

## **REGIONALIZAÇÃO DOS FINANCIAMENTOS ESTATAIS NO TERRITÓRIO BRASIL**

Gilberto Oliveira da Silva Junior<sup>1</sup>

### **Resumo**

Criado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social participou ativamente das políticas de ordenamento territorial do Brasil, financiando diferentes setores como o industrial e de infra-estrutura. Neste período, a construção de sistemas de engenharia de grande porte promoveu novos fluxos de investimentos, mercadorias e pessoas, reestruturando o território brasileiro. O presente trabalho tem como objetivo analisar regionalmente os desembolsos do BNDEs no período 2002 – 2010 e apresentar possíveis concentrações espaciais. Com base em dados dos anuários e balanços do banco, a atual pesquisa é um prolongamento de um trabalho anterior sobre os 50 anos (1952 – 2001) de ordenamento territorial promovido pelo Estado brasileiro. Com cerca de R\$400 bilhões, o BNDEs consolidou-se como uma das instituições mais importantes nas políticas de financiamento do país, com o objetivo de desfazer as desigualdades regionais. A tendência de desconcentração regional ocorre ainda lentamente, tendo em vista, ao processo histórico de concentração regional no sudeste do Brasil. Unidades da federação como São Paulo e Rio de Janeiro configuram-se como espaços privilegiados, apesar da tendência de recentes desconcentrações, como a região norte.

**Palavras Chave:** Ordenamento Territorial; BNDEs; Estado-nação

---

<sup>1</sup> Professor Assistente da Ferlagos – Brasil. E-mail: gilbertosdc@hotmail.com

## **Introdução**

Uma das principais questões para o entendimento de um ordenamento territorial é identificar os agentes determinantes, assim como a razão de tais agentes assumirem determinadas posturas. Para o exercício do ordenamento de um território, principalmente em um país com dimensões continentais como o Brasil, é necessário que se tenha, relativamente claro, quem detêm o poder de decisão, ou seja, quem proclama as ordens para a arrumação das materialidades do país.

Apesar das grandes transformações político-espaciais que o mundo viveu, e ainda vive, na virada do século XX para o XXI, o poder dos governos mantêm-se nas resoluções mais importantes. A tese que o Estado perdeu toda a força de organização dos territórios e, principalmente, nas circulações dos fluxos de integração espacial, não se confirma devido a uma série de ações que exemplificam a manutenção e a reestruturação deste poder.

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar a força do Estado brasileiro nas políticas de ordenamento territorial através de uma das instituições com maior influência em setores importantes como o industrial e o de infra estrutura. A análise persegue a idéia de que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social é um dos principais indutores da política nacional de desconcentração produtiva e, por conseguinte, da desconcentração de desenvolvimento econômico e social.

Esta política de desconcentração regional baseia-se nas intensas desigualdades existentes entre as macro regiões brasileiras, construídas ao longo de décadas de investimentos que corroboraram as diferenças econômicas e sociais. Desta maneira, foi analisado o período entre 2002 e 2009, quando o governo brasileiro assumiu claramente um discurso de investimentos sociais e de diminuição das desigualdades regionais.

## **Origens do BNDE(s)**

Para compreender a organização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) se faz necessário o remonte de alguns processos intrínsecos a sua criação. O seu surgimento foi parte de uma construção que visava a estruturação de um planejamento de desenvolvimento para o Brasil a partir de algumas bases essenciais, tendo o “Programa de Reparcelamento Econômico” lugar de destaque, já que o BNDE seria o gestor de tal Programa. O Programa de Reparcelamento Econômico firmado

nas Leis 1.474 de 26 de novembro de 1951 e na 1.518 de 24 de dezembro do mesmo ano, possuía como principal órgão de execução o BNDE, que se confirmou como agente do Governo nas operações de natureza financeira do referido plano.

O Plano de Desenvolvimento iniciou-se com os estudos para obtenção dos recursos financeiros imprescindíveis à consecução do seu programa estabelecido em: reaparelhamento de portos e dos sistemas de transporte; aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros; elevação do potencial de energia; desenvolvimento das indústrias básicas; desenvolvimento da agricultura (BNDE, 1952). Os estudos demonstravam que seria necessário a obtenção de equipamentos no exterior via moeda estrangeira para que pudesse ser traçado com realidade um programa de desenvolvimento.

Em 14 de setembro de 1951 foi assinado um acordo entre o Governo do Brasil e as duas organizações bancárias norte-americanas, citadas anteriormente, assegurando o fornecimento de fundos em moeda estrangeira no valor que fosse tecnicamente necessário e aprovado (LESSA, 1982). Faltava a garantia em cruzeiros.

Foi criado então pelo Governo brasileiro um adicional ao imposto de renda que foi aprovado pelo Congresso Nacional, a partir da mensagem especial que lhe foi direcionada pelo Poder Executivo, em 26 de novembro de 1951 a Lei 1.474 dando legitimidade jurídica as seguintes medidas:

*a) criação de taxa adicional a incidir sobre o imposto de renda devido por todas as pessoas jurídicas e pelas pessoas físicas sujeitas ao pagamento de mais Cr\$10.000 do referido tributo, arrecadação esta a ser efetuada durante cinco anos consecutivos e a partir de 1952;*

*b) criação de taxa adicional de 3%, a ser paga também durante o mesmo período, pelas pessoas jurídicas e incidindo sobre as reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos e previstas determinadas exceções;*

*c) vinculação da importância arrecadada em decorrência da cobrança das referidas taxas exclusivamente à execução de um programa de reaparelhamento de portos e ferrovias; aumento da capacidade de armazenagem, frigorífico e matança de gado; elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e da agricultura;*

*d) determinação para que o produto da arrecadação das referidas taxas fosse devolvido aos contribuintes, no decurso do sexto exercício após o respectivo recolhimento, acrescido de bonificação;*

*e) autorização para a emissão de títulos da dívida pública para atender à prevista devolução do produto da arrecadação das taxas e o correspondente acréscimo (BNDE, 1952, p. 13).*

Juridicamente, o BNDE foi constituído como uma pessoa de direito público, instituído pelo Governo Federal sob a forma autárquica. Isto significa que o órgão possui grande autonomia administrativa, financeira e técnica. As suas atribuições são pertencentes do Estado, sendo exercidas mediante delegação legal e dentro do quadro da administração indireta. A competência do BNDE para a realização das suas funções específicas se constitui de forma ampla e “ilimitada”, não sofrendo outras restrições senão as fixadas em lei. A partir desta concepção, as decisões do Diretor Superintendente, Diretoria e Conselho de Administração, com relação a financiamentos ou garantias em moeda estrangeira, cada qual dentro da sua competência, são executáveis automaticamente não estando condicionados à aprovação por outras autoridades<sup>1</sup>.

Nos primeiros anos deu-se prioridade aos projetos estudados e recomendados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que possuía como diretriz atender aos estudos que tivessem a seguinte característica: “eliminação de pontas de estrangulamento ou à criação de condições básicas para o desenvolvimento econômico; projetos complementares da iniciativa privada antes que substitutivas destas; que estivessem susceptíveis de realização prática e que fossem financiados não por meios inflacionários” (BNDE, 1963, p. 07). Os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) ficaram restritos, quase na sua totalidade, à elaboração de projetos que se enquadravam na primeira parte do Plano de Reparcelamento Econômico, conferindo ao BNDES as condições de prosseguir nos projetos e dar continuidade nos seguintes estágios. O Programa de Reparcelamento Econômico foi dividido em 3 etapas: a) reparcelamento e melhoria de serviços básicos, como transporte, portos, energia, etc; b) desenvolvimento de indústrias de exportação ou substitutivas de

---

<sup>1</sup> A exceção fica por conta das garantias a créditos externos em nome do Tesouro Nacional tendo como pré-requisito a aprovação pelo Presidente da República.

importação; c) fomento e ampliação de todas as atividades econômicas, especialmente as de produção de bens de capital e de bens de consumo essencial (BNDE, 1953).

Cabe ainda mencionar que a instituição foi criada sem a função “Social”, sendo esta incorporada somente na década de 80, fazendo com que o BNDE transforma-se em BNDES.

### **50 anos de Ordenamento Territorial**

Ao longo de 50 anos (1952 – 2002) o BNDES solidificou-se como uma das principais instituições públicas na construção de um ordenamento territorial com bases, na maioria das vezes, em políticas desenvolvimentistas. A importância do BNDES pode ser descrita, de maneira geral, em três pontos:

Trata-se de uma instituição pública, nascida e consolidada através de diferentes fontes de recursos provenientes do povo brasileiro, como o imposto de renda, o PIS/PASEP (Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e, atualmente, o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), utilizados para financiar diversos setores produtivos que possuem grandes implicações no território nacional.

A grandeza alcançada pela instituição ao longo de 50 anos (1952 – 2002), abrindo um enorme leque setorial com possibilidades de financiamentos a partir dos volumosos recursos do banco. Com a soma de R\$500 bilhões desembolsados nos 50 anos fica clara a posição do BNDES como um dos principais instrumentos do ordenamento territorial.

O fato de ser uma instituição definida como a principal promotora do desenvolvimento do Brasil, bem como a fonte dos principais programas de ordenamento territorial, como o “Avança Brasil” e o “Programa de Aceleração do Crescimento”, que busca concomitante o desenvolvimento e a diminuição das desigualdades regionais.

Contudo, no decorrer dos 50 anos, as transformações não foram muito significativas quando comparamos a desconcentração dos investimentos e diminuição das disparidades espaciais. Do total desembolsado pelo banco estatal, no referido período, o estado de São Paulo foi o grande beneficiário, respondendo sozinho com 30% do total. Não é por acaso que o estado se apresentou como o grande concentrador da principal região brasileira (Sudeste) nas cinco décadas. Essa concentração paulista torna-se ainda mais efetiva quando percebemos que o Rio de Janeiro, segundo lugar nos

financiamentos totais, concentrou 12% dos recursos do BNDES. Esses dois estados, somados ao estado de Minas Gerais, terceiro colocado, com 11%, sublinham à forte concentração da região sudeste. Com 9% dos financiamentos, o estado da Bahia apresentou-se como uma espécie de *outdoor* da região nordeste, sendo claramente um dos estados que apresentou o maior grau de concentração no interior de sua própria região. Pernambuco, que apareceu em segundo lugar na região nordeste, é o único que alcançou a taxa de 2%, deixando apenas 1% para cada um dos outros estados, escamoteando, dessa maneira, a noção de desconcentração regional (SILVA Jr. (2009).

Por fim, as regiões norte e centro oeste ficaram restritas a determinados empreendimentos ou setor econômico. A região norte recebe investimentos muito concentrados, principalmente nos setores de infra estrutura como grandes hidrelétricas, que possuem um custo social bem elevado. Já a região centro oeste possui uma dependência crônica do setor agropecuário, pois, quando por motivos diversos - climáticos, por exemplo – este setor sofre algum dano, os volumes destinados à região imediatamente tornam-se diminutos. Além da concentração regional, ocorre também uma concentração setorial, que não recebe atenção do poder público para que possa ser revertida.

### **A Manutenção da Concentração**

O ano de 2002 foi um marco na história política do Brasil com a eleição de Luiz Inácio “Lula” da Silva, um símbolo da classe proletária no país. Além do reforço na democracia brasileira o novo período era desenhado através de uma nova perspectiva econômica e social, haja vista a grande presença de ideólogos que defendiam idéias desenvolvimentistas através do fortalecimento do Estado em tais políticas. A indicação do economista e professor Carlos Lessa para a presidência do BNDES foi um dos principais indicadores das transformações que eram propostas, apesar da mudança no comando do banco em 2005. Esta transformação foi seguida por mudanças na organização interna da instituição, “resultado de uma nova visão de modelo de banco de desenvolvimento” (BNDES, Relatório Anual, p. 28, 2005).

Em um período de doze anos com políticas neoliberais (1990 – 2002), houve ênfase na abertura econômica e na diminuição do poder do Estado brasileiro. Esta ênfase ocorreu através do processo de privatizações, onde o BNDES configurou-se também como peça chave, por vezes financiando futuros compradores. Com a eleição

de 2002 e o discurso de um “novo” desenvolvimento criou-se grande apreensão nos principais atores do país.

Contudo, no BNDES ocorreu uma diminuição no total de investimentos desembolsados no primeiro ano do novo governo. Em 2003 foram desembolsados cerca de R\$34 bilhões, ou seja, valor abaixo dos R\$46 bilhões em 2002 e dos R\$36 bilhões nos anos de 2001 e 2000. Nesta primeira mudança, entre 2002 e 2003, o setor mais afetado foi o de infra estrutura com uma variação negativa de 27%, seguido do setor de educação e saúde com variação negativa de 11%. Já no aspecto regional, a concentração manteve-se no mesmo padrão, ou seja, investimentos que priorizavam a denominada região concentrada (SANTOS, 2000). Observe a tabela a seguir:

**Desembolsos do BNDES por regiões brasileiras (em R\$ mil).**

<b>Regiões</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Norte</b>	859.696 / 3%	1.880.842 / 5%	712.056 / 2%
<b>Nordeste</b>	3.334.224 / 13%	3.783.724 / 10%	3.112.239 / 9%
<b>Sudeste</b>	14.493.742 / 57%	23.073.648 / 62%	20.036.124 / 60%
<b>Sul</b>	4.825.463 / 19%	6.091.783 / 16%	6.841.930 / 21%
<b>Centro-Oeste</b>	1.703.399 / 7%	2.589.274 / 7%	2.831.241 / 8%

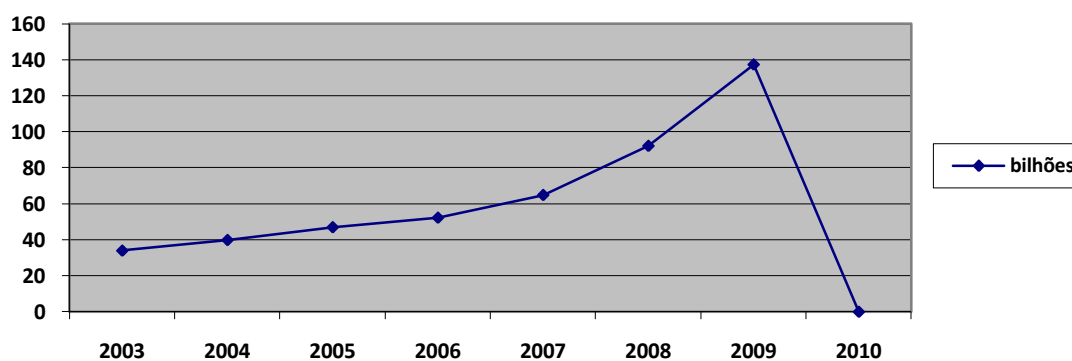
Fonte: Relatório Anual do BNDES – 2003.

A tabela apresenta a região concentrada (sudeste e sul) com 76% dos investimentos em 2001, 78% em 2002 e com 80% em 2003, corroborando com a concentração espacial. Já a região nordeste, ícone da desigualdade no Brasil e pólo dos discursos de desconcentração sócio-econômica, sofreu perda, mesmo que pequena. Já a região centro-oeste mostrou-se a mais equilibrada ao longo desses três anos, clarificando uma íntima relação com o setor agropecuário.

Nos anos subseqüentes o valor dos desembolsos seguiu um padrão de crescimento, mesmo em anos de menor crescimento da economia brasileira, ou mesmo no período da crise internacional entre 2008 e 2009. Neste aspecto a prática se igualava

ao discurso fazendo com que um dos principais indutores do financiamento econômico e social aumentasse sua participação na grande diversidade de setores econômicos. Cabe mencionar, que os retornos dos investimentos do BNDES também batiam recordes no montante de capital acumulado pela instituição. Desta maneira, o banco foi um dos principais articuladores do Programa de Aceleração da Economia (PAC), principal programa do governo federal na consecução de um desenvolvimento econômico gradativo e sustentável. A tabela a seguir apresenta a evolução dos desembolsos do BNDES no período estudado.

**Desembolsos do BNDES no período 2002 – 2010 (em bilhões).**



Fonte: Relatório Anual do BNDES (2003 – 2009)

Apesar do elevado crescimento nos valores desembolsados pela instituição, a desconcentração produtiva manteve-se tímida, sem maiores transformações com os períodos anteriores. A manutenção desta estrutura é sempre apoiada no argumento dos setores produtivos, com ênfase ao setor industrial. No biênio 2004 / 2005 o volume de investimentos para o setor industrial possuiu uma variação positiva de 49%, configurando-se com cerca de 50% dos desembolsos do BNDES em 2005. Os setores de comércio/serviços obteve variação positiva de 22% seguido pelo setor de infraestrutura com variação positiva de 13%. O único setor, dentre os principais, que retrocedeu foi o agropecuário com variação negativa de 41%. Tal variação negativa refletiu diretamente nos volumes destinados a região centro-oeste, como explicitado no relatório de 2004: “Quanto à região Centro-Oeste, a explicação para a queda nas



aprovações também deve ser atribuída às condições climáticas adversas, que reduziram fortemente os investimentos da região.” (BNDES, Relatório Anual. p 24, 2004).

O sudeste que, historicamente, sempre foi a região mais privilegiada no volume dos investimentos e por isso possui um maior peso na estrutura industrial do país, continuou a liderar os desembolsos do banco neste período. Desta forma, a região sudeste obteve efetivo crescimento de investimentos, saindo dos R\$21 bilhões em 2004 para R\$28,7 bilhões em 2005, representando uma variação positiva de 35%. Na mesma toada apresentou-se a região sul; enquanto em 2004 a região foi beneficiada com R\$8,7 bilhões em 2005 obteve a soma de cerca de R\$10 bilhões, ou seja, variação positiva de 10%. Já as regiões norte e centro-oeste obtiveram variações negativas de 17% e 37%, respectivamente. Como já referido, este desempenho, principalmente da região centro-oeste deixa claro a dependência desta área com o setor agropecuário.

Contudo foi significativa a variação positiva da região nordeste em 39%, a maior registrada neste período. A região saltou de R\$2,5 bilhões em 2004 para R\$3,9 bilhões em 2005. Neste caso, podemos observar uma perspectiva de transformação, ainda que incipiente e, sobretudo, já registrada em períodos anteriores. Em estudos anteriores (SILVA Jr., 2009) tal crescimento já foi observado, todavia, a sua manutenção não perdurou mais do que alguns poucos anos. Além disso, ocorreu significativa concentração no interior da região, como é o caso do estado da Bahia que sempre acumulou mais da metade dos investimentos direcionados para a referida região.

O padrão de investimentos segue praticamente o mesmo, talvez com o setor de infra estrutura caracterizando a principal transformação, haja vista o seu efetivo incremento, praticamente igualando-se ao setor industrial no volume de desembolsos (NASSIF, 2006). O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) configura-se como instrumento condutor do crescimento deste setor, sendo dividido nas seguintes áreas: Energia, Logística, Social & Urbano e Administração Pública. Foi também através do PAC o maior incremento de investimentos inter regionais, respondendo com 10% de todo o investimento diretamente relacionado com o PAC. Cabe ressaltar, que no ano de 2008 do total de R\$92 bilhões desembolsados pelo BNDES R\$23 bilhões estavam diretamente relacionados com o Programa de Aceleração da Economia.

Nos três últimos anos de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva as conformações regionais pouco foram alteradas. Este fato iluminou o descompasso entre os discursos desenvolvimentistas e a prática de uma das principais instituições com

função de desenvolvimento regional igualitário, como pode ser observado na tabela a seguir.

**Desembolsos do BNDES no período 2008 – 2010 (em bilhões e %).**

<b>Regiões</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Norte</b>	5.345.289 / 5%	11.267.003 / 8%	11.748.089 / 7%
<b>Nordeste</b>	7.600.345 / 9%	22.102.188 / 16%	17.211.537 / 10%
<b>Sudeste</b>	51.647.345 / 56%	71.720.571 / 52%	97.971.472 / 58%
<b>Sul</b>	17.457.201 / 19%	20.969.817 / 16%	30.126.402 / 18%
<b>Centro Oeste</b>	9.902.473 / 10%	10.712.520 / 7%	11.367.289 / 7%

Fonte: Boletim Trimestral do BNDES – 2009 / 2010

As informações clarificam a manutenção de uma configuração espacial concentrada, mesmo com um significativo aumento dos investimentos em setores como o de infra-estrutura. Contudo, o setor industrial continua a liderar o total de desembolsos do BNDES. A região concentrada, a mais importante no processo produtivo industrial, mantém uma elevada porcentagem de investimentos, tendo no ano de 2009 a menor concentração com 68% dos desembolsos do banco. Foi também neste ano que a região nordeste atingiu a maior quantidade de investimentos, igualando-se, percentualmente, a região sul. Cabe ressaltar, que entre os financiamentos para a região nordeste, destaca-se a linha de crédito para o GASENE, que formado por uma ligação de gasodutos entre as regiões nordeste e sudeste.

Já no ano de 2010, os investimentos para a região concentrada atingem um elevado patamar, resultando no retorno, já anunciado, da região nordeste para um volume inferior ao da região sul. Já as regiões centro oeste e norte são tradicionalmente dependentes de alguns setores, como o agropecuário e o de energia, respectivamente.

## **Considerações Finais**

O Brasil possui a tradição de pensar o seu desenvolvimento, prioritariamente, nos grandes projetos nacionais, negligenciando que, muitas vezes, a grandiosidade do desenvolvimento poderia ser pensada a partir de soluções consideradas pequenas, porém muito mais igualitárias. Os grandes projetos nacionais transformaram-se muitas vezes em uma territorialidade alienígena, apropriada por seletivos grupos econômicos (Santos, 2000). Na maioria das vezes quem se beneficia desses grandes projetos são unicamente as grandes corporações, seja do setor de mineração, química, celulose ou mesmo as empreiteiras, que lucram valores exorbitantes a partir da demanda criada e dos créditos disponibilizados.

O período analisado (2003 – 2010) de investimentos do BNDES ressalta a manutenção territorial construída ao longo de mais de 50 anos de atuação da instituição. Mesmo com toda a transformação política ocorrida no período, com ênfases no aumento da participação do estado na política social e econômica do país, a configuração espacial manteve-se a mesma. A desconcentração econômica ainda não ocorreu e a instituição que possui uma real importância na indução do desenvolvimento do Brasil mostra-se ainda ineficiente no papel de propor novas configurações regionais. Tal ineficiência é sublinhada quando, repetidamente, é indicado nos estudos do BNDES (relatórios anuais, boletins, informes, dentre outros) a sua função de descentralização dos investimentos, como é descrito na seguinte ideia: “Além disso, o banco deve ser um instrumento democrático de crédito, acessível também às micro, pequenas e médias empresas e às regiões menos favorecidas do país, de modo que possa ser efetivamente o “Banco do Desenvolvimento de Todos os Brasileiros”.” (BNDES. Relatório Anual. p. 28, 2005).

Outra análise que cabe aprofundamento são os atores que mais se beneficiam com os investimentos, bem como a ampliação da atuação do banco. Iniciado somente como indutor de restritas áreas, atualmente o BNDES possui um leque de investimentos que ultrapassam as fronteiras territoriais brasileiras, possuindo inclusive, escritório em Montevideo, capital do Uruguay e do Mercosul.

A Geografia não deve negligenciar a análise de importantes atores, como o BNDES, na construção de um modelo de ordenamento territorial do Brasil extremamente seletivo, direcionado basicamente para os detentores de poder político e econômico. Por isso, é de fundamental importância procurar entender essa geografia do

poder, de maneira que, com consciência, busquem-se alternativas de desenvolvimentos sócio espaciais mais igualitários.

**Bibliografia:**

BNDES. Relatório Anual. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual. Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual. Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. *Relatório Anual*. Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. *Boletim Trimestral*. Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico. Rio de Janeiro, n 1, 2007.

\_\_\_\_\_. *Boletim Trimestral*. Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico. Rio de Janeiro, n 6, 2009.

\_\_\_\_\_. *Boletim Trimestral*. Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico. Rio de Janeiro, n 10, 2010.

LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

NASSIF, André. *Há evidências de desindustrialização no Brasil?* BNDES, textos para discussão, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro / São Paulo: Record, 2000).

SILVA JR. BNDES: 50 anos de ordenamento do território brasileiro. In: SILVEIRA, M; LAMOSO, L; MOURÃO, P.(org). *Questões Nacionais e Regionais*. S. P.: Expressão Popular: Unesp, 2009.