

Contribuição do BNDES na promoção do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste: reflexões para o planejamento

Cláudio Figueiredo Coelho Leal
Ana Christina Moreno Maia Barbosa
Luiz Antonio Pazos Moraes
William George Lopes Saab

8

Contribuição do BNDES na promoção do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste – reflexões para o planejamento

CLÁUDIO FIGUEIREDO COELHO LEAL
ANA CHRISTINA MORENO MAIA BARBOSA
LUIZ ANTONIO PAZOS MORAES
WILLIAM GEORGE LOPES SAAB

RESUMO

O presente trabalho objetiva traçar um breve panorama acerca da contribuição e participação do BNDES no âmbito dos esforços empreendidos pelo governo federal em prol do fomento e da implantação de polos de desenvolvimento na Região Nordeste, cujo dinamismo é ancorado por projetos estruturantes de diversos segmentos, tais como em infraestrutura, petróleo, gás e naval. Sob esse aspecto, o BNDES cumpre sua missão como banco de desenvolvimento, atuando também de forma complementar a seu papel de órgão financiador, participando de ações de coordenação, articulação e concertação em torno do desenvolvimento sustentável e inclusivo da região. A participação relativa crescente dos desembolsos do BNDES para a Região Nordeste nos últimos anos demonstra o firme compromisso do Banco na promoção das ações de planejamento do desenvolvimento regional, contribuindo assim sobremaneira na redução de desequilíbrios regionais.

ABSTRACT

This essay aims at outlining a brief overview of the BNDES' contribution and participation within the scope of the efforts made by the federal government to advance and implement development hubs in the Northeast Region, whose dynamics are based on structuring projects in several segments, including in infrastructure, oil, gas and shipping. In this regard, the BNDES has fulfilled its mission as a development bank, also complementing its role as a financier, participating in the coordination, articulation and consultation efforts to foster inclusive and sustainable development in the region. The relative increasing participation of the BNDES' disbursements to the Northeast Region in the last few years is proof of the Bank's strong commitment to promoting efforts in regional development planning, greatly contributing to reducing regional inequalities.

INTRODUÇÃO

Ampliar e aprimorar a atuação no Nordeste e trabalhar os desníveis do desenvolvimento regional brasileiro demandam reflexão sobre como o BNDES enxerga e se faz presente na segunda região mais populosa do país.

Essa reflexão se dá no contexto de retomada de políticas de desenvolvimento e de discussão do papel do Estado no plane-

jamento e na organização e disponibilização de instrumentos para viabilizar transformações econômicas e sociais, já incorporando a crescente necessidade de transparência e articulação entre governo e sociedade civil.

Para o planejamento, um dos requisitos é a capacidade de leitura sistemática da realidade, visando a sua compreensão e à proposição de alternativas e ações que promovam mudanças no sentido desejado.

Do ponto de vista instrumental, como principal banco de desenvolvimento do país – com a função clássica de financiador de investimentos de longo prazo –, o BNDES disponibiliza um conjunto de produtos para apoio financeiro que garantem crédito para os setores público e privado e complementam outras políticas e iniciativas governamentais de desenvolvimento.

Este artigo propõe, como um dos pontos de partida para a reflexão, uma análise exploratória sobre o perfil mais recente da presença do BNDES na Região Nordeste a partir dos apoios financeiros concedidos e, também, sobre sua atuação institucional complementar – na articulação de parcerias, na produção de conhecimento e no fomento a novos negócios e modelos de desenvolvimento.

A partir dessa visão de conjunto, cuja análise deve ser aprofundada no contexto do espaço geográfico nordestino e nacional, muito mais complexo do que um simples recorte físico, o desafio institucional é revisitar políticas, estratégias, instrumentos e parcerias para avaliar se o BNDES pode fortalecer e reorientar sua atuação, contribuindo mais intensamente para a promoção do desenvolvimento regional sustentável.

UMA ABORDAGEM SOBRE A ATUAÇÃO DO BNDES NA REGIÃO NORDESTE

Inicialmente, trazemos à baila a participação dos desembolsos agregados do BNDES na Região Nordeste em relação a

seus desembolsos totais. Uma leitura possível é a correlação dos desembolsos com o indicador do Produto Interno Bruto (PIB) regional. Isto é, qual a presença relativa do BNDES no Nordeste *vis-à-vis* a demanda potencial por crédito gerada pelas atividades econômicas agregadas da região, tendo o PIB como aproximação.

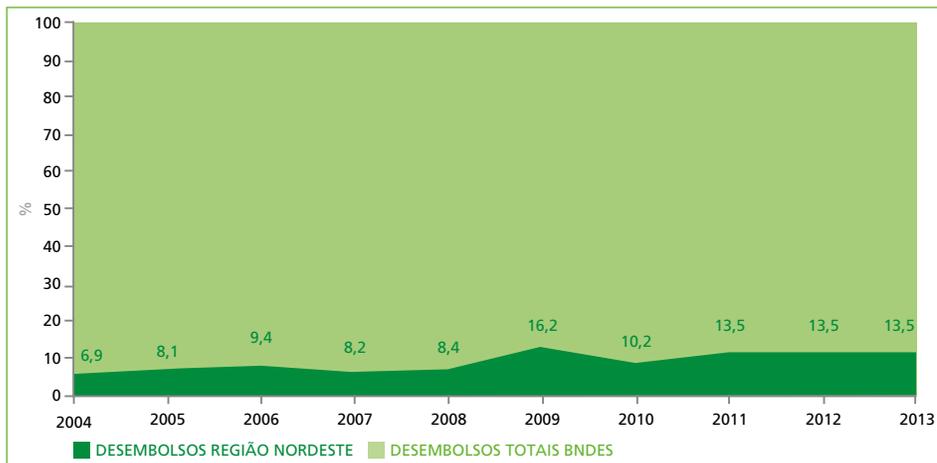
De fato, o BNDES vem envidando esforços para aumentar a participação de seus desembolsos na Região Nordeste – tendo como uma das referências a proporcionalidade com a contribuição de cada uma das regiões brasileiras para a formação do PIB – uma das diretrizes do planejamento estratégico do Banco no que diz respeito ao desenvolvimento regional.

A partir de 2008, o BNDES expandiu a utilização do seu Programa de Dinamização Regional (PDR) para abarcar a Região Nordeste, conferindo aos projetos lá presentes incentivos de aumento nos níveis de participação do Banco nos financiamentos e condições diferenciadas para oferta de garantias.

Os desembolsos alcançados nos últimos anos sinalizam, conforme verificado nos gráficos 1 e 2 a seguir, que o esforço do Banco é traduzido pelo aumento e consolidação de sua participação em desembolsos na Região Nordeste, passando de 6,9%, em 2004, para um patamar contínuo de 13,5%, a partir do ano de 2011, com exceção do ano de 2009, que atingiu a marca dos 16%, influenciado pelo processamento da liberação de crédito de R\$ 10 bilhões para a Refinaria Abreu e Lima, situada no Complexo Industrial e Portuário de Suape.

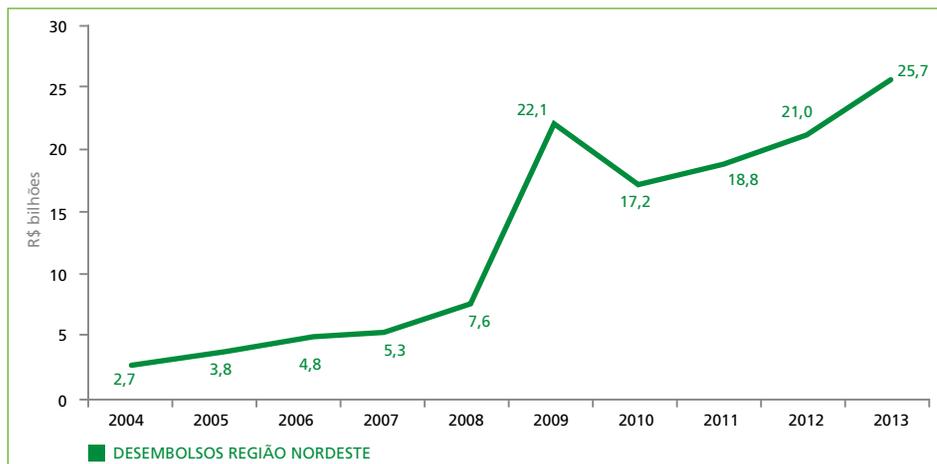
O desafio, entretanto, não deve ficar apenas em melhor atender à demanda já estabelecida por apoio financeiro, o que poderia resultar apenas na manutenção dos desníveis regionais atuais e em um baixo grau de contribuição para transformações econômicas e sociais mais estruturantes.

GRÁFICO 1 Participação da Região Nordeste nos desembolsos totais do BNDES, 2004-2013 (em %)



Fonte: BNDES.

GRÁFICO 2 Evolução dos desembolsos do BNDES para a Região Nordeste, 2004-2013 (em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES.

A leitura da participação do BNDES no financiamento deve também ser explorada considerando a desagregação por seto-

res da economia (produção, infraestrutura, social, ambiental), respectivos perfis de investimentos para sua dinamização e, principalmente, quais os instrumentos mais adequados para fazer frente às demandas por apoio financeiro. Ela deve considerar, também, que o BNDES não é a única fonte de recursos disponível para investimentos na região. Ao contrário, o Banco deve fazer uma composição com outras fontes e instituições de financiamento e contribuir para alavancar novos recursos para os investimentos regionais.

Do ponto de vista do perfil setorial e de investimentos mais estruturantes, observa-se nos últimos anos que projetos importantes, muitos deles fruto de decisões governamentais, estão acontecendo e alterando o tecido produtivo e social de partes do território nordestino.

Destacam-se o polo petroquímico de Suape, que envolve um complexo industrial em uma das três metrópoles da região, e o eixo logístico a ser consolidado com a ferrovia Transnordestina, cujas áreas de influência direta e indireta abrangem três Estados nordestinos e interliga portos estratégicos; além de aeroportos, usinas e parques geradores de eletricidade, os quais contam com o apoio financeiro do BNDES. Outro destaque de investimento governamental é a transposição do Rio São Francisco.

Então, somadas às medidas do PDR, os níveis de participação da Região Nordeste nos desembolsos do Banco nos últimos anos são impulsionados pelos grandes projetos de investimento em implantação, cujo apoio, por sua vez, vai ao encontro de outras duas diretrizes estratégicas do BNDES: a expansão da infraestrutura e o aumento da competitividade do setor produtivo.

Em virtude de seu escopo de atuação, muito mais amplo que o apoio aos grandes projetos setoriais, é interessante analisar outras frentes de investimentos apoiados pelo Banco. São investimentos fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões – econômica, social e am-

biental –, mas que, por não mobilizarem volumes tão significativos de recursos, ficam “diluídos” em uma análise focada na métrica agregada de desembolso.

O BNDES também apoia investimentos em setores menos intensivos em capital, em projetos de menor escala, em elos de cadeias produtivas de extrema relevância, em clientes de menor porte, em públicos de maior vulnerabilidade social e em setores de maior dinamismo e risco, como inovação e meio ambiente. Estão disponíveis para essa atuação diferentes instrumentos: o Cartão BNDES, microcrédito produtivo, linhas e programas específicos para inovação, meio ambiente e investimentos sociais, recursos não reembolsáveis, a participação em fundos de renda variável, a prestação de garantias etc.

Assim, foi selecionada uma amostra de atuação do Banco na Região Nordeste, destacando não só os valores de desembolso, mas também o número de operações realizadas em um determinado período. Para uma correlação mais detalhada, as operações foram organizadas pelo mosaico de áreas operacionais do BNDES que atuam na região, as quais são responsáveis pelos investimentos setoriais e operam os diferentes instrumentos financeiros – desde investimentos na agricultura familiar e inclusão produtiva (AGRIS), até a estruturação de operações de meio ambiente (AMA), passando por financiamento às micro, pequenas e médias empresas (MPME) e à aquisição de máquinas e equipamentos (AOI), pela exportação (AEX) e por obras e inversões nos segmentos do setor público e de infraestrutura urbana (AS), logística e energia (AIE), indústria de base (AIB), indústria de transformação e economia criativa (AI), além de investimentos em inovação, socioambiental e, ainda, em pesquisas e estudos (APE), transversais a todas as áreas.

O enfoque setorial de atuação dessas áreas foi detalhado, cada um, em outros capítulos deste livro, e a questão posta agora é analisar a composição do perfil da presença do BNDES

na região. O período selecionado abrange as operações ativas (em enquadramento, enquadradas, em análise, aprovadas e contratadas), considerada a data-base de 28 de março de 2014, conforme representadas a seguir:

TABELA 1 Operações ativas na Região Nordeste, por área (todos os níveis, exceto perspectiva) – posição em 28.3.2014

Área	Nº de subcréditos ativos	Total a desembolsar (R\$ milhões)
AEX	16	60,785
AGRIS	39	307,566
AI	88	4.675,371
AIB	153	14.506,566
AIE	545	15.505,338
AMA	8	83,839
AOI	4.785	2.283,629
AP (carta-consulta)	6	1.181,265
APE	1	2,262
AS	96	8.587,784
Total geral	5.737	47.194,405

Fonte: BNDES.

Destacam-se os expressivos valores de investimentos no setor de saneamento e em obras públicas – 18,2% do total, e a pequena participação em operações de setores exportadores na região, além do esforço de fomento a alguns temas e a interlocução direta com públicos específicos – inclusão social, agricultura familiar e meio ambiente, cujos valores médios de operação situam-se na ordem de R\$ 10 milhões. Chamam a atenção a concentração dos desembolsos nas áreas ditas industriais e de infraestrutura – 73,5% do total – e a quantidade das operações dos produtos automáticos, voltadas para clientes de menor porte, mais capilarizadas no território e operadas pela rede parceira de agentes financeiros – 84,2% do total de operações.

Os montantes dos financiamentos a clientes de micro, pequeno e médio portes apresentaram elevação consistente (Gráfico 3,

a seguir), saindo de R\$ 900 milhões, em 2004, para alcançar R\$ 7 bilhões, em 2013. Uma abordagem mais aprofundada dessa dinâmica de crescimento poderá revelar as potencialidades regionais em termos de diversificação setorial da pauta produtiva e intensificação dos encadeamentos com os referidos projetos de investimentos motrizes que se implantaram recentemente na região, em particular nos setores petroquímico, automobilístico, celulose e papel, além de infraestrutura.

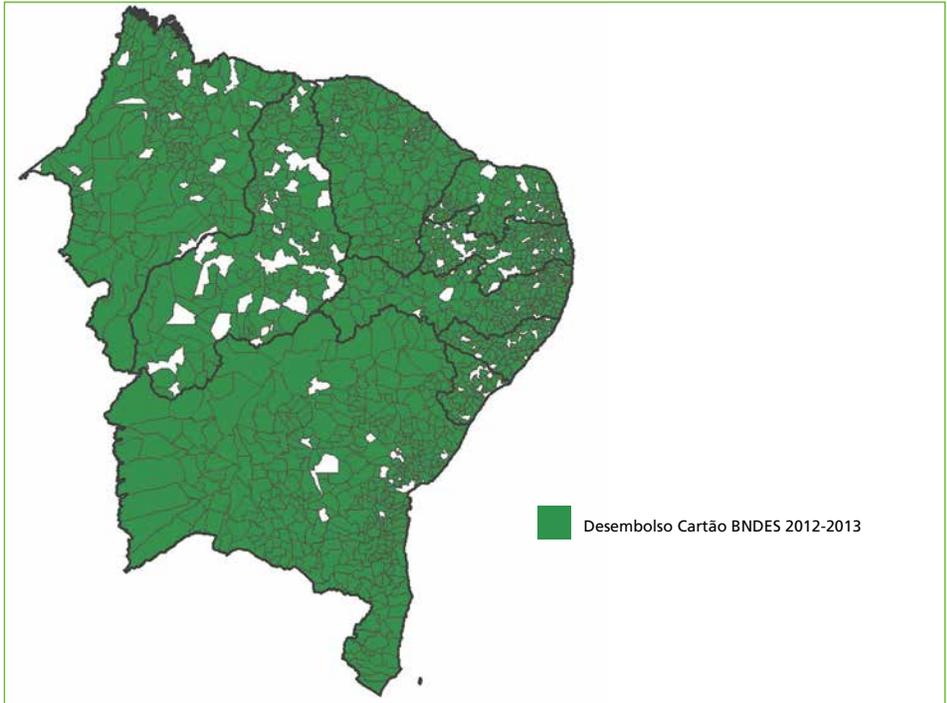
GRÁFICO 3 Desembolsos do BNDES por porte de cliente, 2008-2013 (em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES.

Dentre as operações automáticas, com o fito de ilustrar o esforço para disponibilizar instrumentos de crédito na região, também se destaca, no mapa a seguir, a cobertura do Cartão BNDES, no qual ficam patentes sua inserção e sua interiorização. Esse produto foi capaz de direcionar o crédito sem se restringir a espaços tradicionais ou grandes centros, valendo mencionar que cerca de 87% dos municípios nordestinos contam com operações realizadas por meio do referido cartão.

FIGURA 1 Cobertura do Cartão BNDES na Região Nordeste



Fonte: BNDES.

Essa análise inicial concentra-se em setores e instrumentos, estes desenhados para cada tipo de investimento e cliente. Seria interessante avançar na discussão sobre a complementaridade e a adequação dos instrumentos disponibilizados para a promoção do desenvolvimento econômico-social-ambiental da região. É importante também aprofundar a avaliação de quanto os resultados dos investimentos apoiados nos diferentes setores (individualmente e em conjunto) contribuem cumulativamente para a redução dos desníveis tanto internos, na própria região, como entre as demais regiões do país. Essa agenda de monitoramento e avaliação também é uma frente de trabalho do BNDES priorizada em seu planejamento estratégico.

O território, com diferentes escolhas de recorte,¹ é uma das possíveis abordagens organizadoras para a leitura integrada do desenvolvimento. Tanto para planejar e monitorar ações e analisar o alcance de instrumentos como para avaliar resultados, explicitando inclusive a relação de interdependência dos investimentos com outras iniciativas e agentes atuantes no local ou na região.

De fato, o Banco vem trabalhando com algumas experiências de recorte territorial sub-regional, e uma delas é o entorno de projetos, diretamente relacionada com os já mencionados investimentos estruturantes em infraestrutura e polos produtivos. Há toda uma cautela para que esses projetos não se desenvolvam a custo da região, sem lhe devolver em desenvolvimento as riquezas que dela usufruem. A proposta inclui a viabilização de novos investimentos econômicos, ambientais e sociais, a partir da nova dinâmica catalisada no entorno, procurando valorizar vocações regionais, respeitar a combinação de mudanças psicossociais da população e apoiar a participação de governos locais e sociedade na discussão de suas prioridades. Esse esforço demanda ações de fomento e intensa articulação entre diferentes escalas institucionais e parceiros, incluindo: governo, empresas, agentes financeiros, entidades de classe, movimentos sociais, núcleos de conhecimento, formação e pesquisa, parceiros executores de políticas etc.

A experiência de atuação nos entornos, somada a outras experiências de apoio a investimentos dos governos estaduais e de promoção de arranjos produtivos locais, tem proporcionado um aprendizado operacional muito importante e, também, uma reflexão sobre os limites, as oportunidades e os desafios para a atuação do BNDES na promoção do desenvolvimento regional,

¹ Político-administrativos: estados, municípios, metrópoles, microrregiões; socioeconômicos: arranjos produtivos locais (APL), entornos, complexos produtivos; ambientais e geográficos: bacias hidrográficas, sub-regiões – Zona da Mata, Agreste, Sertão, Meio-Norte etc.

sinalizando uma agenda que envolve várias frentes de trabalho internas e externas à instituição.

Destaca-se nessa agenda a importância do conhecimento e da interação com outros olhares e formas de pensar o desenvolvimento. A presença permanente do Departamento Regional no Nordeste, atuando desde 1970 com a missão precípua de participar das discussões de políticas e oportunidades de financiamento para a região, e a iniciativa deste livro são ações que ilustram o esforço do BNDES nesse sentido.

CONSIDERAÇÕES PARA UMA AGENDA DE TRABALHO

Os desníveis de desenvolvimento regional são observados, em maior ou menor medida, tanto nos países centrais como naqueles periféricos e em todos os continentes. As desigualdades devem ser reduzidas e as diversidades valorizadas e promovidas para orientar o desenvolvimento com dinamismo econômico, inclusão social e equilíbrio ambiental, a fim de que ele se processe de forma harmoniosa intra e entre as várias regiões do território nacional.

Além das cinco macrorregiões, o Brasil historicamente também é caracterizado em três grandes regiões geoeconômicas: o Centro-Sul, sobretudo industrial e polarizador; o Nordeste, com sua ênfase agropecuária; e a Amazônia, principalmente extrativista. Entre essas duas possíveis formas de regionalizar o país, o importante é sublinhar que cada uma das regiões deve ser considerada em suas singularidades, mas principalmente como parte integrante de um sistema de regiões.

O BNDES vislumbra a Região Nordeste não como uma entidade isolada, mas como parte de um todo, e encara os desníveis existentes como fato dinâmico e não estático. Daí, avalia os desafios do desenvolvimento baseando-se, sobretudo, em uma perspectiva de trajetória, atuando no presente com um olhar para o futuro.

O fato destacado neste artigo é o esforço do BNDES na direção do desenvolvimento regional sustentável e inclusivo e na quebra da invisibilidade do espaço – expressões facilmente declaradas, mas que exigem reflexão e revisão de práticas há muito estabelecidas, não só no Banco, mas nos principais agentes econômicos e sociais envolvidos com o planejamento, com a formulação de instrumentos, com a promoção e a participação direta nos investimentos para o desenvolvimento.

Descortinam-se possibilidades de mudanças, na medida em que existe a oportunidade de contextualizar e aprofundar o diagnóstico de atuação do BNDES no espaço geográfico nordestino, e interroga-se sobre como seria possível atuar de forma mais específica, articulada e complementar para tratar as questões regionais.

Embora a métrica de desembolsos seja limitada, os dados levantados sobre a presença mais recente do Banco na Região Nordeste, além do aprendizado decorrente de algumas experiências com foco no território, mostram a importância de analisar, de diferentes ângulos, como as estratégias, práticas atuais e os variados instrumentos de apoio financeiro disponíveis no BNDES estão atendendo e contribuindo para superar gargalos e promover oportunidades para o desenvolvimento.

A abordagem territorial contextualiza as operações de financiamento, permitindo qualificar melhor as discussões sobre os objetivos a serem alcançados, explicitando inclusive as possíveis complementaridades dos investimentos e a interdependência que os resultados esperados têm com iniciativas de outros agentes atuantes no território.

O Banco reconhece sua responsabilidade em contribuir para a redução dos entraves e a promoção do desenvolvimento da Região Nordeste, mas certamente não é papel do Banco, nem sua intenção, assumir o protagonismo desse desenvolvimento. É imperiosa a junção de esforços de governos locais, estaduais e

federal, dos setores produtivos e da sociedade em suas formas de representação e participação. O Banco, por vezes, pode assumir papéis complementares à função clássica de financiador, atuando como articulador ou como fomentador de novos negócios, mas nunca de forma isolada ou autônoma em relação a outros agentes.

O BNDES será um agente mais ativo e efetivo da desconcentração econômica regional e do desenvolvimento sustentável, na medida em que alinhar ainda mais sua atuação com outras políticas e iniciativas e repensar, sempre que necessário, seus instrumentos e suas práticas de atuação para a Região Nordeste.