

PROJETO ÁRIDAS

Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT - V : ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

GT 5.5 - FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Clonilo Sindeaux
Walter Queiroz
Éverton Chaves Correia e equipe

VERSÃO PRELIMINAR
SETEMBRO/94

Coordenação Geral:
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E COODENAÇÃO
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711. 2: 63 : 504 (213 . 504)

SIND C. ARIDA

V.5 N.5



Ministério da
Integração Nacional



PROJETO ÁRIDAS



Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT - V : ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

5.5 - FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Clonilo Sindeaux
Walter Queiroz
Éverton Chaves Correia e equipe

VERSÃO PRELIMINAR
SETEMBRO/94



PROJETO ÁRIDAS



Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

ORGANIZAÇÃO

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

GTI - RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT - II - RECURSOS HÍDRICOS

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT III - DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

GT IV - ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO

Coordenador: **Charles Curt Meller**

GT V - ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

GT VI - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

GT VII - INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

COORDENAÇÃO GERAL:

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação
da Presidência da República
Seplan-PR - Esplanada dos Ministérios - Bloco K - sala 849
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112
Fax: (061) 225-4032



PROJETO ÁRIDAS



COLEGIADO DIRETOR

Presidente: Secretário-Executivo da Seplan-PR

Secretário: Coordenador Geral do ARIDAS

Membros:

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codevasf;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

CONSELHO REGIONAL

Membros:

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

Suplentes: Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

COMITÊ TÉCNICO

Presidente: Coordenador Geral do aridas;

Membros:

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA





UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O NORDESTE

1 – Introdução

1.1 – Considerações Iniciais

O projeto ARIDAS está fundamentado em uma série de estudos básicos que tem como objetivo aprofundar os conhecimentos da problemática nordestina, para indicar as alternativas de desenvolvimento sustentável do semi-árido da região.

É importante salientar que, conforme assinala o próprio documento de trabalho do ARIDAS, a idéia central no conceito de desenvolvimento sustentável é a de permanência e de durabilidade dos resultados. Além disso, pressupõe também uma visão de longo prazo e processo participativo. Assim é que o Projeto ARIDAS parte de uma definição bem ampla de desenvolvimento sustentável como um objetivo a ser alcançado na região Nordeste, tomando como base a necessidade de uma permanência e continuidade dos resultados.

1.2 – Objetivos do Estudo

O presente estudo tem como principal objetivo avaliar as condições de sustentabilidade do desenvolvimento do Nordeste do ponto de vista da estratégia e políticas de mobilização de Fundos para o seu financiamento.

O trabalho foi desenvolvido levando-se em conta dois enfoques. Inicialmente é feita uma avaliação das políticas de financiamento do desenvolvimento do Nordeste numa visão retrospectiva e da situação atual, enfatizando-se seus resultados e limitações. Numa segunda etapa procura-se fazer uma avaliação prospectiva das necessidades de recursos com vistas a viabilização dos cenários de desenvolvimento do Projeto ARIDAS, bem como uma tentativa de identificação de fontes estáveis de recursos para seu financiamento.

1.3 – Estrutura do Trabalho

A organização do trabalho obedece a seguinte esquematização. No capítulo 2 é feita uma análise dos principais fluxos de recursos que contribuíram para o financiamento do desenvolvimento do Nordeste ao longo das últimas décadas. Assim é que, foram analisados os principais instrumentos de política (implícita e explícita) do Governo Federal para a região, que compreendem os Gastos Orçamentários da União, o Crédito Bancário Oficial, as Transferências Constitucionais





(FPE e FPM) e os recursos dos Incentivos Fiscais e Financeiros referentes ao FINOR e FNE. Também nesse capítulo se faz referência aos recursos externos que ingressaram na Região, contratados através do Banco do Nordeste.

O capítulo 3 compreende uma avaliação histórica da política de financiamento do desenvolvimento nordestino, com ênfase no papel desempenhado pelas duas principais instituições de desenvolvimento regional (BNB e SUDENE). Ainda nesse capítulo avalia-se também a eficiência dos principais instrumentos de política explícita do Governo Federal para o desenvolvimento da Região, no caso FINOR e FNE.

Quanto ao capítulo 4, que trata do delineamento de uma política de financiamento do desenvolvimento sustentável para a Região nordestina, deve-se levar em conta que, para sua elaboração haveria a necessidade de se dispor de resultados a serem definidas por outros grupos de trabalho. É o caso por exemplo dos investimentos relacionados com os programas e projetos prioritários, que deverão integrar a proposta final do Projeto ARIDAS.

Entretanto, considerando-se que não foi possível contar, para a elaboração deste Relatório, com as informações que deveriam ser fornecidas por outros grupos de trabalho que tem interface com este estudo, está sendo apresentada no capítulo 4 uma proposta de política de financiamento para o desenvolvimento sustentável, com base apenas nos dados obtidos pelo grupo responsável por estudo de Financiamento do Desenvolvimento.

2 – ANÁLISE DAS FONTES E MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Estudos recentes, publicados pelo Banco do Nordeste tem demonstrado que a economia nordestina vem revelando alto dinamismo nos últimos 30 (trinta) anos, ou seja, a partir do início da década de sessenta (período 1960-1988). A propósito, o Quadro 1 da página seguinte apresenta as taxas de crescimento para o Brasil e o Nordeste considerando-se alguns sub-períodos selecionados, ao longo do período 1960-1998.

Como se pode observar no Quadro 1, apenas durante o período “milagre econômico” (1968-73) a economia nordestina apresentou desempenho inferior ao da economia do Brasil. Como um todo, naturalmente, tem que se reconhecer que esse desempenho favorável da economia do Nordeste, comparativamente à economia do Brasil, está fortemente relacionado com a implementação da política de desenvolvimento regional.

Por outro lado, não se pode esquecer que, embora a taxa média de crescimento da economia do Nordeste (6,6%) tenha sido superior a da

economia brasileira (6,2%) nas últimas décadas (período 1960-1988), as disparidades de renda e de nível de vida entre a Região e o restante do País continuam bastante acentuadas, muito embora tenham apresentado melhoria ao longo do mencionado período.

Sem dúvida, o setor público tem desempenhado um papel dos mais importantes, no financiamento do desenvolvimento econômico do Nordeste. No que diz respeito ao Governo Federal, especificamente, caberia ressaltar que, embora sua contribuição tenha sido bem significativa, pode ser considerada como sendo insuficiente, diante do quadro de atraso e pobreza que a Região ainda apresenta (renda “per capita” corresponde a 46,4% da renda média nacional, em 1990).

É importante destacar que, quando se considera a entrada de recursos federais na Região, verifica-se que o montante desses recursos é expressivo. Entretanto, não se pode superestimar a significação desses gastos, considerando-se que, por outro lado, existem vazamentos apreciáveis de modo a neutralizarem os efeitos desse aporte de recursos destinados ao Nordeste. Com efeito, não se pode desconhecer que completa abertura da Região, agravada pela forte dependência em relação ao Centro-Sul do País, contribui naturalmente para que grande parte da renda gerada pelas políticas do Governo Federal, terminem por se localizar fora do Nordeste.

No presente tópico será feita uma análise dos principais fluxos de recursos que contribuíram para o financiamento do desenvolvimento regional, ao longo das duas últimas décadas. Esses recursos são basicamente de origem Federal e constituem os principais instrumentos de ação do Governo Central, com relação ao Nordeste. Sua composição é a seguinte:

Quadro I
BRASIL e NORDESTE
Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Interno Bruto Real, em Períodos Seleccionados

Períodos	Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB (%)	
	Brasil	Nordeste
Ajustamento Econômico (1960/67)	4.4	5.2
Milagre Econômico (1968/73)	11.3	7.7
Choque do Petróleo (1974/80)	7.5	9.8
Crise econômica (1981/83)	-0.8	5.5
Falsa Recuperação (1984/86)	7.9	10.2
Pós-Plano Cruzado (1987/88)	-0.5	1.7
1960-1988	6.2	6.6

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: IBGE, SUDENE, BNB – Etene.
Apud BNB-REN (1)





- a) Gastos Orçamentários da União, incluindo-se também os das empresas estatais;
- b) Crédito bancário oficial;
- c) Renúncia Fiscal (FINOR) e os recursos do FNE;
- d) Transferências constitucionais, representadas pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além desses acima mencionados, também será feito comentário sobre o fluxo de recursos externos que ingressaram na Região, no período em análise, muito embora os dados disponíveis sejam referentes apenas aos recursos externos que foram contratados através do Banco do Nordeste (BNB).

É importante frisar que, muito embora o Projeto ARIDAS tenha uma preocupação especial com as ações direcionadas para a região do semi-árido nordestino, no que se refere ao aspecto do financiamento observa-se que, geralmente, as políticas do Governo Federal não tem tido essa preocupação. Exceção deve ser feita apenas para o caso do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) que, de acordo com o que estabelece a própria Constituição, está obrigado a aplicar 50% do total de seus recursos financeiros na região do semi-árido.

Deve-se mencionar que, em razão da diversidade de fontes de informações utilizadas no trabalho, não foi possível manter a desejada uniformidade com relação aos períodos considerados para análise, os quais apresentam variação conforme os dados disponíveis

2.1. – Recursos Federais

2.1.1 – Gastos Orçamentários da União

As informações a serem analisadas nesta seção referem-se aos dispêndios efetuados pela União no Nordeste e demais Regiões do País, levando-se em conta dois aspectos:

- a) Despesas da União relativas a administração central e administração descentralizada, conjuntamente, ou seja, as despesas referentes a atividade típica de governo;
- b) Gastos totais da União, incluindo-se, também as despesas decorrentes da atividade empresarial do Governo. Em outras palavras, além dos gastos da União inclui também os das chamadas estatais.

Deve-se mencionar que esses dados foram obtidos por meio de pesquisas diretas, de âmbito nacional, realizadas pela Fundação Getú-

lio Vargas (2) através de convênios com a SUDENE, BNB. IPEA e o antigo MINTER, para os anos de 1970, 1975, 1980 e 1985. As despesas compreendem os seguintes itens: Consumo, Formação Bruta de Capital Fixo, Transferências Correntes a Consumidores (Previdência Social e Juros da Dívida Interna), Subsídios, Transferências Diversas, Amortizações da Dívida Pública e Inversões Financeiras.

A Tabela 1 apresenta as despesas da União (administração central e descentralizada) por regiões e Brasil, referentes aos anos de 1970, 1975, 1980 e 1985. Como se pode observar, a participação relativa do Nordeste nos despendios da União vem declinando ao longo dos anos, tendo passado de 14,54% em 1970 para 10,18% em 1985. Este fato vem demonstrar, de forma bastante clara, que a Região não teve qualquer prioridade por parte do Governo Federal, nas últimas décadas (1970 e 1985), no que se refere a destinação de seus gastos comparativamente as demais regiões brasileiras. Muito pelo contrário, o que se verifica é uma grande desigualdade na distribuição desses recursos em nível regional, beneficiando as Regiões mais ricas (Sudeste e Sul).

Na Tabela 2, os dados relativos as despesas da União são confrontados com o percentual da população existente em cada região do País. Com efeito, mais uma vez se observa, com bastante nitidez, que o Nordeste vem sendo discriminado, principalmente quando se leva em conta que os recursos orçamentários do Governo Federal que ingressaram na Região, ao longo desses anos, corresponderam em média a pouco mais de 1/3 (um terço) da percentagem representada pelo seu contingente populacional.

A Tabela 3 apresenta o total dos gastos da União (administração central e descentralizada) juntamente com os dispendios das empresas estatais (atividade empresarial do Governo). Neste caso o que se verifica é que a situação do Nordeste piora mais ainda, visto que sua participação relativa nos gastos totais do governo diminui de 13,4%, em 1970, para 8,5% em 1985. Por outro lado, observa-se novamente a grande concentração das ações públicas nas regiões mais ricas do País, principalmente no Sudeste.

Vale ressaltar que, essa concentração dos gastos públicos, nas regiões mais ricas, torna-se mais visível quando se leva em conta o peso relativo das regiões no total da população brasileira. Assim é que, considerando-se a média do período de 1970 a 1980 o Nordeste, com quase 30% da população do Brasil, foi contemplado com apenas 10,5% de todo o gasto do Governo Federal. Enquanto isto a região mais rica, o Sudeste, com cerca de 43% da população do País, recebeu em média nada menos de 61,5% do total dos gastos federais, no mesmo período.





TABELA 1
DESPESAS DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DESCENTRALIZADAS POR REGIÕES E BRASIL
1970-1985

CR\$ MILHÕES

REGIÕES	1970	% DA DESPESA	1975	% DA DESPESA	1980	% DA DESPESA	1985	% DA DESPESA
NORTE	1.229	3.55	7.188	3.52	20.295	2.23	14.581.229	2.16
NORDESTE	5.034	14.54	24.314	11.92	371.049	10.28	68.674.840	10.18
SUDESTE	21.674	62.61	119.543	58.62	1.509.825	41.84	261.170.741	38.71
SUL	3.556	10.27	19.384	9.48	316.358	8.77	63.818.432	9.46
CENTRO-OESTE	3.125	9.03	33.558	16.46	1.330.894	36.88	266.425.082	39.49
BRASIL	34.617	100	203.927	100.00	3.608.421	100.00	674.670.324	100.00

FONTE: FGV. Regionalização das transações do Setor Público

* Existe distorção, decorrente dos gastos no Distrito Federal



TABELA 2
DESPESAS DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DESCENTRALIZADA)
1970-1985

CR\$ MILHÕES

REGIÕES	1970		1975		1980		1985	
	% DA DESPESA	% DA POPULAÇÃO	% DA DESPESA	% DA POPULAÇÃO	% DA DESPESA	% DA POPULAÇÃO	% DA DESPESA	% DA POPULAÇÃO
NORTE	3.55	3.9	3.66	4.4	2.23	4.9	2.15	6.2
NORDESTE	14.54	20.2	12.90	29.7	10.23	29.3	10.13	27.6
SUDESTE	62.61	42.8	58.12	43.1	41.04	43.5	36.71	44,8
SUL	10.27	17.7	9.57	16.9	8.77	16.0	9.43	14.5
CENTRO-OESTE	9.05	5.4	15.75	5.9	36.88	6.3	29.69	6.9
BRASIL	100.00	100.0	100.00	100.0	100.00	100.0	100.00	100.0

FONTE: FGV e IBGE

* Existem distorções, decorrentes dos gastos no Distrito Federal



Ministério da
Integração Nacional





TABELA 3
DESPESAS DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DESCENTRALIZADA)
E DA ATIVIDADE EMPRESARIAL DO GOVERNO (ESTATAIS)
E POPULAÇÃO POR REGIÃO E BRASIL
1970-1985

CR\$ MILHÕES

REGIÕES	1970		1975		1980		1985	
	% DA DESPESA	% DA POPULAÇÃO	% DA DESPESA	% DA POPULAÇÃO	% DA DESPESA	% DA POPULAÇÃO	% DA DESPESA	% DA POPULAÇÃO
NORTE	3.19	3.9	2.49	4.4	2.74	4.9	2.90	6.2
NORDESTE	13.44	30.2	10.49	29.7	9.28	29.3	8.50	27.6
SUDESTE	64.56	42.8	67.96	43.1	59.83	43.5	53.60	44.8
SUL	10.48	17.7	8.78	16.9	7.68	16.0	7.80	14.5
CENTRO-OESTE	8.33	5.4	9.83	5.9	20.47	6.3	27.20	6.9
BRASIL	100.00	100.0	99.55	100.0	100.00	100.0	100.00	100.0

FONTES: FGV e IBGE

* Existe distorções decorrentes dos gastos no Distrito Federal



Caberia mencionar que, entre o conjunto de novos instrumentos criados em 1988 pela nova Carta Magna do País, com o objetivo de reduzir as desigualdades interregionais destaca-se o artigo 165, parágrafos 1º e 7º. De acordo com esses dispositivos constitucionais, o Orçamento Fiscal da União e o de Investimento das Empresas Estatais deverão ser elaborados com base na regionalização dos gastos, obedecendo-se o critério populacional.

Desse modo, o que se deseja enfatizar é que se a Constituição brasileira fosse fielmente cumprida, como era de se esperar, os gastos orçamentários do Governo no Nordeste poderiam mais do que triplicar. Isto porque, ao invés de ser contemplada com apenas 8,5% dos gastos totais da União, como ocorreu em 1985 (Ver tabela 3), a Região nordestina passaria a dispor daqueles recursos com base no percentual correspondente a sua população, ou seja, 27,6% dos dispendios totais.

Sem dúvida, a aplicação do Artigo 165 da Constituição (regionalização dos orçamentos) constituiria o instrumento mais importante para se conseguir a redução das desigualdades existentes entre o Nordeste e o restante do País.

2.1.2. – Crédito Bancário Oficial

No Nordeste o sistema financeiro caracteriza-se pela predominância do setor bancário, que constitui o principal intermediário financeiro da economia. Por outro lado, em termos relativos as instituições financeiras não-bancárias ainda desempenham um papel bastante limitado, no que diz respeito a formação de capital e a alocação de recursos, em função da pouca expressividade que possui o mercado de capitais da Região.

No que diz respeito ao setor bancário regional, verifica-se que os bancos oficiais federais, Banco do Brasil e Banco do Nordeste (BNB), são de fundamental importância no que se refere ao financiamento das atividades produtivas da Região, principalmente com relação ao financiamento de longo prazo.

Considerando-se o período 1970-1992, observa-se que até o final da década de oitenta os dois principais bancos oficiais da Região (Banco do Brasil e Banco do Nordeste), respondiam conjuntamente, por percentual bem superior a metade de todo o crédito ofertado pelo sistema bancário regional (ver Tabela 4). A propósito, no biênio 1976-77 apenas esses dois bancos oficiais foram responsáveis por quase 70% de todo o crédito ofertado na Região. Entretanto, verifica-se que essa participação relativa do Banco do Brasil e BNB, no conjunto do sistema bancário nordestino vem declinando, tendo alcançado nos três últimos anos da série (período 1990-1992) percentual pouco acima de 30%.



Quando se compara a participação dessas duas instituições oficiais federais de crédito, isoladamente, em relação ao sistema bancário como um todo, observa-se que apenas o Banco do Brasil, sozinho, já foi responsável por mais de 50% de todo o crédito ofertado na Região (biênio 1976-77). Todavia, no período 1990-1992 sua participação relativa representou, em média, 18,56% (ver Tabela 5).

No que se refere ao Banco do Nordeste, o fenômeno é semelhante, embora o BNB tenha conseguido manter maior estabilidade, quanto a sua participação relativa no sistema bancário regional em comparação com o Banco do Brasil. Assim é que, a participação do BNB ficou em torno de 20% em todo o período 1970-1987, tendo inclusive alcançado 28,4% em 1983, enquanto nos anos 1983-85 chegou até a superar a posição relativa do Banco do Brasil. Entretanto, nos anos 1988-1992 a participação do BNB representou, em média, apenas 14,21% do total dos empréstimos do sistema bancário nordestino.

TABELA 4
NORDESTE
SISTEMA BANCÁRIO REGIONAL - SALDOS DE EMPRÉSTIMOS TOTAIS
(SALDOS EM 31/12) - 1970/1992

Cr\$ MILHÕES					
ANOS	BANCOS OFICIAIS FEDERAIS (A)	% DO TOTAL (A/C)	OUTROS BANCOS (B)	% DO TOTAL (B/C)	TOTAL DOS EMPRÉSTIMOS (A+B)=C
1970	3.281	55,76	2.603	44,24	5.884
1971	4.569	56,53	3.513	43,47	8.082
1972	6.319	55,36	5.096	44,64	11.415
1973	9.717	57,78	7.101	42,22	16.818
1974	16.933	64,43	9.347	35,57	28.280
1975	31.913	57,27	15.527	32,73	47.440
1976	54.505	69,29	24.159	30,71	75.654
1977	79.113	68,13	37.003	31,87	116.115
1978	112.344	65,86	55.238	34,14	170.592
1979	177.182	52,85	104.732	37,15	281.894
1980	302.067	64,36	167.257	35,64	469.324
1981	573.033	51,14	153.680	31,15	926.682
1982	1.102.079	59,74	742.673	40,28	1.544.782
1983	1.966.104	52,33	1.791.239	47,57	3.757.343
1984	5.144.775	40,67	7.505.034	59,33	12.649.809
1985	17.170.339	38,98	26.876.866	61,02	44.047.205
1986	44.787	43,26	55.748	56,74	103.535
1987	230.494	65,73	120.162	34,27	350.656
1988	3.803.153	65,41	2.011.552	34,59	5.814.705
1989	50.017	58,06	36.136	41,94	86.154
1990	567.622	34,40	1.063.410	65,60	1.621.032
1991	3.422.947	35,96	6.097.069	64,04	9.520.015
1992	35.122.080	29,67	90.849.860	70,33	129.171.940

FONTE: NORDESTE-ANÁLISE CONJUNTURAL-VOL 31, N 2, JUL/DEZ 1992
ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1992

NOTAS: De 1970/1975. Valores em Cruzeiros antigos. De 1986/1988 – Valores em cruzados. Em 1989 – Valores em Cruzeiros Novos. De 1990 em diante – Valores em Cruzeiros.

TABELA 5
NORDESTE
BANCOS OFICIAIS FEDERAIS
EMPRÉSTIMOS TOTAIS / TOTAL DO SISTEMA BANCÁRIO
(SALDO EM 31/12) - 1970/1992

ANOS	BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A	% DO TOTAL (A/C)	Cr\$ MILHÕES		
			BANCO DO BRASIL (B)	% DO TOTAL (B/C)	TOTAL DOS EMPRÉST. SIST. BANCÁRIO
1970	1.531	26,02	1.750	29,74	5.884
1971	1.685	20,85	2.884	35,68	8.082
1972	2.350	21,14	3.969	35,71	11.115
1973	3.503	20,83	6.214	36,95	16.818
1974	5.914	22,50	11.019	41,93	26.280
1975	9.256	19,51	22.657	47,76	47.440
1976	13.492	17,15	41.013	52,14	78.664
1977	19.472	16,77	59.641	51,36	116.116
1978	27.985	16,41	84.359	49,45	170.382
1979	50.394	17,88	126.768	44,97	281.894
1980	90.946	19,38	211.121	44,98	469.324
1981	200.541	21,64	372.492	40,20	926.692
1982	399.407	21,65	702.672	38,09	1.844.572
1983	1.064.315	28,33	901.789	24,00	3.757.343
1984	3.063.482	24,22	2.051.293	16,22	12.649.809
1985	9.257.610	21,02	7.912.729	17,96	44.047.205
1986	16.846	16,27	27.941	26,99	103.534
1987	72.909	20,79	157.584	44,94	350.655
1988	693.128	11,92	3.110.025	53,48	5.815.705
1989	11.978	13,90	38.039	44,15	86.154
1990	211.602	13,05	346.020	21,35	1.621.032
1991	1.401.492	14,72	2.021.455	21,23	9.320.016
1992	21.920.528	16,97	16.401.352	12,70	129.171.940

FONTES: RELATÓRIO BNB/ETENE-NIET; EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DAS APLICAÇÕES DO BNB. ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL/92.

OBS: De 1970 a 1985 – Valores em Cruzeiros antigos. De 1986/1988 – Valores em Cruzados. Em 1989 – Valores em Cruzados Novos. De 1990 em diante – Valores em Cruzeiros.

É importante assinalar que o declínio da participação relativa desses dois estabelecimentos oficiais de crédito no conjunto do sistema bancário nordestino é um fato pouco auspicioso para o desenvolvimento da Região. Isto levando-se em conta que enquanto o Banco do Brasil e o BNB destinam uma proporção bastante significativa de seus recursos para o crédito especializado de médio e longo prazos (crédito agrícola e industrial), os bancos privados, como se sabe, praticamente não atuam nesse segmento de crédito mas apenas no curto prazo, principalmente os que operam no Nordeste.

A propósito, as Tabelas 6 e 7 apresentam o montante do crédito especializado, como proporção do crédito total, para o BNB e o Banco do Brasil respectivamente. De acordo com essas Tabelas, observa-se que o BNB continua destinando cerca de 70% de seus empréstimos totais para o crédito especializado (agricultura e indústria), enquanto o



Banco do Brasil, que até 1996 tinha comportamento semelhante, nos últimos cinco anos da série (1988- 1992) apresentou declínio significativo também quanto a esse segmento de crédito.

Além do Banco do Brasil e Banco do Nordeste, nesta seca procurou-se analisar também a atuação do BNDES e da Caixa Econômica Federal, considerando-se a importância dessas duas instituições financeiras federais para o desenvolvimento nordestino.

Assim é que, com relação ao BNDES, a Tabela 1 (Anexos) mostra o total dos empréstimos para o Nordeste e para o Brasil como também

**TABELA 6
NORDESTE
BANCO DO NORDESTE
CRÉDITO ESPECIALIZADO/EMPRÉSTIMOS TOTAIS
(SALDOS EM 31/12) - 1970/1992**

ANOS	CRÉDITO ESPECIALIZADO (A)	EMPRÉSTIMOS TOTAIS (B)	CR\$ MILHÕES
			(A)/(B)
1970	812	1.531	53,04
1971	910	1.685	54,01
1972	1.209	2.350	51,45
1973	1.819	3.503	51,93
1974	3.361	5.914	56,83
1975	5.405	9.256	58,39
1976	9.488	13.492	70,32
1977	14.512	19.472	74,53
1978	21.786	27.985	77,85
1979	39.493	50.394	78,37
1980	69.118	90.946	76,00
1981	136.128	200.541	67,88
1982	264.728	399.407	66,28
1983	698.194	1.064.315	65,60
1984	2.116.332	3.063.482	69,09
1985	6.245.200	9.257.610	67,46
1986	9.071	16.846	53,85
1987	50.838	72.909	69,73
1988	543.304	693.128	78,41
1989	9.434	11.978	78,76
1990	84.437	211.602	39,90
1991	936.167	1.401.492	66,80
1992	15.392.180	21.920.328	71,13

FONTE: RELATÓRIO BNB/ETENE-NIET

OBS: De 1970/1985 – Valores em Cruzeiros antigos

De 1986/1988 – Valores em Cruzados

Em 1989 – Valores em Cruzados Novos

De 1990 em diante – Valores em Cruzeiros

TABELA 7
NORDESTE
BANCO DO BRASIL
CRÉDITO ESPECIALIZADO/EMPRÉSTIMOS TOTAIS
(SALDO EM 31/12) - 1970/1992

ANOS	CR\$ MILHÕES		
	CRÉDITO ESPECIALIZADO (A)	EMPRÉSTIMOS TOTAIS (B)	A/B (%)
1970	1.634	1.750	93,37
1971	2.670	2.884	92,58
1972	3.725	3.969	93,85
1973	5.866	6.214	94,40
1974	10.294	11.019	93,42
1975	21.436	22.657	94,61
1976	38.661	41.013	94,27
1977	56.060	59.641	94,00
1978	76.421	84.359	90,59
1979	101.933	126.768	80,41
1980	185.817	211.121	88,01
1981	322.565	372.492	86,60
1982	619.984	702.672	88,23
1983	717.915	901.789	79,61
1984	1.327.825	2.051.293	64,73
1985	5.825.777	7.912.729	73,63
1986	20.539	27.941	73,51
1987	80.656	157.384	51,18
1988	959.396	3.110.025	30,85
1989	6.970	38.039	18,32
1990	35.923	346.020	10,38
1991	754.895	2.021.455	37,34
1992	2.721.011	16.401.352	16,59

FONTE: RELATORIO BNB/EFENE-NIET

OBS : Dc 19~J/1985 - Valores em Cruzeiros antigos

Dc 1986/1988 Valores em Cruzados

Em 1989 Valores em Cruzadc* Novas

Dc 1990cm diante valores em Cruzeiros

a proporção Nordeste/Brasil, relativamente ao período 1970-1990. Como se pode observar, durante a década de setenta os empréstimos do BNDES ao Nordeste, como proporção do total do País, cresceram a partir de um patamar de 12,4% (1970) e chegaram a atingir 37,5% em 1976, embora na média tenham ficado em torno de 25% . Todavia, apresentaram declínio na década de oitenta uma vez que, na média, alcançaram apenas 18,6%.

Quanto a Caixa Econômica Federal, o volume de empréstimos concedidos no Nordeste, como proporção do total do País, apresentou razoável crescimento ao longo do período 1970-1991. Como mostra a tabela 2 (ANEXOS), situando-se na faixa de 9% na década de setenta, os em-





préstimos elevaram-se na década seguinte de modo a alcançar, nos três últimos anos da série, a média de 20%. Sem dúvida, trata-se de um fato que merece registro, principalmente considerando-se que a grande maioria dos empréstimos da Caixa Econômica Federal destinam-se ao setor da construção civil, segmento de grande importância para o desenvolvimento regional em virtude de sua elevada capacidade de absorção de mão-de-obra.

2.1.3 – Transferências Constitucionais (FRE e FPM)

As transferências constitucionais aqui analisadas compreendem os recursos referentes ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Deve-se ressaltar que as transferências federais em seu conjunto, que incluem as transferências constitucionais e as transferências negociadas, já representaram a principal fonte de recursos para a maioria dos Estados nordestinos.

Entretanto, a partir de 1988, com as modificações introduzidas na nova Constituição do País (Artigo 159) que proporcionaram o crescimento das transferências constitucionais (FPE e FPM), as demais transferências federais perderam peso relativo no financiamento dos Estados da Região.

Na realidade caberia mencionar que esse desempenho favorável das transferências constitucionais, aliado ao crescimento relativamente moderado da receita tributária, propiciaram uma expansão da receita líquida (receita orçamentária menos operações de crédito) para os Estados nordestinos.

A propósito, conforme registra trabalho publicado pela SUDENE (7) sobre as finanças dos Estados e municípios da Região a expansão das transferências constitucionais foi determinada em primeiro lugar, pelo aumento das percentagens dos tributos federais transferidos as diferentes unidades da federação. Registre-se que a mais importante dessas transferências (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) teve os percentuais de rateio progressivamente aumentados a partir de 1976, como resposta a perda da capacidade de arrecadação dos Estados e municípios.

A tabela 8 apresenta a receita orçamentária dos Estados e as transferências relativas ao FPE, para o período de 1990 a 1992. Como se pode observar, os recursos referentes ao FPE representaram, em média, 17,7% da receita orçamentária (receita total) dos Estados nordestinos, durante a década de oitenta (1980-89). Entretanto, em decorrência das alterações surgidas com a nova Constituição brasileira, que determinou o aumento dos percentuais de rateio dos impostos federais (IR e IPI) destinados aos Estados e municípios, verifica-se que a partir de 1990 os recursos do FPE passaram a representar, em média, 30%

da receita orçamentária estadual, o que corresponde a um crescimento relativo de quase 70%.

Igualmente, quando se comparam os recursos do FPE com o PIB regional, observa-se que esses recursos experimentaram expressivo crescimento relativo. Assim é que, enquanto em 1980 representaram apenas 1,7% do PIB em 1992 os recursos do FPE chegaram a alcançar 3,5%, ou seja, mais do que dobraram proporcionalmente ao PIB da Região durante o período em análise.

No que diz respeito as transferências relacionadas com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as informações disponíveis referem-se apenas aos recursos transferidos aos municípios das Capitais nordestinas. Contudo, trata-se de amostra bastante representativa, considerando-se que essas transferências destinadas as Capitais correspondem a mais de 60% do total dos recursos destinados ao conjunto dos municípios da Região, segundo se estima.

A tabela 9 mostra a receita orçamentária dos municípios das Capitais, bem como as transferências relativas ao FPM para o período 1980-1992. Embora não tenham apresentado evolução tão expressiva quanto

**TABELA 8
NORDESTE
RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS
E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPE) - 1980-1992**

				CR\$ MILHÕES
ANOS	REC. ORCAM. (A)	TRANS. (FPE) (B)	RELACÃO (B/A)%	FPE/PIB-NE (%)
1980	213.630	28.040	13,13	1,71
1981	336.000	49.000	14,58	1,50
1982	672.232	109.400	16,27	1,55
1983	1.483.946	261.046	17,59	1,57
1984	5.253.924	855.587	16,28	1,47
1985	24.347.422	4.477.612	18,39	2,16
1986	62.554	14.363	22,96	2,60
1987	199.610	37.028	18,55	2,16
1988	1.422.505	267.025	18,77	1,96
1989	20.451	4.160	20,34	1,94
1990	624.980	202.008	32,32	4,01
1991	3.026.036	882.550	29,17	3,32
1992	33.642.501	9.628.926	28,62	3,55

FONTES: Ministério da Fazenda.

Secretaria do Tesouro Nacional

OBS: De 1980 a 1985 – Valores em Cruzeiros antigos

De 1986 a 1988 – Valores em Cruzados

Em 1989 – Valores em Cruzados Novos

De 1990 em diante – Valores em Cruzeiros



a ocorrida com relação ao FPE, os recursos do FPM das Capitais, mesmo assim, mostraram razoável crescimento relativo durante o período em análise.

Conforme os dados da tabela 9, durante a década de oitenta (período 1980-89) os recursos do FPM representaram, em média, cerca de 15,5% da receita orçamentária das Capitais. Se for excluído o ano de 1986 (ano atípico, em razão da euforia inicial do plano cruzado), aquele percentual cai de 15,4 para 14,5%. Entretanto, considerando-se os três últimos anos da série (1990-92), a partir de quando começaram a surgir os efeitos da reforma da Constituição, já comentados, observa-se que os recursos do FPM passaram a representar 20,5%, em média, da receita total dos municípios das Capitais nordestinas.

A título de ilustração, procurou-se também relacionar alguns itens da Despesa dos Estados e Municípios com a respectiva Receita Líquida (Receita Orçamentária menos Operações de Crédito), de modo que se pudesse observar o comportamento de alguns indicadores, que traduzissem de alguma forma a nova situação vivida pelos Estados e municípios, como decorrência do aumento das transferências constitucionais.

TABELA 9
NORDESTE
RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS
E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPM)
1980-1992

ANOS	REC. ORÇAM. (A)	TRANS. (FPM) (B)	CR\$ MILHÕES
			RELAÇÃO (B/A)%
1980	22.582	1.930	8,55
1981	54.571	5.605	10,27
1982	80.851	8.627	10,67
1983	177.011	22.859	12,91
1984	529.951	81.471	15,37
1985	2.523.715	463.655	18,37
1986	6.413	1.594	24,86
1987	25.815	4.252	16,47
1988	167.711	30.803	18,37
1989	2.289	442	19,31
1990	77.139	18.026	23,37
1991	458.219	80.968	17,67
1992	3.967.997	814.374	20,52

FONTES: Ministério da Fazenda.

Secretaria do Tesouro Nacional

OBS: De 1980 a 1985 – Valores em Cruzeiros antigos

De 1986 a 1988 – Valores em Cruzados

Em 1989 – Valores em Cruzados Novos

De 1990 em diante – Valores em Cruzeiros

As Tabelas 3 e 4 (ANEXOS) apresentam os seguintes indicadores para os Estados e municípios, respectivamente:

“despesas de pessoal/receita líquida”, “investimento/receita líquida” e dívida total/receita líquida”. Como se pode observar, “as despesas de pessoal como proporção da receita líquida” são muito semelhantes em ambos os casos, situando-se na faixa pouco superior a 30%, em média, no período 1980-1992. É interessante observar que em anos de eleição nos Estados (1982, 1986 e 1990) esse indicador se eleva muito, em comparação aos anos imediatamente anteriores.

Quanto ao indicador “investimento/receita líquida”, observa-se que na década de oitenta (antes da reforma constitucional que aumentou as transferências) a média apresentada por ele era de 16 a 17%, tanto para os Estados como para as Capitais. Entretanto, curiosamente, esse indicador decresceu para a faixa de 9% no período 1990/92 (que coincide com o aumento das transferências constitucionais), o que vem demonstrar que houve declínio na capacidade de investimento dos Estados e também dos municípios das capitais nordestinas.

Por outro lado, o indicador “dívida total/receita total” apresentou razoável redução ao longo do período analisado, em ambos os casos. Como se observa, esse indicador caiu da faixa de 12 para 8%, o que se pode ser uma explicação para a queda observada no indicador relacionado com o investimento.

2.1.4 – Renúncia Fiscal (FINOR) e FNE

O conceito de renúncia fiscal, aqui utilizado, refere-se aos incentivos fiscais destinados a Região nordestina através do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR). Com relação ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), trata-se na verdade de instrumento que, em sua origem, tem características semelhantes as Transferências Constitucionais (FPE e FPM). Entretanto, diferentemente dos recursos do FPE e FPM, os do FNE se destinam ao financiamento dos investimentos produtivos e privados na região nordestina.

Caberia mencionar que, nesta seção, será feita apenas uma breve análise desses dois importantes instrumentos de política econômica do Governo Federal para a Região, levando-se em conta que, ainda no presente trabalho, a parte seguinte (3 – Avaliação Histórica das Políticas de Desenvolvimento do Nordeste), o assunto será abordado de forma mais abrangente e com maior profundidade.

É importante salientar que, provavelmente o FINOR e o FNE constituem os mais importantes instrumentos de política explícita, dentre aque-





les que a Região pode contar para a promoção de seu desenvolvimento econômico. Os outros instrumentos de política explícita são as transferências constitucionais, que compreendem o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

No que diz respeito ao FINOR, considerando-se o período compreendido entre os anos de 1965 e 1992 (28 anos), observa-se que o montante de recursos liberados por esse Fundo de Investimentos, para serem aplicados na Região, alcançou o total de 6,67 bilhões de dólares (ver Tabela 10). Na realidade, a primeira vista pode até parecer bastante expressivo esse total de recursos transferidos ao Nordeste pelo Governo Federal, a título de incentivos fiscais. Entretanto, quando se considera que esses recursos se referem a um período de quase 30 (trinta) anos e somente para a construção dos metrô do Rio e São Paulo, o Governo Federal destinou cerca de 7,0 bilhões de dólares, verifica-se que, de fato, os incentivos do FINOR estiveram bastante aquém das reais necessidades regionais.

A propósito, conforme assinala o documento da Comissão Especial¹ Mista do Congresso Nacional (6) sobre desequilíbrio regional no Brasil, em certa medida a existência formal de políticas e instrumentos estritamente regionais (políticas explícitas), como é o caso dos incentivos fiscais e financeiros para o Nordeste, terminam por resultar num efeito inverso ao pretendido pelo Governo. Normalmente, o que se observa é que as regiões mais pobres ficam a margem das políticas implícitas que, na maioria das vezes, possuem efeitos mais profundos e acabam beneficiando as regiões mais desenvolvidas.

Por outro lado, ressalta-se que os recursos do FINOR, ao longo do período em análise, vem declinando progressivamente conforme demonstrado na Tabela 10. Assim é que, na década de setenta as liberações do FINOR representaram, em média, 1,19% do PIB nordestino, enquanto na década de oitenta essa média ficou reduzida a 0,76% do PIB regional. Considerando-se os três últimos anos do período analisado (1990/92), verifica-se que a maioria das liberações declinou para 0,66% do PIB do Nordeste, o que demonstra a perda de importância desse instrumento de política econômica para o financiamento do desenvolvimento regional.

No que diz respeito ao FNE (criado com a Constituição de 1988), as informações disponíveis referem-se apenas ao período de 1989 a 1992, conforme Tabela 11. Apesar de o FNE haver sido criado há apenas (5) anos, trata-se sem dúvida de importante fonte de recursos estáveis para o desenvolvimento da Região. Assim é que, apenas os quatro primeiros anos de seu funcionamento o volume de recursos contratados pelo FNE totalizou 1,5 bilhão de dólares, o que corresponde a 22,8% do total das liberações do FINOR no período 1965/92 (28 anos).



Ministério da
Integração Nacional



ENTRA TABELA 10
ORIGINAL ILEGÍVEL

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO





ENTRA TABELA 11 ORIGINAL ILEGÍVEL

2.3 – Recursos Externos

Na impossibilidade de se dispor das informações completas sobre o fluxo total de recursos externos, que foram direcionados para o financiamento do desenvolvimento do Nordeste, ao longo das três últimas décadas, os dados analisados nesta seção referem-se apenas aos recursos que foram contratados pelo Banco do Nordeste (BNB), relativamente ao período 1961/1993.

Ressalte-se que o BNB, na qualidade de principal instituição financeira de desenvolvimento regional, sempre demonstrou a preocupação de apoiar o setor exportador nordestino, em consonância com a política governamental de assistir a esse importante segmento da economia.

A Tabela 12 apresenta os recursos que foram captados pelo BNB no mercado internacional e destinados ao financiamento das atividades produtivas da região, sob a forma de empréstimos de curto e longo prazos. Com efeito, observa-se que a montante desses recursos externos que ingressaram no Nordeste foram bastante expressivos, chegando a atingir 6,8 bilhões de dólares. Em termos comparativos, verifica-se que esse montante chega a superar o total de recursos liberados pelo FINOR no período 1965/1992, que foi de apenas 6,67 bilhões de dólares (ver Tabela 10).

Deve-se mencionar que os recursos de curto prazo fazem parte de um programa de apoio as exportações e financiamento a importação de insumos básicos, para a produção de bens destinados aos mercados interno e externo. Quanto aos recursos de longo prazo, parte deles foram contratados com instituições financeiras internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e destinaram-se a importação de máquinas e equipamentos (investimento fixo), com reflexos positivos para o desenvolvimento do setor de bens de capital da Região.

TABELA 12
RECURSOS EXTERNOS
EMPRÉSTIMOS CONTRATADOS ATRAVÉS DO BNB
1961/1993

					US\$ MIL
ANO	CURTO PRAZO (A)	A/C (%)	LONGO PRAZO (B)	B/C (%)	TOTAL (C)
1957	—	—	9.700	—	9.700
1958	—	—	16.850	—	16.850
1959	—	—	2.700	—	2.700
1960	—	—	20.450	—	20.450
1961	—	—	25.000	—	25.000
1963	—	—	21.300	—	21.300
1965	1.200	3.41	34.000	96.39	35.200
1967	6.000	14.63	35.000	35.27	41.000
1969	6.906	4.30	155.300	95.70	162.206
1971	59.600	92.26	5.000	7.74	64.600
1973	63.500	61.06	40.500	38.94	104.000
1975	164.600	55.03	134.500	44.97	299.100
1977	336.700	01.58	76.000	18.42	412.700
1979	197.700	66.08	101.500	33.92	299.200
1981	294.400	71.91	115.000	28.09	409.400
1983	476.500	94.18	29.440	5.82	505.940
1985	516.552	100.00	—	—	516.552
1987	978.279	96.09	39.770	3.91	1.018.049
1988	699.015	86.58	108.343	13.42	807.358
1989	708.561	99.52	3.450	0.48	712.011
1990	785.731	9.459	45.000	5.42	830.731
1991	96.744	100.00	—	—	96.744
1992	90.192	100.00	—	—	90.192
1993	282.174	94.32	17.000	5.68	299.174
TOTAL	5.764.434	—	1.035.803	—	6.800.237

BNB / DEBAN, DERIN

3 - AVALIAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Limitação do Período Analisado

Conforme reconhece a literatura especializada, a reorientação da política de assistência ao Nordeste teve início na década de cinquenta, quando o Governo Federal, deixando de lado a preocupação exclusiva com a realização de obras de engenharia contra as secas, decidiu criar instituições que pudessem deflagrar ações mais abrangentes que visassem ao desenvolvimento sócio-econômico da Região.

Essa nova política materializou-se, inicialmente, com a proposta de implantação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, com o surgimento posterior da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), já em 1959.



**QUADRO 2
NORDESTE
QUADRO GERAL DOS PRINCIPAIS RECURSOS UTILIZADOS
NO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PERÍODO 1961/1993**

US\$ MIL

ANOS	GASTOS ORÇAM. DA UNIÃO	TRANSFERENC. FTE	CONSTITU FPM	LIBERAÇ. DO FINOR	CONTRAT DO FNE	RECURSOS EXT.CAPT. P/BNB	EMPREST. TOTAIS DO SISTEMA BANCÁRIO (SALDOS EM 21/12)
1961	-	-	-	-	-	9.700	-
1963	-	-	-	-	-	16.850	-
1965	-	-	-	4.658	-	2.700	-
1966	-	-	-	20.370	-	-	-
1967	-	-	-	57.261	-	20.450	-
1968	-	-	-	93.020	-	-	-
1969	-	-	-	121.040	-	-	-
1970	1.096.971	-	-	156.698	-	25.000	1.188.687
1971	-	-	-	159.324	-	-	1.432.979
1972	-	-	-	143.419	-	-	1.835.209
1973	-	-	-	115.898	-	-	2.703.859
1974	-	-	-	201.675	-	-	3.532.258
1975	2.992.271	-	-	400.934	-	21.300	5.280.430
1976	-	-	-	318.760	-	35.200	6.369355
1977	-	-	-	397.925	-	41.000	7.234.642
1978	-	-	-	403.302	-	162.286	8.154.015
1979	-	-	-	379.297	-	64.600	6.628.121
1980	7.040.978	532.083	36.623	276.687	-	104.000	7.165.252
1981	-	526.798	60.259	312.413	-	299.200	7.251.111
1982	-	609.851	48.093	341.773	-	412.700	7.301.032
1983	-	453.048	39.672	255.191	-	299.200	3.818.438
1984	-	463.660	44.151	211.948	-	409.400	3.972.930
1985	11.067.906	721.629	73.656	216.344	-	505.940	4.198.971
1986	-	1.052.203	116.773	462.559	-	516.552	6.930.495
1987	-	942.177	108.192	314.766	-	1.018.049	4.853.291
1988	-	1.016.056	117.208	245.645	-	807358	7.685.817
1989	-	1.471.787	156.377	206.510	152.064	712.011	7.585.288
1990	-	2.964.610	264.544	250.663	250.748	830.731	9.532.117
1991	-	2.172.566	199318	267.982	665.354	96.744	8.907.201
1992	-	2.139.553	180.954	339.583	456.560	90.192	10.427.604
1993	-	-	-	-	-	-	299.174

FONTES: TABELAS 1, 4, 8, 9, 10, 11e 12 do Texto.

Não obstante o fato de as iniciativas do BNB na área de crédito de longo prazo terem sido postas em prática ainda na segunda metade da década de cinquenta, as repercussões de maior inflação na nova política de assistência ao Nordeste somente se registraram a partir da década de sessenta, quando também tiveram início as atividades coordenadas pela SUDENE.

Em face disso, a presente análise se restringe ao período de 1960 a 1994, no qual estariam compreendidos os efeitos da política de desenvolvimento regional deflagrada no início dos anos cinquenta.

3.1. A Nova Política de Desenvolvimento, as Instituições Executoras, suas Propostas e Realizações

3.1.1. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Uma vez aprovada, em 1952, a lei que autorizava a criação do Banco do Nordeste, deu-se início a sua efetiva implantação, concluindo-se esse processo em 1954, quando a Instituição passou a realizar suas primeiras operações de crédito.

Por força das características de que se deveria revestir o órgão recém-criado, naturalmente procurou-se, desde logo, dotar a Instituição do suporte básico que lhe permitisse dar cumprimento a sua estratégica missão.

Para tanto, ao mesmo tempo em que começava a realizar operações típicas de crédito de curto prazo, o Banco tratava de se aparelhar adequadamente, não apenas para atuar no campo das operações de crédito especializado no setor rural e o setor industrial, mas também para exercer suas atividades no âmbito dos estudos e pesquisas econômicas que lhe proporcionassem o necessário conhecimento da realidade econômica e social da Região.

Os Estudos e pesquisas Econômicas

Assim é que, já por volta de 1955, formava-se o primeiro acordo técnico que passaria a integrar o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) e se constituíam as primeiras equipes que se encarregariam da realização das operações de crédito rural e industrial.

Através do ETENE e com a cooperação de peritos das Nações Unidas designados para missões de Assistência Técnica junto ao novo órgão, empreendeu-se, nesse período inicial, o primeiro diagnóstico sócio-econômico ao Nordeste, documento no qual eram expostas originais concepções sobre a natureza dos problemas regionais e delineadas propostas inovadoras tendentes ao enfrentamento dos problemas então identificados.

Esse primeiro diagnóstico sócio-econômico da região, além de ter contribuído para a introdução de um enfoque inovador e revolucionário no exame da problemática regional, conduziu, até certo ponto, a posterior criação da SUDENE e deflagrou uma série de novos estudos e pesquisas que o Banco do Nordeste, através do ETENE, passou a empreender ao longo das décadas seguintes.





Os estudos e pesquisas econômicas realizados pelo BNB/ETENE constituem um conjunto de documentos técnicos de inestimável importância, para a região e representam, certamente, uma das principais realizações do BNB no cumprimento de sua missão básica.

A Colaboração e a Assistência Técnica

É de se ressaltar, todavia, que a contribuição proporcionada pelo BNB/ETENE não se esgota nos estudos e pesquisas realizados por seu intermédio.

Através do ETENE, o Banco desenvolveu, a partir do início da década de sessenta, significativas ações voltadas para a melhoria do nível técnico das equipes integrantes de órgãos dos governos estaduais da Região, ao mesmo tempo em que proporcionou expressiva colaboração às universidades já existentes ou em fase de constituição nos Estados do Nordeste.

Ressalte-se, a propósito, a colaboração e a articulação mais intensa com a Universidade Federal do Ceará, em decorrência de sua maior proximidade, na formação de seu corpo docente original, na estruturação de alguns de seus órgãos, tais como o Centro de Ciências Agrárias e o Centro de Aperfeiçoamento de Economistas (CAEN), além da criação, em articulação com a Organização dos Estados Americanos (OEA), do Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico (CETREDE).

Contribuições de natureza intangível, tais como essas que o Banco proporcionou à Região, através do ETENE, tendem a perder significação ao longo do tempo e, até mesmo, a ser esquecidas em trabalhos de avaliação do papel desempenhado pela instituição.

Por isso, cumpre fazer-se o seu registro sempre que possível, pois, assim como a educação é reconhecida, atualmente, como um dos fatores de maior importância no desenvolvimento de um país, a contribuição do Banco na formação de pessoal técnico e na consolidação de instituições de ensino e pesquisa na região tem de ser considerada em suas devidas dimensões ao se avaliar o seu desempenho ao longo do tempo.

Caberia registrar também a contribuição proporcionada, pela Instituição, em articulação com outros organismos de pesquisa, no que concerne a identificação de novas tecnologias voltadas, tanto para a exploração das atividades agropecuárias no semi-árido da Região, quanto para o melhor aproveitamento de matérias-primas existentes na área.

Em decorrência dessas novas tecnologias foram desenvolvidos modelos alternativos de exploração agropecuária que, uma vez disseminados em larga escala, Poderão provocar mudanças de profundidade na estrutura da economia do semi-árido da Região.

Atuação na Área de Crédito Especializado

A partir da segunda metade da década de cinquenta o Banco do Nordeste passou a realizar as primeiras operações de crédito especializado (de médio e longo prazos) em favor dos setores rural e industrial, valendo-se, para tanto, de procedimentos técnicos até então inexistentes na Região e utilizando predominantemente, recursos oriundos das dotações orçamentárias que lhe haviam sido alocadas (Fundo das Secas).

O processo inovador de concessão de crédito adotado pelo Banco teve como uma de suas características básicas a introdução do projeto de investimento como fator decisivo para instrução de pleitos e para tomada de decisões relativas a sua concessão.

O projeto de investimento rural ou industrial, não obstante as resistências inicialmente apresentadas, veio a se constituir, em seguida, num instrumento de grande aceitação no setor empresarial, contribuindo, de forma significativa, para racionalização do processo decisório nas atividades econômicas da Região.

Através de sua atuação no crédito de médio e longo prazos, o Banco do Nordeste canalizou grandes volumes de recursos que possibilitaram a realização de expressivos investimentos nos setores rural, industrial e de infra-estrutura básica da Região.

Referidos recursos, cujo dimensionamento está contido na primeira parte deste trabalho, foram provenientes de diferentes fontes, podendo destacar, entre essas, o já mencionado Fundo das Secas, os programas PIN, PROTERRA e PRÓ-ALCOOL, repasses de parcelas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) alocadas ao BNB, repasses de financiamentos do Sistema BNDES, repasses de empréstimos externos obtidos junto a Bancos Internacionais (BID e BIRD) e também junto a Bancos privados no exterior e, mais recentemente, recursos oriundos do FNE (Fundo de Desenvolvimento Constitucional).

Em conseqüência dessa sua atuação no âmbito do crédito especializado, o BNB tem-se destacado, sempre, como um dos bancos de maiores volumes de aplicação em crédito rural no país, situando-se logo abaixo do Banco do Brasil e superando todos os grandes bancos privados nacionais.

Poder-se-ia afirmar, por outro lado, que os créditos concedidos em favor do setor industrial foram fundamentais para permitir que a maior parte dos projetos que contaram com o apoio do sistema de incentivos fiscais tivessem sua execução efetivamente assegurada.

Caberia acrescentar, ainda, que as linhas de crédito de longo prazo mantidas pelo BNB contribuíram, decisivamente, para a realização de





substanciais investimentos em projetos de infra-estrutura básica, tais como abastecimento de água nas capitais da Região, ampliação da capacidade de geração de energia hidrelétrica, extensão das redes de eletrificação urbana e rural, melhoria de sistemas viários de áreas metropolitanas, ampliação do sistema de telecomunicações.

É de se ressaltar que a preocupação com os aspectos relacionados com a questão de sustentabilidade do desenvolvimento, de certa forma sempre esteve presente nas linhas de crédito oferecidas pelo BNB, não obstante a explicitação relativamente recente dos conceitos de desenvolvimento auto-sustentável.

Assim é que a concessão do crédito rural era quase sempre condicionada ao enfoque da unidade produtora em sua totalidade, procurando-se preservar, ao máximo, a sua dotação de recursos naturais e compatibilizar os modelos de exploração com as características próprias do ambiente físico em que estava inserida a unidade produtora.

Por sua vez, os projetos industriais submetidos a sua apreciação deveriam contemplar, em seus aspectos técnicos, meios de combate à poluição, evitando-se sempre que possível, que a implantação de empreendimentos industriais contribuísse para a degradação do meio ambiente em que os projetos seriam localizados.

3.1.2 – O Sistema FNE

Origem e Natureza dos Recursos

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 159, que 3% (três por cento) da receita tributária da União seria destinada à formação de fundos para o desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, cabendo ao Nordeste 1,3% do total.

A Lei complementar que regulamentou referido dispositivo constitucional definiu as regras básicas que deveriam ser seguidas pelo BNB na sua condição de gestor do fundo correspondente ao Nordeste.

Essa nova fonte de recursos restabeleceu, de certa forma, para a Região e para o BNB, a primitiva vinculação orçamentária correspondente ao antigo Fundo das Secas que a Constituição de 1967 havia extinguido.

As transferências de recursos via FNE começaram, efetivamente, em 1989 e, ao longo desses últimos cinco anos, tem constituído a principal fonte de financiamento de investimentos produtivos de que dispõe aquela Instituição.

Conforme evidenciado na primeira parte deste trabalho, os recursos do FNE utilizados pelo Banco, no período 1989/92, corresponderam a cerca de US\$ 1,5 bilhão e têm sido aplicados, em sua totalidade, na concessão de financiamentos de longo prazo para a realização de investimentos no setor produtivo sob a responsabilidade do setor privado.

Os recursos do FNE são contabilizados, pelo BNB, como elemento integrante de um passivo de caráter especial, regido por condições definidas na legislação que regulamentou os Fundos Constitucionais.

Nesse particular recebem tratamento diferente daquele que era próprio do antigo Fundo das Secas, segundo o qual os recursos permaneceriam na Instituição sob a forma de Depósitos do Tesouro Nacional, sendo, posteriormente, incorporados ao capital social para efeito de integralização de ações subscritas pelo Governo.

Avaliação de Desempenho do FNE

A avaliação do desempenho do FNE nesse período inicial de atividades (1989/92) foi efetuada recentemente por iniciativa do BNB que, para tanto, contou com a colaboração do IICA, tendo em vista a importância dos financiamentos concedidos em favor do setor primário da economia regional.

Os trabalhos compreendidos nessa avaliação estão consubstanciados em diferentes relatórios publicados pelo BNB.

O Apoio ao Setor Primário

Os relatórios de avaliação do desempenho do FNE destacam, de forma muito incisiva, os impactos dos financiamentos concedidos, nesse período inicial, em favor do setor agropecuário regional.

Menciona-se, a propósito, o apoio técnico e financeiro à agricultura irrigada, seja através de projetos de implantação adicional de 41 mil hectares (correspondentes a 10% de toda a área irrigada na região até 1992), seja através de projetos de exploração de 66 mil hectares de áreas irrigadas já anteriormente existentes.

Merece destaque também, conforme os citados relatórios, a melhoria dos modelos de exploração das áreas irrigadas mediante introdução de culturas nobres e de maior densidade econômica. Igualmente digno de destaque, nesse particular, seria o relativo êxito alcançado em termos de integração dos projetos de irrigação com os empreendimentos agroindustriais, sobretudo em determinadas áreas de potencialidade já identificada em estudos anteriormente procedidos pelo BNB.





A atividade pecuária na região também recebeu do FNE importante contribuição, particularmente no que se refere aos esforços no sentido de compatibilizar a exploração dessa atividade com as características climáticas do semi-árido. Assim que foram financiados projetos de implantação e/ou melhoria de 200 mil hectares de pastagens, de construção de 350 mil metros cúbicos de silos e de aquisição de 220 mil bovinos de elevado padrão genético.

Estima-se que os investimentos agroagropecuários apoiados através do FNE, no período 1989/92, deverão proporcionar a criação de mais de 200 mil oportunidades de empregos diretos e indiretos na região, contribuindo, assim, de forma significativa, para minimizar as pressões sociais inerentes ao processo de migração rural-urbana.

Caberia observar, ainda, que cerca de metade dessas oportunidades de emprego teriam sido criadas nos empreendimentos localizados no semi-árido, destacando-se, nesse particular, a contribuição dos projetos de agricultura irrigada.

O Apoio ao Setor Industrial

No contexto dos trabalhos de avaliação do FNE constatou-se que, nesse período inicial, os recursos do Fundo tem-se constituído na principal fonte de financiamento do setor industrial da região, superando até mesmo o sistema FINOR e alcançando participação correspondente a quase a metade dos investimentos efetuados pelos médios e grandes empreendimentos assistidos e a mais da metade no caso das pequenas e micro-empresas.

Considerando-se os investimentos realizados pelas empresas apoiadas pelo Fundo, no período de 1989/92, estima-se que poderão resultar num aumento do valor bruto da produção regional da ordem de US\$ 2,5 bilhões. Por sua vez, a contribuição para a formação da renda regional alcançará cerca de US\$ 1,4 bilhão, montante que corresponderia a 8,4% do PIB industrial do Nordeste em 1992.

Por outro lado, admite-se que referidos investimentos no setor industrial deverão gerar cerca de 370 mil oportunidades de emprego direto teria um custo aproximado de US\$ 25 mil.

Caberia destacar ainda a contribuição que os investimentos industriais proporcionariam à região em termos de arrecadação de tributos. Nesse particular, calcula-se que os investimentos apoiados pelo FNF permitiriam a geração de uma receita adicional de impostos (diretos e indiretos) da ordem de US\$ 265 bilhões, correspondentes, aproximadamente, a 5% de toda a arrecadação tributária federal e estadual em 1991.

A importância do FNE como Fonte de Financiamento

Parece incontestável a importância do FNE como fonte de recursos estáveis e de longo prazo para financiamento de investimentos aos setores produtivos da economia regional.

A manutenção dessa fonte de financiamento, sem reduções dos percentuais fixados na Constituição e sem repentinas suspensões, ainda que temporárias, proporcionaria decisiva contribuição para efeito de assegurar continuidade ao processo de desenvolvimento da região.

Igualmente admite-se que seja fundamental a atribuição da gestão do Fundo a uma Instituição regional detentora de profundo conhecimento e de sólida experiência no trato dos problemas específicos dessa área ainda em estágio incipiente de desenvolvimento.

Num país onde prevalece quase sempre a tendência de se tomar decisões de forma precipitada, sem o indispensável exame das possíveis repercussões sob os diferentes aspectos envolvidos, nunca é demais lembrar-se a importância da experiência acumulada pelas instituições ao longo do tempo na lida diária com os problemas que lhes são afetos.

3.1.2 – A SUDENE

A criação do órgão, suas atribuições e iniciativas em favor do desenvolvimento regional.

Ao ser criada, através da Lei 3.692, de 15/12/1959, a SUDENE deveria ter como atribuições básicas o planejamento e a coordenação das ações do Governo Federal em favor do desenvolvimento da Região.

Essas atribuições originais foram, pouco depois, estendidas à administração de incentivos fiscais, quando, ao ser aprovado o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste (Lei 3995, de 1961), dava-se início a criação do Sistema 34/18, posteriormente transformado no sistema FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste).

Ao longo da primeira década de funcionamento, a SUDENE exerceu, harmônica e equilibradamente, as suas atribuições primitivas de planejamento e coordenação das ações de desenvolvimento regional, ao lado da administração do sistema de incentivos.

A partir, no entanto, do início da década de setenta, por força da progressiva centralização das atividades de planejamento a nível nacional, observada nos governos militares e também como decorrência de um acentuado processo de redução e/ou eliminação de suas próprias





dotações orçamentárias previstas na legislação que a instituição, o papel da SUDENE no campo do planejamento e coordenação das ações federais na Região passou a experimentar significativa atrofia, com evidentes reflexos na sua atuação global.

Em paralelo a esse esvaziamento das funções originalmente atribuídas àquele órgão, passou a assumir, progressivamente, maior destaque o papel da SUDENE no âmbito da administração do sistema de incentivos fiscais.

Daí decorre que, ao se avaliar a contribuição daquela Instituição em favor do desenvolvimento sócio-econômico da Região, a tendência natural tem sido no sentido de se atribuir predominância na análise do desempenho do sistema de incentivos, quase sempre minimizando-se ou até mesmo ignorando-se as demais ações por ela empreendidas nas outras áreas de suas atribuições originais.

Evitando-se embarcar nessa tendência de natural desvirtuamento, talvez se afigure procedente tentar-se registrar, na oportunidade, a título ilustrativo, determinadas ações empreendidas pela SUDENE no passado e que teriam proporcionado, certamente significativa contribuição ao desenvolvimento da Região.

Entre essas ações caberia destacar, inicialmente, aquelas que se pode catalogar na categoria de estudos e pesquisas, ou levantamentos setoriais, onde se incluiriam, por exemplo:

- levantamentos cartográficos minuciosos que possibilitaram mais detalhado conhecimento da Região;
- levantamentos de recursos minerais, de recursos vegetais, de recursos hídricos, de recursos pesqueiros e de solos, que permitiriam a identificação e a quantificação desses diferentes recursos, assim como o seu potencial de exploração econômica;
- levantamentos integrados das principais bacias hidrográficas da Região (Rio São Francisco, Rio Jaguaribe, Piranha Açu, Acarau, etc.);
- estudos de viabilidade e implantação de projetos pioneiros de grande irrigação (Projetos Bebedouros e Mandacaru, no Rio São Francisco);
- Estudos e pesquisas setoriais que conduziram à realização de programas especiais de assistência técnica e/ou financeira (Programa Têxtil, Programa de Couros e Peles, Programa de Óleos Vegetais).

Outras ações dignas de registro seriam aquelas relacionadas com a melhoria da infra-estrutura e reconhecidas como de fundamental im-

portância para alcance do atual estágio da Região nesse particular. No rol de tais iniciativas, poder-se-ia destacar:

- elaboração do Plano que resultou na definição da rede rodoviária básica do Nordeste;
- realização de investimentos diretos na expansão da capacidade de geração de energia hidrelétrica (Projetos das Usinas Paulo Afonso II e III), estudos de viabilidade e execução do Projeto da Hidrelétrica de Boa Esperança;
- estudos técnicos e mobilização de recursos financeiros para ampliação de sistemas de abastecimento de água e de saneamento de capitais e de grandes cidades da Região;
- estudos técnicos e definição de uma política de implantação de um sistema de distritos industriais.

Caberia ainda fazer menção a iniciativas voltadas tanto para a capacitação de recursos humanos, quanto para a modernização institucional das administrações estaduais e municipais da Região.

Trata-se, como se ver, de iniciativas que, superficialmente visualizadas, poderiam talvez afigurar-se de reduzida significação. Ao levar-se em conta, todavia, o contexto sócio-econômico que prevalecia nas décadas de sessenta e setenta, radicalmente diverso daquele que ora se observa, referidas ações e iniciativas assumem fundamental importância no processo de deflagração das transformações ocorridas ao longo desse período.

Poder-se-ia até mesmo conjecturar-se que, não fora a característica prevalecente na administração pública brasileira de, sistematicamente, contribuir-se, por ação ou por omissão, para a deterioração de órgãos ou programas criados nos governos militares, o papel da SUDENE na condução da política de desenvolvimento da Região, apesar de relevantes teria sido bem mais expressivo do que aquele que se tem reconhecido.

3.1.3 – O desempenho do Sistema de Incentivos Fiscais

Os incentivos como instrumento de geração de investimentos.

Os incentivos fiscais compreendidos no sistema FINOR se tornaram, certamente, a principal fonte de financiamento de investimentos industriais realizados pelo setor privado na Região nas três últimas décadas.





Deve-se ressaltar que, apesar de sua relevância na composição dos sistemas de financiamento, os incentivos fiscais não sendo suficientes para assegurar a execução dos projetos beneficiados, sem que se lhes adicionassem recursos obtidos de empréstimos de longo prazo concedidos, quase sempre, por bancos oficiais e os recursos próprios mobilizados pelos grupos empreendedores.

Os incentivos fiscais significam um valioso instrumento de atração de novos investidores pelo fato de possibilitarem redução do esforço próprio de capitalização do setor privado. Esse esforço, muitas vezes, terminava sendo superior ao que os empresários previam originalmente, mas, de qualquer modo, ainda se afigurava bem menor ao ser comparado com aquele que seria exigido no caso de os projetos serem localizados no Centro-Sul do País.

Os Incentivos e os Trabalhos de Avaliação do Sistema

O desempenho do sistema de incentivos fiscais tem sido objeto de sucessivas avaliações efetuadas tanto ela própria SUDENE, em conjunto com o BNB, quanto por outros organismos do governo federal e, até mesmo, por entidades do setor privado.

De modo geral, essas avaliações tem conduzido à conclusão de que o referido sistema teve um desempenho que pode ser considerado satisfatório, apesar da constatação de determinada parcela de empreendedores não muito bem sucedidos.

Evidencia-se, nessas diferentes análises, que o setor empresarial da Região não teria experimentado as transformações estruturais que apresenta atualmente, se não tivesse contado com o suporte oferecido pelo sistema de incentivos fiscais.

**ENTRA TABELA 13
ILEGÍVEL**



Conforme observação constante do citado relatório, em determinados gêneros da indústria de transformação mais como a metalúrgica, papel e papelão, têxtil, material elétrico e de comunicação – a participação dos projetos incentivados no total do emprego chedga a ser superior a dois terços.

Valor da Transformação: Industrial

Com relação ao valor da transformação industrial, ainda de acordo com o mesmo Relatório, constata-se que os projetos incentivados tinham, em 1986, uma participação correspondente a 51,8%, ou seja, um pouco mais da metade do valor da produção industrial da Região. Sob esse aspecto, também se constata que em determinados gêneros, tal participação chegava a alcançar mais de dois terços (minerais não metálicos, metalurgia, mecânica, material elétrico e de comunicação).

As informações relativas ao emprego e ao valor da produção por gêneros de indústria estão contidos na Tabela 14.

TABELA 14
ILEGÍVEL





Integração Inter-Regional

No que se refere a integração inter-regional, o Relatório BNB/SUDENE conclui que os empreendimentos incentivados tem-se caracterizado por um elevado grau de articulação não apenas com os demais setores da atividade econômica regional, mas também, com as outras Regiões do País, especialmente com o Sudeste.

Assim é que, em termos de mercados de destino da produção, observou-se que o Sudeste vinha absorvendo cerca de metade da produção total dos empreendimentos incentivados, enquanto o próprio Nordeste absorve pouco mais de um terço, o exterior cerca de 10% e as demais Regiões também 10%.

Essa constatação induziria a concluir-se que, pelas dimensões médias dos empreendimentos incentivados, e levando-se em conta a inexistência de limitações a circulação interna da produção nacional, não seria mais possível cogitar-se de projetos voltados exclusivamente para o mercado nacional.

Quanto as fontes de suprimento das matérias-primas utilizadas pela indústria incentivada, verifica-se que a maior parte é proveniente da própria Região (cerca de 66%) e o restante provém do Sudeste (17%), do exterior (9%) e das regiões Norte e Centro-Oeste.

A Região Sudeste ainda assume especial relevância como área fornecedora de cerca de metade do valor total correspondente aos equipamentos adquiridos pelos empreendedores incentivados. Como segundo fornecedor figura o exterior com aproximadamente um terço.

Volume de Recursos Investidos

Na conformidade da mesma pesquisa BNB/ETENE, os 910 empreendimentos incentivados tinham absorvido, até o final de 1986, um volume de recursos oriundos do sistema FINOR correspondentes a cerca de US\$ 6,2 bilhões, em termos de desembolsos efetivos. Com os empreendimentos ainda em fase de implantação estavam, naquele momento, comprometidos recursos equivalentes a US\$ 3,6 bilhões. Ter-se-ia, desse modo, um volume total de recursos de incentivos fiscais da ordem de US\$ 9,8 bilhões.

Admitindo-se que referidos recursos contribuíram, em média, com um terço dos investimentos requeridos pela execução dos projetos, o volume total de recursos aplicados naqueles empreendimentos corresponderia, aproximadamente, a US\$ 30,0 bilhões. Desse total, quase 80% foram absorvidos pelos empreendimentos já implantados e em funciona-

mento, enquanto 15% se referiam aos projetos em fase de implantação e apenas 5% aos empreendimentos paralisados.

Esses volumes de recursos se revelam certamente, significativos para os etor secundário da economia regional. É provável que, pelos atrativos inerentes ao sistema, outros investimentos teriam sido realizados se os recursos originalmente destinados ao Nordeste não tivessem sido transferidos, por força de posteriores decisões do Governo Federal, para outras regiões, para determinados setores de atividades econômicas e para programas específicos relacionados a outros objetivos. Tais transferências resultaram em progressivas reduções dos montantes de recursos de incentivos alocados à Região, de tal modo que, a partir de 1970, correspondiam a pouco mais da metade do percentual de participação inicialmente fixado e, depois de 1980, a cerca de um quarto dessa participação primitiva.

Em decorrência desse progressivo esvaziamento dos recursos do sistema FINOR, não apenas surgiram significativos obstáculos ao cumprimento dos cronogramas de execução dos projetos aprovados, como também deixaram de ser realizados outros investimentos em relação aos quais a participação de recursos dos incentivos se afigurava decisiva para efeito de definição de sua localização na Região.

Distribuição Espacial dos Investimentos

Em termos de distribuição espacial dos projetos industriais incentivados, o relatório mencionado constatou que, conforme observações também constantes de outras pesquisas, afigurou-se relativamente impossível contrariar uma tendência natural de concentração dos novos investimentos em torno das áreas metropolitanas de Recife, Salvador e Fortaleza, bem como nas demais capitais da Região.

Assim, verifica-se que cerca de 60% do total de 910 empreendimentos incentivados se localizaram nas capitais ou em seus arredores, enquanto os 40% restantes foram localizados em cidade do interior.

Situação Operacional dos Projetos

Constatou-se ainda que, em termos de situação operacional dos empreendimentos incentivados, 579, ou seja, 65% do total encontravam-se implantados e em funcionamento, 181 se achavam paralisados por diferentes razões, enquanto 140 estavam ainda em fase de implantação.

A participação dos empreendimentos mal sucedidos poderia, em princípio, ser considerados relativamente elevada, embora não se disponha de adequados parâmetros de comparação com experi-





ênkis de outros programas de incentivos, a não ser aqueles de natureza setorial (Reflorestamento, Pesca, Turismo) e o da Amazônia, cujas características apresentavam certas semelhanças com as do FINOR e onde talvez se tenham verificado índices de insucesso provavelmente mais elevados.

Registre-se, todavia, como faz o Relatório, que esses empreendimentos mal sucedidos, apesar de relativamente numerosos em quantidade, representavam apens cerca de 8% dos recursos totais do sistema comprometido com os projetos incentivados. Ademais, em sua quase totalidade, referidos empreendimentos correspondem a projetos apoiados na primeira fase de vigência do sistema, quando os mecanismos operacionais eram diferentes daqueles que passaram a ser adotados a partir da instituição do FINOR, em 1974, e que resultaram em significativo aperfeiçoamento dos procedimentos originais.

Geração de Impostos

O relatório citado, ao apreciar os aspectos relacionados com arrecadação de impostos, faz menção a uma outra pesquisa SUDENE/BNB, publicada sob o título “O Sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento”, na conformidade da qual se evidencia que as empresas incentivadas se caracterizam, em seu conjunto, como importantes recolhedoras de impostos federais, estaduais e municipais, recompensando, pois, satisfatoriamente, o Governo Federal pela renúncia fiscal correspondente à concessão dos incentivos fiscais.

Com efeito, segundo dados de 1989, as empresas incentivadas terem sido responsáveis por mais da metade (56%) da arrecadação total do IPI na Região.

Por outro lado, tomando-se por base os recolhimentos de ICMS efetuados, naquele mesmo ano, pelas cem (100) maiores indústrias da Região, os empreendimentos incentivados respondiam por cerca de dois terços do total arrecadado.

Os dados ilustrativos dessa contribuição dos projetos incentivados estão contidos na Tabela 15.

3. Controle do Capital na Indústria Incentivada

Em termos de controle do capital na indústria incentivada, o citado Relatório BNB/SUDENE constatou que cerca de 40% das empresas industriais beneficiárias do sistema tinham seu controle acionário pertencente a grupos econômicos, assim entendidos como conjunto de acionistas detentores do capital de mais de uma empresa.

TABELA 15
Valor dos Impostos Sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Recolhidos pelas Indústrias do Nordeste Segundo os Estados – 1989

NCZ\$ 1.000,00 (Valores Históricos)

Estados	IPI Total (A)	IPI das Empresas Incentivadas(B)(1)	ICMS Setor Industria(C)(2)	ICMS das Empresas Incentivadas(D)(2)(3)	(B/A) %	(B/C) %
Maranhão	33.675.0	25.135.0	21.353.0	16.396.0	74.6	76.0
Piauí	53.128.0	50.240.0	50.602.0	40.325.0	94.6	79.7
Ceará	88.503.0	59.543.0	428.663.0	254.948.0	67.2	59.5
Rio G. do Norte	8.213.0	3.866.0	111.591.0	82.376.0	47.1	73.8
Paraíba	79.703.0	72.268.0	143.505.0	110.608.0	90.7	77.1
Pernambuco	889,785.0	300.066.0	704.767.0	418.897.0	33.7	59.4
Alagoas	6.636.0	3.329.0	132.027.0	100.211.0	50.2	75.9
Sergipe	3.649.0	6.118.0	89.055.0	71.259.0	70.7	80.0
Bahia	820.583.0	554.103.0	1.583.896.0	1.004.195.0	67.5	60.5
Minas Gerais	111.819.0	111.659.0	96.212.0	49.215.0	99.9	51.2
NORDESTE	2.100.774.0	1.186.327.0	336.671.0	2.220.430.0	56.5	66.3

FONTE: S.R.F. – Delegacias das 3a., 4a. e 5a. Regiões Fiscais e Secretarias Estaduais de Fazenda

(1) Pesquisa realizada entre os 100 maiores contribuintes de cada estado, totalizando 324 empresas incentivadas.

(2) Os dados de ICMS são relativos a set./89

(3) Pesquisa realizada entre os 100 maiores contribuintes de cada Estado, totalizando 290 empresas incentivadas.

(4) Área mineira da SUDENE (Dados de IPI relativos ao período mar/89-fev/90)



Ministério da
Integração Nacional



FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO



No que se refere a origem do controle acionário, observou-se que, considerando-se o capital social, em sua totalidade, acionistas da própria Região eram detentores de dois terços do total, enquanto investidores do Sudeste e do Sul possuíam, respectivamente, 28% e 4% do mesmo capital.

Examinando-se, porém, sob o aspecto do capital votante representado por ações acionárias, constatou-se que a participação de acionistas da Região Sudeste alcançava cerca de 50%, a de investidores do próprio Nordeste se reduzia a 39%, diluindo-se o restante entre a região Sul (5%), o Centro-Oeste (3%) e o exterior (3%).

Conforme observa o citado Relatório, os maiores índices de participação no controle do capital votante na própria Região se concentram nos estados do Maranhão (92%), Ceará (88%) e PiauÍ (87%), enquanto os menores índices se registravam na Bahia (29%) e em Pernambuco (34%), estados onde, por sua vez, se concentravam as maiores participações de capital votante pertencente a acionistas do Sudeste (57 e 56%).

3.2 – Os Recursos de Programas Especiais

A partir da década de setenta, paralelamente a manutenção do sistema de incentivos fiscais, foram criados alguns programas de desenvolvimento através dos quais chegaram a ser alocados, em favor da região, recursos provenientes de diferentes fontes.

3.2.1 – O PIN e o PROTERRA

Entre esses programas caberia destacar, inicialmente, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos a Agropecuária do Norte e Nordeste (PROTERRA), o primeiro instituído em 1970 e o segundo em 1971.

Poder-se-ia dizer que esses dois programas tiveram como objetivo principal permitir ao Governo Federal lançar mão de parcela substancial (50%) dos recursos do sistema de incentivos fiscais criado na década anterior e que, com pouco tempo de vigência, já havia acumulado expressivos volumes de depósitos para investimentos na região.

Desse modo, o PIN e o PROTERRA, ao invés de representarem programas de ação específicos, constituem-se, a rigor, em parcelas de recursos retirados do sistema de incentivos de que se valia o Governo Federal para fazer face a determinados compromissos financeiros que vem sendo definidos, a cada exercício, de acordo com critérios relativamente flexíveis, ainda que obedecendo as diretrizes gerais constantes dos decretos-leis que instituíam referidos programas.

O dimensionamento do montante global de recursos canalizados para a região através desses programas seria, a essa altura, de gran-

de complexidade porque, mesmo que seja possível identificar-se os valores destacados do sistema de incentivos fiscais, talvez não se conseguisse, sem um minucioso levantamento de dados diferentes a execução orçamentária, quantificar as diferentes parcelas que foram alocadas em favor da região. Isto porque, na conformidade de sua regulamentação, os recursos desses programas, tão logo definidos pela Receita Federal, eram recolhidos ao Banco Central. Posteriormente, uma vez definida sua alocação por parte dos escalões competentes (Ministério do Interior e Secretaria do Planejamento), o Banco Central, por solicitação da SEPLAN, transferia as parcelas de recursos diretamente para os órgãos envolvidos na execução das obras, programas ou investimentos que se distribuíam por vários pontos do território nacional, entre os quais as regiões Norte e Nordeste.

Em termos de avaliação específica de canalização de tais recursos em favor do Nordeste, talvez as parcelas mais expressivas tenham sido aquelas que foram alocadas no crédito rural mediante repasses e/ou refinanciamentos do Banco Central para os bancos oficiais (BNB e Banco do Brasil). Assim sendo, essas parcelas já estariam em suas operações de crédito de longo prazo, dimensionadas em outra parte deste trabalho.

Outras parcelas de alguma significação foram destinadas a obras de infra-estrutura, seja no setor de estradas de rodagem, seja na construção de barragens executadas através do BNDES, enquanto montantes de menor expressão teriam sido utilizados para fazer face a contrapartida do Governo Federal em outros programas parcialmente financiados pelo Banco Mundial (Polonordeste, Projeto Ceará, Programa de Apoio ao Pequeno Produto – PAPP).

Considerando-se a significativa dispersão dos recursos compreendidos no PIN e PROTERRA, e a conseqüente diluição dos seus prováveis benefícios por todo o território nacional, certamente seria lícito admitir-se que, para efeito de desenvolvimento da região, teria sido mais interessante que aqueles recursos, pelo menos em parte, tivessem continuado integrando o sistema de incentivos fiscais na forma originalmente definida.

Se assim tivesse ocorrido, o sistema FINOR poderia ter recebido maiores dotações orçamentárias e, conseqüentemente, os projetos aprovados não teriam sofrido grandes retardamentos em seus cronogramas de implantação e outros investimentos do setor privado teriam sido atraídos para se localizarem na região.

3.2.2 – POLONORDESTE, PROJETO CEARÁ, PAPP

Esses três programas especiais, apesar de suas diferentes denominações, tinham objetivos idênticos, pois visavam proporcionar assistência técnica e financeira aos pequenos produtores rurais da região.





A estratégia de ação do POLONORDESTE tinha como um de seus pressupostos a concentração de investimentos em determinadas sub-áreas dotadas de algumas potencialidades, seja em função dos micro-climas, seja em decorrência da qualidade dos solos e/ou recursos hídricos.

O PROJETO CEARÁ consistiu numa tentativa de reprodução do modelo do POLONORDESTE especificamente para o Estado do Ceará através de sua extensão a áreas não compreendidas originalmente no POLONORDESTE, com ampliação da escala dos investimentos a serem feitos.

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) resultou de uma reformulação dos dois programas anteriores, tendo ainda como objetivo básico proporcionar assistência aos pequenos produtores, mas eliminando-se alguns segmentos inicialmente compreendidos e procurando-se obter maior eficiência na aplicação dos recursos.

Todos esses programas contaram com apoio financeiro do Banco Mundial através de empréstimos concedidos ao Governo Federal que, por sua vez, transferia os recursos, juntamente com a sua contra-partida, para os Estados abrangidos pela programação de investimentos. Quase sempre essa contra-partida do Governo Federal era oriunda da alocação de recursos do PIN/PROTERRA.

A quantificação dos volumes de recursos canalizados através desses três programas apresenta significativas dificuldades em função da sua fragmentação em inúmeros segmentos e das diferentes fontes de financiamento utilizados pelo Governo Federal para efetuar sua contra-partida, inclusive mediante alocação de recursos para as linhas de crédito especializado em favor dos pequenos produtores. Ter-se-ia, além disso, que levar em conta a participação dos governos estaduais na coordenação técnica e administrativa a nível local, bem como na execução direta de alguns investimentos de infra-estrutura nas sub-áreas compreendidas nos programas.

De qualquer modo, pode-se assegurar que os recursos mobilizados através desses diferentes programas de apoio ao pequeno produtor rural alcançaram volumes bem inferiores aqueles compreendidos pelo sistema de incentivos fiscais. Talvez não se afigure muito distante da realidade admitir-se que esses programas teriam absorvido, ao longo de sua vigência recursos equivalentes, no conjunto, a cerca de US\$ 2 bilhões.

Características Gerais dos Programas Especiais

Os programas especiais acima referidos, ainda que tenham proporcionado a mobilização de um certo volume de recursos em favor do

desenvolvimento da região, apresentaram determinadas características que, conforme se reconhece, impediram que a sua execução tivesse os impactos positivos na escala que seria de se esperar.

Entre essas características caberia destacar, de início os sucessivos contingenciamentos a que estavam sujeitas as dotações orçamentárias alocadas aos programas, a que resultava em periódicas suspensões parciais de atividades e no comprometimento dos cronogramas de realização de investimentos.

Outra característica comum a esses mesmos programas especiais consistia nas constantes reformulações a que eram submetidos em cada mudança de governo, alterando-se aspectos fundamentais e acarretando perdas de eficiência das equipes envolvidas na sua execução.

Como características básicas do POLONORDESTE, do PAPP e, até certo ponto, do PROJETO CEARÁ, vale ressaltar o envolvimento de vários órgãos ou entidades em sua coordenação e execução, daí resultando a montagem de uma pesada estrutura burocrática que, além de contribuir para a elevação dos custos de administração acarretava significativa lentidão ao processo de andamento dos programas.

4 – DELINEAMENTO DE UMA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Conforme já mencionado no Capítulo 1 (Introdução), a análise pormenorizada das grandes tendências da mobilização de “funding” para a promoção do desenvolvimento sustentável, não pode prescindir dos estudos de Cenários e das necessidades de investimentos a serem definidas pelos demais grupos de trabalho que compõem o Projeto ARIDAS.

Para a elaboração do presente capítulo não foi possível dispor, como se esperava, das informações que deveriam ser fornecidas por outros estudos básicos que fazem parte do Projeto ARIDAS.

Desse modo, está sendo apresentada a seguir uma tentativa de estudo de cenários para a Região Nordeste, com ênfase na questão do financiamento do desenvolvimento sustentável, tomando-se como base apenas os dados obtidos pelo grupo responsável pelo estudo de Financiamento do Desenvolvimento.

O capítulo 4, além de adotar como “background” o conceito de Desenvolvimento Sustentável, procura avaliar as perspectivas de continuidade das atuais fontes de financiamento para a Região, enfatizando o grau de sustentabilidade dos programas de investimento levados a cabo em um contexto de globalização e internalização financeira que deverá





caracterizar os mercados mais competitivos e promissores. Nas últimas seções, finalmente, apresentam-se as grandes linhas dos cenários tendenciais e desejados para financiamento de longo prazo.

Para melhor compreensão da influência e interação das variáveis mais importantes, no delineamento de uma política de financiamento, apresenta-se no Apêndice um modelo de consistência da poupança disponível, tomando-se em conta o volume de investimentos previstos nos demais estudos.

4.1. Conceito de Desenvolvimento Sustentável

Desenhar uma estratégia de financiamento do Projeto ARIDAS implica na necessidade de contemplar a visão de longo prazo, que inclua a noção do Desenvolvimento Sustentável nas suas dimensões política, econômica, social e ambiental.

A expressão “Desenvolvimento Sustentável” foi criada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland) em 1987, para defender um modelo de desenvolvimento que não comprometesse o potencial de recursos disponíveis às gerações futuras. Para isso seria necessário compatibilizar os requisitos de desenvolvimento com a preservação do meio ambiente.

Para identificarem-se as repercussões operacionais do conceito de Desenvolvimento Sustentável seria imprescindível a formulação conceitual da sustentabilidade, englobando visões multidisciplinares (de economistas, ecologistas, sociólogos etc.), que pela natureza diversificada do objeto e da metodologia de análise em seus respectivos campos de estudo, terminam por definirem abordagens e proposições heterogêneas quanto a qualidade do desenvolvimento.

SERAGELDIN (1993) recorda que, enquanto o método dos economistas visa “maximizar o bem-estar humano dentro das limitações do estoque de capital”, o dos ecologistas enfatiza “a preservação da integridade dos subsistemas ecológicos considerados fundamentais para a estabilidade geral do ecossistema global”. É possível perceber que o foco central da visão econômica está baseado na “eficiência” e na melhor alocação de recursos para maximizar resultados. Na visão dos ecologistas, o cerne das preocupações reside na preservação intertemporal do meio ambiente. Por outro lado, na visão sociológica, os seres humanos são os principais atores, e o seu padrão de organização social é crucial na identificação do melhor modelo para o Desenvolvimento Sustentável.

As preocupações das três áreas-disciplina tendem a convergir quando se adota a perspectiva de longo prazo. De fato, as estratégias devem

ser complementares, condicionando o financiamento dos projetos ao comprometimento com a eficiência alocativa (visão econômica), com o meio-ambiente (visão ecológica) e com os seres humanos e organização da sociedade (visão sociológica).

De acordo com o próprio documento de trabalho (Termos de Referência) do Projeto ARIDAS, a idéia central no conceito de Desenvolvimento Sustentável é a de permanência, de durabilidade dos resultados. Além disso, Desenvolvimento Sustentável pressupõe também um processo participativo, o que implica na mudança de mentalidade e comportamento dos governantes e da própria sociedade.

Em síntese, o conceito de Desenvolvimento Sustentável é bastante abrangente e inclui, entre outras, as noções de integração, equilíbrio, oportunidades abertas e novas idéias e atitudes nas relações dos homens entre si e com o meio-ambiente.

No que diz respeito ao Nordeste, o que se observa é que, de um modo geral, as políticas de desenvolvimento voltadas para a Região não têm sido sustentáveis, uma vez que não tiveram continuidade. Aliás, deve-se destacar que as políticas regionais sempre foram concebidas de forma limitada e parcial, com o desenho de programas intermitentes. É o caso, por exemplo dos chamados Programas Especiais (Pólo Nordeste e outros), que foram implementados a partir da década de setenta, mas depois desativados.

A propósito, caberia mencionar que mesmo o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), que durante as últimas décadas pode ser considerado como o principal instrumento de política regional do Governo Federal para o Nordeste, sofreu relativa descontinuidade e irregularidade nos seus fluxos anuais. O mesmo também aconteceu com relação ao crédito bancário oficial, uma vez que a Região não foi dispensando qualquer tratamento especial na política de contingenciamento do crédito bancário, que por muitas vezes foi adotada pelo Governo para toda a economia do País, durante as décadas de setenta e oitenta.

Por outro lado, deve-se salientar que, além do aspecto econômico o conceito de Desenvolvimento Sustentável envolve também a dimensão social e ambiental, que no caso do Nordeste se reveste da maior importância, dado o alto grau de desertificação que assola a região semi-árida nordestina.

Desse modo, considerando-se a situação de atraso e pobreza que a Região ainda apresenta (renda “per capita” correspondente a 46,4% da média nacional, em 1990), para que sejam alcançadas as condições de sustentabilidade social no Nordeste, é necessário e urgente que seja





feito um amplo e grande esforço, por parte de toda a sociedade (Governo Federal, Governo dos Estados e a população em geral), no sentido de que as desigualdades sociais ainda prevaletentes na Região sejam atenuadas e até eliminadas.

A visão prospectiva sobre o espectro do financiamento de longo prazo com a característica de sustentabilidade não é tarefa simples, mas um projeto de elevado grau de incerteza, que de certa forma pode ser diluído quando se constrói as mais diversas cenas futuras factíveis, de acordo com as premissas adotadas. Ademais, o conhecimento da magnitude e natureza dos investimentos a serem realizados com base nos estudos dos vários grupos do Projeto ARIDAS poderia fornecer importante “insight” na construção dos Cenários prováveis. A partir dessas informações seria possível desenhar as grandes tendências para a intermediação de “funding” adequado as características de cada programa.

Nada obstante, é possível, de forma antecipada, construir uma matriz de possibilidades relativa à intermediação de poupança interna e externa, para viabilizar os empreendimentos previstos. Nesse sentido, a elaboração de um cenário tendencial para o financiamento do Nordeste, deve inserir as considerações sobre o comportamento da economia mundial, destacando os seus efeitos sobre a economia brasileira, que por sua vez deverá condicionar o comportamento da economia nordestina. Desse modo, a dinâmica regional considerará a premissa de uma integração crescente com a economia mundial.

4.2. Condicionantes Externos

Dentro dessa perspectiva, é recomendável a análise de algumas variáveis do entorno internacional para uma melhor visualização do ambiente externo que se afigura para o País, e, conseqüentemente, para o Nordeste. De um modo geral, as variáveis potencialmente portadoras de futuro, que poderiam contribuir para formar o quadro de referência externo na atualidade seriam:

- a globalização e o comércio internacional;
- desempenho e ajuste da economia americana;
- negociação da dívida externa e internacionalização financeira; e
- investimento externo direto.

Eventualmente, outras variáveis poderiam ser consideradas na contextualização do ambiente externo. Sem embargo, o enfoque adotado neste estudo procurou compatibilizar profundidade com simplificação analítica, incluindo um pequeno número de variáveis.

Globalização e o Comércio Internacional

A globalização dos mercados surge dentro de um processo de reestruturação em busca da eficiência alocativa e aumento da produtividade social média. A elevação dos custos dos fatores de produção e dos insumos básicos na década de 70, além do estreitamento dos mercados provocado pela crise na capacidade de consumo, alimentou um processo de abertura comercial, proporcionando, do lado da demanda, uma maior possibilidade de acesso a produtos com baixa relação preço/qualidade; e da oferta, uma utilização mais racional dos recursos, ensejando melhoria de produtividade e rentabilidade dos empreendimentos.

Como resultado de um processo de causalção circular, o aumento da competição provocada pela abertura e integração do comércio mundial refletiu na busca estratégica de competitividade, acelerando os movimentos de formação de blocos econômicos.

Outro importante fator que contribuiu para esse movimento foi a intensa variabilidade das paridades cambiais das economias mais desenvolvidas, reforçando, nas estratégias empresariais, a idéia de pensar num mercado globalizado, para manter a capacidade de competir num ambiente de maior concorrência. ¹

A nova organização geo-política que se configura tende a agrupar países que há algum tempo já apresentavam elevada integração comercial, o que significa a saída em busca de uma maior flexibilidade dos fatores de produção entre os países-membros de cada bloco. Com relação aos produtos exportáveis de outros países, é possível que se observe um maior protecionismo, principalmente na atual fase de desemprego na economia mundial. Alguns estudiosos tem julgado o processo de globalização como um mecanismo neo-protecionista disfarçado, visão que, se confirmada poderá desacelerar o crescimento do comércio, prejudicando principalmente países não-desenvolvidos.

O posicionamento do Brasil, em sua política de relações exteriores, é de inserção imediata no bloco sul-americano, denominado MERCOSUL, formado pelo Uruguai, Paraguai e Argentina ao qual sem dúvida deverá trazer muitos benefícios ao sistema produtivo nacional, não apenas pela melhoria na alocação dos recursos, como pela ampliação dos mercados consumidores. No Longo Prazo, já se vislumbra um bloco envolvendo as três Américas.

Por outro lado, os reflexos iminentes da globalização deverão ser sentidos diferenciadamente em termos regionais. O impacto maior deverá cingir-se inicialmente Centro-Sul, e apenas gradativamente, à me-

¹ Ver Barros (1993)





didada em que se tornar mais integrado à economia do resto do País, o Nordeste poderá internalizar os efeitos positivos do MERCOSUL.

A formação de blocos econômicos vem afetando significativamente o padrão e intensidade do Comércio Mundial, cujo crescimento vem-se constituindo em grande fator de estímulo ao desempenho da economia nacional e regional. O Nordeste, particularmente, é uma região com alto coeficiente de exportação, o que o torna bastante sensível à dinâmica do comércio internacional.

Conforme Tabela 16, a expectativa de crescimento do comércio mundial para os próximos anos, é de uma taxa anual de 6%, principalmente em virtude da inserção dos países do extinto bloco socialista, associada à redemocratização e à tendência esperada de redistribuição de renda nos países latino-americanos.²

Diante desse quadro, é crucial que o Nordeste adote uma política de crescente inserção no comércio internacional, procurando internalizar os estímulos do crescimento da renda do setor de "tradebles". É evidente que o desempenho do setor exportador estará na dependência de uma política cambial adequada, além de incentivos fiscais ao comércio exterior. A política industrial deve favorecer a modernização das empresas, acelerando a inovação e a difusão tecnológica. O planejamento estratégico regional precisa estimular o reposicionamento na nova divisão internacional do trabalho. Isso pelo fato de que o comércio de produtos

TABELA 16
EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO MUNDIAL*
(Variação anual%)

Ano	Volume(**)	Valor em US\$
Média 1976-85	4,0	4,1
1986	4,8	4,6
1987	6,1	10,7
1988	9,2	5,1
1989	6,4	1,7
1990	4,6	8,3
1991	2,4	-1,0
1992	4,5	1,6
1993	2,4	-3,7
1994 (*)	5,8	0,3
1995 (*)	6,3	2,1

Fontes: FMI - "World Economic Outlook" - 1994.
(*) Média das taxas de crescimento das exportações e importações mundiais.
(**) Estimativa.

² De acordo com Commerzbank, Economic Research, June 1994.

intensivos em tecnologia tem crescido duas vezes mais do que os produtos tradicionais, o que nos remete à velha tese de Prebesh, quanto à posição incômoda da América Latina no Comércio Mundial, já que na maior parte apresenta vantagens comparativas para a exportação de “commodities”.

Ainda assim, as exportações dos países em desenvolvimento deverão crescer 9,6%, em 1994, e 9,2%, em 1995, o que abre grande espaço ao crescimento da renda nordestina.

Desempenho e Ajuste da Economia Americana

A economia americana passa atualmente por um momento de euforia, por conta do rápido crescimento da produtividade média da sua economia, compatibilizando o crescimento econômico com um baixo patamar inflacionário. Essa onda shumpeteriana coincide com a supremacia da sua indústria automobilística, que recuperou a competitividade frente à indústria japonesa. A Tabela 18 traz uma associação virtuosa entre inflação e desemprego, com reaquecimento da economia.

Sem embargo, pelo tamanho e importância da economia americana, a política monetária do FED torna-se uma variável relevante, pois afeta a taxa de juros internacional, e logicamente o fluxo do serviço da dívida externa brasileira. Para se ter uma idéia da importância dessa variável, o crescimento de 1% das taxas de juros americanas implicaria em aumento do serviço da dívida externa brasileira da ordem de US\$ 337 milhões ³. Esse valor é bem maior que o orçamento anual do FINOR (US\$ 260 milhões, em média). Vale observar que a taxa de juros encontra-se em nível bastante reduzido, se comparada com a média dos últimos oito anos (Tabela 18).

TABELA 17
TAXA DO CRESCIMENTO DO VOLUME DO COMÉRCIO
1990/95

EXPORTAÇÃO	1990	1991	1992	1993	(Variação %)	
					1994 (*)	1995 (*)
P. Desenv.	5.8	2.9	4.1	0.4	4.0	4.4
P. em Desenv.	6.2	7.2	7.8	8.6	9.6	9.2
IMPORTAÇÃO						
P. Desenv.	4.8	2.0	4.5	-0.2	5.4	5.2
P. em Desenv.	7.1	9.8	10.2	8.7	7.2	9.2

Fontes: FMI. “World Economic Outlook” (maio de 1994).
(*) Estimativa

³ falta falta falta falta



TABELA 18
PERFIL MACROECONÔMICO DOS EUA – 1985/94

ANO	Taxa de Cres. PNB	Taxa de Inflação	Taxa de Desem.	Taxa de Juros
1985	7.4	3.5	7.2	9.3
1986	5.5	1.9	7.0	8.3
1987	6.2	3.7	6.2	8.2
1988	8.0	4.0	5.5	9.3
1989	6.9	4.8	5.2	10.8
1990	5.2	5.4	5.5	10.0
1991	3.8	4.3	6.7	8.4
1992	5.3	3.0	7.3	6.2
1993	3.0	3.0	6.8	6.0
1994*	3.9	2.8	6.3	6.6

Fontes: FMI, *World Economic Outlook*
 Elaboração: BB – DETEC
 (*) Taxa anualizada

Negociação de Dívida Externa e Internacionalização Financeira

O novo padrão de financiamento do desenvolvimento deve ser compatível não apenas com a reestruturação dos mercados e novos padrões de acumulação de capital, como também deve atender aos condicionantes impostos pela situação social crítica do País, e do Nordeste, em particular.

A reintegração do Brasil ao sistema financeiro internacional, através da negociação da dívida externa é condição necessária mas não suficiente para a inclusão do País na rota do capital internacional. Há que se observar, que nos últimos anos as atenções dos organismos multilaterais de financiamento têm-se voltado para os países da Europa Oriental, que de certa forma tornaram-se opções alternativas à América Latina, nas decisões de investimentos internacionais.

Outra questão que deve ser avaliada refere-se a base de negociação da dívida externa, pautada na repactuação dos encargos e serviços da dívida, para um prazo mais longo. Até porque a saída desses capitais não tem sido compensada pela entrada de novos recursos para investimento, o que tem pressionado a capacidade de poupança interna compatível com maiores taxas de crescimento econômico.

Considerando o fluxo de recursos via empréstimo, a América Latina volta a assumir uma posição considerável reaccessando o mercado internacional de capital, cujas relações estavam interrompidas desde a crise da dívida externa, no início dos anos 80.

O ingresso de capitais, via lançamento de eurobônus, já atinge 12% do total captado no exterior. De acordo com Barros (1993, p.9), apenas no ano de 1992, o Brasil captou cerca de US\$ 17 bilhões nesse mercado. Segundo o autor, esse fluxo cresce sete vezes mais nos mercados emergentes (América Latina e outros), de que nos países industrializados.

A Tabela 19 revela o rápido crescimento da captação no mercado de crédito europeu. O Brasil captou em 1993, cerca de US\$ 6,2 bilhões, tendo partido de uma posição divisória, em 1991 (US\$ 1,6 bilhões). Esse fato mostra uma tendência crescente de captação de recursos externos, cujos limites estão definidos pela política monetária adotada na gestão do Plano Real, que já acumula US\$ 43 bilhões em divisas estrangeiras e pretende adotar uma expansão monetária controlada.

As razões que explicam esse movimento são variadas, podendo-se destacar uma maior remuneração dos títulos privados dos países em desenvolvimento, o baixo grau de endividamento das empresas, que nos últimos anos operavam em ambientes de alta inflação, e um baixo valor patrimonial dos seus ativos, redução do “risco-Brasil”, graças a negociação da dívida externa.

Investimento Direto Estrangeiro

O Brasil, no período de 1981/82 recebeu como fluxo de recursos externos a soma de US\$ 17,8 bilhões, quantia que pode ser considerada irrisória se comparada com o México e Cingapura, que receberam US\$ 29,0 bilhões e US\$ 33,0 bilhões, respectivamente, conforme dados da ONU (Tabela 19).

Essa situação reflete a década de instabilidade econômica e ajuste estrutural que viveu o país nos anos 80. Entretanto, numa expectativa de estabilização inflacionária é bastante provável a retomada dos investimentos externos do Brasil.

TABELA 19
INCRASSO DE RECURSOS ESTRANGEIROS – 1981/92

PAÍSES	VALOR em USS bilhões
China	33,8
Cingapura	33,0
Mexico	29,0
Malásia	18,8
BRASIL	17,8
Hong Kong	14,7
Argentina	12,2
Formosa	6,5

Fonts: Publicação da ONU Unctad



Como ocorreu com alguns países da América Latina que alcançaram a estabilidade econômica (México, Chile, Venezuela e Argentina), existe uma forte tendência ao redirecionamento dos capitais internacionais para mercados considerados “emergentes”. A América Latina novamente se insere na rota dos investidores internacionais, tendo no Brasil o grande carro-chefe desse novo impulso.

A entrada de capitais no Brasil via mercado de ações deverá sofrer forte aceleração, principalmente quando comparamos os parâmetros utilizados pelos investidores no mercado bursátil. A relação “preço-lucro”, em anos, que mede o prazo do retorno do capital investido, é significativamente menor no Brasil quando comparada a diversos mercados emergentes, conforme Tabela a seguir.

TABELA 20
MERCADOS EMERGENTES (EM 23/08/1994)

Países	Relação Preço Lucro (anos)	Cotação sobre Valor Patrimonial	Valor de Mercado (em US\$ bilhões)
Brasil	11,7	0,70	152,09
Argentina	26,59	1,81	41,29
México	19,63	2,50	174,58
Chile	21,11	2,29	52,07
Coréia	28,74	1,39	159,99
Filipinas	28,06	4,06	40,57
Tawian	33,99	4,34	188,62
Índia	35,82	5,41	127,86
Indonésia	34,01	4,24	185,19
Tailândia	26,27	4,10	115,53

Fontes: Lopes Filho e IFC.

TABELA 21
AMÉRICA LATINA: PAÍSES SELECIONADOS
EMIÇÃO INTERNACIONAL DE “EUROBONDS”

PAÍSES	US\$ Bilhões			
	1990	1991	1992	1993
Argentina	0,02	0,76	1,64	6,08
Brasil		1,57	3,59	6,17
Chile				0,25
Colômbia				0,57
México	1,14	2,51	3,69	9,19
Venezuela	0,20	0,58	0,84	2,15
América Latina	1,36	5,42	9,86	24,52
TOTAL				

Fonte: IIF, in Swiss Bank Corporation

4.3. Condicionantes Internos

Do ponto de vista interno, algumas variáveis são extremamente relevantes no balizamento dos cenários futuros para a economia nacional. Esses fatores deverão estar na agenda de qualquer plano de desenvolvimento para os próximos anos. São eles:

- gestão e ajuste do Plano Real;
- investimento (público e privado);
- modernização tecnológica;
- situação social e política.

Outras variáveis poderiam ser incluídas dentro dos principais condicionantes internos. Porém, considera-se apenas estas para simplificação do modelo.

Gestão e Ajuste do Plano Real

Em que pese o êxito da reforma monetária que introduziu a nova moeda brasileira, bem como o bem sucedido ajuste de curto prazo baseado nas âncoras monetária e cambial, o Plano Real deve ser consolidado com as ditas reformas estruturais, em 1995. As reformas fiscal, administrativa e previdenciária, sem dúvida darão consistência e credibilidade ao plano de estabilização, alongando os prazos das operações financeiras, reposicionando o sistema bancário quanto à sua função de financiar a atividade produtiva.

Para uma análise mais prospectiva, a definição dos rumos da reforma fiscal deverá levar em consideração a recuperação da arrecadação fiscal da União, associado & descentralização dos programas de gastos sociais, transferindo-os para Estados e Municípios. Essa tendência deverá conduzir a uma reestruturação financeira a nível estadual e municipal, cujos governos estarão mais comprometidos com os problemas locais.

O crescimento da carga tributária seria possível com a melhoria da eficiência da máquina arrecadadora, bem como expandindo-se a base tributária. O sistema tributário também deverá ser simplificado, visando a inibir a evasão fiscal e melhorar o seu grau de progressividade.

A gestão da política monetária também deverá ter uma importância estratégica, já que o grau de expansão dos meios de pagamento guarda uma relação direta com o ritmo de crescimento do consumo (e portanto do PIB), bem como o patamar das taxas de juros. Logo, a sintonia mone-





tária joga um papel relevante no estímulo à taxa de investimento e entrada de capitais externos especulativos.

O comportamento do PIB, da taxa de juros interna e do ingresso de capitais estaria a depender diretamente da gestão do plano real, particularmente das políticas monetária e cambial. No longo prazo, todavia, a consolidação da estabilidade econômica vai depender de uma reforma constitucional, que, espera-se, seja levada à cabo em 1995.

Investimento Público e Privado

Os investimentos públicos tem sido fundamentais para assegurar a competitividade sistêmica ⁴, principalmente na provisão de infraestrutura adequada, às necessidades do setor produtivo inserido no comércio internacional. Nenhum país alcançará níveis de competitividade desejáveis se não dispuser de estrutura de apoio à atividade empresarial, contribuindo para a satisfação da demanda interna e externa, transferindo aos consumidores as vantagens econômicas através de preço e qualidade, obtidas pela modernização dos processos produtivos, bem como pela concepção de novos produtos. A infra-estrutura permite a maximização do bem-estar social, ao melhor distribuir os benefícios dos investimentos em ciência e tecnologia.

Por certo, um baixo volume de gastos em infra-estrutura econômica e social não é sustentável no longo prazo. Segundo dados do Banco Mundial, os países em desenvolvimento vêm realizando poucas inversões nesse setor, em média algo em torno de 4% do PIB, ao ano. Em geral são projetos que absorvem grandes somas de recursos, com baixa taxa interna de retorno e de longo prazo de maturação. Essas características inviabilizam o financiamento via setor privado em um regime inflacionário elevado, com alto grau de incerteza. Principalmente quando existem opções alternativas para aplicação dos recursos, como no caso do financiamento do déficit do Governo.

No caso brasileiro, e nordestino em particular, a adoção de um programa de estabilização, aliada a recuperação das finanças públicas poderá restaurar rapidamente o horizonte de planejamento de longo prazo, tornando mais atrativos aos capitais privados os empreendimentos em infra-estrutura econômica, principalmente nos setores de energia e telecomunicações. Em setores como o de transporte (estradas) e saneamento básico, a mobilização de "funding" privado é ainda muito tímida.

Considerando a matriz de financiamento de empreendimentos de infra-estrutura, dos US\$ 200 bilhões, anualmente gastos nos países em desenvolvimento, cerca de 90% dos recursos provém de receita tributária ou é intermediada pelo setor público ⁵. De certa forma essa situação

⁴ falta falta falta falta

compromete os recursos públicos, limitando as ações do Estado em outros segmentos considerados essenciais, como saúde, educação, habitação, e outros. Sob esse prisma, é bastante provável que doravante sejam aperfeiçoados mecanismos que permitam maior exploração das oportunidades de investimento por parte do setor privado.

Modernização Tecnológica

Dentro de um contexto mundial de globalização e abertura econômica, investimento em pesquisa e desenvolvimento (P & D) tem-se revestido de uma importância estratégica. A situação relativa de uma nação, no mercado internacional, sem dúvida será definida em função da rede de programas na área tecnológica, tendo com respeito a invenção, inovação e difusão. Criar uma base tecnológica mínima é pré-condição para o incremento da competitividade, baseada em vantagens competitivas de novos setores, que possam liderar o processo de transformação da pauta de exportações.

A política de C & T deve ter como diretriz básica a priorização de investimentos que visem a consecução dos seguintes objetivos:

- Ampliação do estoque de conhecimentos e formação de recursos humanos;
- Financiamento da infra-estrutura tecnológica, com a criação/modernização da rede nacional de pesquisas;
- Aplicação dos resultados das invenções/inovações tecnológicas na geração de bens e serviços.

A participação do Estado no apoio a C & T deve ser significativo, principalmente em países que se encontram em estágio inicial quanto ao desenvolvimento de capital humano. Os investimentos do setor privado, no Brasil encontram-se ainda bastante acanhados, em virtude do ambiente econômico e potencializava os riscos dos programas de C & T, por outro o fechamento e a baixa competição do mercado nacional desestimulava as decisões do setor privado quanto a modernização tecnológica. Não é de se admirar que a maior parte das pesquisas nessa área, nos países da América Latina, seja desenvolvida em universidades e centros tecnológicos públicos.

Fica de certo modo evidente a necessidade de estimular a participação do setor privado no financiamento à C & T, mesmo com o apoio estratégico das instituições financeiras de desenvolvimento, que poderiam dispor dos recursos para a realização dos investimentos na vigência de um novo modelo de desenvolvimento científico-tecnológico com menor participação direta do setor público. Essa tem sido a tendência generalizada

5 Ver IBDR, *World Development Report*, 1994.



nos países com uma política industrial voltada para a maximização da competitividade e inserção nos mercados internacionais.

No Brasil, o financiamento dos projetos de P & D cabe basicamente às Instituições e agências financeiras de desenvolvimento. Instituições como a FINEP, o BNDES e o BNB tem linhas específicas de financiamento, com prazos e taxas adequadas à natureza dos projetos, tomando-se em conta os altos riscos e longo prazo de maturação nos segmentos de geração de tecnologias.

A nível regional, considerando apenas as aplicações da FINEP, o Nordeste absorveu em média nos últimos anos recursos da ordem de US\$ 10 bilhões, com tendência a crescer nos próximos anos (Tabela 22).

TABELA 22
ATUAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE
OPERAÇÕES CONTRATADAS

Ano	Aplicações/NE	US\$ Milhões
		% Total/BR
1990	10,97	7,9
1991	12,39	11,5
1992	5,94	3,2
1993	5,84	2,5
1994	14,87	(*)

Fonte: FINEP

(*) Não disponível

4.4. Cenários Financeiros

A América Latina conheceu no final dos anos 70, o esgotamento do modelo desenvolvimentista baseado na substituição de importações, em um período de profundos ajustes da economia mundial, provocados sobretudo pela segunda crise internacional do petróleo e pela forte alta dos juros internacionais em reflexo à política contracionista americana.

Em face desse ambiente adverso, o Brasil atravessou, na década de 80, uma forte crise com vistas a ajustar o seu balanço de pagamentos (1981-83), redundando em fortes pressões sobre a economia. O excedente de poupança remetido para o exterior, com o acúmulo de superávits comerciais já a partir de 1984, representou um esforço apenas factível graças a forte aceleração inflacionária, que aliada a uma política de desvalorização cambial agressiva, aumentou drasticamente a relação câmbio/salário, assegurando competitividade internacional aos setores exportadores. A concepção de que políticas ortodoxas de controle inflacionário seriam ineficazes levaria à implantação de sucessivos planos heterodoxos de estabilização, os quais, aquém de serem bem sucedidos, causariam uma

grande desorganização da economia, interferindo nos sistemas de mercado, e gerando sérios desalinhamentos de preços e salários.

De fato, os anos 80 foram palco de uma fase estagflacionista, com o empobrecimento potencial nas áreas urbana e rural, juntamente com a forte deterioração da infra-estrutura econômica e social do Brasil. O crescimento da renda “per capita” e dos níveis de emprego foram insuficientes para trazer alguma melhora nos níveis de vida da população. Seria preciso retomar o crescimento econômico, condição “sine qua non” para a reestruturação da economia nacional, baseada em um novo paradigma desenvolvimentista.

A absorção da oferta de mão-de-obra, que nos últimos anos vem crescendo a taxas significativas, somente será possível com o crescimento auto-sustentado do PIB, ao nível mínimo de 5%, ao ano. Para isso, será necessário um nível de inversão da ordem de 25%, algo, portanto, muito distante dos atuais 18% dos últimos três anos. ⁶

O maior desafio do financiamento de um novo projeto de desenvolvimento concentra-se na compatibilização dos investimentos de longo prazo com as fontes de recursos mais apropriadas

De acordo com o modelo de financiamento apresentado no Apêndice, os investimentos do Projeto ARIDAS poderão ser financiados com “funding” interno ou externo, devendo-se para isso implementarem-se reformas que permitam a recuperação da poupança pública, além da modernização do sistema legal para estimular a alocação de recursos institucionais (fundos de previdência privada) e estrangeiros.

Poupança Pública

Conforme dados da Tabela 23, a poupança pública nos últimos anos tornou-se negativa, tendo sido suficiente para cobrir gastos com a formação bruta de capital fixo. Em fins de 1992, a necessidade de financiamento foi da ordem de 3,3% do PIB, evidenciando um quadro claro dos impactos da crise econômica sobre as condições das finanças públicas.

Um dos grandes fatores que contribuíram para esse desequilíbrio foi sem dúvida a recessão dos últimos anos, o que nos permite concluir que o crescimento econômico é condição necessária à reversão de tal situação. Para a América Latina, a expectativa de crescimento econômico, segundo alguns organismos internacionais é de 3,4%, em média anual até o ano 2000, adotando-se uma perspectiva otimista (TABELA 24). Esse ritmo de crescimento é ainda muito tímido se comparado, por exemplo, ao do Leste asiático, que deverá crescer a uma taxa de 7,6%, ou seja, pelo menos duas vezes mais acelerado que a América Latina.

⁶ Ver IE/UNICAMP et alli (1993), op.cit.



TABELA 23
BRASIL – NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
1983-92

ITEN/ANO	1983-87	1988-92
1.Carga Tributária Bruta	23,1	21,9
2.Transf. Setor Privado	12,5	14,5
2.1.Juros internos e externos	3,1	3,5
2.2.Previdências, assistência e subsídios	9,4	11,0
3.Receita Total Líquida (1-2)	10,5	7,5
4.Despesas Correntes (menos transferências)	9,8	10,8
5.Poupança em Conta Corrente (4-3)	0,7	-3,3
6.FBKF	2,2	1,5
7.Necessidade de Financiamento (6-5)	1,5	4,8

Fonte: FIBGE/DECNA. Extraído de Longo (1993:48)

TABELA 24
ESTIMATIVA DA TAXA MÉDIA ANUAL DO CRESCIMENTO
ATÉ O ANO 2000

REGIÃO	(Variação %)	
	CENÁRIO MAIS OTIMISTA	CENÁRIO MENOS OTIMISTA
América Latina	3.4	0.8
Áfr. do Norte e Sud. Ásia	5.3	4.2
Leste da Ásia	7.6	7.1
Oriente Médio	3.8	3.2
L. da Eur. e Ásia Central	2.7	1.5

Fonte: BIRD

Sem embargo, a economia brasileira parece não identificar-se com essa trajetória, porquanto vem apresentando uma dinâmica bem mais satisfatória, devendo crescer, no biênio 93-94, algo em torno de 10%. Se considerarmos o cenário de uma estabilização econômica, com reforma Constitucional até o final de 1995, o País deverá exercer um mínimo de 6%, ao ano, em média.

TABELA 25
B R A S I L
TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB: CENÁRIO TENDENCIAL
1992-2000

ANO	TAXA CRESC. DO PIB (%)
1992	
1993	4,96
1994	5,6
1995	5,0
1996-2000	6,0

Outro aspecto que joga um papel central na recuperação dos recursos públicos é a reforma tributária. O atual sistema tributário brasileiro acumula alguns vícios que precisam ser corrigidos, como, por exemplo, a tributação em cascata, a bitributação, a base tributária reduzida, impostos com alíquotas elevadas, além do alto grau de sonegação fiscal.

Os recursos fiscais e para-fiscais também são decisivos para o financiamento de longo prazo, não apenas por complementarem a poupança privada no fomento a atividades de menor retorno ou de lenta maturação dos investimentos, como pela função estratégica de dotar os bancos e agências oficiais de instrumentos financeiros que permitam a execução das políticas públicas.

Poupança Interna Privada

A mobilização de recursos privados nacionais dependerá de algumas variáveis como o ritmo de crescimento da economia, a taxa de juros interna, contingenciada pela política monetária e ajuste do setor público, e a política cambial. Esses são fatores portadores de futuro que estariam de perto relacionados com a gestão do plano de estabilização.

Como alternativas de “funding” de longo prazo pode-se-ia considerar os recursos captados diretamente pelas instituições financeiras de desenvolvimento (mercado acionário ou de títulos), ou ainda os recursos dos investidores institucionais, esses últimos merecendo maior destaque.

As entidades de previdência privada, constituídas para complementar os benefícios do sistema previdenciário oficial, são regidas pela Lei 6.435/77, e monitoradas pelo Conselho Monetário Nacional, via Banco Central, que regulamenta as aplicações dos seus fundos (Res. 2.038, de 23.12.93).

A situação das aplicações dos recursos dessas entidades está disposta no quadro 1, abaixo. Existe uma clara intenção do BACEN em limitar o uso dos recursos para fins de empréstimos (apenas 17%) ou imó-

Quadro 1
BRASIL
ATIVOS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

Aplicações do Ativo Total	Empresas Públicas	Empresas Privadas
• Renda Variável	mím. 25%	–
• Empréstimos	máx. 17%	máx. 17%
• Imóveis	máx. 20%	máx. 20%
• Recursos Remanescentes		
• Títulos Públicos	–	–
• Títulos Privados	–	–
• NTR-R (*)	mín. 35%	–

Fonte: BNDES

(*) Obrigatoriedade contestada judicialmente.





veis (20%), sendo que previdências públicas estão fortemente dirigidas para aquisição de títulos públicos (mínimo de 35% em Notas do Tesouro Nacional).

Segundo dados de 1993 (ABRAPP), atualmente existem 297 fundos de pensão no Brasil, sendo 37% empresas públicas e 63%, privadas, com um patrimônio líquido acumulado da ordem de US\$ 30,2 bilhões (dados de NOV/93).

Em países desenvolvidos, os fundos mútuos e de Pensão jogam um papel importante no financiamento de projetos de infra-estrutura e na capitalização das empresas no mercado de capitais. A grande soma de recursos em movimentação nesse sistema, aliado à natureza e objetivo com que são constituídos, denotam perfeita adequabilidade para o financiamento de investimentos de longo prazo.

A Constituição Federal vigente define a Previdência (Artigo 165) como um sistema com a finalidade de “assegurar aos seus beneficiários meios

QUADRO 2 CENÁRIO TENDENCIAL – HIPÓTESES BÁSICAS (2000/2010/2015)

“Front” Externo

- * Intensificação do Processo de Globalização, com a formação do Bloco das Américas;
- * Crescimento do Volume de Comércio (exportação + importação) dos países desenvolvidos ao nível de 8% a.a;
- * Crescimento da Economia Americana à taxa de 35%, a.a., e taxa de desemprego de 6,5%;
- * Ingresso de recursos externos em nível equivalente a mexicano, com crescimento do mercado de ações do Brasil;
- * Crescimento da captação via securitização à uma taxa de 15% a.a, atingindo US\$ 12,0 bilhões no ano 2000;

“Front” Interno

- * Estabilidade Macroeconômica, com reformas estruturais sendo implementadas até o ano 2000;
- * Taxa de crescimento do PIB de 6%, a.a.;
- * Déficit público correspondente a 2% do PIB;
- * Taxas de investimento público e privado limitadas a 5% e 20% a.a., respectivamente;
- * Política Industrial baseada em um programa de desregulamentação, abertura econômica;
- * Modernização Tecnológica lenta, com tendência ao crescimento dos investimentos privados em P & D;

indispensáveis de manutenção, em virtude de incapacidade física, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”.

A previdência encaixa-se perfeitamente na “Teoria do Ciclo de Vida” do Prof. Franco Modigliani, que expressa a idéia de que o consumo de um indivíduo está relacionado com as teses de sua vida, ou seja, procura poupar na fase em que se encontra ativo no mercado de trabalho, para mais tarde usufruir de uma aposentadoria. Esses recursos, portanto, são em geral destinados a aplicações de baixo risco, elevada liquidez, e que assegurem fluxos de rendimentos estáveis e contínuos sobre os ativos investidos.

Para se constituírem “funding” para a promoção do desenvolvimento seria necessária, todavia, uma legislação mais flexível que permitisse maior parceria mais estreita, que poderia variar desde investimentos diretos até a compra de títulos de instituições oficiais.

4.4.1. Cenários Tendenciais

Feitas as considerações sobre os fatores determinantes do “funding” de longo prazo, fica delineado o quadro de referência que poderiam fundamentar as hipóteses dos Cenários Tendenciais de Financiamento, a seguir apresentados.

4.4.2. Cenários Desejáveis

No cenário desejável que se projeta para as próximas décadas (2000/2010/2015), certamente os bancos oficiais federais continuariam a ter um papel predominante na composição das fontes de financiamento de novos investimentos para a economia nordestina, principalmente como supridores de crédito de longo prazo e de outras modalidades de assistência financeira.

A experiência das três últimas décadas tem revelado, nos diferentes contextos atravessados pelo sistema financeiro nacional, que os Bancos Privados não parecem ter vocação e nem procuraram estruturar-se para exercerem uma atuação significativa no âmbito do crédito de longo prazo, ou mesmo em outras formas de apoio financeiro a projetos de investimento, tanto a nível nacional, quanto a nível regional. Os próprios Bancos de Investimento, que foram criados com essa finalidade quase específica, não chegaram a assumir, em escala significativa, o papel que a Reforma Bancária de 1964 (Lei 4595) lhes atribuíra.

É de se esperar, portanto, que as Instituições Financeiras Oficiais continuem desempenhando, futuramente, a tarefa fundamental de apoio





financeiro aos projetos de investimento do setor produtivo, que se revelem de interesse para o desenvolvimento do Nordeste e, particularmente, aos empreendimentos que se destinarem ao Semi-Árido.

Nesse sentido, seria de grande relevância, desde logo, a atribuição de prioridade a iniciativas que tivessem em vista não apenas a preservação das instituições financeiras, como o fortalecimento das mesmas, maximizando os resultados de suas ações em benefício de toda a Região.

Entre tais iniciativas se deveriam incluir aquelas mais recentemente já deflagradas e que tiveram por objetivo promover mais estreita articulação entre as Instituições Financeiras Federais (Banco do Brasil, BNB, BNDES, CEF e FINEP) através de diferentes mecanismos a serem definidos por proposição do Comitê Regional de Instituições Financeiras Federais (CORIF).

Sem prejuízo dessa maior articulação a ser prosseguida pelo CORIF, pareceria indispensável a montagem de esquemas de fortalecimento das mencionadas instituições, no contexto de um futuro desenho de um novo esquema de financiamento para a economia do País, num clima de estabilidade econômica que se espera permanecer, objetivando-se com isto o esforço e a sustentabilidade de suas fontes de recursos estáveis, que as habilitem a continuarem mantendo e, tanto quanto possível, até ampliarem o adequado apoio financeiro a projetos de investimentos no Nordeste.

No que se refere ao BNB, não há como deixar de reconhecer a importância de que se revestiriam a manutenção e a ampliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), tendo em vista tratar-se, atualmente, da principal fonte de recursos de longo prazo de que dispõe aquela instituição para exercer sua missão básica, além de representar a única alternativa de financiamento de projetos localizados no semi-árido, por força da obrigatoriedade legal de alocação de metade dos recursos do Fundo naquela área.

Além da preservação e do reforço do FNE, afigurar-se-ia de estratégica importância, em termo de esquemas de financiamento de investimentos, a conjugação dos recursos desse Fundo com aqueles tradicionalmente administrados pelas demais instituições financeiras federais (especialmente o BNDES e o Banco do Brasil). Ainda que mantidas suas competências originais, essas instituições deveriam empreender esforços no sentido de unificação de suas políticas operacionais na Região e de maximização dos recursos a serem aplicados nessa área.

Com idêntica finalidade, também deveria assumir especial destaque a preservação do sistema de incentivos fiscais consubstanciado

no Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), seja na sua atual mecânica de operacionalização, seja nos moldes da Corporação Financeira a que se faz referência no Relatório da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional, que trata do Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro.

4.5 – Fontes e Instrumentos de Financiamento

A continuidade do crescimento da economia nordestina e sua manutenção, de forma sustentada, implica num esforço profundo e harmônico não apenas por parte do Governo Federal, mas também dos Estados da Região e de toda a coletividade. Entretanto, para que esse objetivo seja alcançado é de fundamental importância a forma como esteja estruturado o Sistema Financeiro Nacional, cabendo especialmente às instituições financeiras de desenvolvimento (a nível nacional, regional e estadual) desempenharem um grande papel nesse esforço.

É importante ressaltar que a função de fomento se reveste de caráter eminentemente público, levando-se em conta sua natureza macroeconômica. Assim sendo, cabe ao Estado traçar estratégias de desenvolvimento nacional e regional sempre que se fizer necessário, como ação de Governo, objetivando a defesa dos interesses da coletividade. Igualmente, cabe-lhe também estabelecer instrumentos financeiros adequados para viabilizar tais políticas.

Por outro lado, deve-se considerar também que o livre mercado, ao contrário do que possa parecer, tem alguns empecilhos para absorver certas peculiaridades dos investimentos de maturação prolongada. Isto ocorre considerando-se que as incertezas quanto aos resultados de longo prazo implicam sempre em altos riscos, o que o capital financeiro procura evitar, visto que está orientando, basicamente, para objetivos microeconômicos.

No caso do Brasil isto é particularmente verdadeiro, principalmente com relação ao Nordeste, considerando-se que os recursos para o financiamento de longo prazo (de maior maturação) historicamente estão associados as instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil, BNDES, BNB e Caixa Econômica Federal), conforme já salientado no início do presente trabalho (capítulo 2).

No que diz respeito ao Nordeste, o papel das instituições financeiras de desenvolvimento é de fundamental importância em razão da magnitude dos projetos de investimento, do longo prazo de sua maturação, dos riscos mais elevados, da fragilidade de capitalização do setor privado, em relação ao Centro-Sul do País, bem como da incipiência do mercado de capitais da Região.





Como já salientado no início do presente trabalho (Capítulo 2), o desempenho favorável da economia nordestina, ao longo das últimas décadas (a partir dos anos sessenta), está fortemente relacionado com a implementação da política de desenvolvimento regional. Sem dúvida, a continuidade do crescimento apresentado pelo Nordeste e sua manutenção de forma sustentada depende, fundamentalmente, da existência de fontes estáveis de recursos que possam ser utilizados no financiamento do desenvolvimento da Região.

A propósito, convém ressaltar que a existência de fontes estáveis de recursos, por si só, não é condição suficiente para proporcionar de forma adequada o financiamento da economia nordestina, visto ser imprescindível que esses recursos sejam ofertados, de forma compatível com as peculiaridades da economia regional.

Dessa forma, haveria necessidade de um maior equilíbrio na distribuição dos recursos administrados pelas instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil, BNDES, BNB, CEF e FINEP), bem como a necessária compatibilização dos programas e linhas de crédito com as especificidades da Região. É o caso por exemplo de se adotarem programas de crédito para o Nordeste com taxas e encargos compatíveis com a rentabilidade esperada, considerando-se os riscos mais elevados a que estão sujeitos os projetos localizados em determinadas áreas, como o semi-árido, ou setores como a agricultura.

Na análise desenvolvida no início do presente trabalho foram feitos comentários sobre os principais instrumentos de financiamento do desenvolvimento nordestino, a partir do início da década de sessenta. Esses instrumentos são:

- Gastos Orçamentários da União
- Transferências Constitucionais (FPE e FPM)
- Crédito Bancário Oficial
- Renúncia Fiscal (FINOR) e FNE
- Recursos Externos (captados pelo BNB)

Com excessão do crédito bancário e dos recursos externos, os demais instrumentos acima mencionados tiveram como principal fonte os recursos de origem fiscal e para-fiscal (impostos federais, PIS/PASEP, FGTS, etc.).

Portanto, para que haja continuidade no crescimento do Nordeste e sua manutenção de forma sustentada é necessário que a Região possa

continuar contando não somente com esses instrumentos tradicionais, já mencionados, mas também com novos instrumentos que sejam capazes de direcionar maiores recursos estáveis para o financiamento de sua economia. Entre esses novos instrumentos poderiam mencionar-se os seguintes:

a) Regionalização dos Orçamentos Federais (União e Empresas Estatais):

O simples cumprimento do Artigo 165 da Constituição, que manda regionalizar os Orçamentos da União e das Estatais, faria com que o Nordeste recebesse o triplo dos recursos que lhe foram destinados pelo Governo Federal, por exemplo, no ano de 1985 (ver tabelas constantes do capítulo 2);

b) Conversão da Dívida Externa em Investimentos de Risco:

Parte dos recursos da dívida externa brasileira poderiam ser direcionadas para investimentos no Nordeste, com base na Resolução 460 do Banco Central. Estima-se que a Região poderia mobilizar, anualmente, recursos da ordem de US\$ 500 milhões, que poderiam ser aplicados em setores como o Turismo, por exemplo;

c) Ativos dos Fundos de Pensão:

Os ativos dos Fundos de Pensão constituem uma massa considerável de recursos que, com a esperada estabilização da economia brasileira, poderão ser direcionados para investimentos de longo prazo. Naturalmente, para que isso seja possível, há necessidade de se rever a regulamentação;

d) Recursos Externos:

Esses recursos constituem importante fonte de financiamento de longo prazo e podem ser utilizados para investimentos diretos no Nordeste. Acredita-se que a estabilização da economia do País atrairá, naturalmente, considerável fluxo de capitais externos a exemplo do que tem ocorrido em outros países da América do Sul;

e) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT):

Os recursos do FAT são originários do PIS/PASEP e 60% desses recursos destinaram-se a reserva de liquidez, para pagamento de seguro desemprego e abonos ao trabalhador. Considerando que atualmente esta parcela apresenta excedente, os recursos do FAT constituem importante instrumento que poderá ser utilizado para o financiamento do desenvolvimento da Região.





APÊNDICE

1. METODOLOGIA DOS CENÁRIOS

Uma das tarefas básicas do planejamento estratégico consiste na identificação dos vários futuros factíveis, dentro de um sistema composta de variáveis e atores, cujo comportamento apresenta uma distribuição probabilística. A qualidade dos Cenários como instrumento de análise de estratégias vai depender (i) da sensibilidade e abrangência na escolha das variáveis e atores que mais de perto estão envolvidos no evento que se pretende estudar, (ii) da probabilidade de ocorrência das variáveis do modelo, e, talvez o fato mais relevante, (iii) da forma e grau em que variáveis e atores se correlacionam.

Do ponto de vista da escolha das variáveis e atores, a condição suficiente é a inclusão daquelas variáveis que mais podem contribuir para explicar o sentido, duração e intensidade dos fenômenos, não sendo necessária a inclusão de todos os elementos que de forma muito indireta estariam envolvidos. Com isso o que se perde em precisão, ganha-se em agilidade e simplicidade do modelo. Preferencialmente o estudo de cenários deve ter o caráter multidisciplinar, envolvendo a visão política, social, econômica e tecnológica, no caso de cenários que busquem entender fenômenos sociais.

Uma vez identificadas as variáveis e atores que poderão oferecer a melhor visão de futuro, por serem os mais influentes, cabe averiguar as mais diversas probabilidades de ocorrência dos fatos selecionados, o que no caso de cenários econômicos (simulações) seriam os testes de hipótese. No caso de variáveis de comportamento não-determinístico e não-recorrente, como os fenômenos sócio-políticos e econômicos, as hipóteses sobre as variáveis serão aceitas através de um consenso entre os “experts” selecionados para opinarem sobre os fatos em evidência.⁷

No tocante ao aspecto metodológico de cenários, deve-se evidenciar o modo como as variáveis e atores interagem de forma consistente. Portanto, muito mais que a precisão na construção do futuro, a contribuição dos cenários qualitativos reside na idéia de entender-se as diversas reações simultâneas entre as variáveis, a partir de hipóteses previamente adotadas. Esta seria a grande vantagem desse tipo de cenarização se comparado com os cenários feitos através de modelos econométricos, já que nesse caso a definição da magnitude dos parâmetros e variáveis pode levar a resultados completamente irrealistas. Ou seja, Os cenários quantitativos são bastante rígidos, dificultando o planejamento flexível das atividades.

⁷ Essa metodologia é utilizada no modelo DELPHI, conforme GODET, M. *Scenarios and Strategic Management*, London, Butterworths, 1987

Metodologicamente, os cenários podem ser classificados em Cenários Otimistas, Pessimistas e Tendenciais, sendo este último definido como o de maior probabilidade de ocorrência. Há ainda o Cenário Desejável, conhecido na literatura especializada como “Cenário Normativo”, cujo objetivo principal seria identificar os principais obstáculos e limitações na consecução dos objetivos delineados numa visão prospectiva desejada. Por ser consistente, esse tipo de cenário tende a maximizar a eficiência das políticas contidas no planejamento estratégico. Adicionalmente, os cenários podem ter o horizonte de curto, médio e longo prazo. O corte com relação ao período de desdobramento das variáveis deve ter em conta que muitos fenômenos podem ainda estar em pleno desenvolvimento, motivo por que muitas vezes ocorrem falhas de interpretação ou de avaliação da real contribuição de cada variável no modelo.

2. O MODELO GERAL

A construção do cenário tendencial de financiamento deverá levar em conta a estimativa da demanda de investimentos, elaborada pelos demais grupos-membro do projeto ARIDAS. A partir dessa informação, será possível avaliar as necessidades de financiamento. Em virtude da indisponibilidade dessa estimativa no atual momento, apresentar-se-á um modelo para a Cenalização das possibilidades de financiamento, o qual estará fortemente baseado na política oficial Creditícia.

No horizonte de dez anos o investimento requerido (I^*) poderá ser financiado pela poupança disponível (S), composta pela poupança interna privada (S_p), a poupança pública (S_g) e a poupança externa, ou seja:

$$I^* = S \quad \text{e} \quad S = S_p + S_g + S_x$$

A formação da poupança privada não apenas dependerá do ritmo de crescimento econômico (y), como também das taxas internas de juros (i) e de lucro (r), além do grau de concentração da renda nacional (w) e da capacidade de mobilização da comunidade local (m), onde o projeto específico estará localizado:

$$S_p = s_p(y, i, r, w, m)$$

$$\text{com } \frac{ds_p}{dy} > 0, \frac{ds_p}{di} > 0, \frac{ds_p}{dr} > 0, \frac{ds_p}{dw} > 0 \text{ e } \frac{ds_p}{dm} > 0$$

A poupança pública poderia ser especificada em função da taxa de inflação (p), que define o imposto inflacionário, do superávit primário de caixa ($T - G$), do fluxo de recursos para pagamento do serviço e amortização da dívida (i^*D_x) e da receita de privatização (Pr):





$$S_g = s_g(p, T, G, i, i^* D_x, Pr),$$

com $T = f(y, t, E)$,

em que:

p = imposto inflacionário ou uma “proxy” da “seignorage”

T = arrecadação Tributária

t = alíquota dos impostos

G = Gastos públicos

i^* = tx. juros internacional

D_x = Dívida externa

Pr = Recursos de privatização

E = eficiência na arrecadação ou combate à sonegação

A relação funcional na equação da poupança pública é tal que

$$\frac{ds_g}{dp} > 0, \quad \frac{ds_g}{dT} > 0, \quad \frac{ds_g}{dG} < 0, \quad \frac{ds_g}{di^*} < 0 \text{ e } \frac{ds_g}{dPr} > 0.$$

Adicionalmente $\frac{dT}{dy} > 0, \quad \frac{dT}{dt} > 0 \text{ e } \frac{dT}{dE} > 0.$

A poupança externa (S_x) terá um papel relevante no financiamento dos programas do projeto ARIDAS. O fluxo externo de recursos pode ser esperado de acordo com o comportamento das seguintes variáveis:

$$S_x = S_x(y, y^*, i-i^*, a, K^*)$$

onde:

y^* = crescimento da economia mundial

i^* = taxa de juros

a = grau de abertura e liberalização da economia

K^* = investimento direto estrangeiro

Com base no comportamento das variáveis do modelo, é possível estabelecer os cenários normativo (desejável) e tendencial, destacando principalmente a capacidade e fonte de recursos do Sistema Creditício bancário. Atenção especial deverá ser dada às fontes de recursos das Instituições financeiras oficiais, analisando-se a probabilidade de disporem-se de fontes orçamentárias (União, Estados e Municípios), Recursos externos e Recursos próprios.

TABELA 1
NORDESTE/BRASIL
BNDES
EMPRÉSTIMOS TOTAIS – 1970/92
(SALDO EM 31/12)

ANOS	CR\$ MILHÕES		(A)/(B)
	TOTAL DOS EMPRÉSTIMOS NORDESTE	BRASIL	
1970	232	1.864	12,45
1971	306	2.378	12,87
1972	622	3.956	15,72
1973	1.428	5.368	26,60
1974	2.495	11.210	22,26
1975	5.795	22.437	25,83
1976	12.277	32.726	37,51
1977	13.783	49.377	27,91
1978	14.202	74.063	19,18
1979	23.602	111.075	21,25
1980	33.364	175.467	19,01
1981	57.144	292.668	19,53
1982	161.887	780.196	20,75
1983	603.002	2.236.994	26,96
1984	1.740.876	6.445.140	27,01
1985	4.155.229	20.443.924	20,33
1986	8.007	48.775	16,42
1987	32.333	190.512	16,97
1988	205.605	1.271.066	16,18
1989	2.295	10.542	21,77
1990	54.666	232.561	23,51

FONTE: RELATÓRIO BNB/ETENE-NIET

OBS: De 1970/1985 – Valores em Cruzeiros antigos

De 1986/1988 – Valores em Cruzados

Em 1986 – Valores em Cruzados Novos

Em 1990 – Valores em Cruzeiros



TABELA 1A
NORDESTE/BRASIL
BND
EMPRÉSTIMOS TOTAIS – 1970/92
(SALDOS EM 31/12)

CR\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1990

ANOS	TOTAL DOS EMPRÉSTIMOS		RELAÇÃO NE/BR(%)
	NORDESTE	BRASIL	
1970	14.468	116.241	12,45
1971	15.857	123.230	12,87
1972	27.480	174.776	15,72
1973	54.945	206.545	26,60
1974	74.552	334.962	22,26
1975	135.421	524.321	25,83
1976	203.093	541.372	37,51
1977	159.872	572.734	27,91
1978	118.742	619.236	19,18
1979	128.238	603.510	21,25
1980	90.520	476.060	19,01
1981	73.869	378.325	19,53
1982	107.072	516.019	20,75
1983	156.887	582.012	26,96
1984	141.093	522.359	27,01
1985	103.456	509.006	20,33
1986	82.296	501.286	16,42
1987	102.300	602.777	16,97
1988	82.716	511.360	16,18
1989	65.170	299.396	21,77
1990	54.666	232.561	23,51

FONTE: RELATÓRIO BNB/ETENE-NIET
OBSERVAÇÃO: Valores a preço de 1990,
atualizado com base no IGP-DI da FGV.

TABELA 1B
DESPESA DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DESCENTRALIZADA) POR REGIÕES E BRASIL
1970-1985

Cr\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1985

REGIÕES	1970	% DA DESPESA	1975	% DA DESPESA	1980	% DA DESPESA	1985	% DA DESPESA
NORTE	1.075.774	3.55	6.746.474	3.52	8.749.754	2.29	14.581.229	2.16
NORDESTE	12.608.671	14.54	22.020.570	11.72	40.408.265	10.28	60.674.840	10.10
SUDESTE	54.246.715	62.61	112.200.052	50.62	164.525.855	41.11	261.170.741	38.71
SUL	6.706.721	10.27	18.187.069	7.40	34.475.378	8.77	63.818.432	7.46
CENTRO-OESTE	7.627.194	9.01	31.496.779	16.46	145.027.717	36.80	266.425.032	39.49
BRASIL	86.705.276	100.00	191.401.264	100.00	393.210.170	100.00	674.670.324	100.00

FONTE: FGV Regionalização das transações do Setor Público
* Existe distorção, decorrente dos gastos do Distrito Federal

TABELA 1C
DESPESA DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DESCENTRALIZADA) POR REGIÕES E BRASIL
1970-1985

Cr\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1985

REGIÕES	1970	% DA DESPESA	1975	% DA DESPESA	1980	% DA DESPESA	1985	% DA DESPESA
NORTE	267.576.426	7.55	814.611.590	3.52	1.520.667.657	2.28	2.347.961.110	2.14
NORDESTE	1.076.771	14.54	2.772.271.340	11.72	7.040.77.396	10.28	11.067.706.023	10.18
SUDESTE	4.725.033	62.61	14.711.890.198	58.62	28.650.246.212	41.04	42.071.301.743	38.71
SUL	774.076.472	10.27	2.575.162.043	7.40	4.003.148.971	8.77	10.285.229.044	9.46
CENTRO-OESTE	680.776.240	7.08	4.127.910.407	16.46	25.254.074.427	36.84	42.934.112.166	39.49
BRASIL	7.543.473	100.00	25.096.854.386	100.00	60.472.785.662	100.00	104.732.510.046	100.00

FONTE: FGV, Regionalização das transações do Setor Público
* Existe distorção, decorrente dos gastos do Distrito Federal



TABELA 2
NORDESTE/BRASIL
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
EMPRÉSTIMOS TOTAIS – 1970/92
(SALDO EM 31/12)

ANOS	CRE MILHÕES		
	TOTAL GERAL NORDESTE	BRASIL	NE/BR (%)
1970	338	3.111	10,86
1971	471	4.802	9,81
1972	665	7.255	9,17
1973	1.081	11.672	9,26
1974	2.041	21.079	9,68
1975	3.540	43.022	8,23
1976	6.248	81.470	7,67
1977	8.735	115.560	7,56
1978	12.093	160.571	7,53
1979	20.610	247.109	8,34
1980	61.193	570.837	10,72
1981	174.357	1.426.162	12,23
1982	454.721	3.957.548	11,49
1983	1.380.271	9.586.607	14,40
1984	4.820.311	32.358.914	14,90
1985	17.480.648	113.655.873	15,38
1986	32.497	445.279	7,30
1987	–	–	0,00
1988	–	–	0,00
1989	644	3.485	18,49
1990	15.877	71.109	22,33
1991	2.950.354	15.486.360	19,05

FONTE: FIBGE - ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL

OBS: De 1970/1985 – Valores em Cruzeiros

Dc 1986/1988 – Valores em Cruzados

Em 1989 – Valores em Cruzados Novos

De 1990 em diante valores em Cruzeiros

TABELA 2A
NORDESTE/BRASIL
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
EMPRÉSTIMOS TOTAIS -1970/92
(SALDO EM 31/12)

CR\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1991

ANOS	TOTAL GERAL NE/BR		(%)
	NORDESTE	BRASIL	
1970	108.491	998.569	10,86
1971	125.628	1.280.821	9,81
1972	151.220	1.649.779	9,17
1973	214.088	2.311.593	9,26
1974	313.904	3.241.927	9,68
1975	425.794	5.174.717	8,23
1976	531.994	6.936.874	7,67
1977	521.500	6.899.204	7,56
1978	520.418	6.910.120	7,53
1979	576.381	6.910.668	8,34
1980	854.538	7.971.532	10,72
1981	1.160.093	9.489.042	12,23
1982	1.547.999	13.472.611	11,49
1983	1.846.081	12.821.870	14,40
1984	2.010.828	13.498.761	14,90
1985	2.240.163	14.565.119	15,38
1986	1.719.110	23.555.281	7,30
1987	–	–	0,00
1988	–	–	0,00
1989	94.186	509.441	18,49
1990	81.718	366.005	22,33
1991	2.950.354	15.486.360	19,05

FONTE: FIBGE – ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL
OBSERVAÇÃO: Valores a preço de 1991,
atualizado com base no IGP-DI da FGV.



TABELA 3
NORDESTE
ALGUNS INDICADORES DA DESPESA
EM RELAÇÃO
A RECEITA LÍQUIDA DOS ESTADOS
1980/1992

DESP. ANOS	PESSOAL/ DESP. LÍQUIDA	INVEST. DESP. LÍQUIDA	DÍV. TOTAL REC. LÍQUIDA
1980	0.23	0.19	0.06
1981	0.08	0.20	0.11
1982	0.36	0.17	0.10
1983	0.35	0.12	0.11
1984	0.29	0.14	0.10
1985	0.22	0.21	0.14
1986	0.39	0.18	0.12
1987	0.29	0.12	0.20
1988	0.36	0.13	0.15
1989	0.32	0.14	0.12
1990	0.39	0.12	0.10
1991	0.32	0.08	0.07
1992	0.29	0.02	0.09

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: MINFAZ – Secretaria do Tesouro Nacional
Nota: Cálculos efetuados pelo Autor.

TABELA 4
NORDESTE
ALGUNS INDICADORES DA DESPESA
EM RELAÇÃO
A RECEITA LÍQUIDA DAS CAPITAIS
1980/1992

ANOS	DESP. PESSOAL/ DESP. LÍQUIDA	INVEST. DESP. LÍQUIDA	DÍV. TOTAL REC. LÍQUIDA
1980	0.35	0.17	0.10
1981	0.35	0.17	0.06
1982	0.41	0.23	0.12
1983	0.30	0.13	0.16
1984	0.35	0.17	0.13
1985	0.36	0.24	0.10
1986	0.41	0.16	0.08
1987	0.35	0.13	0.04
1988	0.32	0.16	0.07
1989	0.30	0.15	0.08
1990	0.27	0.11	0.08
1991	0.25	0.09	0.07
1992	0.08		

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: MINFAZ – Secretaria do Tesouro Nacional
Nota: Cálculos efetuados pelo Autor.

TABELA 4A
NORDESTE
SISTEMA BANCÁRIO REGIONAL
SALDOS DE EMPRÉSTIMOS TOTAIS
(SALDOS EM 31/12)
1970/1992

MILHÕES CONSTANTES DE 1992

ANOS	BANCOS OFICIAIS FEDERAIS (A)	% DO TOTAL (A/C)	OUTROS BANCOS (B)	% DO TOTAL (B/C)	TOTAL DOS EMPRÉSTIMOS (A+B)=C
1970	11.493.813	55,76	9.118.682	44,24	20.612.496
1971	13.300.475	56,53	10.226.432	43,47	23.526.907
1972	15.682.536	55,36	12.647.287	44,64	28.329.823
1973	21.002.835	57,78	15.348.475	42,22	36.351.310
1974	28.422.793	64,43	15.689.355	35,57	44.112.149
1975	41.893.174	67,27	20.382.769	32,73	62.275.944
1976	50.650.309	69,29	22.450.432	30,71	73.100.741
1977	51.548.849	68,13	24.110.602	31,87	75.659.451
1978	52.765.253	65,86	27.352.977	34,14	80.118.230
1979	54.073.150	62,85	31.966.162	37,15	86.039.312
1980	46.037.597	64,36	25.491.399	35,64	71.528.996
1981	41.611.444	61,84	25.681.351	38,16	67.292.795
1982	40.946.611	59,74	27.593.251	40,26	68.539.862
1983	28.699.386	52,33	26.146.866	47,67	54.846.252
1984	23.423.188	40,67	34.169.001	59,33	57.592.189
1985	24.014.895	38,98	37.590.703	61,02	61.605.598
1986	25.857.568	43,26	33.917.924	56,74	59.775.492
1987	40.967.288	65,73	21.357.142	34,27	62.324.430
1988	85.950.008	65,41	45.460.410	34,59	131.410.418
1989	79.796.704	58,06	57.651.530	41,94	137.448.234
1990	31.324.421	34,40	59.737.049	65,60	91.061.470
1991	37.357.677	35,96	66.542.753	64,04	103.900.430
1992	38.322.080	29,67	90.849.860	70,33	129.171.940

FONTE: NORDESTE-ANÁLISE CONJUNTURAL – VOL.31 ,Nº 2, JUL/DEZ 1992
ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1992

OBSERVAÇÃO: Valores a preço de 1992, atualizado com base no IGP-DI da FGV.



TABELA4B
NORDESTE
SISTEMA BANCÁRIO REGIONAL
SALDOS DE EMPRÉSTIMOS TOTAIS
(SALDOS EM 31/12)
1970/1992

MILHÕES CONSTANTES DE 1992

ANOS	BANCOS OFICIAIS FEDERAIS (A)	% DO TOTAL (A/C)	OUTROS BANCOS (B)	% DO TOTAL (B/C)	TOTAL DOS EMPRÉSTIMOS (A+B)=C
1970	662.828.283	55,76	525.858.586	44,24	1.188.686.869
1971	810.106.383	56,53	622.872.340	43,47	1.432.978.723
1972	1.015.916.399	55,36	819.292.605	44,64	1.835.209.003
1973	1.562.218.650	57,78	1.141.639.871	42,22	2.703.858.521
1974	2.275.940.860	64,43	1.256.317.204	35,57	3.532.258.065
1975	3.518.522.602	67,27	1.711.907.387	32,73	5.230.429.989
1976	4.413.360.324	69,29	1.956.194.332	30,71	6.369.554.656
1977	4.929.158.879	68,13	2.305.482.866	31,87	7.234.641.745
1978	5.370.172.084	65,86	2.783.843.212	34,14	8.154.015.296
1979	4.165.577.240	62,85	2.462.544.087	37,15	6.628.121.326
1980	4.611.709.924	64,36	2.553.541.985	35,64	7.165.251.908
1981	4.483.826.291	61,84	2.767.284.820	38,16	7.251.111.111
1982	4.361.732.695	59,74	2.939.300.273	40,26	7.301.032.968
1983	1.998.073.171	52,33	1.820.364.837	47,67	3.818.438.008
1984	1.615.821.294	40,67	2.357.108.668	59,33	3.972.929.962
1985	1.636.829.266	38,98	2.562.141.659	61,02	4.198.970.925
1986	2.997.991.833	43,26	3.932.529.888	56,74	6.930.521.722
1987	3,190.184.219	65,73	1.663.112.732	34,27	4.853.296.951
1988	5.026.968.475	65,41	2.658.848.465	34,59	7.685.816.940
1989	4.403.701.714	58,06	3.181.586.805	41,94	7.585.288.519
1990	3.278.972.253	34,40	6.253.144.320	65,60	9.532.116.573
1991	3.202.607.788	35,96	5.704.592.918	64,04	8.907.200.706
1992	3.093.608.883	29,67	7.333.994.762	70,33	10.427.603.645

FONTE: NORDESTE – ANÁLISE CONJUNTURAL – VOL. 31, Nº 2, JUL/DEZ 1992
ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL 1992

TABELA 5A
NORDESTE
BANCOS OFICIAIS FEDERAIS
EMPRÉSTIMOS TOTAIS / TOTAL DO SISTEMA BANCÁRIO
(SALDOS EM 31/12)
1970/1992

CRS MILHÕES CONSTANTES DE 1992

ANOS	BANCO DO NORDESTE BRASIL S/A	% DO TOTAL (A/C)	BANCO DO BRASIL (B)	% DO TOTAL (B/C)	TOTAL DOS EMPRÉSTIMOS SIST. BANCÁRIO
1970	5.363.313	26,02	6.130.501	29,74	20.612.496
1971	4.905.078	20,85	8.395.397	35,68	23.526.907
1972	5.832.246	21,14	9.850.291	35,71	27.585.281
1973	7.571.569	20,83	13.431.267	36,95	36.351.310
1974	9.926.912	22,50	18.495.881	41,93	44.112.149
1975	12.150.635	19,51	29.742.539	47,76	62.275.944
1976	12.537.822	17,15	38.112.487	52,14	73.100.741
1977	12.687.664	16,77	38.861.185	51,36	75.659.451
1978	13.143.876	16,41	39.621.377	49,45	80.118.230
1979	15381.190	17,88	38.691.961	44,97	86.039.312
1980	13.860.949	19,38	32.176.648	44,98	71.528.996
1981	14.562.513	21,64	27.048.931	40,20	67.292.795
1982	14.839.556	21,65	26.107.055	38,09	68.533.174
1983	15.535.896	28,33	13.163.490	24,00	54.846.252
1984	13.947.454	24,22	9339.149	16,22	57.592.189
1985	12.947.941	21,02	11.066.954	17,96	61.605.598
1986	9.725.896	16,27	16.131.445	26,99	59.774.919
1987	12.958.643	20,79	28.008.570	44,94	62.324355
1988	15.664.473	11,92	70.285.544	53,48	131.433.026
1989	19.110.293	13,90	60.686.411	44,15	137.448.234
1990	11.886.728	13,05	19.437.693	21,35	91.061.470
1991	15.295.735	14,72	22.061.941	21,23	103.900.426
1992	21.920.528	16,97	16.401.552	12,70	129.171.940

FONTE: RELATÓRIO BNB/ETENE-NIET; EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DAS APLIC
ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL/92.

OBSERVAÇÃO: Valores a preço de 1992, atualizado com base no IGP-DI da FGV.



TABELA 6A
NORDESTE
BANCO DO NORDESTE
CRÉDITO ESPECIALIZADO/EMPRÉSTIMOS TOTAIS
(SALDOS EM 31/12)
1970/1992

CR\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1992

ANOS	CRÉDITO ESPECIALIZADO (A)	EMPRÉSTIMOS TOTAIS (B)	A/B(%)
1970	2.844.552	5363.313	53,04
1971	2.649.033	4.905.078	54,01
1972	3.000.504	5.832.246	51,45
1973	3.931.682	7.571.569	51,93
1974	5.641.588	9.926.912	56,83
1975	7.095.309	12.150.635	58,39
1976	8.816.992	12.537.822	70,32
1977	9.455.802	12.687.664	74,53
1978	10.232.356	13.143.876	77,85
1979	12.054.001	15.381.190	78,37
1980	10.534.175	13.860.949	76,00
1981	9.885.090	14.562.513	67,88
1982	9.835.696	14.839.556	66,28
1983	10.191.597	15.535.8%	65,60
1984	9.636.170	13.947.454	69,09
1985	8.734.704	12.947.941	67,46
1986	5.237.092	9.725.896	53,85
1987	9.035.788	12.958.643	69,73
1988	12.283.012	15.664.473	78,41
1989	15.050.339	19.110.293	78,76
1990	4.743.231	11.886.728	39,90
1991	10.217.225	15.295.735	66,80
1992	15.592.180	21.920.528	71,13

FONTE: RELATÓRIO BNB/ETENE-NIET

OBSERVAÇÃO: Valores a preço de 1992, atualizado com base no IGP-DI da FGV.

TABELA 7A
NORDESTE
BANCO DO BRASIL
CRÉDITO ESPECIALIZADO/EMPRÉSTIMOS TOTAIS
(SALDO EM 31/12)
1970/1992

CRS MILHOES CONSTANTES DE 1992

ANOS	CRÉDITO ESPECIALIZADO	EMPRÉSTIMOS TOTAIS (A)	A/B (%) (B)
1970	5.724.136	6.130.501	93,37
1971	7.772.438	8.395.397	92,58
1972	9.244.730	9.850.291	93,85
1973	12.679.081	13.431.267	94,40
1974	17.278.937	18.495.881	93,42
1975	28.139.695	29.742.539	94,61
1976	35.926.825	38.112.487	94,27
1977	36.527.859	38.861.185	94,00
1978	35.893.091	39.621.377	90,59
1979	31.111.855	38.691.961	80,41
1980	28.320.102	32.176.648	88,01
1981	23.423.425	27.048.931	86,60
1982	23.034.867	26.107.055	88,23
1983	10.479.466	13.163.490	79,61
1984	6.045.336	9.339.149	64,73
1985	8.148.087	11.066.954	73,63
1986	11.858.047	16.131.445	73,51
1987	14.335.547	28.008.570	51,18
1988	21.682.034	70.285.544	30,85
1989	11.119.685	60.686.411	18,32
1990	2.017.954	19.437.693	10,38
1991	8.238.837	22.061.941	37,34
1992	2.721.011	16.401.552	16,59

FONTE: RELATÓRIO BNB/ETENE-NIET

OBSERVAÇÃO: Valores a preço de 1992, atualizado com base no IGP-DI da FGV.



TABELA 8
NORDESTE
RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS
E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPE)
1980-1992

CR\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1992

ANOS	REC. ORCAM. (A)	TRANS. (FPE) (B)	RELAÇÃO (B/A)%	FPE/PIBne (%)
1980	4.053.815.573	532.083.456	13,13	1,71
1981	3.612.328.361	526.797.886	14,58	1,50
1982	3.747.363.257	609.851.272	16,27	1,55
1983	2.575.400.902	453.047.553	17,59	1,57
1984	2.847.207.756	463.659.913	16,28	1,47
1985	3.923.926.114	721.629.528	18,39	2,16
1986	4.582.575.227	1.052.203.344	22,96	2,60
1987	5.079.075.979	942.177.373	18,55	2,16
1988	5.412.771.560	1.016.056.412	18,77	1,96
1989	7.235.463.003	1.471.787.497	20,34	1,94
1990	9.172.023.411	2.964.610.236	32,32	4,01
1991	7.449.167.307	2.172.565.894	29,17	3,32
1992	7.475.382.068	2.139.552.608	28,62	3,55

FONTE: Ministério da Fazenda.
Secretaria do Tesouro Nacional.

TABELA 8A
NORDESTE
RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS
E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPE)
1980-1992

CR\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1992

ANOS	REC. ORÇAM. (A)	TRANS. (FPE) (B)	RELAÇÃO (B/A)%	FPE/PIBne (%)
1980	18.243.950	2.394.609	13,13	1,71
1981	16.257.063	2.370.822	14,58	1,50
1982	16.864.752	2.744.594	16,27	1,55
1983	11.590.435	2.038.913	17,59	1,57
1984	12.813.685	2.086.673	16,28	1,47
1985	17.406.907	3.201.217	18,39	2,16
1986	20.623.600	4.735.377	22,96	2,60
1987	22.858.072	4.240.212	18,55	2,16
1988	24.359.848	4.572.700	18,77	1,96
1989	32.562.760	6.623.690	20,34	1,94
1990	41.278.132	13.342.048	32,32	4,01
1991	33.524.523	9.777.500	29,17	3,32
1992	33.642.501	9.628.926	28,62	3,55

FONTES: Ministério da Fazenda.
Secretaria do Tesouro Nacional.

OBSERVAÇÃO: Valores a preço de 1992, atualizados com base no IGP-DI da FGV.

**TABELA 9
NORDESTE
RECEITA ORÇAMENTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS
E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPM)
1980-1992**

ANOS	US\$		
	REC. ORÇAM. (A)	TRANS. (FPM) (B)	RELAÇÃO (B/A)%
1980	428.513.146	36.623.433	8,55
1981	586.691.580	60.259.228	10,27
1982	450.717.181	48.092.629	10,67
1983	307.204.096	39.671.989	12,91
1984	287.191.173	44.150.784	15,37
1985	400.916.620	73.656.097	18,37
1986	469.802.969	116.773.107	24,86
1987	656.862.614	108.192.130	16,47
1988	638.156.865	117.208.447	18,37
1989	809.836.918	156.377.422	19,31
1990	1.132.069.368	264.544.296	23,37
1991	1.127.993.849	199.318.243	17,67
1992	881.691.097	180.954.347	20,52

FONTES: Ministério da Fazenda.
Secretaria do Tesouro Nacional.

**TABELA 9A
NORDESTE
RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS
E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPM)
1980-1992**

ANOS	CR\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1992		
	REC. ORCAM. (A)	TRANS. (FPM) (B)	RELAÇÃO (B/A)%
1980	3.441.690	294.149	8,55
1981	3.962.735	407.013	10,27
1982	3.003.936	320.527	10,67
1983	2.583.844	333.675	12,91
1984	2.412.767	370.922	15,37
1985	3.529.735	648.480	18,37
1986	3.702.516	920.289	24,86
1987	4.588.278	755.737	16,47
1988	3.790.213	696.138	18,37
1989	3.651.834	705.160	19,31
1990	4.333.284	1.012.611	23,37
1991	5.000.953	883.676	17,67
1992	3.967.997	814.374	20,52

FONTES: Ministério da Fazenda.
Secretaria do Tesouro Nacional

OBSERVAÇÃO: Valores a preço de 1992, atualizado com base no IGP-DI da FGV.





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A. Novos Rumos para a Economia do Nordeste (O Pensamento do BNB). Fortaleza, REN, vol. 23 nº 14, Jan/Dez; 1992.
2. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Regionalização das Transações do Setor Público. 1970. Rio de Janeiro, 1978 (mimeografado).
3. _____. 1975. Rio de Janeiro, 1981 (mimeografado).
4. _____. 1980. Rio de Janeiro, 1987 (mimeografado).
5. _____. 1985. Rio de Janeiro, 1992 (mimeografado).
6. CONGRESSO NACIONAL. Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro, volume III, Brasília, Dezembro/1993.
7. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Diagnóstico das Finanças Públicas de Estados e Municípios do Nordeste. Recife, 1988.
8. SUDENE/BNB. Relatório de Pesquisa sobre o Desempenho da Indústria Incentivada do Nordeste 1988. Recife, 1992.
9. SUDENE/BNB. O Sistema Finor: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento. Fortaleza, 1986.





ARIDAS



Ministério da
Integração Nacional

