do FNE no semiárido nos últimos 25 anos, elencam-se, a seguir, alguns exemplos de resultados, por estado.

No Rio Grande do Norte, ressalta-se o financiamento ao desenvolvimento das cadeias produtivas da avicultura integrada, bovinocultura de leite, apicultura, cerâmica vermelha, petróleo e gás, e têxtil, com ênfase em confecção e bonelaria. A atividade da avicultura integrada tornou-se expressiva no Rio Grande do Norte a partir de investimentos do FNE nesse setor. Com o apoio financeiro do Banco do Nordeste, os avicultores passaram a investir nas instalações e iniciaram um novo ciclo de profissionalização na gestão dos empreendimentos com a conseqüente modernização da sua estrutura. Por meio dos investimentos do FNE, a avicultura potiguar expandiu sua área de atuação para novos mercados, incluindo os internacionais.

A bovinocultura de leite, principalmente na região do semiárido do Rio Grande do Norte, tem grande importância socioeconômica pela tradição do proprietário rural sertanejo na produção de leite e seus derivados. O Banco do Nordeste tem importante papel no apoio ao desenvolvimento desta atividade. Além do apoio financeiro do FNE, o Banco também apoia iniciativas como o projeto Balde Cheio, que tem proporcionado orientação e capacitação aos produtores de leite para gerirem suas propriedades de forma profissional e rentável.

FOTOGRAFIA 5 – Projeto Balde Cheio, capacitando produtores no Rio Grande do Norte



Fonte: BNB, Ambiente de Comunicação Social.

É também fruto do apoio creditício do FNE o fortalecimento da apicultura potiguar com o conseqüente aumento da renda dos apicultores. A atividade tornou-se competitiva e sustentável por meio do aumento da produtividade das colmeias e pela redução do uso de agrotóxicos, que melhorou a qualidade do mel produzido.

Outra contribuição do FNE diz respeito à promoção do fortalecimento do parque industrial ceramista potiguar, por meio do financiamento de maquinário novo e moderno para as indústrias e as empresas que compõem a cadeia produtiva, gerando economia de 60% de energia elétrica e combustível, reduzindo o impacto ambiental.

Visando promover a competitividade e a sustentabilidade das empresas da cadeia produtiva do segmento de petróleo e gás, suprimindo suas necessidades mercadológicas e financeiras, o Banco do Nordeste realizou um trabalho de fortalecimento e interação entre os integrantes dessa cadeia através, principalmente, da participação na criação da chamada Redepetro. Os financiamentos foram destinados à modernização das empresas, aquisição de máquinas, veículos e equipamentos.

No setor de bonelaria, o Rio Grande do Norte desponta como o segundo maior polo boneleiro do País e busca expandir a produção. O Estado possui 80 empresas, localizadas na região semiárida do Seridó, principalmente em Caicó, Serra Negra do Norte e São José do Seridó. É significativa a alocação de recursos do FNE no segmento.

Outro considerável apoio do FNE em terras potiguares refere-se à implantação e ampliação de fábrica de cimento localizada em município do semiárido do estado do Rio Grande do Norte. Com a implantação e ampliação, a planta da fábrica passou a figurar entre as maiores fábricas de cimento do Brasil.

Quanto à atuação no **Semiárido Alagoano**, salienta-se que nesses 25 anos de investimentos do FNE nos municípios que compõem essa região, muitos projetos produtivos foram implementados com o auxílio desses recursos, destinados a ações de convivência com a seca e ao aumento da produtividade de atividades ali realizadas, tais como a bovinocultura de leite, a pecuária de corte, a ovinocaprinocultura, a apicultura, a horticultura irrigada, a cajucultura, a piscicultura, a mandiocultura, o turismo, dentre outras.

FOTOGRAFIA 6 – Produtor de Mel Beneficiário do Pronaf em Maravilha/AL



Fonte: BNB, Ambiente de Comunicação Social.

A bovinocultura de leite é uma atividade de destaque no semiárido alagoano, cuja bacia leiteira é composta por mais de 13 municípios. O leite é o principal produto de dinamização da economia da região sertaneja e considerado o segundo agronegócio do Estado. A participação do Banco nas aplicações de crédito nessa cadeia produtiva é muito significativa, desde financiamentos para produtores, até as indústrias de grande porte, supermercados e laticínios, esses últimos totalizando mais de 200 estabelecimentos apenas nessa região.

A cajucultura e a ovinocaprinocultura também merecem destaque na economia do semiárido alagoano. O caju é uma fruta comum no sertão alagoano e o Banco do Nordeste vem contribuindo com o crédito para produtores e associações, tanto para o custeio da produção, como para seu beneficiamento, financiando ainda a indústria de produção da castanha do caju e derivados.

Já a ovinocaprinocultura é uma atividade muito presente nas regiões do médio e alto sertão alagoano, com destaque no cenário nacional para a criação de exemplares da raça Santa Inês, sendo o Estado detentor das melhores genéticas da raça. O Banco do Nordeste também está presente com o crédito para a aquisição de animais e insumos, bem como o beneficiamento do leite e derivados, até o artesanato oriundo dessa criação.

Como exemplo da atuação do FNE no **Semiárido Paraibano**, destaca-se o que foi realizado no Município de Natuba, localizado na Mesorregião do Agreste Paraibano e Microrregião de Umbuzeiro, no Sudeste do estado da Paraíba. O município destaca-se no Estado como o único a produzir uva, sendo essa cultura uma das três atividades mais importantes na composição do PIB municipal, destacando-se também a banana e a pecuária bovina de corte. O processo de estruturação da atividade de fruticultura no município de Natuba foi uma iniciativa do BNB, que identificou o potencial econômico da atividade, elaborou diagnóstico para subsidiar o planejamento de estratégias, mobilizou parceiros para capacitar e organizar os produtores em cooperativa, viabilizando assim a instituição de uma entidade integradora dos produtores de uva da região.

Ressalta-se também a contribuição do FNE para a consolidação da ovinocaprinocultura no estado da Paraíba nos últimos vinte e cinco anos. Desde o início da operacionalização do FNE, a partir de 1990, o Banco do Nordeste passou a atender inúmeros projetos de financiamento voltados a investimentos e custeios pecuários na atividade econômica da ovinocaprinocultura, com destaque para os territórios do Cariri Ocidental e Oriental.

A quantidade de projetos e o montante de recursos que foram aplicados pelo FNE despertaram nos produtores rurais a necessidade de organizar a cadeia produtiva da ovinocaprinocultura, especialmente na produção de carne e leite de cabra. A ação do Banco do Nordeste, que até então se dava de forma isolada, chamou a atenção dos governos estadual e municipais, além de entidades não governamentais com atuação nos territórios, a exemplo de associações de produtores, universidades, órgãos de assistência técnica e Sebrae-PB, que se uniram com o objetivo de promover ações voltadas ao fortalecimento dessa atividade econômica, importante instrumento na geração de trabalho e renda no meio rural, a partir do Pacto Novo Cariri.

O principal elo da cadeia produtiva da caprinocultura do Cariri Paraibano foi e continua sendo a produção de leite, que atualmente conta com mais de cinco mil pequenos produtores e envolve um volume de cerca de 120 mil litros diários do produto.

No **Piauí**, destaca-se o apoio creditício aos empreendimentos instalados nos municípios de Oeiras, Valença do Piauí e Sebastião Leal, que se tornaram exemplo de atuação nos segmentos de abastecimento de frios e derivados, criação, abate e fornecimento de aves e ovos na microrregião Valenciana e produção de sementes certificadas para o cerrado, permitindo o crescimento socioeconômico desses municípios.

O maior projeto de irrigação da América Latina está no Norte de **Minas Gerais**, à margem direita do Rio São Francisco. Trata-se do Projeto Jaíba, que se divide entre os municípios de Jaíba e Matias Cardoso, encravados no Semiárido, produzindo frutas, sementes e hortaliças e gerando emprego, renda e divisas para o País por meio da exportação de produtos.

O Banco do Nordeste contribuiu para a implantação do projeto e fortalecimento da sua base produtiva, disponibilizando recursos do FNE para empreendedores de todos os portes. Os recursos do FNE proporcionaram o desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Projeto Jaíba por meio do incentivo aos setores agropecuário, industrial, agroindustrial, comércio, serviços e turismo, além do apoio, através de parcerias, à estruturação de várias cadeias produtivas da região como, por exemplo, a da banana, limão, manga, goiaba, abacaxi, sementes etc.

Com o incentivo do FNE, a região do semiárido do estado de **Sergipe** experimentou um incremento em diversos segmentos da economia, com ênfase ao setor de produção de leite. A estruturação das atividades bovinocultura de leite e caprinocultura leiteira constitui-se em destaque no que tange ao apoio do FNE no semiárido sergipano. Ressalta-se um aumento substancial na área plantada de palma forrageira e feno de glicerídia, o que proporcionou redução nos custos de aquisição de ração. Outra atividade incrementada no semiárido com o incentivo financeiro do Fundo foi a apicultura.

No **Semiárido da Bahia** importantes cadeias produtivas têm sido apoiadas com recurso do FNE, destacando-se a bovinocultura de leite, a ovinocaprinocultura a apicultura e a fruticultura.

A atividade de bovinocultura de leite nos municípios de Guanambi e região e Jequié e região, pertencentes ao semiárido, é geradora de emprego e renda para mini, pequenos, médios e grandes produtores. A atividade passou a ter maior sustentabilidade devido a ações estruturadoras, a exemplo de diagnóstico da atividade, viabilização de pacote tecnológico para grupo produtivo, suprimento de tanque de expansão. Assim, o setor expandiu de forma estruturada a partir dos financiamentos do FNE.

A ovinocaprinocultura da Bahia é tratada como uma atividade fixadora do homem no campo, pois emprega mão de obra, gerando ocupação e renda, constituindo-se em uma importante alternativa alimentar para a população rural. Destaca-se como experiência exitosa, em diversos municípios do norte e nordeste do Estado, o apoio creditício do BNB a essa atividade, tanto no setor rural quanto no setor comercial. A região possui um potencial muito grande para a atividade, detendo, inclusive, reconhecido padrão genético do plantel (até fora do estado da Bahia). Adicionalmente, as características geográficas credenciam a região como vocacionada para a produção de caprinos não só por apresentar aproximadamente 91% do rebanho brasileiro, mas principalmente pela importância socioeconômica que ela representa.

A estruturação da cadeia produtiva da apicultura contribuiu para a estabilização da atividade em bases bem alicerçadas remunerando melhor todos os elos da cadeia. Os recursos creditícios, oriundos do FNE, possibilitaram investimentos para aquisição de materiais, equipamentos e insumos necessários ao manejo cotidiano das abelhas, apoiando diretamente a agricultura familiar. A atividade é bastante difundida nas cidades de Feira de Santana, Serrinha, Amélia Rodrigues, Água Fria, Valente, Araci, Capela do Alto Alegre e Pintadas.

Quanto à fruticultura na Bahia, enfatiza-se o polo agroindustrial Juazeiro/Petrolina. Localizado na região do semiárido, afigura-se como uma das áreas de desenvolvimento agroindustrial, tendo como principal atividade a fruticultura irrigada. O FNE proporcionou o financiamento de projetos e empreendimentos sustentáveis, inserindo-os nos mercados consumidores nacional e internacional.

A contribuição do FNE no desenvolvimento do Semiárido Cearense passa pelo incentivo ao setor têxtil e de calçados, móveis e vestuário, indústria de um modo geral e expansão do setor de serviços. Também é significativo o incremento do agronegócio, notadamente nos polos de produção irrigados, focando-se nos produtos de maior demanda mercadológica e rápida resposta econômica como frutas, flores, hortaliças e leite. Os perímetros irrigados localizados no Baixo Jaguaribe são referência nesse sentido. Trata-se de uma economia em contínuo processo de transformação, ao deixar de depender exclusivamente de condições climáticas para o alcance de excelência na produção agrícola.

Há 25 anos o FNE representa importante instrumento de desenvolvimento econômico e social do **Semiárido Pernambucano**. A alocação dos recursos do Fundo repercute em diversas experiências exitosas que merecem destaque por aliar o crédito à perspectiva de sustentabilidade, contemplando as cadeias produtivas em praticamente sua plenitude.

Nesse sentido, é inquestionável a contribuição do FNE na consolidação do polo de fruticultura irrigada no Sertão do São Francisco, considerado o mais dinâmico do Brasil, com consecutivos aumentos no volume de exportações. No extremo Oeste de Pernambuco, tem-se também o polo gesseiro, responsável por 95% de todo o gesso produzido no País e pela geração de milhares de empregos diretos e indiretos. É inegável ainda a contribuição do FNE no fortalecimento das cadeias produtivas da bovinocultura e da avicultura, efetivada no Território do Agreste Meridional, que conta com a presença de importantes empresas âncoras e onde se concentra a maior produção leiteira do Estado.

Também na região do Agreste, destaca-se o apoio do FNE ao polo de confecções, cujo motor encontra-se nas cidades de Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe e que, com mais de 8 mil novos empreendimentos implantados apenas na última década e uma significativa expansão territorial do negócio, representam o segundo maior polo em volume da produção têxtil nacional.

O turismo no semiárido recebeu fortes investimentos do FNE nesses 25 anos, o que contribuiu para o surgimento da hoje denominada “Rota do Cangaço e Lampião”, produto turístico que engloba seis municípios do sertão do Estado, com diversos atrativos que valorizam a cultura e o povo local.

Merece destaque ainda o apoio financeiro do FNE à ovinocaprinoicultura, atividade que antes era secundária na maioria dos municípios pernambucanos e que acabou se tornando referência no Estado, por ser um setor que movimenta milhões de reais e que pode, com propriedade, ser chamado de “o setor produtivo do Sertão”.

Cabe ressaltar que essas experiências exitosas demonstram a importância histórica do Fundo para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a superação da pobreza e para a sustentabilidade da Região, assegurando uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos e maior efetividade na intervenção nas economias locais.

3.4 Linhas Ambientais do FNE

A atenção dispensada pelo BNB à sustentabilidade ambiental pode ser constatada em sua missão institucional, de “atuar na promoção do desenvolvimento regional sustentável como banco público, competitivo e rentável”, buscando a sustentabilidade da Região por meio da integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais quando da concessão de financiamentos.

Como principal órgão financiador de atividades produtivas do Nordeste Brasileiro, o BNB vem cada vez mais reconhecendo a sua importância no papel de conservar os recursos naturais e buscar a melhoria ambiental da Região. Dessa forma, desde o início da década de 90, o BNB vem considerando os possíveis impactos ambientais a serem gerados pelos empreendimentos financiados, para minimizá-los, bem antes da maioria das instituições financeiras brasileiras observarem esses aspectos.

A inclusão da temática ambiental no BNB ocorreu de maneira mais efetiva a partir de 1994, quando passou a administrar a aplicação de recursos do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur), oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que estipulava, como uma das exigências para seus repassadores de recursos, a rígida observação dos impactos ambientais dos investimentos realizados.

Em meados da década de 90, o BNB e os demais bancos federais brasileiros participaram como signatários do Grupo Protocolo Verde, que tinha como objetivo incluir a variável ambiental no deferimento do crédito. Este Grupo elaborou a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, sendo assinada por todos os bancos federais. Naquele documento, foi reconhecido o papel dos bancos oficiais na melhoria do bem-estar da sociedade e da qualidade do meio ambiente, bem como foi fixado o compromisso de serem empreendidas políticas e práticas bancárias sustentáveis.

Assim, a assinatura do Protocolo Verde pelo BNB em 1995, com posterior ratificação da assinatura em 2008, tornou-se um marco em termos ambientais para a Instituição, uma vez que, a partir de sua adesão, várias ações ambientais foram desenvolvidas em cumprimento aos termos do Protocolo, dentre elas a criação, em 1996, do programa especial de crédito ambiental denominado Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente - FNE Verde. É importante destacar que o BNB foi uma das instituições financeiras pioneiras na adoção de critérios destinados ao cumprimento da legislação ambiental para aprovação de financiamentos e pioneiro no lançamento da linha de crédito ambiental.

Por meio do mencionado programa de crédito verde, o BNB objetiva promover o desenvolvimento de empreendimentos e atividades econômicas que propiciem a preservação, conservação, controle e/ou recuperação do meio ambiente, com foco na sustentabilidade e no aumento da competitividade das atividades de suas cadeias produtivas.

As empresas que desenvolvem atividades produtivas, em geral, podem obter financiamentos do Programa FNE Verde que sejam destinados para uso sustentável de recursos florestais, produção de base agroecológica, energias renováveis e eficiência energética, controle, redução e prevenção da poluição, recomposição ambiental de áreas degradáveis, elaboração de estudos e relatórios de impactos ao meio ambiente (EIA/RIMA), análises de risco, auditorias ambientais, implantação de sistemas de gestão ambiental, certificações, dentre outras.

Com o acentuado nível de desmatamento da Região Nordeste, para estimular a produção florestal, a partir de 2004, o BNB, por meio do FNE Verde, ampliou a carência para até seis (06) anos e prazo total de financiamento para até 20 anos, excepcionalmente para os projetos de reflorestamento.

Esta ação permitiu maior viabilidade dos empreendimentos silviculturais, passando a ser uma das atividades mais financiadas pelo FNE Verde e contribuindo de forma significativa para a redução de desmatamentos em alguns municípios nordestinos e do norte de Minas Gerais.

Além disso, a política de não financiamento de projetos de reflorestamento que implicassem redução de matas nativas ou espécies aclimatadas foi outra forma encontrada pelo BNB para inibir desmatamentos na região.

Entre 2005 e 2011, além do financiamento ao reflorestamento, projetos de geração de energia alternativa e reconversão energética com ganhos ambientais também passaram a ter o enquadramento mais elástico no tocante a carência e prazo total do financiamento. Dessa forma, a geração de energia renovável, em especial a eólica, passou também a ser uma das principais atividades financiadas pelo FNE Verde naquele período. Diante disso, pode-se ressaltar que esses financiamentos contribuíram para tornar o Nordeste uma das regiões do Brasil que mais investe na geração de energia limpa em função de sua disponibilidade de fontes renováveis: ventos e radiação solar.

A agricultura orgânica também está entre as atividades mais financiadas pelo programa FNE Verde, demonstrando a preocupação do BNB em fomentar o crédito observando os pilares da sustentabilidade, quais sejam: econômico, social e ambiental.

Em 2011, procurando ajustar a denominação do Programa ao portfólio de itens passíveis de financiamento, o Banco do Nordeste modificou o nome do FNE Verde, que antes era “Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente”, e passou a ser denominado como “Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental”.

Desde a sua criação, foram aplicados mais de R\$ 3 bilhões em financiamentos no âmbito do FNE Verde. A programação anual de aplicação dos recursos do FNE para o exercício de 2014 prevê a projeção de R\$ 172,7 milhões para contratações pelo Programa FNE Verde, representando 1,3% do total de recursos destinados ao referido Fundo.

Durante os anos de 2009 e 2010, o BNB operou com os recursos do FNE, o Programa de Financiamento à Regularização e Recuperação de Áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente Degradadas (FNE Pró-Recuperação Ambiental). Para os financiamentos no âmbito desse Programa adotavam-se encargos diferenciados de 4% a.a., independente do porte do tomador, conforme preconizava a Lei Federal nº 11.775, de 17/09/2008. A partir de 2011, o FNE Pró-Recuperação Ambiental foi integralmente incorporado ao FNE Verde.

Além do FNE Verde, o BNB trabalha com recursos do FNE em outras linhas ambientais de crédito, como por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Em 2002, iniciou-se a operacionalização da Linha de Crédito de Investimentos para Sistemas Agro Florestais (Pronaf-Floresta), e em 2006, foi criada a Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia (Pronaf-Agroecologia).

No ano seguinte, o BNB iniciou a operacionalização da Linha de Crédito para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental (Pronaf-Eco), ampliando ainda mais as possibilidades do financiamento de empreendimentos de agricultura familiar com foco na sustentabilidade ambiental. Embora ainda não representem volumes significativos de operações de crédito, as linhas ambientais do Pronaf representam uma contribuição à melhoria ambiental, e à sustentabilidade dos empreendimentos de agricultura familiar financiados.

Independente da linha de financiamento ou fonte de recursos, todas as operações de crédito do BNB obedecem a uma série de regras voltadas aos cuidados ambientais, consolidadas em normativos socioambientais. Além disso, anualmente o Banco do Nordeste elabora seu Relatório de Sustentabilidade, onde divulga as principais ações sociais e ambientais desenvolvidas pela Instituição. É o BNB trabalhando na perspectiva do desenvolvimento sustentável na Região Nordeste.

3.5 Financiamento à Inovação

A inovação é vista pelas empresas como um fator competitivo de mercado. Em função disso, as organizações estão buscando recursos direcionados para ampliarem sua capacidade de inovar.

Nesse cenário, nos últimos vinte e cinco anos, o Banco do Nordeste tem estimulado o desenvolvimento de atividades e empreendimentos inovadores, por meio do FNE.

Em 1991, o BNB criou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (FNE Prodetec) com a finalidade de “acelerar o processo de desenvolvimento tecnológico da indústria regional”.

Referido programa foi concebido de acordo com o documento “Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria”, da Comissão Especial instituída pela Portaria nº 364, de 26/1990, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e da Secretaria de Ciência e Tecnologia.

É importante destacar que o FNE Prodetec tinha como objetivo acelerar o processo de desenvolvimento tecnológico da indústria regional, com ênfase na expansão de segmentos que utilizem tecnologia avançada, de elevada eficiência e poder de competitividade. O Programa beneficiava de forma creditícia às empresas instaladas em Parques Tecnológicos do Nordeste, ou a elas associadas (Incubadas), às Indústrias de Tecnologia de Ponta (Protec), bem como apoiava a compra e absorção de tecnologia (Transfer) e a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Em 2010, o FNE Prodetec foi atualizado com a definição de novos objetivos, finalidades e condições de apoio e a alteração do seu nome, passando a ser intitulado Programa de Financiamento à Inovação (FNE Inovação). Com esta atualização, o prazo máximo de financiamento foi ampliado para 15 anos, com a carência de cinco anos.

Com o FNE Inovação, além das inversões passíveis de financiamento que constavam no FNE Prodetec, foram incluídos novos itens como a transferência e absorção de novas tecnologias, desenvolvimento de software, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I), certificações e avaliações de produtos, propriedade intelectual e marketing, prestação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), treinamento, consultoria e outros serviços especializados.

Destaca-se que, por meio do FNE Inovação, podem ser financiados projetos de Tecnologia da Informação e Comunicação, Biotecnologia, Nanotecnologia, Novos Materiais, Microeletrônica, Semicondutores, Complexos Industriais da Saúde, Química Fina, Novos Fármacos e Medicamentos, Telecomunicação Digital, Mecânica de Precisão e Automação Industrial.

Dentre as atividades que foram mais financiadas pelo BNB na área de inovação destacam-se: indústria eletroeletrônica, indústria de produtos alimentícios, produção e distribuição de eletricidade, indústria de plásticos, indústria de produtos farmacêuticos e telecomunicações.

Ressalte-se a importância dos financiamentos destinados aos setores de grande impacto para o desenvolvimento da Região, como os de telecomunicações e de produção e distribuição de eletricidade, contribuindo para a inovação dos empreendimentos e melhor atendimento das demandas da população nordestina.

Desde a criação do Prodetec e posterior modificação para o FNE Inovação, o histórico de financiamentos à inovação vinha mostrando que, tradicionalmente, não havia grande demanda de crédito para essa modalidade de crédito. De fato, enquanto o financiamento à inovação envolve necessariamente a promoção da inovação em produtos, serviços, processos e/ou marketing nos empreendimentos, observa-se que são muito mais demandados os financiamentos para implantação, reforma ou modernização de empreendimentos que utilizam a base tecnológica já existente na Região. Além de envolver um certo grau de risco, a inovação representa modificações não somente em produtos, como também em processos e até mesmo na cultura empresarial, o que muitas vezes não se processa de maneira frequente, rápida e intensa no meio empresarial nordestino.

Com vistas a incrementar o fomento à inovação por meio do crédito, a partir de 2014, o Programa FNE Inovação passou a apresentar como diferencial os encargos com a taxa de 4,71% a.a, independentemente do porte do empreendimento. Com isso, o referido programa passou a possuir o menor encargo dentre os programas do FNE. A partir dessa alteração, há tendência, que já se observa, para aumento da demanda por essa linha de crédito, sendo que apenas de janeiro a agosto de 2014 foram aplicados R\$ 122,78 milhões no FNE Inovação. É o BNB fomentando investimentos com visão de um futuro sustentável e inovador para a Região Nordeste.

4 OS DESAFIOS DA GESTÃO DO FNE

A criação do FNE e sua administração pelo BNB enseja uma série de adaptações tanto em termos operacionais, quanto no desenvolvimento de estratégias inovadoras que permitissem ao Banco desempenhar seu papel de instituição financeira pública promotora do desenvolvimento regional.

A criação do FNE surge como um mecanismo fundamental para o desenvolvimento da Região Nordeste que é a existência de uma fonte de recursos estáveis, capaz de proporcionar maior abrangência à ação do BNB e o melhor desempenho de sua missão.

Sendo os recursos do FNE regulamentados por dispositivos legais, a efetiva aplicação desses recursos requer rigoroso atendimento tanto à regulamentação bancária relativa a financiamentos, como também ao cumprimento de uma série de requisitos pertinentes à legislação do próprio Fundo no tocante à exigência de Programação Anual, do atendimento às Diretrizes e Prioridades para a aplicação desses recursos e à prestação de contas aos órgãos de controle quanto à devida aplicação desses recursos.

Assim, coube ao BNB reorganizar-se técnica e operacionalmente, frente ao desafio de operacionalizar e administrar os recursos do FNE, atento às orientações emanadas pelas políticas públicas vigentes e às diretrizes pertinentes ao próprio Fundo.

FOTOGRAFIA 7 – Seminário sobre o FNE no Banco do Nordeste (23/10/1989)



Fonte: BNB, Acervo Histórico.

A orientação no Banco quanto à aplicação dos recursos constitucionais calcava-se na busca da eficiência na concessão do crédito, sem abordagem assistencialista e identificando atividades e setores considerados estratégicos para o desenvolvimento regional.

Dado que os primeiros aportes de recursos do FNE encontravam-se aquém das demandas advindas das necessidades regionais, as operações de crédito com a utilização dos recursos do Fundo deveriam ser direcionadas às áreas e atividades econômicas que demonstrassem maior poder de alavancagem de outros recursos, constituindo-se assim em um mix de recursos envolvendo tanto o aporte de recursos do FNE como também outros recursos provenientes de fontes complementares.

É importante mencionar que o cenário do início da década de 1990, marcado por alterações estruturais na economia brasileira e pelo ambiente de insegurança causado pela reestruturação do Sistema Financeiro Nacional, acentuado inclusive pela extinção de instituições financeiras federais e estaduais e por operações de privatização, fusão e liquidação, além dos impactos restritivos causados ao sistema financeiro, a exemplo da diminuição dos spreads e da redução da liquidez bancária, todo esse cenário impunha ao BNB um desafio de adequação às condições impostas pelo momento político pelo qual passava o País.

Assim, dentre os ajustes estratégicos e operacionais adotados pelo BNB nesse período, incluem-se ações de modernização tecnológica, de adaptações nos modelos negociais das agências para imprimir celeridade ao processo de crédito, criação de estruturas específicas para a análise de propostas de crédito, além de ajustes em sistemas e aplicativos operacionais.

Contudo, referidos ajustes devem ser entendidos para além de uma tentativa de adaptar a Instituição à conjuntura econômica brasileira ou à operacionalização do FNE. De fato, significaram a manutenção do seu papel desenvolvimentista na Região, num momento em que o foco na eficiência operacional, principalmente nos órgãos estatais (aqueles que continuavam exercendo as suas atividades após os processos de privatização), era o direcionamento primordial.

A contínua adaptação do Banco à conjuntura vigente também se fez marcante em meados de 1995 quando, em resposta àquela conjuntura econômica, criou uma série de instrumentos modernizantes na sua forma de atuar no mercado, o que possibilitou o alcance de objetivos estratégicos como: a) identificação das oportunidades de investimentos e necessidades dos agentes produtivos; b) viabilização da infraestrutura necessária aos empreendimentos produtivos; c) integração dos agentes produtivos entre si e com as instituições de desenvolvimento; d) atendimento de demandas dos agentes produtivos, visualizando, de forma integrada, o ciclo da produção; e) capacitação gerencial e técnica dos agentes produtivos, priorizando as micro, pequenas e médias empresas.

Para isso, evidenciou-se no BNB a criação de vários programas e mecanismos inovadores, focados nos pilares da capacitação do seu grupo funcional, da promoção comercial e do desenvolvimento local, ações essas integradas a outras instituições parceiras em prol da melhoria do processo de acesso ao crédito, da oferta de capacitação e da assistência técnica ao agente produtivo, da ampliação dos canais de atendimento, dentre outras.

Foram criados mecanismos como as Agências Itinerantes, os Fóruns de Gestão Participativa, o Programa Agentes de Desenvolvimento, o Farol do Desenvolvimento e o projeto Polos de Desenvolvimento Integrado, os quais são exemplos de instrumentos diferenciados que se coadunavam com esse novo modelo de atuação do Banco.

Tais mecanismos contemplam questões relacionadas desde a mudança organizacional, passando pela adequação da rede de agências ao perfil mercadológico extraído das características econômicas dos municípios que sediavam as agências do Banco, até assuntos afetos ao marketing global e à constante necessidade de modernização tecnológica.

FOTOGRAFIA 8 – Comunidade Sertaneja Recebe Informações sobre o FNE e Condições de Acesso ao Crédito nos Anos 1990



Fonte: BNB, Acervo Histórico.

Como resultado desse processo de reestruturação, ao final de 2002 alguns indicadores de desempenho foram destacados: a) priorização e qualificação da ação creditícia (877.308 oportunidades de treinamento ao agente produtivo, em contraponto às 1.823 oportunidades registradas em 1997); b) fortalecimento da presença do BNB por meio dos Agentes de Desenvolvimento (cerca de 500 Agentes presentes nos 1.893 municípios da sua área de atuação); c) crescimento das operações e da base de clientes (de 94,6 mil, em 1995, a mais de 1,4 milhão de clientes); d) aumento da participação do Banco nos financiamentos regionais (de 34,5%, em 1994, a 77,0%).

O BNB incrementava as suas aplicações com recursos do FNE, contabilizando, no período de 2003 a 2006, contratações que somaram R\$ 13,6 bilhões, montante que respondia por mais de 40% do total financiado em toda a história do FNE até aquele momento (R\$ 33,8 bilhões).

Contudo, o melhor desempenho operacional da história do BNB foi então registrado em 2008, resultado de uma confluência de fatores, dentre os quais merecem destaque as medidas anticíclicas e de estímulo às instituições financeiras estatais adotadas pelo Governo Federal naquele ano. Vale lembrar que se tratava de um período em que os bancos privados perdiam espaço na concessão de crédito por conta do cenário econômico de baixa liquidez (resultante da crise financeira internacional gerada a partir do colapso dos papéis subprime iniciada em 2007 nos Estados Unidos).

Naquele ano, as contratações totais, efetuadas com todas as fontes de recursos em operacionalização, registraram o valor de R\$ 13,3 bilhões, dos quais R\$ 9,0 bilhões foram financiamentos de longo prazo, para o quê contribuíram, em grande medida, as operações contratadas com recursos do FNE.

O maior destaque dado a esse funding, coincidindo com a ampliação dos esforços em relação à formação e monitoramento da sua Programação Anual, ação esta que vinha se caracterizando pela cada vez maior participação da sociedade civil organizada e dos parceiros institucionais (reforçados pela instituição da Sudene, por meio da Lei Complementar nº 125, de 03/01/2007), deu força à necessidade de promover estudos de avaliação dos impactos socioeconômicos advindos das suas aplicações.

Assim, ainda em 2008 foi desenvolvido pelo Etene, em parceria com a comunidade acadêmica e aprovada pelo MI e pela Controladoria Geral da União (CGU), a metodologia de Matching com Propensity Score, a partir da qual o BNB iniciou os esforços para mensurar e avaliar os impactos econômicos e sociais gerados por meio das contratações com recursos do FNE por meio dos seus diversos programas de crédito.

A qualidade e a consistência metodológica desses estudos proporcionaram ao BNB o reconhecimento em termos de referencial para avaliação dos fundos constitucionais, fato que o credenciou como repassador dessa metodologia às demais instituições operadoras de fundos constitucionais, como o Banco do Brasil, administrador do FCO (Região Centro-Oeste) e do Banco da Amazônia, administrador do FNO (Região Norte).

Outro fato de grande relevância para o ordenamento da aplicação dos recursos do FNE foi a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto nº 6.047, de 22/02/2007, tornando as diretrizes dessa política como norteadoras das aplicações com recursos dos fundos constitucionais.

A PNDR resgata a importância de um planejamento em nível nacional e o reconhecimento da necessidade de tratamento diferenciado no que diz respeito às questões regionais e suas desigualdades. Assim, estabelecendo prioridades setoriais, de porte de beneficiários e prioridades espaciais para a aplicação dos recursos dos fundos constitucionais, esses direcionamentos passam a constar do documento da Programação Anual do FNE, a exemplo da definição de percentuais de aplicação máxima ao setor de comércio e serviços, aos percentuais de aplicação mínima aos portes mini, micro, pequeno e pequeno-médio, além do destaque para o Semiárido, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Mesorregiões diferenciadas.

Assim, essa Política Nacional também passa a ser utilizada como referência pelos órgãos de controle externos que auditam as aplicações dos recursos do Fundo, como é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU).

O monitoramento crescente em relação às fontes constitucionais reflete o esforço no atendimento às diretrizes e normas estabelecidas pelas instâncias superiores do Sistema Financeiro Nacional (a exemplo do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional e da Comissão de Valores Mobiliários), bem como aos preceitos determinados pela legislação pertinente aos fundos.

Alinhado a esse maior controle institucional, o Banco, a partir de 2011, adota novas medidas de aplicação dos recursos do FNE, dentre as quais a de estabelecer que a aplicação efetiva desses recursos contemplasse todos os 1.990 municípios situados na área de atuação da Sudene.

Surge então a necessidade de criar um instrumento de divulgação e melhoria de acesso aos recursos do FNE a toda a população elegível a crédito. Fruto de uma parceria entre o BNB, a Sudene e o Ministério da Integração Nacional, cria-se o instrumento de divulgação intitulado “FNE Itinerante” que é um evento institucional que tem como propósito a divulgação das linhas de financiamento com recursos do Fundo Constitucional, destinado ao público empresarial classificado como micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais, cujos empreendimentos estejam localizados em municípios interioranos que apresentam maiores dificuldades de acesso ao sistema bancário.

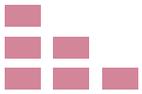
Essa ação reflete o apoio crescente dado pelo Banco aos públicos considerados prioritários pela PNDR, caso dos mini, micro e pequeno portes, a partir da importância atrelada a esse público no sentido da geração de emprego e renda e para o desenvolvimento do empreendedorismo no País.

Em 2013, a média de público desses eventos situou-se em torno de 80 participantes por evento, fato que permitiu alcançar, no total, 7.800 participantes, dentre gestores de MPEs e empreendedores individuais, que tiveram oportunidade de acesso a informações sobre instituições federais e regionais que apoiam o desenvolvimento da Região, sobre a disponibilidade de recursos de financiamento do FNE com condições de mercado diferenciadas, além de orientações práticas sobre como acessar esses recursos. Até o final de 2013, foram realizados 244 eventos do FNE Itinerante.

FOTOGRAFIA 9 –Reunião do FNE Itinerante em São Miguel do Gostoso/RN, em 21/05/2014



Fonte: BNB, Ambiente de Comunicação Social.



5 EVOLUÇÃO DO CENÁRIO SOCIOECONÔMICO DO NORDESTE - 1989 A 2010

Um quarto de século separa a regulamentação do FNE (em 1989) do momento atual (2014). Que transformações terá vivido a Região Nordeste nesse intervalo? De onde partimos e aonde chegamos? Considerando desenvolvimento econômico como um processo de crescimento contínuo e superior ao crescimento demográfico, “envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais”, pode-se dizer que o Nordeste se desenvolveu?

5.1 As Transformações Econômicas

Em 1989, o PIB *per capita* (PIBpc) da Região Nordeste era de R\$ 5.423,79 (a preços de 2010), tendo passado para R\$ 9.561,40 em 2010. Foi, no período retratado, aquele que mais cresceu no País (76,3%), superando não só o crescimento nacional (38,2%), mas também o das regiões de fronteira (Norte e Centro-Oeste) (Tabela 1). O crescimento do PIBpc do Nordeste de 1989 a 2010 foi quase 20 pontos percentuais superior ao das demais regiões e mais de 50 pontos percentuais comparado com o do Sudeste (Gráfico 1).

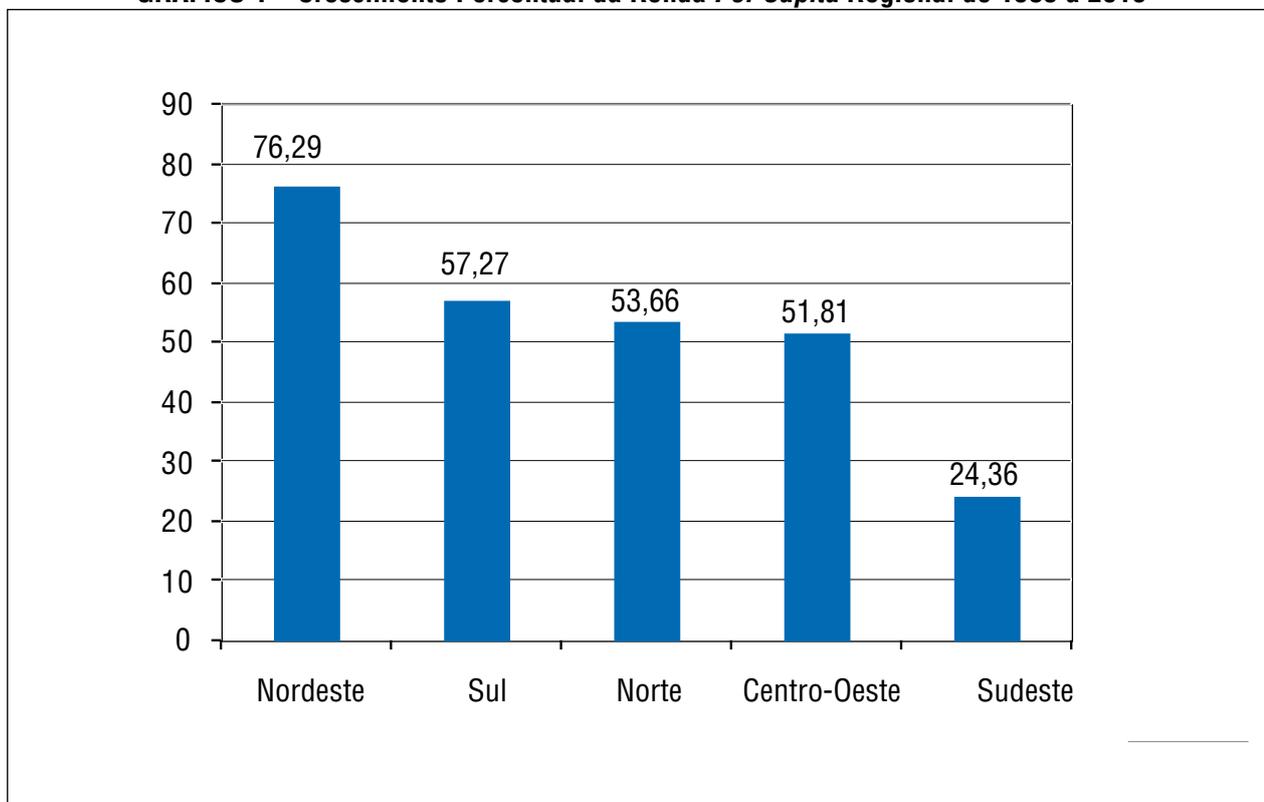
TABELA 1 – Brasil e Grandes Regiões - PIB Per Capita de 1989 e 2010

Regiões	1989	2010	Var%
Centro-Oeste	16.437,27	24.952,88	51,8
Norte	8.265,59	12.701,05	53,7
Nordeste	5.423,79	9.561,40	76,3
Sul	14.447,80	22.722,61	57,3
Sudeste	20.896,73	25.987,86	24,4
Brasil	14.301,00	19.766,32	38,2

Fonte: IPEA. Ipeadata

Nota: elaboração BNB, Etene.

GRÁFICO 1 – Crescimento Percentual da Renda *Per Capita* Regional de 1989 a 2010



Fonte: IPEA. Ipeadata.

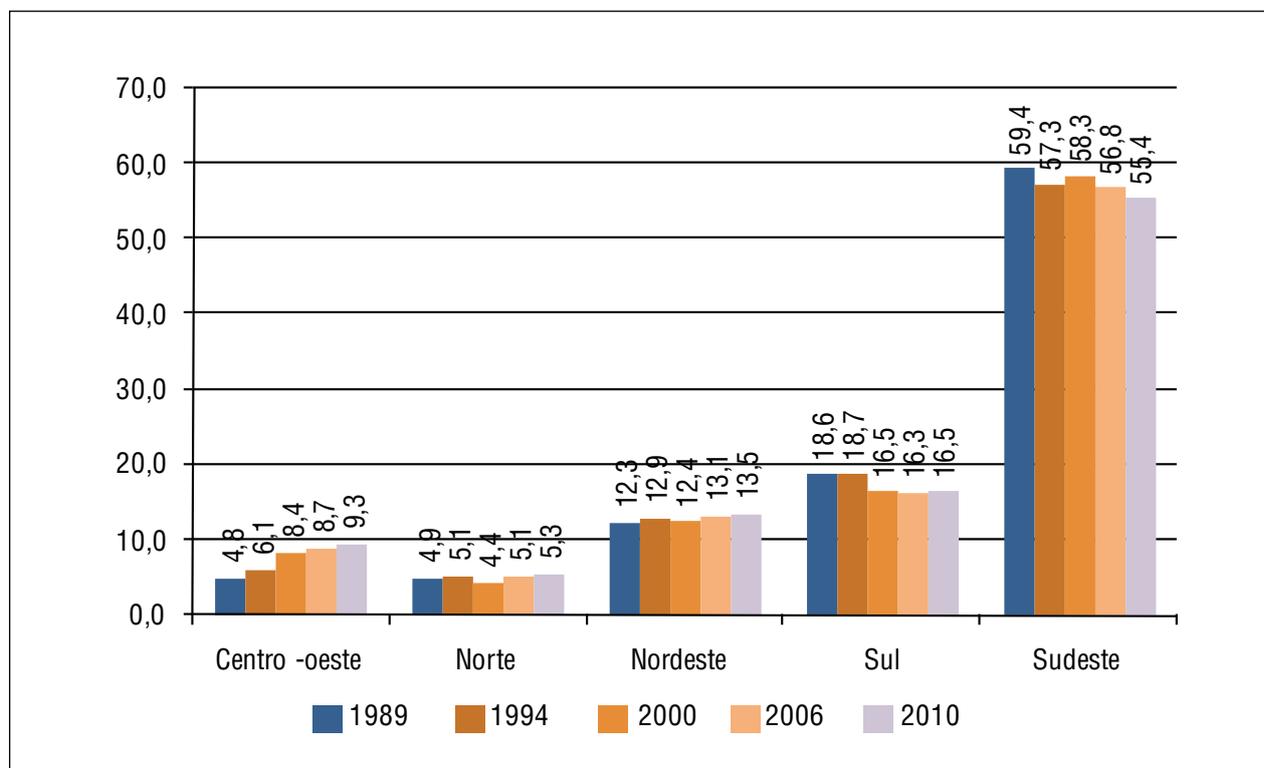
Nota: elaboração BNB, Etene.

A Região passou a representar 48,4% do PIBpc do Brasil, quando antes só alcançava 37,9% desse indicador. Ainda que essa comparação seja feita com a Região Sudeste, o desempenho nordestino revela-se bom: passou de 26% para 36,8%. Nesse contexto, pode-se considerar que houve uma diminuição das desigualdades regionais, uma vez que a dispersão das rendas *per capita* entre as regiões, medidas pelo coeficiente de variação, passou de 0,44 para 0,38¹¹.

O crescimento também está refletido nos percentuais de participação da Região no PIB nacional. Em 1989 a economia nordestina representava 12,3% do PIB brasileiro. Essa relação se ampliou para 13,5% em 2010. No mesmo período, somente as regiões Nordeste e Centro-Oeste tiveram crescimento significativo na participação no PIB nacional. A Região Norte aumentou sua participação em apenas 0,4%, tendo as regiões Sul e Sudeste perdido participação (Gráfico 2).

¹¹ Ressalte-se que o software Excel utiliza a média aritmética das rendas *per capita* para o cálculo do desvio-padrão, e não a renda *per capita* nacional.

GRÁFICO 2 – Evolução da Participação do PIB das Regiões Brasileiras



Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

A estrutura setorial nordestina também se modificou de 1989 a 2010. Registrou-se uma diminuição da participação da agropecuária e da indústria, no valor adicionado (VA), contra aumento na participação dos serviços (Tabela 2). A distribuição setorial do valor adicionado nordestino ficou mais semelhante à do Brasil.

TABELA 2 – Brasil e Nordeste – Participação Setorial no Valor Adicionado, 1989 e 2010

Unidade Geográfica/Setor	Participação %	
	1989	2010
Brasil		
Total	100,0	100,0
Agropecuária	6,3	5,3
Indústria	31,1	28,1
Serviços	62,6	66,6
Nordeste		
Total	100,0	100,0
Agropecuária	13,5	6,6
Indústria	25,2	24,4
Serviços	61,3	69,1

Fonte: IBGE, 2011.

Nota: elaboração BNB, Etene.

O desempenho regional nesses indicadores mais gerais veio acompanhado de outros indicadores positivos.

O Nordeste quase conseguiu manter sua posição relativa no valor adicionado da agropecuária (Tabela 3), apesar do forte avanço da participação da Região Centro-Oeste, que é a fronteira do setor no País, com queda de apenas 1,2 pontos percentuais entre 1989 e 2009¹², quando, no mesmo período, as regiões Sul e Sudeste perderam juntas mais de 11 pontos da sua participação na produção agropecuária. Esse desempenho nordestino muito tem a ver com a produção de grãos nas fronteiras agrícolas internas (cerrados) nos estados da Bahia, Piauí e Maranhão.

TABELA 3 – Participação % das Regiões no Valor Adicionado da Agropecuária

Regiões	1989	Posição	2009	Posição
Centro-Oeste	6,2	5	19,5	3
Norte	10,9	4	9,4	5
Nordeste	19,4	3	18,2	4
Sul	30,0	2	25,9	2
Sudeste	33,5	1	27,1	1
Coeficiente de Variação	0,59		0,36	

Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

O Nordeste ganhou ainda mais de 1 ponto percentual de participação na indústria nacional. Sob este aspecto, a Região Sudeste foi a que mais perdeu participação, cerca 7 pontos percentuais, acompanhada pelo crescimento significativo de mais de 3 pontos na participação da Região Centro-Oeste (Tabela 4).

TABELA 4 – Participação % das Regiões no Valor Adicionado da Indústria

Regiões	1989	Posição	2009	Posição
Centro-Oeste	1,3	5	4,6	4
Norte	3,8	4	4,2	5
Nordeste	8,4	3	9,6	3
Sul	19,5	2	21,1	2
Sudeste	67,0	1	60,6	1
Coeficiente de Variação	1,36		1,18	

Fonte: IPEA. Ipeadata..

Nota: elaboração BNB, Etene.

No valor adicionado dos serviços, a participação do Nordeste ganhou mais de três pontos percentuais, resultado seguido pela regiões Sul com cerca de 2% e Norte com aproximadamente 1,5%. As regiões Centro-

¹² Por uma questão de disponibilidade dos dados, algumas comparações regionais só podem ser feitas até 2009

-Oeste e Sudeste perderam participação. O Nordeste passou a ocupar a 3ª posição no VA nacional do setor de serviços, superando a Região Centro-Oeste. (Tabela 5).

TABELA 5 – Participação % das Regiões no Comércio e Coeficiente de Variação

Regiões	1989	Posição	2009	Posição
Centro-Oeste	12,8	3	10,7	4
Norte	3,2	5	4,5	5
Nordeste	11,0	4	14,2	3
Sul	13,6	2	15,3	2
Sudeste	59,4	1	55,3	1
Coeficiente de Variação	1,12		1,01	

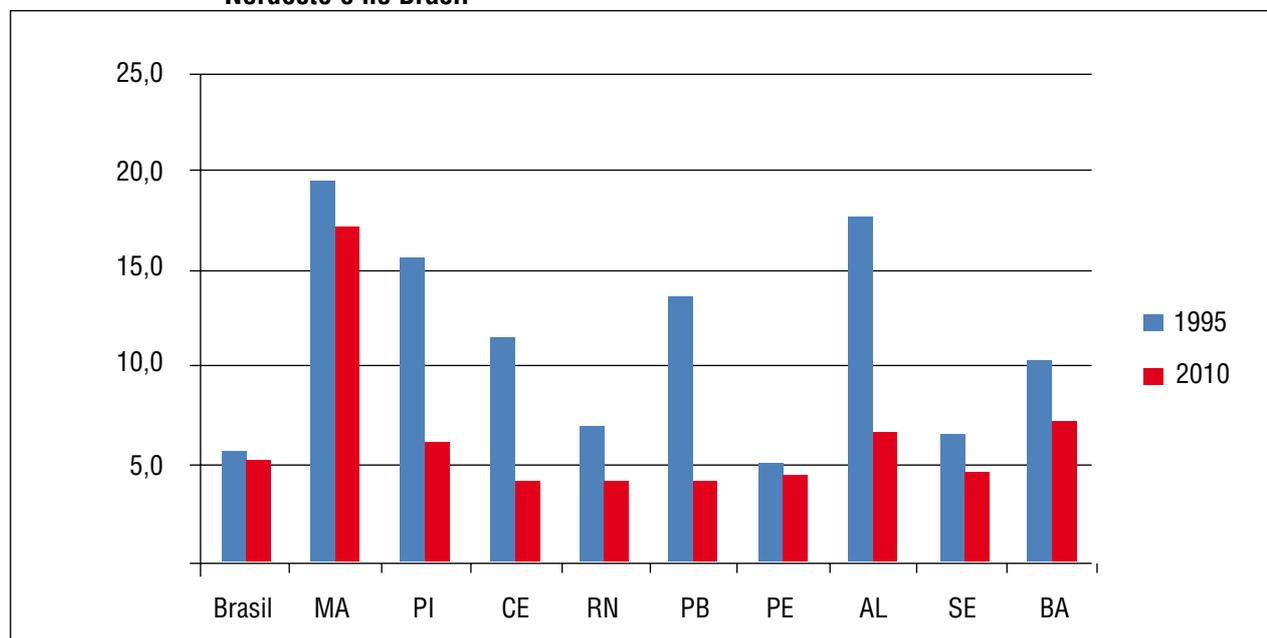
Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

Essas modificações estruturais observadas sob o ângulo das grandes regiões também se repetiram do ponto estadual: tomando por base a participação dos estados nordestinos no valor adicionado bruto nacional (VAB) de cada setor, constatamos:

- a) a participação do VAB da agropecuária de todos os estados nordestinos diminuiu, aproximando-se da participação de 5,3% da atividade no âmbito nacional, exceto o Maranhão (Gráfico 3);
- b) em quase todos os estados nordestinos (exceto em Pernambuco e Alagoas) houve aumento nas participações do VAB industrial, acompanhando o ocorrido no Brasil. Sob esse ponto de vista, os estados da Bahia e de Sergipe apresentavam, em 2010, uma economia relativamente mais industrializada que a nacional (Gráfico 4);
- c) diferentemente do País, onde a participação dos serviços no VAB permaneceu praticamente constante, em quase todos os estados nordestinos – exceto Sergipe e Bahia – essa participação aumentou e situou-se acima do percentual nacional de 66,6% (Gráfico 5).

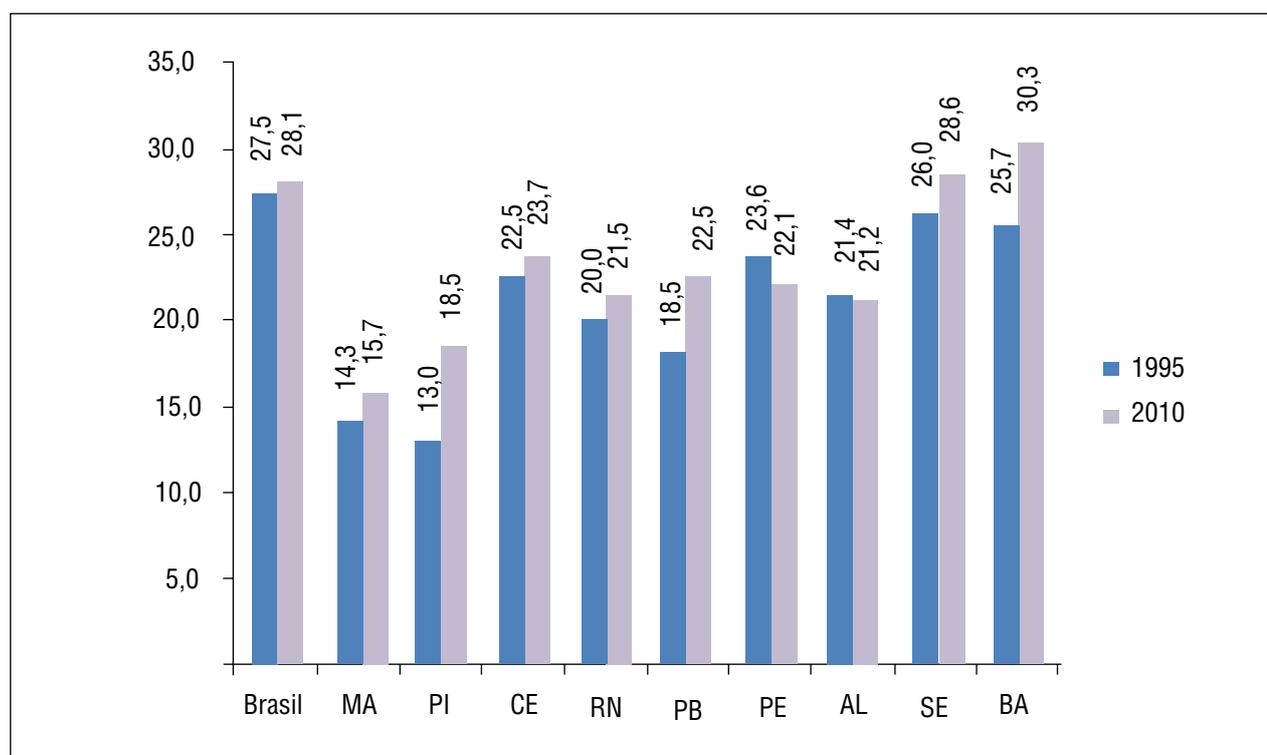
GRÁFICO 3 – Participação % do Valor Adicionado Bruto da Agropecuária nos Estados do Nordeste e no Brasil



Fonte: IBGE, 2011.

Nota: elaboração BNB, Etene.

GRÁFICO 4 – Participação % do Valor Adicionado Bruto da Indústria nos Estados do Nordeste e no Brasil



Fonte: IBGE, 2011.

Nota: elaboração BNB, Etene.

GRÁFICO 5 – Participação % do Valor Adicionado Bruto de Serviços nos Estados do Nordeste e no Brasil

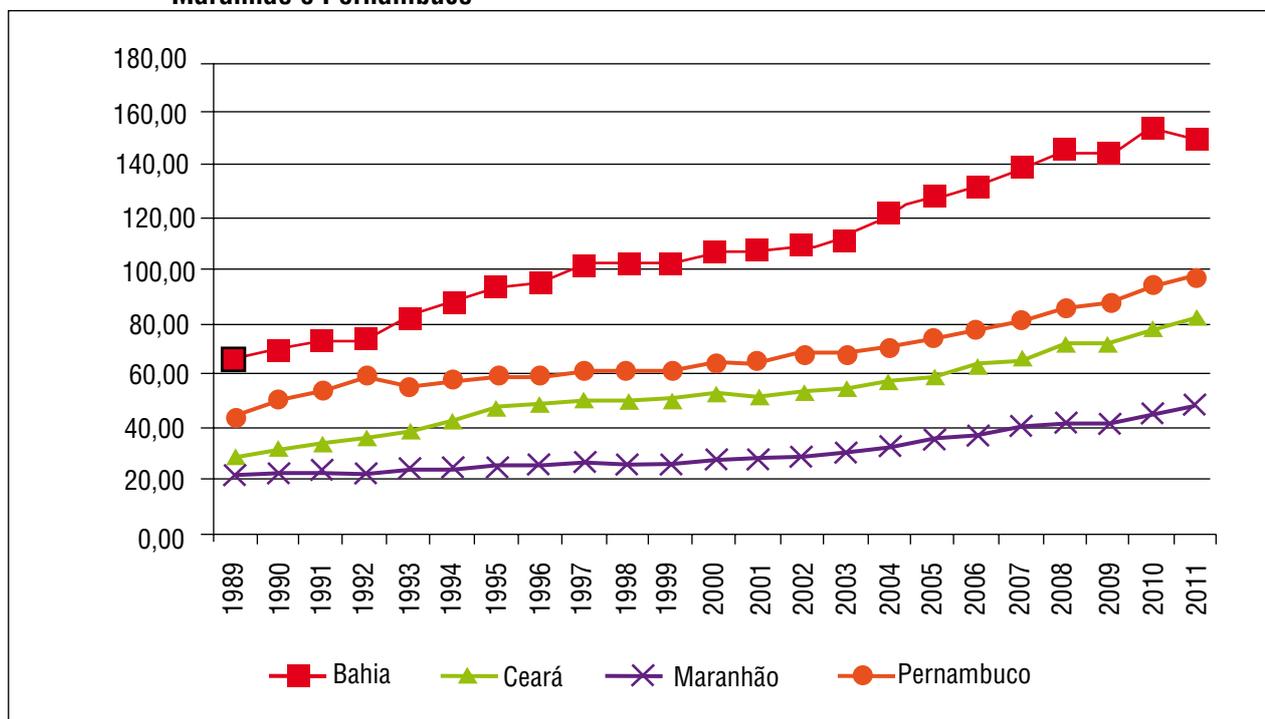


Fonte: IBGE, 2011.

Nota: elaboração BNB, Etene.

As economias estaduais nordestinas têm uma trajetória nítida de crescimento, representadas pela evolução dos PIB de 1989 a 2011, conforme se vê nos Gráficos 6 e 7. Em termos de representatividade no PIB do Nordeste, temos o destaque de Pernambuco, Bahia e Ceará que juntos representam cerca de 64% do PIB nordestino.

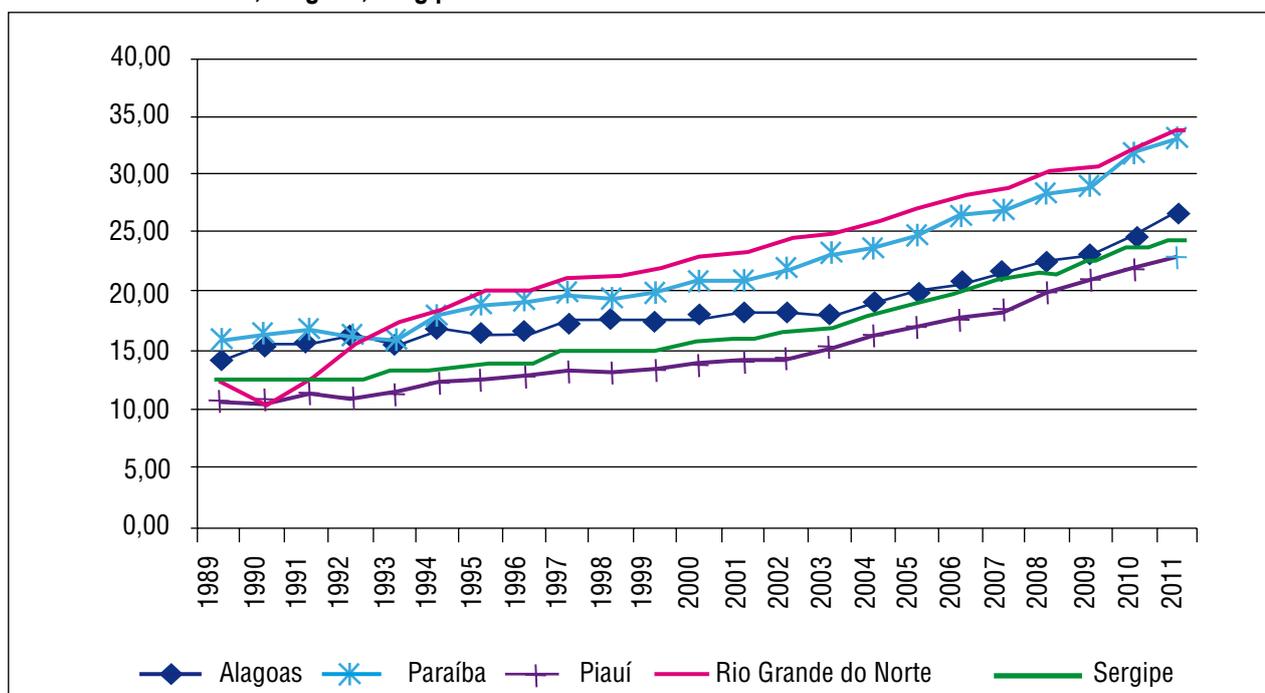
GRÁFICO 6 – Nordeste - Evolução do PIB Estadual, de 1989 a 2011 (R\$ milhões de 2010) – Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco



Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

GRÁFICO 7 – Nordeste - Evolução do PIB Estadual, de 1989 a 2011 (R\$ milhões de 2010) – Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Piauí



Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

Reforça-se ainda o destaque do crescimento regional a uma velocidade superior à nacional (3,81% a.a. e 2,87% a.a., respectivamente), com os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, apresentando taxas superiores a 4% no período e apenas um estado nordestino (Alagoas) tendo crescido menos do que o Brasil (2,865% a.a.) (Tabela 6).

TABELA 6 – Brasil e Nordeste - PIB dos Estados e Taxa Geométrica de Crescimento Anual, de 1989 a 2011 (R\$ milhões de 2010)

Estado	1989	2011	TGCA (%)
Alagoas	14,33	26,68	2,87
Bahia	65,79	149,45	3,80
Ceará	29,17	82,25	4,82
Maranhão	22,93	48,79	3,49
Paraíba	16,00	33,13	3,36
Pernambuco	44,34	97,59	3,65
Piauí	10,68	23,00	3,55
Rio Grande do Norte	12,28	33,75	4,70
Sergipe	12,55	24,49	3,08
Nordeste	228,07	519,15	3,81
Brasil	2.076,60	3.873,11	2,87

Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

Uma vez que é o semiárido a porção economicamente mais problemática do território nordestino, convém examinar também o que nele sucedeu no período sob análise. Por uma limitação dos dados, não é possível obter o PIB do semiárido para o ano de 1989; por isso, teremos que considerar 1985 como ponto de partida (Tabela 7).

TABELA 7 – Nordeste - PIB dos Municípios Integrantes do Semiárido e Taxa Geométrica de Crescimento Anual, de 1985 a 2011 (R\$ milhões de 2010)

Estado	1985	2011	TGCA (%)
Alagoas	2.389	5.301	3,11
Bahia	24.347	48.702	2,70
Ceará	13.387	32.166	3,43
Maranhão	–	–	–
Paraíba	6.284	15.251	3,47
Pernambuco	9.862	26.406	3,86
Piauí	2.144	5.583	3,75
Rio Grande do Norte	7.869	17.435	3,11
Sergipe	1.512	4.383	4,18
Minas Gerais	3.860	8.347	3,01
Soma	71.654	163.574	3,23

Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

A velocidade de crescimento da economia do semiárido, de 1985 a 2011, superou a da economia brasileira: a taxa geométrica de crescimento do semiárido foi de 3,23% a.a., frente a 2,95% da economia brasileira. Dado que esse desempenho não foi superior ao do Nordeste como um todo (3,87% a.a.), a participação do PIB do semiárido no total do Nordeste passou de -37% em 1985 para 31% em 2010.

5.2 As Transformações Sociais

O Nordeste foi a região do País mais bem sucedida no combate à extrema pobreza, entre 1989 e 2011, tendo reduzido a incidência em 40 pontos percentuais no período. Apesar de continuar a ser a região onde o percentual da população nessa condição é o maior do Brasil, a situação mudou de aproximadamente 4 nordestinos extremamente pobres, em cada dez, em 1989 para 1,4 em cada dez, em 2011 (Tabela 8).

TABELA 8 – Percentual de Pessoas em Extrema Pobreza nas Regiões

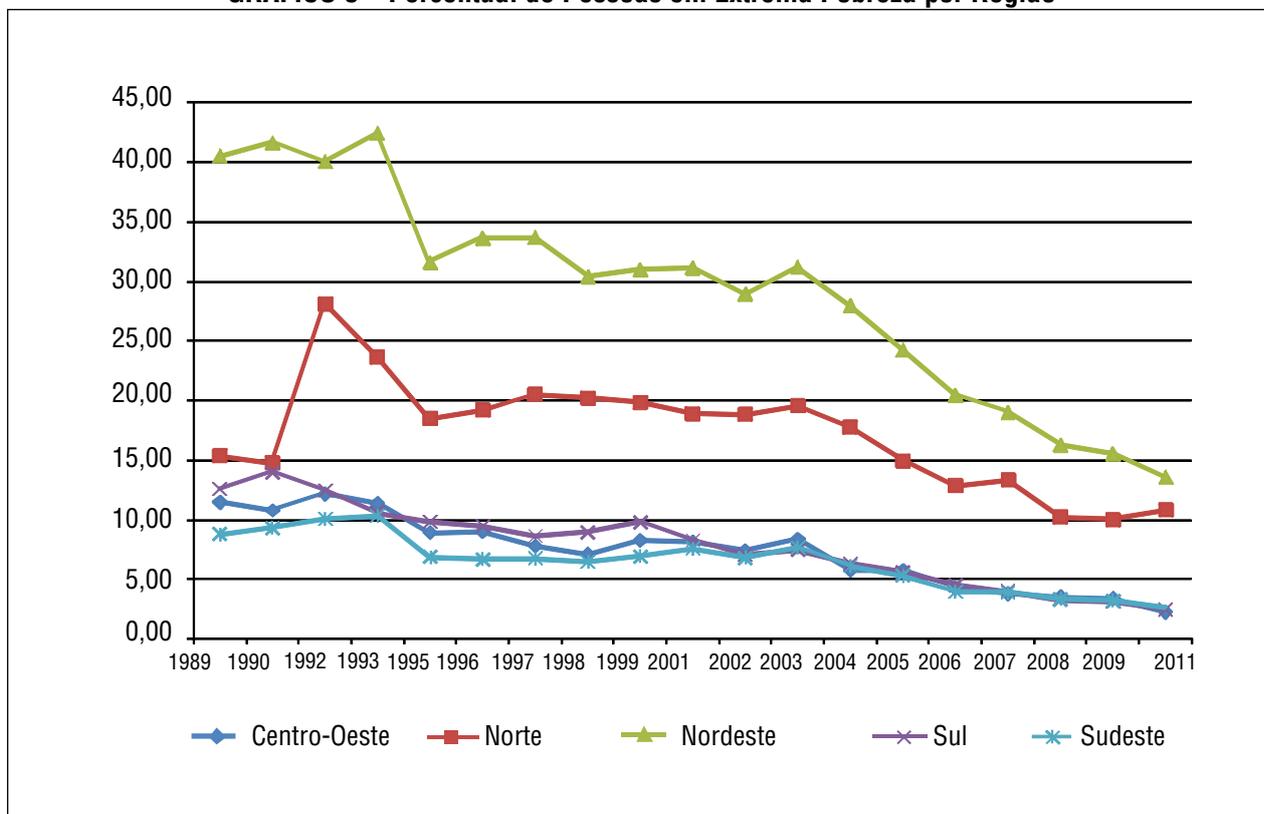
Região	1989	2011	Redução (p..p)
Centro-Oeste	11,48	2,25	11,28
Norte	15,38	10,83	14,68
Nordeste	40,52	13,27	40,18
Sul	12,58	2,50	12,38
Sudeste	8,78	2,59	8,48

Fonte: IPEA. Ipeadata..

Nota: elaboração BNB, Etene.

O maior “esforço” de redução da pobreza na Região Nordeste pode ser visto no Gráfico 8.

GRÁFICO 8 – Percentual de Pessoas em Extrema Pobreza por Região

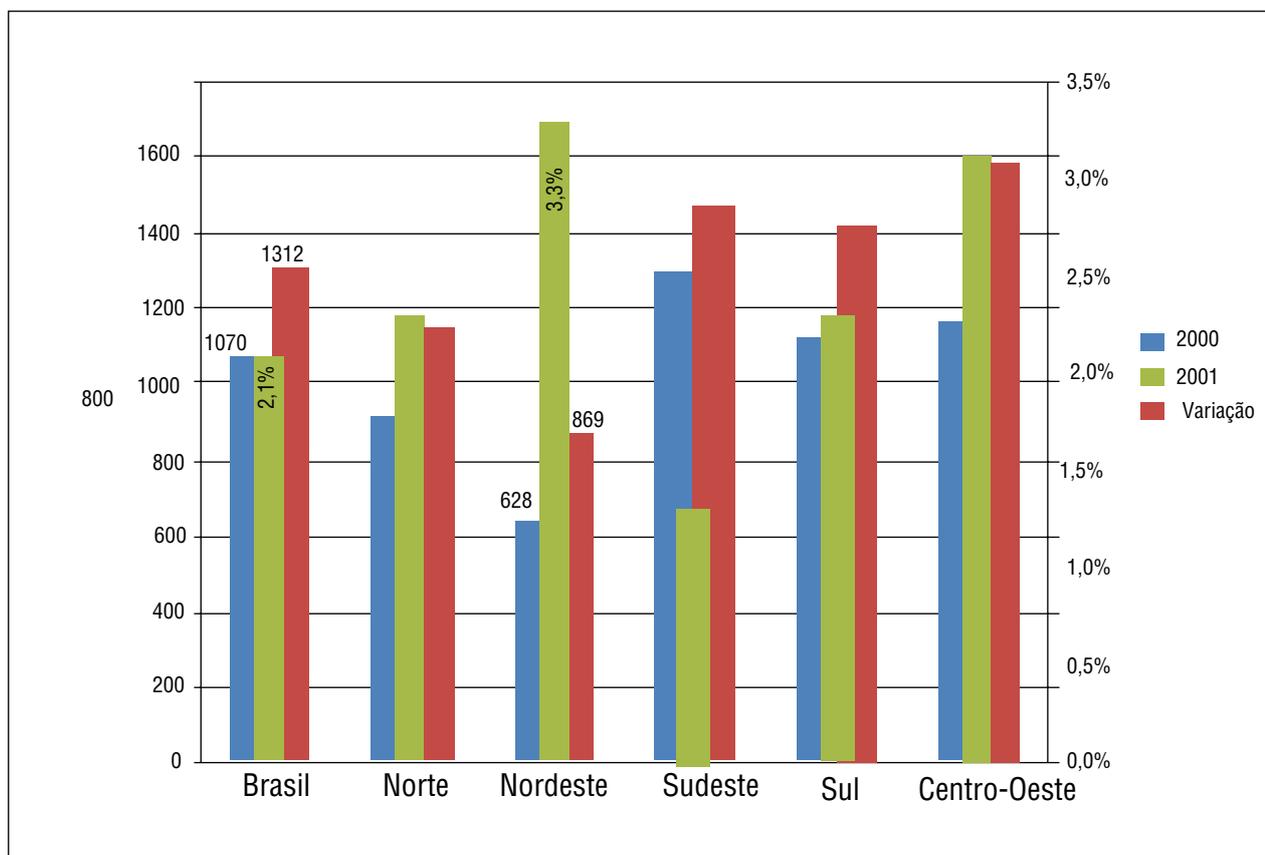


Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

Os rendimentos do trabalho cresceram no Nordeste a uma taxa média de 3,3% ao ano, superando a taxa nacional que foi de 2,1% a.a. (Gráfico 9).

GRÁFICO 9 – Rendimentos do Trabalho e Variação, por Região, de 2001 a 2011 (valores em R\$ de 2011)

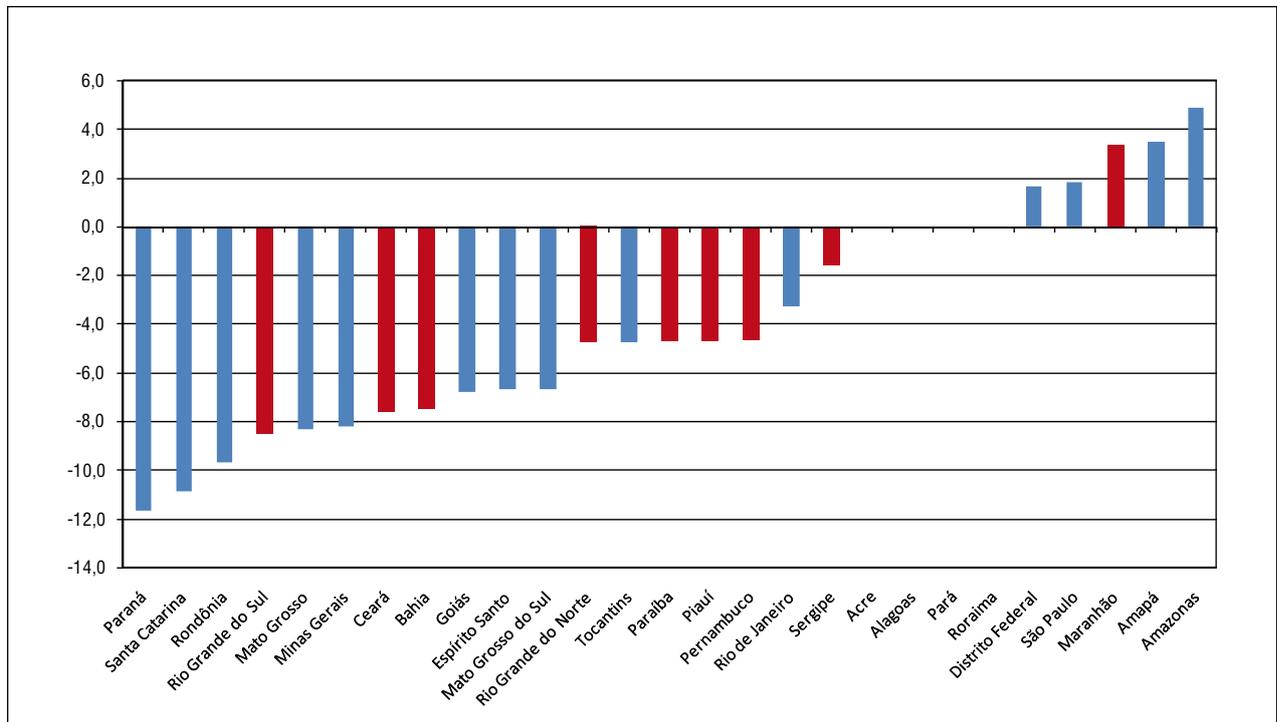


Fonte: Brasil. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, 2013.

O combate à desigualdade de renda, a exemplo do que aconteceu com o País, também foi bem sucedido no Nordeste. Com exceção dos estados de Alagoas e do Maranhão, todos os demais tiveram redução no Índice de Gini de 1991 a 2010 (Gráfico 10).

A melhora nas condições gerais de renda, educação e saúde no Nordeste é retratada pela evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Entre as 27 Unidades da Federação, oito estados nordestinos ocuparam posições na metade superior, destacando-se o Maranhão, o Piauí e a Bahia como os 2º., 3º., e 4º. estados brasileiros de maior crescimento do IDH no período. Apenas Pernambuco ocupou posição (15ª.) na metade inferior (Gráfico 11).

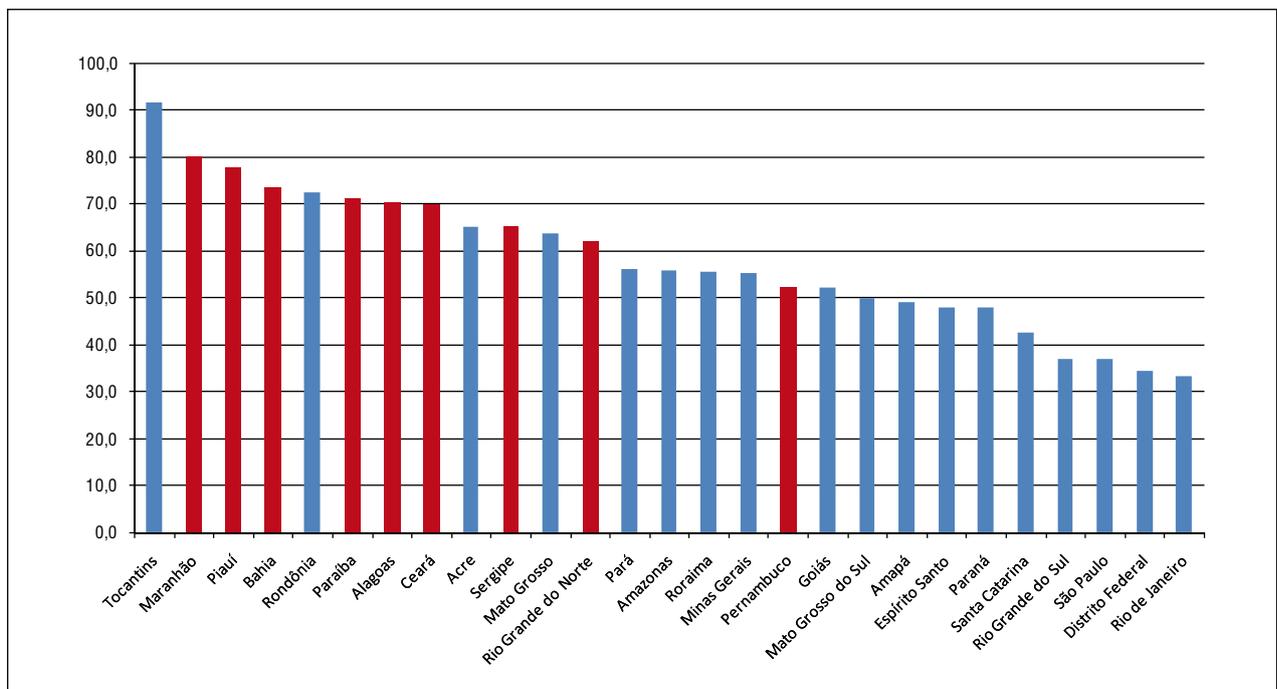
GRÁFICO 10 – Brasil - Variação % do índice de Gini de 1991 a 2010 dos Estados



Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

GRÁFICO 11 – Brasil - Variação % do IDH dos Estados, entre 1991 e 2010



Fonte: IPEA. Ipeadata.

Nota: elaboração BNB, Etene.

Para concluir o quadro de melhorias sociais no Nordeste, é importante ressaltar que a Região deixou de ser um polo exportador de mão de obra, como pode ser observado analisando-se dados de migração de retorno – ou seja, os movimentos populacionais de volta aos estados de origem. Em 2009, os estados em que a migração de retorno foi mais expressiva, superando 20% do total de imigrantes, foram Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais, além do Paraná e Rio Grande do Sul (Tabela 9). Esse movimento é, em certa medida, um reconhecimento por parte dos nordestinos da melhoria da qualidade de vida na Região e da não mais necessidade de deslocar-se para outras regiões.

TABELA 9 – Participação Relativa dos Imigrantes de Retorno no Total de Imigrantes, por Unidades da Federação 2004-2009

Unidades da Federação	Participação relativa dos imigrantes de retorno no total de imigrantes %	
	2004	2009
Rondônia	0,96	10,63
Acre	4,04	6,89
Amazonas	2,87	4,11
Roraima	0,84	0,00
Pará	6,56	8,97
Amapá	3,85	5,24
Tocantins	11,14	9,36
Maranhão	24,23	16,43
Piauí	21,83	14,60
Ceará	19,66	13,34
Rio Grande do Norte	19,11	21,14
Paraíba	16,34	20,95
Pernambuco	21,21	23,61
Alagoas	14,53	14,64
Sergipe	19,71	21,62
Bahia	21,65	15,01
Minas Gerais	18,55	21,62
Espírito Santo	10,52	13,97
Rio de Janeiro	7,04	5,34
São Paulo	9,82	10,40
Paraná	25,49	23,44
Santa Catarina	11,89	9,54
Rio Grande do Sul	24,18	23,98
Mato Grosso do Sul	5,83	11,64
Mato Grosso	2,91	1,51
Goiás	8,63	8,40
Distrito federal	0,13	0,15

Fonte: IBGE, 2011.

6 SITUAÇÃO ATUAL: PROGRAMAS E REGRAS GERAIS NA PROGRAMAÇÃO ANUAL 2014

O uso eficiente dos recursos do FNE, por meio do apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas de vocação da Região é um dos principais focos do BNB. A atuação do Banco, nesse sentido, se dá por intermédio de suas agências, cujas estratégias e metas são orientadas pela Programação Anual do FNE que visa contribuir para a melhoria das condições econômicas, sociais e ambientais da área de atuação do Fundo.

Assim, para efeito de planejamento da aplicação de recursos do FNE, anualmente, o BNB elabora a Programação para o exercício seguinte, com a contribuição de entidades governamentais, de representantes dos setores produtivos e de entidades de apoio, a qual é submetida à apreciação do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel/Sudene), contemplando: o plano de aplicação regional, as condições gerais, os programas de financiamento e informações adicionais sobre o acesso ao crédito do FNE.

6.1 Plano de Aplicação

O plano de aplicação dos recursos contempla as projeções de distribuição dos financiamentos por diferentes variáveis, a saber: estado, setor, porte, programa de financiamento, prioridades do Condel/Sudene e espaços priorizados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), contemplando projeções específicas para Semiárido; mesorregiões diferenciadas; Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) e municípios pertencentes às microrregiões prioritárias, classificadas como de Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica, segundo tipologia dessa política.

Assim, o plano de aplicação regional do FNE obedece a regras previstas nos normativos legais e institucionais que regulamentam a alocação desses recursos em sua área de abrangência. Dentre as citadas regras de direcionamento do crédito destacam-se a destinação de:

- a) 50% dos ingressos de recursos do Tesouro Nacional ao Fundo para financiamento a empreendimentos do Semiárido;
- b) pelo menos 51% das disponibilidades totais de recursos do exercício para o público dos portes prioritários do FNE, quais sejam: Mini, Micro, Pequeno e Pequeno-Médio;
- c) no mínimo 70% do total de recursos para as microrregiões prioritárias da PNDR (Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica);
- d) no máximo 30% dos recursos anuais para o setor comercial e de serviços;
- e) no mínimo 4,5% e no máximo 30% dos recursos anuais em cada estado da área de aplicação do FNE, à exceção do Norte do Estado do Espírito Santo, haja vista possuir reduzida extensão territorial e população em relação aos demais estados financiáveis pelo FNE.

FOTOGRAFIA 10 – Reunião da Programação do FNE 2014, com participação do Banco do Nordeste, Sudene e Ministério da Integração Nacional



Fonte: BNB, Ambiente de Comunicação Social.

Para o ano de 2014, estima-se a aplicação do montante de R\$13,1 bilhões, dos quais R\$3,3 bilhões se destinarão à região semiárida e R\$ 6,7 bilhões, ou seja, aproximadamente 51% dos recursos serão destinados aos beneficiários de mini, micro, pequeno e pequeno-médio portes, público prioritário do FNE.

No ano de 2013, por sua vez, foram contratados R\$12,7 bilhões, distribuídos em um volume de 557.144 operações de financiamento. Importante destacar que as disponibilidades de recursos projetadas atualmente têm como origem majoritária de recursos o reembolso de operações, o que demonstra a capacidade de retroalimentação do Fundo para novos financiamentos, com a administração adequada dos recursos.

6.2 Condições Gerais

6.2.1 Classificação dos Beneficiários

Os beneficiários (empresas, empreendedores individuais, produtores rurais, cooperativas e associações) são classificados por portes, com base na receita operacional bruta ou na renda agropecuária bruta auferida em cada ano-calendário, dividindo-se em mini, micro, pequeno, pequeno-médio, médio e grande, conforme Quadro 8.

QUADRO 8 – Receita Operacional Bruta Anual por Porte dos Beneficiários

Porte dos Beneficiários	Receita Operacional Bruta Anual / Renda Agropecuária Bruta
Mini/Micro	até R\$ 360.000,00
Pequeno	acima de R\$ 360.000,00 até R\$ 3.600.000,00
Pequeno-Médio	acima de R\$ 3.600.000,00 até R\$ 16.000.000,00
Médio	acima de R\$ 16.000.000,00 até R\$ 90.000.000,00
Grande	acima de R\$ R\$ 90.000.000,00

Fonte: BNB, Etene.

6.2.2 Limites de Financiamento

Os limites são determinados conforme o porte e a tipologia da PNDR, com condições favorecidas para os menores portes e os municípios de economias com menor renda e dinamismo, bem como os localizados no semiárido, nas mesorregiões e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento, além de projetos florestais, de ciência, tecnologia e inovação, conforme Quadro 9.

QUADRO 9 – Limites de Financiamento por Porte e Tipologia da Região

Porte/ Tipologia da Região	Alta Renda	Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica	Semiárido, Mesorregiões do MI, RIDEs, Operações Florestais Operações CTI
Mini/Micro	100	100	100
Pequeno	100	100	100
Pequeno-Médio	90	95	100
Médio	80	85	95
Grande	70	80	90

Fonte: BNB, Etene.

6.2.3 Limites de Endividamento

São estabelecidos em percentuais do valor do patrimônio líquido (PL) do FNE, objetivando evitar a concentração de recursos. É estabelecido por empresas (até 1,0% do PL do FNE), por grupo econômico (1,5%) com excepcionalidade para projetos considerados estratégicos para o desenvolvimento regional (até 3,0%).

6.2.4 Garantias

São aplicáveis aquelas previstas na política de garantias do BNB, as quais são, em termos gerais, usualmente aceitas pelo sistema bancário (fiança, aval, alienação fiduciária, fiança bancária, seguros garantia, penhor e hipoteca).

6.2.5 Restrições

Atividades, tipos de empreendimentos e itens que não são financiáveis com recursos do Fundo, a exemplo das atividades voltadas para jogos de azar; motéis; fabricação e comercialização de armas.

6.2.6 Formas de Apresentação de Propostas

O crédito é concedido mediante apresentação de diversas formas de propostas, variando conforme o porte do beneficiário e o valor do crédito. Contempla desde planilhas ou formulários simplificados até propostas completas de projetos de investimento.

6.2.7 Programas

Os programas de financiamento estão estruturados para atender toda demanda de recursos, dividindo-se em dois grupos conforme os setores de atividade econômica (setoriais) e os multissetoriais que contemplam temas estratégicos e transversais aos diversos setores econômicos.

6.2.7.1 Programas Setoriais

- a) FNE Agrin – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste;
- b) FNE Aquipesca – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca;
- c) FNE Comércio e Serviços – Programa de Financiamento para os Setores Comercial e de Serviços;
- d) FNE Industrial – Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste;
- e) FNE Irrigação – Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada;
- f) FNE Proatur – Programa de Apoio ao Turismo Regional;

- g) FNE Profrota Pesqueira – Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional:
- Programa diferenciado para atender à pesca Oceânica nacional, tendo suas condições definidas extra programação pela Lei 10.849/2004; foi modificado pela Lei 12.712/2012;
- h) FNE Proinfra – Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste;
- i) FNE Rural – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste.

6.2.7.2 Programas Multissetoriais

- a) FNE Inovação – Programa de Financiamento à Inovação;
- b) FNE Micro e Pequena Empresa – Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas e Empreendedores Individuais;
- c) FNE Verde – Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente;
- d) Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Programa destinado ao financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos pelos pequenos produtores em estabelecimentos rurais ou em áreas comunitárias próximas, utilizando mão de obra familiar, cabendo ao Conselho Monetário Nacional estabelecer as diretrizes e condições específicas para o Programa e suas linhas de financiamento. Atualmente o Pronaf abrange diversas linhas de crédito, abaixo relacionadas:
- Linha de Crédito para Agricultores Familiares (Pronaf-Comum);
 - Linha de Crédito para Beneficiários do PNCF e do PNRA (Pronaf-Grupo “A”);
 - Linha de Crédito Microcrédito Produtivo Rural (Pronaf-Grupo “B”);
 - Linha de Crédito de Custeio para Agricultores Familiares Titulares de DAP do Grupo “C” (Pronaf-Grupo “C”);
 - Linha de Crédito para o Grupo “A/C” (Pronaf-Grupo “A/C”);
 - Linha de Crédito de Investimento para Mulheres (Pronaf-Mulher);
 - Linha de Crédito de Investimento para Jovens (Pronaf-Jovem);
 - Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural (Pronaf-Agroindústria);
 - Linha de Crédito de Investimento para Sistemas Agroflorestais (Pronaf-Floresta);
 - Linha de Crédito de Investimento para Obras Hídricas no Semiárido (Pronaf-Semiárido);
 - Linha de Crédito de Custeio do Beneficiamento, Industrialização de Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar (Pronaf Custeio de Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar);
 - Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia (Pronaf Agroecologia);

- Linha de Crédito para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental (Pronaf–Eco);
- Linha Especial de Crédito de Investimento para Produção de Alimentos (Pronaf-Mais Alimentos).

Cada programa do FNE é apresentado com seu objetivo, finalidade, itens financiáveis, público-alvo, limites de financiamento, prazos, encargos financeiros e bônus de adimplência.

O prazo padrão das operações de crédito com recursos do FNE é de até 12 anos, incluindo até quatro anos de carência, a ser definido para cada operação conforme a capacidade de pagamento do empreendimento e/ou projeto. Entretanto, cada programa apresenta condições específicas de prazo, a exemplo do FNE Irrigação, cujo prazo se estende até 15 anos, incluídos até quatro anos de carência.

Os encargos financeiros aplicáveis aos programas dos três fundos constitucionais são definidos em resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN nº 4.297, de 30/12/2013 e 4.304, de 20/01/2014) e podem ser alterados a qualquer tempo. Atualmente os encargos vigentes para os programas do FNE seguem os valores apresentados no Quadro 10, conforme os critérios ali apresentados (exceto Pronaf e Profrota, que têm legislação específica).

QUADRO 10 – Encargos Financeiros Vigentes para o FNE 2014 – Investimento

Finalidade	Porte	Encargos Financeiros (% a.a.)			
		Setor Rural		Demais Setores	
		Integrais	Com Bônus	Integrais	Com Bônus
Investimentos em Bens de Capital	Micro, Pequeno, Pequeno-Médio e Médio	5,30	4,5050	5,30	4,5050
	Grande	7,06	6,0010	7,06	6,0010
Demais Investimentos	Micro, Pequeno, Pequeno-Médio e Médio	5,30	4,5050	6,48	5,5080
	Grande	7,06	6,0010	8,24	7,0040
Investimentos em Operações Florestais destinadas ao financiamento de projetos de conservação e proteção do meio ambiente, recuperação de áreas degradadas ou alteradas e desenvolvimento de atividades sustentáveis	Todos os portes	4,71	4,0035	4,71	4,0035
Investimentos em Operações de Financiamento a Projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação	Todos os portes	4,71	4,0035	4,71	4,0035

Fonte: BNB, Etene.

Nota: o bônus de adimplência é de 15% sobre os encargos para todas as finalidades e portes.

QUADRO 11 – Encargos Financeiros Vigentes para o FNE 2014 - Custeio, Capital de Giro e Comercialização

Finalidade	Porte	Encargos Financeiros			
		Setor Rural		Demais Setores	
		Integrais	Com Bônus	Integrais	Com Bônus
Custeio, Capital de Giro e Comercialização	Micro, Pequeno, Pequeno-Médio e Médio	7,65	6,5025	10,59	9,0015
	Grande	8,83	7,5055	12,36	10,5060

Fonte: BNB, Etene.

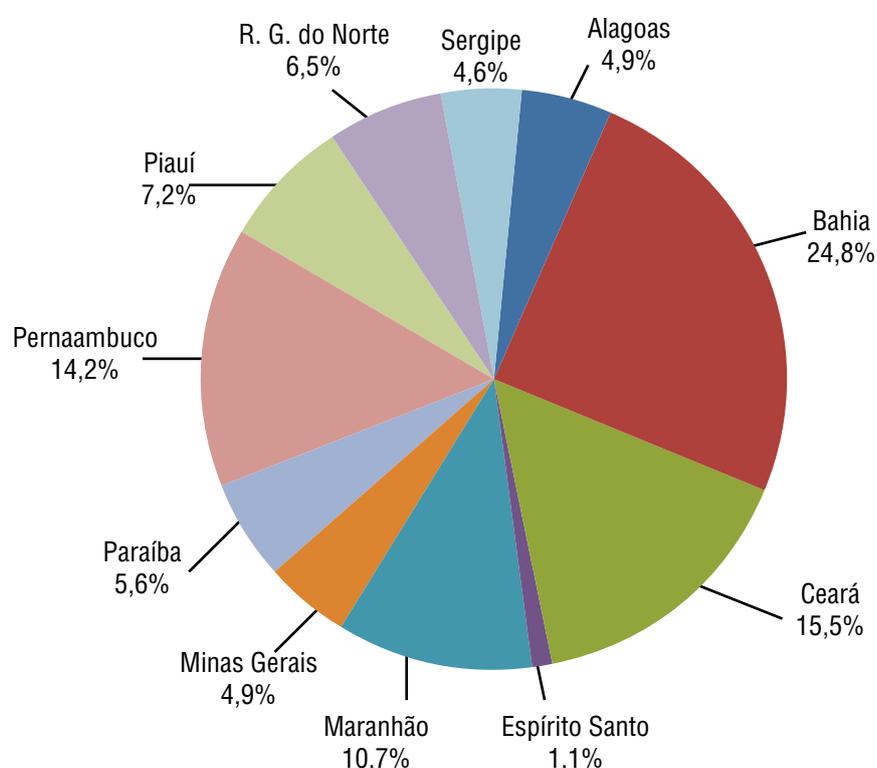
Nota: o bônus de adimplência é de 15% sobre os encargos para todas as finalidades e portes acima.

7 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E IMPACTOS DO FNE

7.1 A Execução do FNE de 1989 ao Primeiro Semestre de 2014

Nesses 25 anos de FNE foram injetados na economia nordestina R\$141,7 bilhões, distribuídos nos 11 estados da área de atuação do FNE, de acordo com o Gráfico 12. Observa-se que a distribuição é diretamente proporcional à população residente nos estados (Gráfico 13), demonstrando a atuação equânime do BNB orientada pela Programação Anual do FNE e a operacionalização realizada por suas Superintendências Estaduais e rede de agências.

GRÁFICO 12 – Distribuição das Contratações por Estado – Período: 1989 a Jun 2014

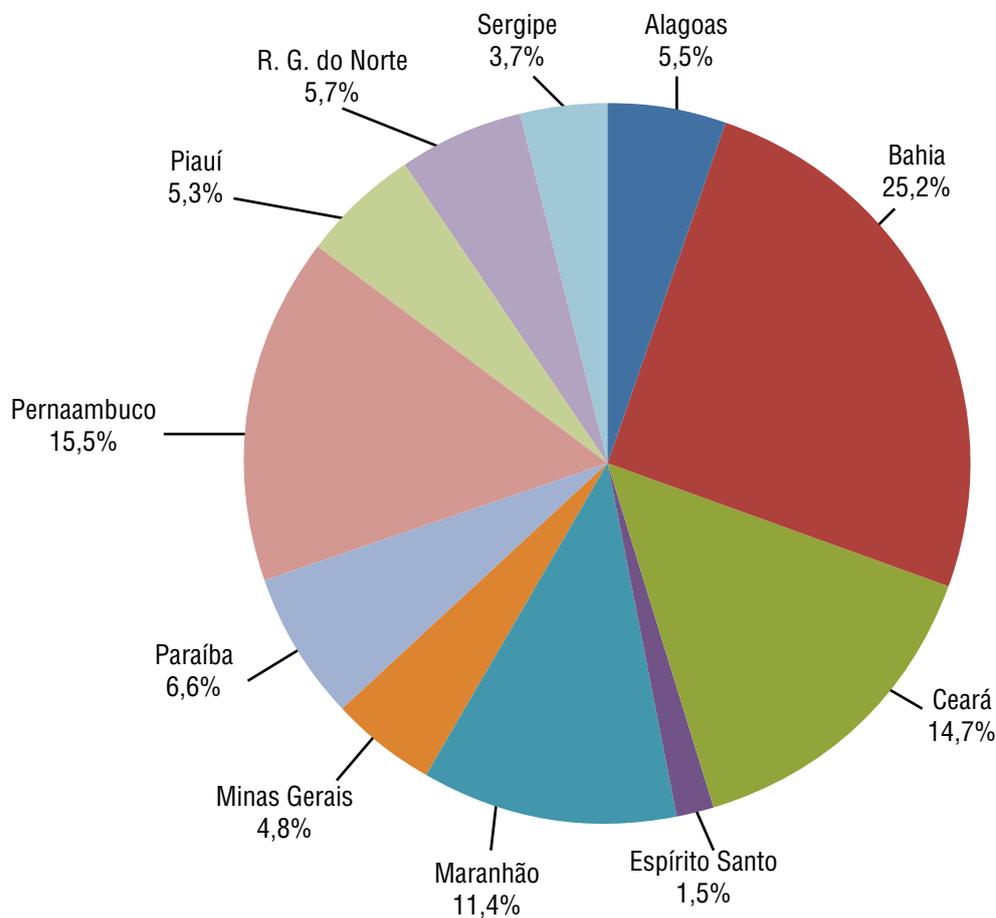


Fonte: BNB, Ambiente de Controladoria.

Notas:

- 1 Elaboração BNB, Etene.
- 2 Exercícios de 1989 a 1990 - valores atualizados pelo BTN até 31/12/1990 e, em seguida, pelo IGP-DI.
- 3 Exercício de 1991 - valores atualizados pelo US\$ (comercial venda) até 31/12/1991 e, em seguida, pelo IGP-DI.
- 4 Exercícios de 1992/1995 - valores atualizados pelo IGP-DI. 4) Exercícios a partir de 1996 - valores mensais atualizados pelo IGP-DI.

GRÁFICO 13 – População Residente por Estado – Posição Jun 2014

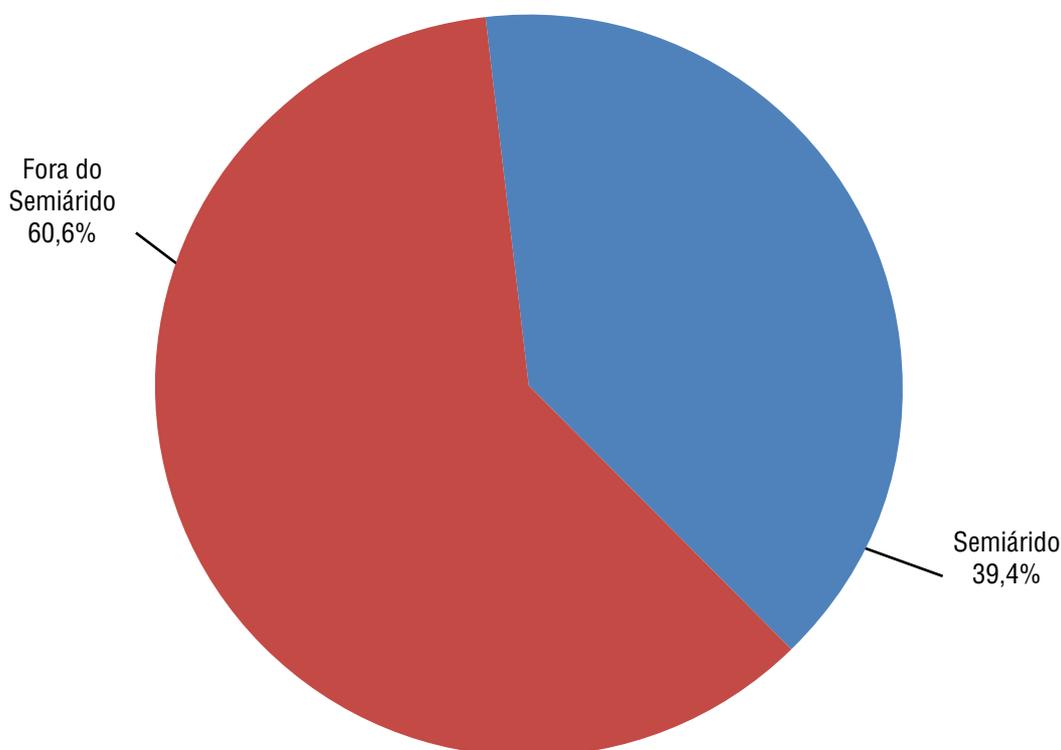


Fonte: IBGE. Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2013.

Nota: elaboração BNB, Etene.

Considerando-se as aplicações por região climática, nesses 25 anos de operacionalização do FNE, a região semiárida recebeu R\$ 55,7 bilhões, o que equivale a mais de 39% dos recursos totais aportados pelo FNE, e as demais regiões receberam 60,6% dos recursos totais do FNE, operacionalizados pelo BNB (Gráfico 14).

GRÁFICO 14 – Contratações Acumuladas por Região: Período 1989 a Jun 2014



Fonte: BNB, Ambiente de Controladoria.

Nota: Elaboração BNB, Etene.

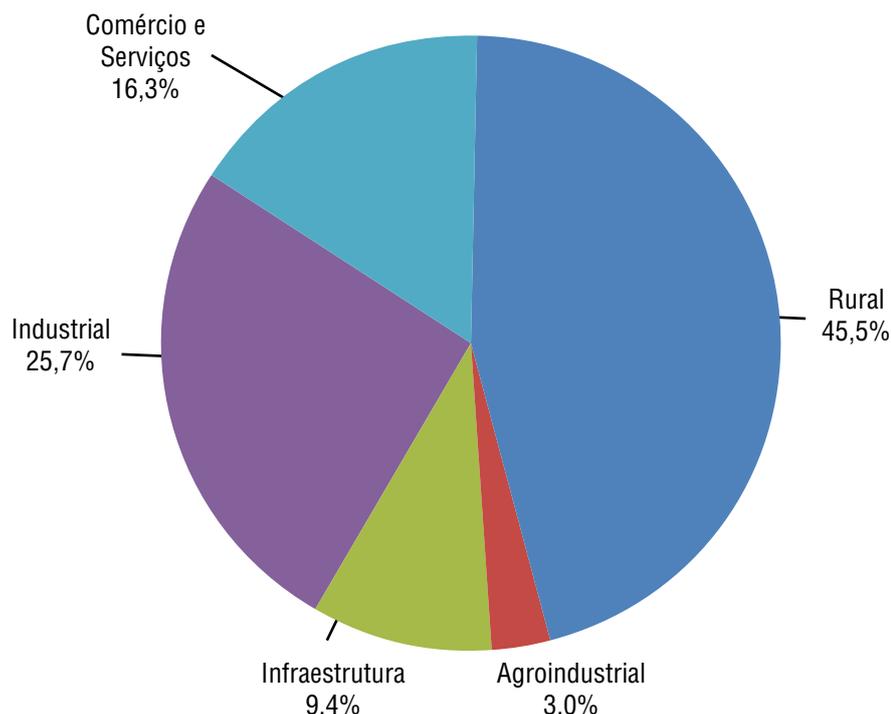
Quanto aos setores da economia, o Rural e o Industrial foram aqueles a que foram destinados os maiores volumes de recursos para financiamento de empreendimentos das atividades mais vocacionadas em cada período ou conjuntura econômica. No primeiro semestre de 2014, as principais atividades agrícolas financiadas foram grãos, predominantemente, soja e milho; a fruticultura, com predominância de uva, cacau e banana e, ainda, fibras e têxteis representados pela cultura do algodão. Neste mesmo período, as principais atividades financiadas, relacionadas à pecuária foram, predominantemente, a produção de bovinos, de ovinos e de aves (Gráfico 15).

No Setor Industrial, as principais atividades financiadas, no primeiro semestre de 2014, foram as indústrias de bebidas, fabricação de cervejas e chopes e de refrigerantes e refrescos; de produtos minerais não-metálicos, com predominância na extração e britamento de pedras para construção civil e pesada, e a de metal-mecânica, com destaque para as indústrias de embalagens e de esquadrias metálicas (Gráfico 15).

Os empreendimentos do Setor de Comércio e Serviços contrataram 16,3% do total de contratações no período de 1989 ao primeiro semestre de 2014. Mais especificamente, no primeiro semestre de 2014 as principais atividades financiadas no Setor de Comércio, foram as do comércio varejista de produtos alimentícios e de produtos de vestuário e acessórios (Gráfico 15).

Quanto aos Serviços, foram financiados, no primeiro semestre de 2014, predominantemente, empreendimentos imobiliários cuja principal atividade é o aluguel de imóveis; de transportes de produtos alimentícios e de saúde, relacionados ao atendimento hospitalar e ambulatorial.

GRÁFICO 15 – Contratações Acumuladas por Setor da Economia: Período 1989 a Jun 2014



Fonte: BNB, Ambiente de Controladoria.

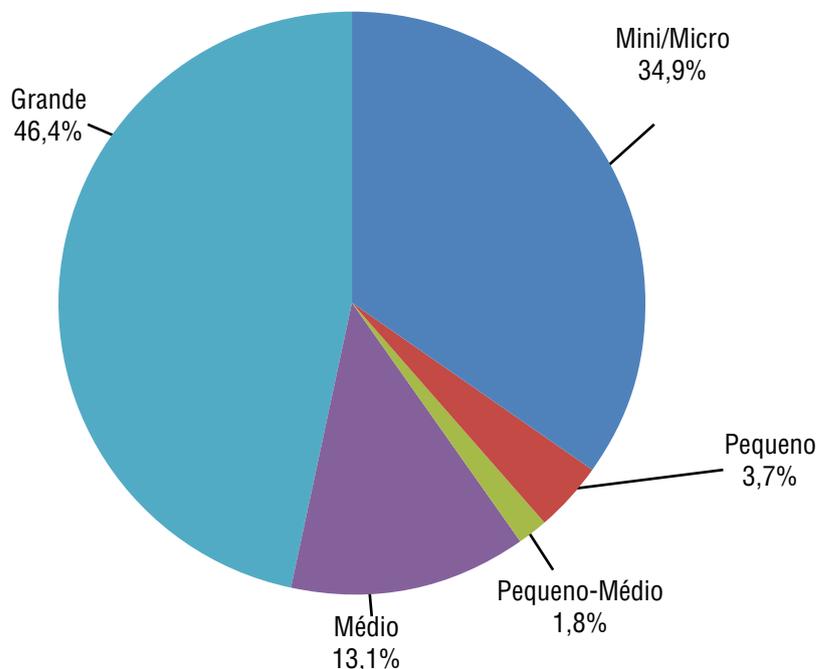
Nota: elaboração BNB, Etene.

No Setor de Infraestrutura, no período de 1989 a junho de 2014, 9,4% dos recursos financiaram, predominantemente, na área de energia, termoelétricas e linhas de transmissão e de distribuição de energia e na área de telecomunicações, a viabilização, expansão e modernização dos serviços de telefonia (Gráfico 15).

Os empreendimentos do Setor Agroindustrial, no período de 1989 ao primeiro semestre de 2014, contrataram 3,0% do total de recursos do FNE. No primeiro semestre de 2014, as principais atividades financiadas foram a de laticínios e a de produtos alimentícios, respectivamente, a preparação do leite e dos produtos derivados, bem como, a fabricação de especiarias, molhos, temperos e condimentos (Gráfico 15).

Quanto ao porte dos empreendimentos financiados, no mesmo período, 40,4% são de pequeno porte, 13,1% são de porte médio e 46,4% são de porte grande, demonstrando a ação desenvolvimentista do BNB que privilegia o financiamento de empreendimentos de menor porte (Gráfico 16).

GRÁFICO 16 – Contratações Acumuladas por Porte dos Empreendimentos: Período 1989 a Jun 2014



Fonte: BNB, Ambiente de Controladoria.

Notas: elaboração BNB, Etene.

Em síntese, o BNB possibilita, por meio do FNE, o acesso ao crédito a produtores e empreendedores de pequenos negócios, em municípios onde a economia local não é muito dinâmica, em atividades que embutem um risco elevado tanto pelas condições socioeconômicas quanto pelas condições climáticas e, ainda, pela pouca capacitação gerencial da maioria dos produtores e empreendedores.

Esses riscos são gerenciados amiúde pelo BNB, mas essas condições desfavoráveis constituem o espaço de ação de um banco de desenvolvimento cuja missão é atuar na promoção do desenvolvimento regional sustentável, como banco público e rentável, mas que zela pelo retorno dos créditos subsidiados para recomposição do Fundo e ampliação de sua capacidade de financiamento produtivo.

7.2 Os Impactos do FNE na Região Nordeste

Os resultados, em termos de volume de financiamentos produtivos, são apenas uma face do que é gerado com os recursos do FNE. Importa, também, como forma de acompanhamento do alcance dos objetivos dessa política pública, observar os impactos econômicos e sociais na Região produzidos a partir desses investimentos, especialmente a geração de renda, emprego e massa salarial, dentre outros.

Entendendo a avaliação como uma etapa importante do ciclo de uma política pública, que possibilita ao governo verificar seus acertos e erros e proceder aos ajustes necessários, o Banco do Nordeste utiliza nas avaliações de suas políticas e programas, metodologia própria desenvolvida por técnicos do Etene, em parceria com consultores externos.

O FNE é uma política pública com vários programas que financiam setores produtivos com características distintas, além de possuir uma abrangência regional, em 1990 municípios. Por isso, é pouco viável uma avaliação de todos os seus programas simultaneamente para se obter, em um único momento, uma avaliação completa dos impactos ocasionados por todos os projetos financiados pelo Fundo.

Assim, o Banco do Nordeste adotou como estratégia de avaliação dos impactos do FNE, selecionar, anualmente, um ou mais programas para serem avaliados de forma completa; realizar avaliações globais abordando temas específicos como emprego e massa salarial, por exemplo; elaborar relatórios anuais de avaliação com as informações da execução dos programas, incorporando resultados e impactos dos estudos e avaliações concluídos; aplicar a Matriz de Insumo-Produto do Nordeste (MIP-NE), ferramenta que permite inferências gerais sobre a geração de ocupações e tributos, valor adicionado à produção bruta regional, pagamento de salários e, ainda, realizar estudos de casos que eventualmente mostrem-se necessários.

Dadas as características e área de abrangência do FNE, têm sido adotados dois modelos de avaliação: o modelo Quase Experimental realizado com a utilização de grupos de controle e de tratamento e o modelo Não-Experimental focando na comparação da situação “antes” com a situação “depois” da implantação dos projetos, pesquisando-se o grupo de beneficiários das intervenções.

A partir da metodologia desenvolvida, o Banco do Nordeste/Etene vem realizando, desde 2008, avaliações de resultados e impactos das intervenções realizadas com base nos critérios de aferição da eficácia, eficiência e efetividade do FNE e seus programas obtendo-se os resultados apresentados a seguir.

7.2.1 FNE Agrin

A metodologia de avaliação desenvolvida foi empregada pela primeira vez para avaliar o Programa FNE-Agrin, programa de apoio ao desenvolvimento da agroindústria do Nordeste, que viabilizou vários empreendimentos, fomentando a ampliação e implantação de agroindústrias e auxiliando na permanência e consolidação das empresas. O trabalho foi realizado em 2009 utilizando dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados através da aplicação de questionários junto aos gerentes de negócios do Banco do Nordeste e nos empreendimentos financiados no período de 1998 a 2006.

Conforme Valente Júnior (2009) os resultados mostraram que, considerando todas as empresas entrevistadas, há um aspecto formal no contexto laboral das agroindústrias financiadas pelo FNE, tendo sido constatada a existência de 21.875 empregos formais contra 1.576 informais, consolidando ao todo 23.451 empregos, sendo 12.703 permanentes e 10.748 temporários.

Tendo em vista que mais de 70% das agroindústrias pesquisadas foram criadas após a implementação do programa FNE-Agrin, esses números refletem a dimensão da contribuição dada pelo programa no que concerne à geração de empregos, interiorização do desenvolvimento e criação de renda.

7.2.2 Empregos, Massa Salarial e Salário Médio

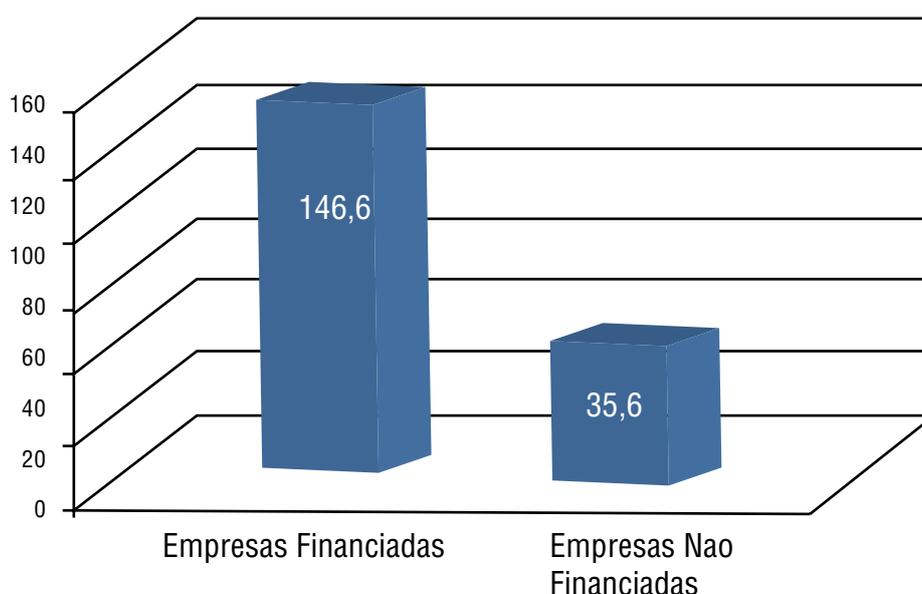
A geração de emprego é um dos objetivos primordiais do Fundo. Para a medição do impacto dos investimentos nessa variável, resultante dos financiamentos concedidos por todos os programas, foi desenvolvido estudo de impactos abrangendo o período de 2000 a 2008. Neste estudo, foram utilizadas informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2008, referentes ao estoque de emprego das empresas financiadas e não financiadas pelo BNB e os desembolsos efetivos realizados pelo Banco, decorrentes dos valores contratados (SOARES, 2014).

No período analisado, foi gerado na Região Nordeste um contingente total de 2.573.859 empregos formais, significando uma média anual da ordem de, aproximadamente, 321.732 novos postos de trabalho. No mesmo período foram desembolsados pelo BNB para empresas na Região Nordeste recursos do FNE no total de R\$ 13,8 bilhões, que foram responsáveis pela geração de 230.624 empregos formais (8,96 do estoque total da região).

Uma análise comparativa da geração de novos empregos formais, entre o conjunto das empresas financiadas pelo FNE e o das não financiadas, mostrou que, em termos relativos, a evolução do estoque de mão de obra das empresas financiadas, que apresentou um crescimento de 146,61%, é bem superior à do grupo das não financiadas, com 55,56%. Esse resultado aponta para a hipótese de os investimentos do FNE estarem correlacionados diretamente com a geração de empregos formais (Gráfico 17).

As empresas médias/grandes, caracterizadas como as de maior empregabilidade na Região Nordeste, absorveram o maior aporte de recursos (90,04%) e responderam por 61,17% do total de empregos gerados, contribuindo com 141.077 postos formais de trabalho, seguidas das pequenas empresas (47.325 empregos) e das microempresas, cujo saldo foi de 42.222 empregos. Apesar de a microempresa, em termos absolutos, apresentar o menor saldo de emprego, em valores relativos, ela desponta com o maior crescimento 149,27%.

GRÁFICO 17 – Taxa de crescimento do Emprego (%) – Período de 2000-2008



Fonte: Soares, 2014 conforme MTE/RAIS.

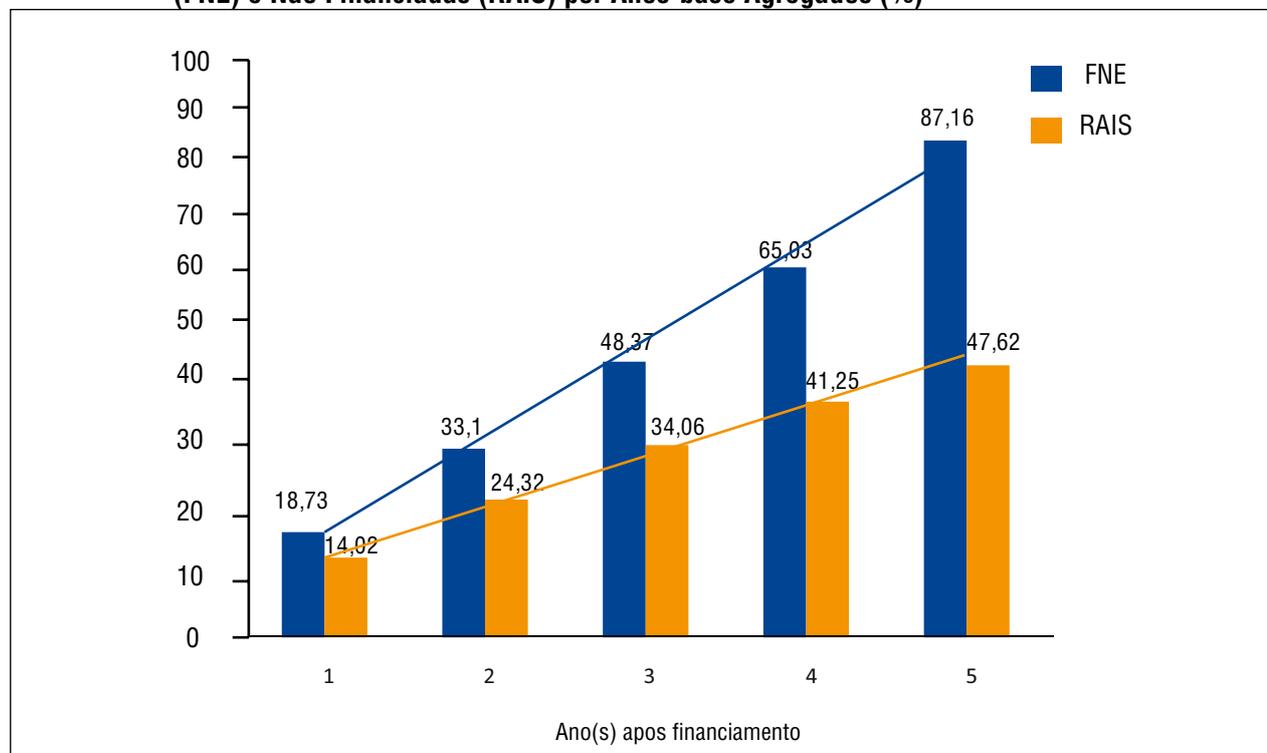
Para corroborar os resultados apresentados, foi realizado, ainda, outro estudo que mensurou os impactos do FNE sobre a geração de empregos, a massa salarial e salário médio, cuja metodologia adotada na mensuração dos impactos foi complementada com a estatística de matching com *propensity score*, amplamente adotada em outros estudos técnico-científicos na avaliação de impactos de políticas e programas.

O método utilizado assumia que, para cada empresa financiada existe pelo menos uma empresa não financiada que possui características similares (número, idade média, e escolaridade dos funcionários, por exemplo) que seriam os contrafactuais (espelhos) dessa empresa. O diferencial de desempenho entre estas, portanto, seria uma medida de impacto do crédito subsidiado¹³.

Uma das grandes contribuições do estudo para a análise de impacto do FNE foi a desagregação dos resultados por setores econômicos (Indústria, Serviços e Comércio) e regiões específicas do Nordeste (Semiárido, Fora do Semiárido e regiões da PNDR). O mecanismo de transformação do crédito diferenciado em maiores contratações é algo que pode ser influenciado pela concorrência setorial e pela demanda locacional. Desta forma é que as análises desagregadas de impacto ganham importância no monitoramento do Fundo Constitucional.

Em termos gerais, observou-se que as empresas financiadas apresentaram uma variação no estoque de emprego de 30,61 pontos percentuais a mais do que as não financiadas. Além disso, constatou-se que os impactos positivos são crescentes à medida que o período de tempo aumenta. Após um ano de contratação do FNE, as empresas financiadas apresentam uma variação no estoque de emprego 3,65 p.p. maior do que aquelas não financiadas, enquanto que após cinco anos esse diferencial é de 37,57 p.p. (Gráfico 18).

Gráfico 18 – Variação Percentual Média no Crescimento no Estoque de Emprego para Empresas Financiadas (FNE) e Não Financiadas (RAIS) por Anos-base Agregados (%)



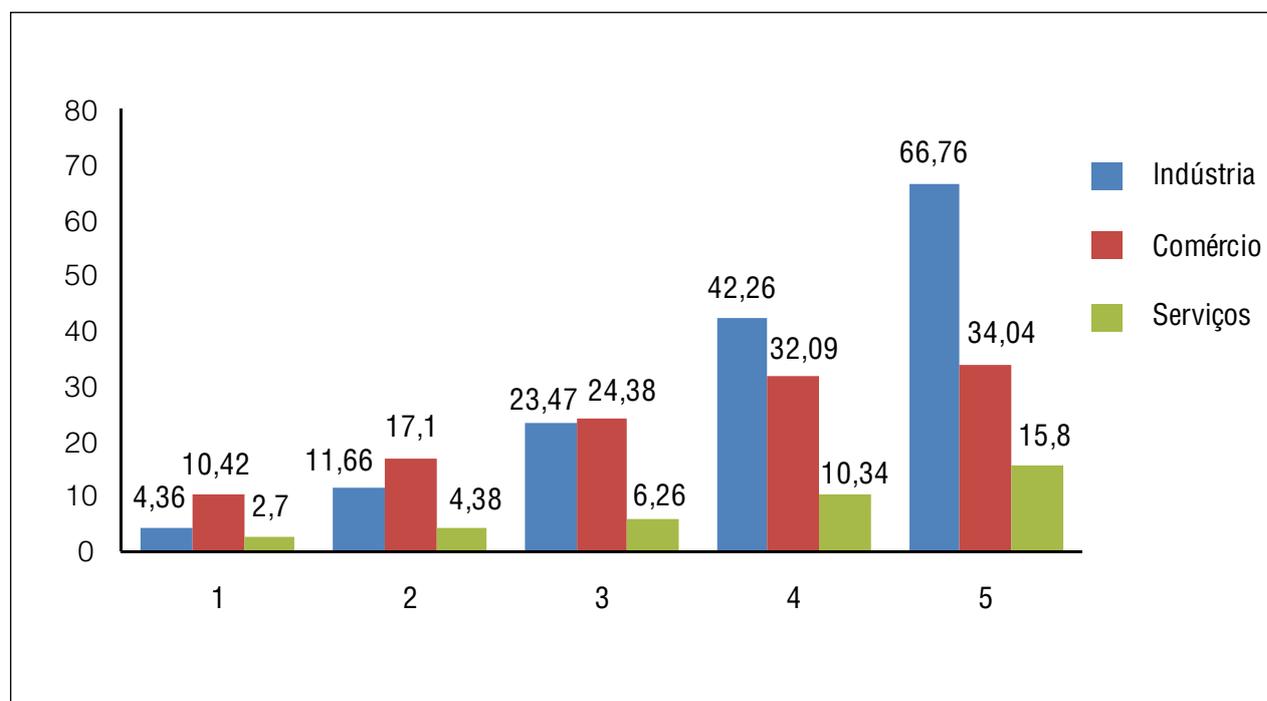
Fonte: BNB, Ambiente de Controle de Operações de Crédito e Soares, 2014 conforme MTE/RAIS.

¹³ Mais detalhes sobre o método em Sousa et al (2009).

O efeito positivo do FNE no emprego também repercute nos aumentos proporcionais na massa salarial, onde se pôde observar que as empresas financiadas tiveram resultado quase 40 pontos percentuais acima das empresas não financiadas. Quanto ao crescimento no salário médio das empresas financiadas, este não apresentou resultado estatisticamente significativo.

A avaliação dos impactos do FNE sobre as empresas classificadas de acordo com seu setor econômico e sua localização em regiões específicas mostrou que os setores, apesar de terem resultados qualitativos semelhantes, exibem certa heterogeneidade em termos de magnitude. Quando comparados os setores econômicos, por exemplo, observa-se que o FNE tem efeito positivo sobre o aumento do emprego e massa salarial das empresas. No entanto, a grandeza desse efeito é substancialmente maior nos setores da Indústria e dos Serviços em relação ao obtido no Setor Comércio (Gráfico 19).

GRÁFICO 19 – Impacto no Crescimento no Estoque de Emprego, segundo os Setores Econômicos (pontos percentuais), com Controle



Fontes: BNB, Ambiente de Controle de Operações de Crédito e Soares, 2014 conforme MTE/RAIS.

Essa informação é bastante relevante, pois o setor Comércio é responsável por grande parte da atividade econômica em localidades mais pobres.

Com relação à localização das empresas no semiárido ou fora do semiárido, os resultados revelaram que os impactos do FNE no crescimento do emprego e massa salarial são mais expressivos na região fora do semiárido, o que pode ser explicado pelo maior grau de desenvolvimento econômico dessa região, onde se localizam as capitais do Nordeste e grande parte das regiões metropolitanas na área de atuação do Banco.

Para as regiões classificadas de acordo com a PNDR, o FNE teve impactos positivos e significantes no crescimento do emprego e na massa salarial em todas as empresas localizadas em municípios classificados como Renda Estagnada, assim como nos de Alta Renda. Quando se considera o salário médio, o FNE não

apresentou impacto estatisticamente significativo, independentemente da classificação das empresas por setor de atividade ou localização geográfica.

7.2.3 A Eficiência do FNE

Outro foco da análise realizada é que, por ser o FNE um fundo constituído com recursos da sociedade e oferecidos em condições diferenciadas e favorecidas, há de se esperar que os agentes econômicos beneficiados apresentem, também, desempenhos diferenciados, de modo a contribuir positivamente para a geração de benefícios econômicos e sociais extras para a Região.

Sob essa ótica, foi necessário e indispensável não apenas analisar se esses ganhos extras realmente ocorrem – análise de impacto do FNE - mas também se os mesmos são capazes de compensar o custo social do seu subsídio – análise de eficiência do FNE (SOARES, 2014).

Procedeu-se então à formulação de um índice de eficiência que compara este custo de oportunidade social, expresso em número de novos empregos potenciais (esperados), com o diferencial de empregos formais efetivamente gerados pela contribuição do FNE. Ou seja, compara-se o quanto as empresas beneficiadas deveriam gerar de novos postos de trabalho por conta das melhores condições de crédito, com o que de fato elas geram.

Foi apresentado que uma parametrização razoável do índice de eficiência leva os benefícios do FNE a superarem os custos de oportunidade do crédito. As empresas beneficiadas pelo FNE foram eficientes na geração de emprego, dado que o número de empregos gerados por causa do FNE superou o número esperado para o montante de subsídio recebido em aproximadamente 18,34%. Ou seja, a quantidade de empregos efetivamente gerados foi superior à expectativa de geração de empregos, demonstrando que, em termos de geração de emprego, o FNE mostrou evidências de eficiência.

7.2.4 Os Impactos Socioeconômicos – Matriz de Insumo-Produto do Nordeste

Conforme Guilhoto (2010) as repercussões econômicas das contratações do FNE também são calculadas periodicamente utilizando-se como instrumental de avaliação de impactos a MIP do Nordeste e Estados. Referida ferramenta tem sido utilizada pelo BNB nas avaliações do FNE, sendo um dos métodos previstos em sua metodologia para mensurar os impactos dessa importante fonte de recursos.

Considerando apenas os efeitos no âmbito da Região Nordeste¹⁴, sem contar com os impactos em outras regiões do País, estima-se que os financiamentos do FNE para investimentos realizados no ano de 2013¹⁵, por exemplo, acarretaram, por meio de efeitos diretos, indiretos e induzidos (de renda) - os chamados impactos do

14 Considerando que a MIP não contempla coeficientes dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, embora o Norte desses estados faça parte da área de atuação do FNE.

15 A suposição é que as contratações do exercício de 2013 geram investimentos e operações em custeio, realizados no mesmo período em referência, principalmente para a interpretação do impacto na variável emprego. Se os investimentos se realizarem em dois anos, por exemplo, o total de empregos estimados deve ser dividido para cada ano, a partir da participação do investimento anual na contratação total.

tipo 2¹⁶, acréscimos no Valor Bruto da Produção (VBP) regional de aproximadamente R\$ 28,5 bilhões. O setor que tem a maior participação no valor bruto da produção regional é o Rural, com 41,9% desse valor, ficando o Setor de Comércio e Serviços como segundo em participação, 34,3%.

O valor agregado (renda) à economia da Região Nordeste ou valor adicionado (uma aproximação da variação do PIB da Região¹⁷, em função dos financiamentos do FNE), nesse período, foi estimado em R\$ 16,4 bilhões, com expressiva representação do Setor Rural, R\$ 7,2 bilhões. O resultado nos setores de Comércio e Serviços e Industrial, também foram expressivos.

No que tange ao emprego, estima-se que cerca de 1.128,3 mil ocupações (formais e informais)¹⁸ tenham sido geradas no Nordeste, a partir dos investimentos realizados no ano de 2013. Isto é, à medida que os efeitos de compra e venda são efetivados ao longo da cadeia de produção regional, essas novas ocupações serão criadas a partir dos desembolsos realizados pelo FNE. Desse total, cerca de 623,5 mil ocupações devem ser geradas no Setor Rural, representando 55,3% dos empregos gerados na Região. A estimativa considera que os empregos gerados são mantidos durante um ano.

Os impactos sobre o pagamento de salários na Região, no período, totalizam R\$ 4,6 bilhões, cabendo ao Setor Rural a importância de R\$ 1,8 bilhão, representando 40,2% dos salários a serem pagos. Em seguida, apresenta-se o Setor Comércio e Serviços com 37,1% de participação nos salários, seguido pela Indústria, com 21,2%.

Quanto à geração de impostos (tributação) na Região, estima-se o pagamento de aproximadamente R\$ 3,8 bilhões, com destaque para os setores Rural, Comércio e Serviços e Indústria.

7.2.5 Pronaf

Os recursos do FNE também são utilizados para financiar os pequenos agricultores familiares e integrar esses produtores ao mercado, melhorar a tecnologia empregada na produção e possibilitar o incremento de sua produtividade, de sua renda e, conseqüentemente, de suas condições de vida, por meio do Pronaf.

Segundo Magalhães (2013) no sentido de avaliar os impactos e resultados desse Programa, foi desenvolvida pesquisa entre 2012 e 2013, utilizando dados dos créditos concedidos aos produtores rurais entre 2000 e 2011 e pesquisa de campo com clientes e técnicos de campo responsáveis pela implementação do Programa. Empregando-se o modelo quase-experimental, foi utilizado o método quantitativo de análise de impacto ex-post com o uso de regressão linear, baseado em dados secundários. O modelo adotado na pesquisa considerou duas categorias de produtores familiares, quais sejam: Controle; e Tratamento.

16 Este impacto agrega o efeito induzido (de renda), enquanto o chamado impacto do tipo 1 refere-se a efeitos diretos e indiretos, apenas. O efeito indireto se refere à produção em outros setores para atender à demanda final do setor em análise. O efeito induzido, ou de renda, se refere ao aumento dos postos de trabalho, em razão dos efeitos direto e indireto, e o conseqüente aumento da renda das famílias que passam a consumir outros produtos (vestuário, automóveis, etc).

17 Representa o PIB a preços básicos, sem incluir os impostos.

18 Cabe salientar que essas ocupações não são o saldo no final do ano, mas a entrada de novos trabalhadores, não levando em consideração a saída de trabalhadores no período de análise. Os dados do Caged (empregados com vínculo celetista), para o ano de 2013, indicam uma entrada de 3.070 mil novas ocupações. A estimativa de empregos gerados pelas contratações do FNE, formais e informais, dentro da Região Nordeste representam 36,7% dos empregos formais gerados no período, informados pelo Caged.

A categoria Controle foi composta pelos beneficiários do Pronaf que tivessem um único contrato de crédito com o BNB, assinado há menos de um ano. A categoria Tratamento foi composta pelos beneficiários com mais de um contrato e mais de um ano de participação no Programa.

A primeira conclusão importante obtida a partir dos dados coletados, é que o Pronaf vem cumprindo um de seus mais importantes objetivos, qual seja: possibilitar o acesso dos pequenos agricultores familiares ao crédito, nas condições diferenciadas que a lei lhes faculta. Em termos cumulativos, no período em referência (2000 - 2011), o Programa financiou, por intermédio do BNB, cerca de R\$ 16,7 bilhões de reais, em mais de 4,8 milhões de contratos firmados com agricultores familiares, principalmente os mais pobres, ou seja, aqueles pertencentes ao Grupo B, com renda bruta familiar anual de até R\$ 10.000,00. Vale registrar que 80,2% dos clientes do Pronaf atendidos pelo BNB pertencem a este Grupo. Para atender esses clientes, o Banco do Nordeste implantou, desde 2005, o Programa Agroamigo que utiliza metodologia própria de financiamento de microcrédito rural, constituindo-se esta uma iniciativa pioneira no Brasil.

Referido desempenho representa uma quebra da postura tradicional da rede bancária, historicamente resistente ao acesso dos pequenos produtores familiares ao crédito.

No que concerne à análise de aspectos macroeconômicos, um aspecto importante revelado pelo estudo foi o impacto positivo do Pronaf sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios por ele abrangidos (PIB *per capita* e os produtos setoriais: PIB da Indústria, PIB da Agricultura e PIB do Setor de Serviços, em termos municipais). Com efeito, os números demonstraram que esse impacto existe e que ele não é maior, porque a relação entre os valores do crédito e os valores dos PIBs é pequena. Foi estimado que um aumento de 1% na relação entre o valor do crédito concedido pelo Pronaf e o valor do PIB municipal acarreta, em média, aumentos adicionais de 0,17% no PIB do ano em curso e de 0,88% no PIB do ano subsequente à liberação do crédito.

Considerando-se os impactos do Pronaf sobre os PIBs da Indústria, um aumento de um ponto percentual na proporção Pronaf/PIB, implica uma taxa de crescimento de 1,06%, já no ano da intervenção, e de 1,13% quando defasado de um ano. Analogamente, o incremento de 1,0 ponto percentual na relação Pronaf/PIB está associado a uma taxa de crescimento adicional do PIB do Setor de Serviços da ordem de 0,63%, no ano em curso e de 0,88% no ano seguinte, com efeito cumulativo da ordem de 1,5%.

Por outro lado, quando se considera apenas a Agricultura, os impactos do Programa foram muito pequenos ou mesmo negativos, porque a parcela do crédito gasta pelos pequenos produtores no próprio setor agrícola é praticamente desprezível. Nessa atividade, a aceleração do PIB só ocorrerá se, por conta do crédito, os produtores resolverem expandir a produção. No caso em tela, ficou evidenciado que não houve essa expansão. As estimativas demonstram que um aumento de 1% na relação entre o valor do crédito concedido pelo Pronaf e o valor do PIB municipal acarretou, em média, uma redução de 0,65% no PIB agrícola do ano em curso e um aumento de 0,77% no PIB do ano subsequente ao da liberação do crédito.

FOTOGRAFIA 11 – Propriedade Financiada de Agricultor Familiar em Vieirópolis/PB



Fonte: BNB, Ambiente de Comunicação Social.

7.2.6 Agroamigo

Uma avaliação de impacto realizada em 2012, específica para o Programa de Microcrédito Rural do Banco do Nordeste, o Agroamigo, comparou um grupo de clientes com duas ou mais operações e aqueles que acabaram de ingressar no Programa, tendo encontrado evidências importantes. Os resultados mostraram que os primeiros tiveram, desde 2006 até 2011, aumento no estoque de animais 18% superior ao dos agricultores que acabaram de entrar no Programa. Clientes expostos ao Programa há mais tempo também apresentaram, em média, um crescimento aproximadamente 19% maior no valor de seus rebanhos. Com relação aos ativos que possuem, foi criada, com base nas informações de campo, uma espécie de aproximação sobre a evolução da riqueza do público analisado em que os clientes mais antigos do Agroamigo parecem possuir padrão de vida melhor (ABRAMOVAY, 2013).

Outro efeito positivo encontrado nessa avaliação foi a expansão da bancarização entre os clientes que se traduz no aumento do acesso a seguros e na formação de poupança.

7.2.7 FNE Proinfra

Conforme Gonçalves (2011) no que concerne ao desenvolvimento regional, vale ressaltar a importância da ampliação e melhoria da infraestrutura no sentido de apoiar iniciativas que propiciem melhores condições de vida à população. Assim, o Banco do Nordeste, por meio do Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste (Proinfra), utilizando recursos do FNE, passou a desempenhar um papel importante na implantação, modernização e expansão do setor na sua área de atuação.

Os financiamentos destinados à melhoria da infraestrutura econômica e social pelo Proinfra somaram R\$ 5,8 bilhões no período de 2004 a 2009. Embora o montante possa ser considerado incipiente diante das necessidades e disparidades regionais, eles representaram 16,2% do total aplicado pelo FNE nesse mesmo período. Aplicados predominantemente nos setores de energia elétrica de fontes convencionais e telecomunicações, encontram-se distribuídos em toda a área de atuação do BNB.

Os resultados da avaliação do Proinfra realizada em 2011, utilizando-se a MIP-NE, demonstraram que com esse volume de recursos são projetados para a Região mais de 95 mil empregos e renda de R\$ 15,3 bilhões, que geram arrecadação tributária de R\$ 4,0 bilhões.

7.2.8 FNE Proatur

O BNB-Etene avaliou também o Proatur, programa voltado para o Setor Turismo, analisando as atividades que foram objeto de financiamento no período de 1998 a 2008. Os resultados mostraram que houve a geração e manutenção, em 2008, de 33.345 empregos pelos 741 empreendimentos financiados, correspondendo a 7,9% do nível de emprego existente, na época, na Região Nordeste, nas atividades turísticas correspondentes às financiadas pelo Programa. Salienta-se, ainda, que a renda gerada na economia regional, em 2008, pelo fluxo de hóspede no setor de alojamento beneficiado pelo Programa foi de 1,9 bilhão. Com relação à produtividade, cada unidade monetária aplicada pelo Programa contribuiu para a geração anual de 1,4 unidades monetárias de receita bruta nos empreendimentos (SOUSA, 2010).

FOTOGRAFIA 12 – Empreendimento Turístico em Pernambuco Financiado pelo FNE Proatur



Fonte:BNB, Ambiente de Comunicação Social.

7.2.9 FNE Rural

Mais recentemente, foi realizada uma avaliação do Programa do FNE voltado para o Setor Rural, que responde, em conjunto, pelo maior volume de contratações e pela maior quantidade de clientes no âmbito do Fundo. Dada a magnitude do FNE Rural e a diversidade de atividades do setor, o Banco optou por avaliar as atividades de bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, cultivo da soja, cultivo da uva e cultivo do algodão, consideradas representativas para o Programa (BNB, 2009).

O estudo para as três primeiras atividades envolveram pesquisa de campo realizada entre 2009 e 2010. Para as duas últimas, os estudos utilizaram dados secundários e inferências através da Matriz de Insumo-Produto.

O FNE Rural aplicou de 1989 a 2008 R\$ 19,6 bilhões, o que representou 37,1% das aplicações totais do Fundo no mesmo período, não se incluindo aí o que foi aplicado pelo FNE no Pronaf. As cinco atividades analisadas aplicaram em seu conjunto R\$ 9,3 bilhões representando 47,6% dos recursos totais contratados

pelo Programa. A análise relativa à Bovinocultura de leite e corte e ao cultivo da Soja mostrou que 84,3% dos empreendimentos financiados estão em plena atividade e produzindo, evidenciando um satisfatório nível de viabilização dos empreendimentos financiados.

Os resultados relativos a empregos gerados, preocupação constante nas avaliações de políticas públicas de desenvolvimento, mostraram para as três atividades pesquisadas que o número de ocupações encontradas nos empreendimentos superou tanto a situação antes do financiamento como a estimada nos projetos apresentados para a contratação dos financiamentos. O número médio de ocupações nos empreendimentos cresceu 15,1% na bovinocultura de corte, 98,8% na bovinocultura de leite e 126,0% na soja.

O faturamento médio dos empreendimentos financiados apresentou um significativo crescimento, tendo alcançado cerca de 50,0% para a bovinocultura de corte, 115,0% na bovinocultura de leite e 41,0% na soja. Outros indicadores como produção e produtividade das atividades também apresentaram aumentos significativos, superando bastante as projeções.

As análises realizadas para a cultura da uva e do algodão, mediante pesquisa de dados secundários, revelaram que para as duas culturas a relação entre os maiores avanços da produção, produtividade e área colhida coincide com os maiores aportes do FNE para o financiamento dessas atividades. Isso indica que o crédito proporcionado pelo FNE Rural deu o suporte financeiro para o desenvolvimento das atividades, contribuindo para os impactos e resultados observados.

FOTOGRAFIA 13 – Plantio de Uva no Estado do Ceará Financiando pelo FNE



Fonte: BNB, Ambiente de Comunicação Social.

No caso da uva, com a implantação das áreas irrigadas, o Nordeste passou de uma produção de 2.097 toneladas em 1975 para 260.450 toneladas em 2008, respondendo por 18,6% da produção nacional. A produtividade da uva no Nordeste cresceu 50,0% a mais que a média nacional e a Região passou a responder por praticamente a totalidade das exportações nacionais dessa cultura.

Para o algodão, a participação do BNB através da disponibilização de crédito do FNE, bem como financiando a pesquisa através do Fundeci (Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Nordeste), foi um suporte fundamental na retomada da produção de algodão no Nordeste. Observou-se que o maior crescimento da produção de algodão na Região se deu a partir de 2004, coincidindo com o ano em que os financiamentos do FNE para essa atividade cresceram significativamente, passando de R\$ 83,5 milhões em 2003 para R\$ 329,1 milhões em 2004. Com isso, o Brasil que havia perdido a condição de exportador voltou a exportar, situando-se na posição de quinto maior exportador mundial do produto.

A análise econômica das cinco atividades demonstrou que todas elas apresentaram significativa evolução na Região Nordeste podendo-se afirmar que há evidências significativas de que os recursos do FNE contribuíram para esses impactos.

Os impactos das contratações do FNE Rural foram estimados, ainda, por meio da Matriz de Insumo-Produto do Nordeste, revelando que os investimentos de R\$ 7,6 bilhões do Programa aplicados nas cinco atividades avaliadas proporcionaram um valor da produção rural da ordem de R\$ 32,4 bilhões e valor adicionado de cerca de R\$ 20,0 bilhões. Foram gerados 55.375,5 empregos com uma massa salarial de R\$ 4,8 bilhões, proporcionando uma receita de tributos de R\$ 5,4 bilhões.

Diante dos resultados apresentados pelas diversas avaliações realizadas, conclui-se que os recursos do FNE têm mostrado possuir um papel cada vez mais relevante como instrumento de desenvolvimento regional contribuindo sobremaneira para a melhoria das condições de vida do povo nordestino.

8 PERSPECTIVAS

A atuação do BNB em prol do desenvolvimento regional, além de buscar a integração de suas ações com as iniciativas governamentais, com o setor produtivo e com a sociedade em geral, tem como desafio maior promover a superação dos obstáculos ao desenvolvimento econômico e social ainda presentes no Nordeste.

O FNE, visto como uma política pública para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, impacta positivamente no combate às desigualdades regionais e, indiretamente, no processo de redução da pobreza.

Diante do volume de recursos aplicados, estudos de avaliação dos impactos demonstram que as repercussões econômicas e sociais das contratações realizadas com recursos do FNE podem ser confirmadas nos acréscimos de produção bruta regional, na geração de empregos diretos, indiretos e induzidos, nos pagamentos de salários e na geração de impostos.

Observa-se, ainda, um transbordamento econômico e geográfico dos impactos das contratações, tendo em vista que as demais regiões brasileiras participam como fornecedoras de insumos e de bens de capital para o incremento da produção regional. Esse fato permite afirmar que o estímulo ao desenvolvimento do Nordeste beneficia também o restante da economia do País.

Para atingir esses resultados, estudos técnicos sobre a economia da Região têm sido utilizados ao longo desses anos como norteadores da escolha de prioridades e identificação de necessidades do setor produtivo presentes na área de atuação do FNE, bem como para reafirmar ou atualizar as diretrizes e os princípios que regem esse Fundo Constitucional.

Por conseguinte, enquanto administrador do FNE, compete ao BNB elaborar a programação anual para aplicação desses recursos constitucionais, em consonância com as oportunidades e desafios inerentes ao processo de desenvolvimento regional.

A Programação do FNE é um instrumento normativo e de planejamento, direcionador dos financiamentos anuais do Fundo Constitucional. É elaborada sob a coordenação do BNB com participação da Sudene e do MI, além de contar com a contribuição dos governos estaduais, movimentos sociais e setores produtivos.

Sendo a administração dotada de autonomia, conforme as atribuições previstas em lei (Art. 13, Lei 7.827/1989 e Lei 10.177/2001), a operacionalização do FNE se harmoniza com os programas federais que contemplam também a Região, a exemplo dos programas Agricultura Familiar e Agricultura Irrigada, Agropecuária Sustentável, Ciência, Tecnologia e Inovação, Desenvolvimento Regional, Economia Solidária, apoio crédito às micro e pequenas empresas, dentre outros.

Dentro de uma visão prospectiva, planejar o desenvolvimento regional e o enfrentamento da questão das desigualdades exige escolhas estratégicas tendo em vista que esse tema apresenta inúmeras abordagens e possibilidades.

Assim, apresenta-se como crucial identificar os desafios ao cumprimento do papel do FNE no processo de desenvolvimento regional, compreendendo a pluralidade que envolve as políticas de desenvolvimento, bem como o desempenho e a evolução do setor produtivo da Região. Nesse esforço de ampliar a abordagem setorial e multidimensional da economia nordestina, o corpo técnico e gerencial do BNB tem lançado mão de inúmeros estudos e contribuições técnicas, com o propósito de canalizar os recursos financeiros por ele administrados para a dinamização econômica da sua área de atuação.

Esse mergulho na economia regional deve subsidiar a programação do FNE, que sempre foi marcada e assim deve seguir por um caráter dinâmico, o que tem lhe permitido acrescentar programas, mecanismos e setores, reagindo ou mesmo se antecipando às mudanças do ambiente econômico.

É importante ainda manter e aprofundar a sinergia do FNE com outro instrumento de grande relevância para a questão regional, que é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), formulada em 2003 e institucionalizada em 2007, com o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento (Decreto nº 6.047, de 22/02/2007). A PNDR, dentre os seus diversos instrumentos financeiros (orçamento da União, incentivos e benefícios fiscais, fundos de desenvolvimento), cita os Fundos Constitucionais, entre os quais se encontra o FNE.

Convém destacar que, quanto à disponibilidade de recursos financeiros para a Região, o cenário mais provável é a pressão contínua pelo acréscimo do montante de recursos para acompanhar o dinamismo do desenvolvimento da Região no médio e longo prazos, tanto em termos de infraestrutura, como também da recuperação setores produtivos.

Dadas as carências regionais de infraestrutura, o cenário atual sinaliza para o estímulo a modalidades de composição de recursos mais sofisticadas, a exemplo das Sociedades de Propósito Específico (SPE) e Parcerias Público-Privadas (PPP), de modo a tornar os recursos do FNE importantes fatores de atração de investimentos dessa natureza. Dada a evolução da gestão pública ao longo dos últimos 25 anos, é possível, ainda que no futuro, a restrição de financiamento direto ao setor público precise ser repensada.

Os desafios do Nordeste e, por conseguinte, do FNE, ainda são grandes. Importa reconhecer, transcorrido esse primeiro quarto de século, que a iniciativa parlamentar de 1988 está produzindo frutos e que, antes de envelhecer, tem amadurecido e se aperfeiçoado.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. et al. **Cinco anos de Agroamigo**: retrato do público e efeitos do programa. 2. ed. Fortaleza: BNB, 2013.

ARAÚJO, M. A. P. **O Papel do BNB/FNE na economia nordestina pós 1990**. 117f. Dissertação (Mestrado em Economia)-Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

ARAÚJO, T. B.; SANTOS, V. Desigualdades regionais e nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, Tarcísio; VIANNA, Salvador; MACAMBIRA, Júnior. (Orgs). **50 anos de formação econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Avaliação do Pronaf**: relatório final. Fortaleza: BNB, 2013. Circulação interna.

_____. **Programação 1990**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1990.

_____. **Programação 1991**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1991.

_____. **Programação 1992**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1992.

_____. **Programação 1993**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1993.

_____. **Programação 1994**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1994.

_____. **Programação 1995**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1995.

_____. **Programação 1996**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1996.

_____. **Programação 1997**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1997.

_____. **Programação 1998**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1998.

_____. **Programação 1999**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 1999.

_____. **Programação 2000**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2000.

_____. **Programação 2001**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2001.

_____. **Programação 2002**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2002.

_____. **Programação 2003**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2003.

_____. **Programação 2004**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2004.

_____. **Programação 2005**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2005.

_____. **Programação 2006**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2006.

_____. **Programação 2007**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2007.

- _____. **Programação 2008:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2008.
- _____. **Programação 2009:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2009.
- _____. **Programação 2010:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2010.
- _____. **Programação 2011:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2011.
- _____. **Programação 2012:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2012.
- _____. **Programação 2013:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2013.
- _____. **Programação 2014:** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2014a.
- _____. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE:** relatório de resultados e impactos, exercício 2013. Fortaleza, 2014b.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. 29. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o FNO, o FNE e o FCO e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. Lei nº 10.177/2001, de 12 de janeiro de 2001. Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10177.htm>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional. **20 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO – FNE – FNO)**, 2009. Disponível em: <[HTTP://www.integracao.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=6fb34327-732a-4fb2-af11-c7fb3e963c1f&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=6fb34327-732a-4fb2-af11-c7fb3e963c1f&groupId=10157)>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG. **Indicadores do Desenvolvimento Brasileiro 2013**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[HTTPS://www.mpog.gov.br](https://www.mpog.gov.br)>. Acesso em: 25 set. 2014.

CHAVES, B. A. **Pobreza, desigualdade de renda, FNE e transferências constitucionais:** uma análise para o nordeste brasileiro. Dissertação (Mestrado em Economia)-Centro de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2008.

GUILHOTO, J. J. M., et al. **Matriz de Insumo-Produto do Nordeste e Estados:** metodologia e resultado. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

GUIMARÃES NETO, L. **Desigualdades e políticas regionais no Brasil:** caminhos e descaminhos. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, DF, n. 15, jun. 1997.

GONÇALVES, M. F. et al. **Avaliação da execução, resultados e impactos do FNE Proinfra:** Programa de Financiamento à infraestrutura complementar da região Nordeste. Fortaleza: BNB, 2011. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, 11).

_____. **Avaliação do FNE Rural**. Fortaleza: BNB, 2012. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, 9).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Reflexões sobre o deslocamento populacional do Brasil 2011**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**: contas regionais. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2014. Base de dados.

OLIVEIRA, C. M. S.; VIANNA, P. J. R. **Desenvolvimento regional**: 50 anos do BNB. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2005.

SANTOS, A.; GOIS, F. F. **Banco do Nordeste**: 60 Anos de história e desenvolvimento. Fortaleza: Premium, 2012a.

_____. **Há 60 anos, o desenvolvimento é o nosso forte**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2012b. (Coleção BNB 60 anos, 13 fascículos).

SILVA, J. P. Conquistas das regiões pobres e do Nordeste na Constituição. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. 4, 19 dez.1988.

SOARES, R. B. et al. **Avaliações de impacto e eficiência das empresas beneficiadas pelo FNE**: geração de emprego, massa salarial e salário médio 2000-2008. Fortaleza: BNB, 2014. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, 13).

SOUSA, J. M. P. et al. **Avaliação da execução, resultados e impactos do FNE Proatur**. Fortaleza: BNB, 2010. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, 10).

SOUZA, E. C. B.; SOUSA, J. M. P. ; NOTTINGHAM, P. T. Metodologia de avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís. **Anais...** São Luís, 2009.

VALENTE JÚNIOR, A. S. et al. **Avaliação de impactos do FNE**: avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria no Nordeste (AGRIN). Fortaleza: BNB, 2009. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, 4).

