



ISSN 2238-118X

CADERNOS CEPEC

V. 5 N.11 Novembro de 2016

Distribuição do crédito pelo Banco do Nordeste do Brasil para o setor turístico privado, no período 1998-2004

Márcia Maria de Oliveira Bezerra

Walquiria Cybelle Fernandes dos Santos

Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia



CADERNOS CEPEC

Publicação do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Pará.

Periodicidade Mensal – Volume 5 – Nº11 – Novembro de 2016

Reitor em Exercício: Horácio Shneider

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós Graduação em Exercício: Iracilda Sampaio

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Diretor: Carlos Alberto Batista Maciel

Vice Diretor: Manoel Raimundo Santana Farias

Coordenador do Mestrado e Doutorado em Economia: Ricardo Bruno Nascimento

Editores

José Raimundo Barreto Trindade - Principal

Sérgio Luis Rivero

Conselho Editorial Provisório

Armando Souza

Marcelo Diniz

Ricardo Bruno

Francisco Costa

José Trindade

Danilo Fernandes

Gilberto Marques

Sérgio Rivero

Gisalda Filgueiras

Márcia Jucá Diniz

Comentários e Submissão de artigos devem ser encaminhados ao

Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia, através do e-mail:
jrtrindade@uol.com.br

Página na Internet: <http://www.ppgeconomia.ufpa.br/>

Cadernos CEPEC

Missão e Política Editorial

Os Cadernos CEPEC constituem periódico mensal vinculado ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Sua missão precípua constitui no estabelecimento de um canal de debate e divulgação de pesquisas originais na grande área das Ciências Sociais Aplicadas, apoiada tanto nos Grupos de Pesquisa estabelecidos no PPGE, quanto em pesquisadores vinculados a organismos nacionais e internacionais. A missão dos Cadernos CEPEC se articula com a solidificação e desenvolvimento do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE), estabelecido no ICSA.

A linha editorial dos Cadernos CEPEC recepciona textos de diferentes matizes teóricas das ciências econômicas e sociais, que busquem tratar, preferencialmente, das inter-relações entre as sociedades e economias amazônicas com a brasileira e mundial, seja se utilizando de instrumentais históricos, sociológicos, estatísticos ou econométricos. A linha editorial privilegia artigos que tratem de Desenvolvimento social, econômico e ambiental, preferencialmente focados no mosaico que constitui as diferentes “Amazônias”, aceitando, porém, contribuições que, sob enfoque inovador, problematize e seja propositivo acerca do desenvolvimento brasileiro e, ou mesmo, mundial e suas implicações.

Nosso enfoque central, portanto, refere-se ao tratamento multidisciplinar dos temas referentes ao Desenvolvimento das sociedades Amazônicas, considerando que não há uma restrição dessa temática geral, na medida em que diversos temas conexos se integram. Vale observar que a Amazônia Legal Brasileira ocupa aproximadamente 5,2 milhões de Km², o que corresponde a aproximadamente 60% do território brasileiro. Por outro lado, somente a Amazônia brasileira detém, segundo o último censo, uma população de aproximadamente 23 milhões de brasileiros e constitui frente importante da expansão da acumulação capitalista não somente no Brasil, como em outros seis países da América do Sul (Colômbia, Peru, Bolívia, Guiana, Suriname, Venezuela), o que a torna uma questão central para o debate da integração sul-americana.

Instruções para submissão de trabalhos:

Os artigos em conformidade a linha editorial terão que ser submetidos aos editorialistas, em Word, com no máximo 25 laudas de extensão (incluindo notas de referência, bibliografia e anexos). Margens superior e inferior de 3,5 e direita e esquerda de 2,5. A citação de autores deverá seguir o padrão seguinte: (Autor, data, página), caso haja mais de um artigo do mesmo autor no mesmo ano deve-se usar letras minúsculas ao lado da data para fazer a diferenciação, exemplo: (Rivero, 2011, p. 65 ou Rivero, 2011a, p. 65). Os autores devem fornecer currículo resumido. O artigo deverá vir obrigatoriamente acompanhado de Resumo de até no máximo 25 linhas e o respectivo Abstract, palavras-chaves e Classificação JEL (Journal of Economic Literature).

Distribuição do crédito pelo Banco do Nordeste do Brasil para o setor turístico privado, no período 1998-2004

Marcia Maria¹

RESUMO

O artigo examina a distribuição geográfica do crédito pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com recursos do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), para o setor turístico privado nordestino no período 1998-2004, que corresponde à fase de maturação de parte significativa dos investimentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR I) na região. Em seus critérios de alocação, o BNB procedeu, pelo menos em parte, de acordo com a literatura que justifica a existência de um banco público, ao evitar que as grandes economias da região absorvessem parcela excessiva do crédito ofertado.

Palavras-chaves: Política Regional; Instituição Financeira; Crédito Dirigido; Desenvolvimento; Turismo.

JEL: 01; 018; 02; 029

Distribution of credit by the Banco do Nordeste do Brasil for the private tourism sector in the period 1998-2004

ABSTRACT

This article aims to examine the geographic distribution of credit by Banco do Nordeste do Brasil (BNB) with Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE) for the northeastern private tourism sector in the period 1998-2004, which is the maturity stage of meaningful part of the investments of Programa de Desenvolvimento do Turismo I (PRODETUR I) in the region. In its allocation criteria, the BNB performed, at least partially, in accordance with those ones of the development literature to a public bank, thus avoiding the trend of the great regional economies to absorb an excessive share of driven credit.

Key words: Tourism, Directed Credit, Financial Institution, Regional Policy, Development.

¹ Professora do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPECO-UFRN).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O PAPEL DO BANCO PÚBLICO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ...	8
3. BANCOS PÚBLICOS DE FOMENTO: O CASO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL	13
4. A DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO PARA O SETOR TURÍSTICO NO NORDESTE COM RECURSOS DO FNE.....	18
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26

1. INTRODUÇÃO

A história econômica recente do Nordeste revela que a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE -, órgão operador do Estado brasileiro criado em 1959, para promover mudanças estruturais na economia da região, teve por base o diagnóstico proposto pelo documento conhecido como Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, de 1958. Mas, a sugestão contida no GTDN, de criação de um polo autônomo manufatureiro no Nordeste, não foi levada a efeito pela SUDENE; com a adoção de políticas de incentivos fiscais e financeiros estruturou-se, em seu lugar, uma política de integração que favoreceu também os interesses dos grandes monopólios industriais, cujas bases de operação encontravam-se localizadas nas regiões mais ricas do país (Oliveira, 1981).

Esta articulação afastou a ameaça de crescente aumento da polarização entre as regiões, identificada no GTDN, causadas pela estagnação nordestina e pelo dinamismo acentuado da economia do Centro-Sul do país. Entre os anos sessenta e início da década de noventa, a estrutura produtiva do Nordeste foi alterada, com as atividades agropecuárias tendo seu peso reduzido, a urbanização avançada e o perfil da indústria modificado (com o aumento da participação relativa da produção de bens intermediários frente à produção de bens não duráveis de consumo). O financiamento dessa indústria contou com a intensa participação da SUDENE, que através do mecanismo de incentivos fiscais, denominado 34/18-FINOR, dirigiu a maior parte dos recursos para as empresas produtoras de insumos (Araújo, 2002).

Contudo, os anos noventa se caracterizaram pelo fim do padrão dominante de ação do Estado brasileiro, que nas últimas décadas promovera a coordenação de interesses dos grandes blocos de capitais em favor da industrialização do país, atuando inclusive com suas empresas estatais ao lado do capital estrangeiro e do capital privado nacional. A redefinição de seu papel na economia foi influenciada, entre outros fatores, pelos ajustes feitos para enfrentar a interrupção dos fluxos de financiamento externo nos anos oitenta e pela restrição da capacidade de investimento do setor público que provocou. No Governo Collor iniciou-se uma intensa modificação na atuação do Estado, que foi consolidada ao longo da década de noventa por um rápido processo de abertura comercial e financeira da economia brasileira (Carneiro, 2002).

Essa mudança teve consequências sobre a política de desenvolvimento regional, pois, por um lado, como observa Haddad (1996, p. 133), “a crise fiscal e financeira impossibilitou o ordenamento das políticas regionais” e por outro, os governos passaram a privilegiar os “focos de competitividade e dinamismo” para realizar suas despesas de investimentos (Araújo, 1999, p. 154).

É nesse contexto de grandes mudanças institucionais, no qual o planejamento em base regional cede espaço para as políticas focalizadas de fomento do Estado, que é elaborado o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR, cuja implantação, em 1994, contou com o apoio da SUDENE. O Programa foi uma iniciativa dos governos estaduais da região, mas recebeu recursos do Governo Federal, via financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES). Eles consideravam que o Nordeste detinha vantagens comparativas suficientes para tornar-se competitivo como polo de atração do turismo de massa. A atividade turística era vista como potencialmente capaz de gerar divisas, aumentar o nível de renda e emprego na região.

O PRODETUR deveria financiar os investimentos em infraestrutura pública e a melhoria na organização institucional que serviriam à estruturação do produto turístico nordestino. Sua primeira fase correspondeu ao período 1994/2004 e o aporte de recursos foi feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - que emprestaram 50% do valor do investimento, repassado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) -, e pelos governos nordestinos (que cobriram os 50% restante), financiados pelo BNDES. Esperava-se que tais gastos despertassem o interesse do capital privado para investir na região, melhorando sua oferta de equipamentos turísticos, indispensável à atração de visitantes brasileiros e estrangeiros.

Os governos nordestinos, que atribuíram ao turismo à capacidade de promover transformações estruturais em suas respectivas economias, puderam contar com o BNB. Ele assumiu um papel crucial para viabilizar essas mudanças, operando tanto na qualidade de agente repassador dos recursos do BID e BNDES para financiar a infraestrutura turística pública, quanto na função de prestador para os negócios turísticos privados (BNDES, 1999, p. 2).

A época das operações de financiamento do PRODETUR coincidiria com o crescente esvaziamento da SUDENE, e a consequente emergência do BNB como

“principal agente do governo federal na região” (Bursztyn; Cardoso; Rocha, 2010, p. 120). Essa situação, de certa forma, configuraria um retorno à origem dessa instituição, que foi criada em 1952, no Governo Vargas, para dar início ao planejamento regional no Nordeste (Valias Neto; Cosentino; 2014). Inicialmente, ela contou com recursos garantidos pela Constituição Federal. Nos anos noventa, teve acesso ao fundo constitucional garantido pela Constituição de 1988, chamado de Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, FNE, que se tornaria uma importante fonte de financiamento para suas operações de longo prazo, incluindo o crédito destinado aos negócios turísticos empreendidos pelo setor privado.

O FNE, sob a responsabilidade do BNB, contempla, além dos estados nordestinos, o norte do Espírito Santo, o norte de Minas Gerais e o Vale do Jequitinhonha. Contudo, com base nas considerações expostas acima, este trabalho tem o propósito de investigar a distribuição geográfica do crédito, lastreada nesses recursos, apenas para o setor turístico privado dos nove estados que compõem a Região Nordeste, nos anos 1998-2004. Período que corresponde à fase de maturação de parte significativa dos investimentos do PRODETUR I.

Dada a importância atribuída ao BNB no processo de fomento ao turismo na região Nordeste, o próximo item abordará a temática do financiamento em uma perspectiva teórica que incorpora também o tratamento dos bancos de fomento.

2. O PAPEL DO BANCO PÚBLICO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A importância do sistema financeiro, que inclui além dos bancos o mercado de capitais, para o desenvolvimento econômico é destacada por Paula (2014, p.87). Na visão do autor, esta perspectiva, que é central na abordagem pós-keynesiana, tem por base as considerações feitas por Keynes acerca da “relação entre financiamento, poupança e investimento”.² Ele acentua ainda, que Keynes teria feito “uma importante distinção

2 . Desde a Teoria geral, do emprego do juro e da moeda, em 1936, e em trabalhos posteriores, Keynes enfatizou que o gasto com investimento precederia a formação da poupança. Esta variável, por sua vez, seria determinada pelo nível de renda. Assim, a igualdade entre poupança e investimento seria explicada pela mudança do nível de renda, provocada pela efetivação das despesas de investimento (Paula, 2014, p.100).

entre poupança e financiamento”, destacando “o papel dos bancos na provisão de liquidez necessária para a realização de investimentos.” (Paula, 2014, p. 87), indicando que “o investimento nunca deixaria de ser realizado por falta de poupança, mas sim, por falta de financiamento” (Paula, 2014, p. 99).

Minsky (2011, p. 25) considera que a Teoria Geral é “muito claramente adequada apenas em relação a uma economia capitalista financeiramente sofisticada”, ou seja, o seu quadro de análise aborda problemas típicos de economias desenvolvidas. Todavia, a preocupação com a temática poupança/investimento e, por conseguinte, com o financiamento também recebe destaque na literatura acerca do subdesenvolvimento.

De forma geral, os autores que investigam o fenômeno do subdesenvolvimento, ao contrário da visão de Keynes na Teoria Geral, creem que a poupança precede o investimento. Contudo, há divergência quanto a escassez de poupança representar o principal entrave ao financiamento das despesas crescentes de investimento nessas economias. Um exemplo da falta de consenso acerca dessa temática pode ser visto em Myint (2010).³ Para o autor pode-se observar “com frequência que os altos riscos e as dificuldades de encontrar saídas adequadas para fundos líquidos podem ser mais importantes que a escassez genérica de poupança” (Myint, 2010, p. 152). Ele faz ainda a seguinte afirmação:

Pode-se verificar ainda que o ‘gargalo’ real frequentemente pode ser encontrado mais nas dificuldades em organizar a distribuição do crédito e em encontrar aplicações adequadas para a poupança existente que na escassez geral de poupança. Isso também se mostra no fato de que, mesmo havendo consideráveis quantidades de poupança interna, esta é normalmente utilizada para empréstimos à base de hipotecas territoriais e de joias, que trazem aos poupadores uma taxa de retorno muito mais elevada que qualquer outro tipo de investimento produtivo (Myint, 2010, p. 152).

A afirmação feita por Myint sobre as garantias colaterais típicas para tomada de empréstimos (terra e joias) nas economias subdesenvolvidas, em alguma medida, parece encontrar respaldo em aspectos ressaltados pela perspectiva estruturalista, que chama atenção para as estruturas produtivas pouco diversificadas e com baixos níveis de

3 . Neste trabalho, cujo título é “Uma interpretação do subdesenvolvimento econômico”, ele não atribui à restrição de poupança o papel que tradicionalmente lhe cabe na teoria do desenvolvimento econômico, de ser inibidora do processo de acumulação de capital nos países subdesenvolvidos (Bastos e Britto, 2010).

produtividade dessas economias. Elas são tratadas, frequentemente, como economias primário-exportadoras.

Myrdal (1965) pode servir de base à compreensão dos processos econômicos e sociais que reproduzem as condições de subdesenvolvimento, através do seu método de análise sobre o princípio da causação circular e acumulativa.⁴ Para o autor, nas cadeias causais que geram processos cumulativos, as forças de mercado operariam de forma a igualmente explicar a formação de assimetria/polarização entre as regiões de um mesmo país.⁵ Ele assinala que essa condição é sustentada também por uma cadeia de fatores, tais como migração, movimentos de capital e comércio, com destaque para o papel do sistema bancário no processo crescente de desigualdades regionais.

Na literatura que trata do desenvolvimento econômico há argumentos que sustentam a importância histórica que os bancos tiveram na superação do atraso de alguns países que se tornaram desenvolvidos, a exemplo de Gershenkron (1962)⁶. No campo teórico, a perspectiva pós-keynesiana, fundamentada nos artigos de Dow de 1982 e 1987, tem investigado a capacidade do sistema financeiro de contribuir para reforçar as diferenças nas trajetórias de desenvolvimento de regiões centrais e periféricas que fazem parte de um mesmo país. (Amado, 1999).^{7,8}

4 . O princípio da causação circular cumulativa não se restringe à explicação dos mecanismos capazes de explicar o subdesenvolvimento, este método permite igualmente oferecer um quadro das forças que podem operar para gerar um processo de desenvolvimento. Medeiros (2012), tomando por base tal princípio, considera que o desenvolvimento econômico é um processo cumulativo, no qual a acumulação de capital é acompanhada pelo progresso técnico e pela evolução institucional. Pode-se observar que a ausência desses mecanismos iterativos gera um ciclo vicioso, que mantém uma estrutura produtiva pouco diversificada e com reduzido níveis de produtividade, pois como observa Myrdal (1965, p. 63) “o fato de um baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado, em geral, por grandes desigualdades econômicas representa, por si mesmo, grande obstáculo ao progresso”.

5 . Examinando o caso da Europa, ele conclui que regiões que se industrializam se tornam mais ricas porque são favorecidas pelo desenvolvimento de economias externas e internas (o que se poderia considerar como ganhos dinâmicos de escala), enquanto “as regiões mais pobres permanecem essencialmente agrícolas” (Myrdal, 1965, p. 55).

6 . Gershenkron (1962) faz a seguinte observação: “The more backward a country, the more likely its industrialization was to proceed under some organized direction; depending on the degree of backwardness, the seat of such direction could be found in investment banks, in investment banks acting under the aegis of the state, or in bureaucratic controls” (Gershenkron, 1962, p.44).

7 . Para Amado (1999): “Dow observa as regiões centrais como caracterizadas por uma trajetória mais estável de desenvolvimento, por mercados financeiros mais desenvolvidos; por uma baixa propensão a importar e por uma trajetória de crescimento autogerada e retroalimentada. Por outro lado, as regiões periféricas são caracterizadas pelos baixos níveis de renda, pela trajetória de crescimento bastante instável, a qual basicamente é dirigida pelas exportações, pela concentração da produção em setores primários, pelo menor desenvolvimento do sistema financeiro e, em consequência, por bases mais voláteis para difusão de informações” (Amado, 1999, p. 2011).

Os níveis de atividade econômica de áreas subdesenvolvidas, caracterizadas por estruturas produtivas pouco diversificadas com baixa produtividade, costumam sofrer severas flutuações em função de diversos fatores. Ademais, a inexistência de mercados privados de crédito de longo prazo, que tende a ser um problema para um país com tais particularidades, volta-se com mais intensidade contra suas regiões periféricas. As instituições financeiras privadas que operam nessas regiões resistem a fornecer financiamento de longo prazo para os empreendimentos em decorrência do elevado grau de risco que esses empréstimos comportam. Desse modo, elas contribuem para inviabilizar mudanças na base produtiva, realimentando um círculo vicioso nessas economias que as tornariam incapazes de superar a condição de periferia.

O problema não se coloca apenas no âmbito da indústria. A realização de despesas de investimentos em ativos onerosos, tais como construção de hotéis e sistema de transporte, capazes de tornar uma destinação competitiva nos mercados domésticos e internacionais, não é algo trivial em países que não sejam desenvolvidos, conforme aborda literatura sobre o assunto. Em geral, esses países não dispõem de sistemas financeiros privados interessados em conceder crédito de longo prazo, com taxas de juros que justifiquem os riscos associados aos gastos com investimento. Nesse sentido, para retirar o gargalo que a restrição de crédito em condições minimamente adequadas representa para as inversões privadas, frequentemente, é necessário recorrer ao crédito dirigido, cuja oferta baseia-se no atendimento a critérios de alocação previamente definidos (Bennett, 1994).

Em decorrência dessas características, os bancos públicos teriam um papel relevante: estas instituições poderiam oferecer crédito de longo prazo para a

8 . Cavalcante, Crocco e Jayme JR (2006), com dados do Banco Central do Brasil e do Sisbacen, elaboraram indicadores de preferência pela liquidez dos bancos e dos tomadores de empréstimos para diferentes estados brasileiros nos anos de 1988 e 1999, e concluíram que a mesma seria mais elevada nas economias mais pobres. Tais resultados refletiriam o comportamento dos bancos e tomadores em contextos nos quais a incerteza tende a ser maior quanto “mais remota a região e mais distante estiver o prestador do tomador de recursos” (Cavalcante; Crocco; Jayme Jr, 2006, p. 301). Convém chamar atenção para os indicadores considerados para cada estado da pesquisa: **depósitos à vista/ depósitos totais** (em que o aumento do coeficiente refletiria a elevação da preferência pela liquidez do público) e **depósitos à vista/ operações de crédito** (cujo aumento do coeficiente revelaria o crescimento da preferência pela liquidez dos bancos). Esses indicadores, porém, padecem da limitação de tratar, para efeito de análise, apenas as contas do ativo e passivo dos balancetes dos bancos múltiplos do país, não contemplando no portfólio do público não bancário dessas regiões posições em propriedades imobiliárias e fundiárias, que tendem a apresentar grau de liquidez inferior às aludidas contas.

industrialização de um país ou como exposto no parágrafo acima, para financiar a montagem da infraestrutura turística. Elas funcionariam como bancos de fomento, pois poderiam ter seus recursos lastreados no poder monetário e fiscal do Estado Nacional.

A utilização dos bancos públicos para promover o desenvolvimento regional teria por base o seguinte raciocínio: os bancos privados tenderiam a operar nas regiões mais desenvolvidas, que apresentam mercados mais amplos e, portanto, mais rentáveis. Em termos regionais, um problema adicional poderia ainda ser identificado: a predisposição das regiões mais pobres perderem recursos obtidos com o desenvolvimento da atividade produtiva em seus territórios, que seriam dirigidos às regiões mais ricas, com melhores oportunidades de aplicação. Assim, os bancos públicos voltados ao desenvolvimento regional deveriam operar na direção contrária às tendências do mercado de crédito, expandindo o volume de empréstimos nas regiões mais atrasadas com o propósito de promover modificações nas estruturas produtivas de suas áreas. Na ausência dessas instituições, as forças de mercado operariam de modo a reforçar a concentração espacial da atividade econômica nas regiões mais desenvolvidas do país e em setores tradicionais, que já estavam estabelecidos. (Amado, 1999, p. 220)

No Brasil, o grande fornecedor de crédito de longo prazo às empresas tem sido o BNDES, embora o país conte com outras instituições financeiras públicas. Nos anos noventa, esse banco estruturou uma linha de financiamento voltada para conceder recursos para o setor turístico, mas na década seguinte ele perde importância relativa na concessão de crédito ao setor, sendo superado pelo Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF). Os Bancos públicos regionais, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA), também concederam crédito ao segmento. Em se tratando do Nordeste, especificamente, a fonte de recursos para o financiamento turístico privado foi o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste,

FNE.

3. BANCOS PÚBLICOS DE FOMENTO: O CASO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL

O debate sobre as características de atuação dos bancos públicos no Brasil, à medida que explora a conveniência/limitação do uso do conceito de “banco de desenvolvimento”, transita sobre questões de caráter teórico e empírico que interessam mais diretamente a esse trabalho, pois podem servir para elucidar aspectos importantes das operações dessas instituições, em particular do BNB.

No âmbito das questões propriamente teóricas, Vidotto (2010) ao explorar os determinantes das decisões empresariais de investimento destaca a supremacia das expectativas sobre as condições de liquidez da economia, observando que cabe à disponibilidade de crédito e ao custo do financiamento operarem como elementos de restrição. O exame dessa questão em um menor grau de abstração, em que aspectos históricos e institucionais servem de mediação para tratar situações concretas, implica dizer que a oferta de crédito em condições adequadas - em termos de volume, prazo e taxa de juros - embora seja um requisito importante, não seria suficiente para induzir empresários a expandir a capacidade produtiva da economia.

Com relação às questões de natureza empírica, capazes de contribuir para a temática aqui tratada, convém mencionar a existência de bancos públicos no Brasil que, em meio a mudanças institucionais e de marcos regulatórios ocorridas ao longo das últimas décadas, desenvolveram características próprias em termos de composições de passivo e de operações de financiamento típicas. Conforme, já observado, os cinco grandes bancos públicos federais são: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA).

O BNDES tornou-se o grande fornecedor de crédito de longo prazo no Brasil, atuando mais próximo do que convencionalmente costuma ser denominado de banco de desenvolvimento. Para Vidotto (2010), contudo, essa designação, que tem por critério o período de concessão de crédito, não parece apropriada para refletir as ações dessa instituição ao longo do tempo⁹. Em seu lugar, o autor propõe o emprego de um conceito

9 . Vidotto (2010, p. 79) chama atenção para a “relevância que teve o **crédito favorecido em geral**, não apenas o de longo prazo, na formação de capital do Brasil. Ainda em relação ao crédito de longo prazo, especificamente, o relevante nem sempre foi o prazo em si”. Ele observou que o BNDES em determinados períodos concedeu crédito subsidiado à expansão da capacidade produtiva (quando corrigiu

mais amplo, de bancos de fomento, o que permitiria classificar nessa categoria inclusive outros bancos públicos, pela importância que tiveram para a criação de capacidade produtiva e sustentação da atividade econômica no país, por meio da concessão de diferentes formas de financiamento e prazos de financiamento¹⁰.

Mas, ainda que se atribuam a todas essas instituições a qualidade de bancos de fomento, há outros aspectos a considerar para o tema aqui tratado. Em Carvalho e Tepassê (2005, p. 25) é possível observar que os outros quatro bancos públicos federais no Brasil – BB, CEF, BNB e BASA – partilham a característica de operarem também como bancos comerciais e múltiplos. Os autores exploram os desdobramentos dessa forma de organização: i) os recursos que constituem a base de financiamento para suas operações de crédito às pessoas físicas e jurídicas não são provenientes apenas de fontes fiscais ou parafiscais, mas, também, das poupanças e disponibilidades de agentes privados obtidas via mercado; ii) por concorrerem também com os bancos comerciais (inclusive, na captação e oferta de crédito de curto prazo), eles se deparam com despesas relativas à manutenção de agências, o que, em geral, envolve “custos operacionais significativos”. Estas questões, certamente, têm impacto nas diretrizes que conformam as ações dessas instituições, pois as mesmas também estão submetidas à lógica de administração de ativos e passivos como qualquer banco privado.

Em se tratando do BNB, especificamente, o mesmo foi criado pela Lei Federal nº 1649, de 19/07/1952,^{11,12} para desempenhar as “funções de um banco comercial, de

os valores devidos abaixo da inflação). Em períodos mais recentes, teria destinado até 15% de suas linhas de crédito à concessão de financiamento de curto prazo (capital de giro) e inclusive concedido “financiamento de curto e médio prazo ao comércio exterior” que em diversas ocasiões ultrapassou este percentual (Vidotto, 2010, p. 80).

¹⁰ . Para Vidotto (2010, p. 79): “As condições diferenciadas de crédito de curto e médio prazo, canalizadas pelos conjuntos dos BP's (bancos públicos), em volumes muito mais expressivos que o crédito especificamente de longo prazo, tiveram grande importância na sustentação da atividade econômica. Um ponto conhecido do debate de política econômica ao longo do século passado por exemplo, referia-se à capacidade de expansão autônoma do crédito do BB, que, na ótica liberal, frustrava os esforços de estabilização.”

¹¹ Informação obtida em 21/04/2016, disponível em <http://www.bnb.gov.br/web/guest/historico>

¹² Conforme expressa Araújo (2010), a Mensagem nº 363, de 23.10.1951, indica o papel que caberia ao Banco do Nordeste. Nela consta que: “A política do Governo Federal, no sentido de defender das secas as vastas extensões do Nordeste e do leste septentrional, a elas sujeitas periodicamente, e de integrar tais regiões na economia moderna, requer uma revisão, com o aperfeiçoamento, quando não superação, dos métodos tradicionais. O próprio título de 'obras contra as secas' expressa uma limitação, focalizando o problema sobretudo no ângulo de obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social”.

um banco de investimento e de um banco assistencial” (Valias Neto e Cosentino, 2014, p. 98). Os autores referindo-se ao processo de criação do banco observam que o

Banco do Nordeste surgiu, a princípio, para aplicar a grande quantidade de recursos – garantidos pela Constituição Federal e pela Lei Sarate principalmente – destinados ao combate às secas, pois as obras até então do DNOCS, não haviam solucionado os problemas da região (Valias Neto; Cosentino, 2014, p. 97)

Araújo (2010, p.48) enfatiza que o BNB implantou, inicialmente, sua carteira de crédito rural, com crédito industrial ganhando relevância apenas após o advento da SUDENE. Para o autor, se o chamado “Fundo das Secas” cumpriu um papel decisivo como fonte de financiamento das operações do BNB em seus primeiros anos, o mecanismo de incentivo fiscal denominado de 34/18¹³ passou a “representar mais de 50% dos recursos do banco, apenas mostrando enfraquecimento no início da década de 1970”, quando a partir de 1975 foi substituído pelo Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR).

Os anos oitenta, contudo, merecem ser destacados, pois como aponta Vidotto (2010, p. 81), o BNB e os demais bancos públicos no Brasil enfrentaram sérios problemas de “deterioração patrimonial e comprometimento da capacidade operacional”. Todavia, os fundos garantidos pela Constituição de 1988 contribuíram para a “revitalização” dos mesmos¹⁴. No caso específico do BNB, o Fundo Constitucional do Nordeste, FNE, assumiu uma importância decisiva. Conforme registra o relatório do banco no ano 2000, o mesmo assumira caráter estratégico para a instituição, por “balizar sua ação programática, mas também por permitir a alavancagem de outras fontes de recursos. Neste particular, o FNE funciona como contrapartida na captação de novos recursos” (BNB, 2000, p.02).

¹³ Para Gumiero (2014): “o funcionamento desse mecanismo de concessão de incentivos fiscais se baseava numa relação que envolvia três agentes: de um lado, estava a pessoa jurídica situada em qualquer parte do País que, na sua declaração do Imposto de Renda, fazia a opção por destinar até 50% de seu Imposto de Renda devido para ser aplicado em projetos industriais no Nordeste. Essa pessoa jurídica era denominada “optante”. De outro lado, situava-se o investidor, pessoa jurídica de capital nacional estabelecida no Nordeste, que desejava investir na região, valendo-se, para isso, dos recursos destinados pelos optantes para tal finalidade. Essa pessoa jurídica era denominada de “beneficiária”, e a ela caberia elaborar, implantar e desenvolver projetos no Nordeste. Por fim, na terceira ponta situava-se a SUDENE, responsável por examinar e aprovar projetos considerados prioritários para a região, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos” (Gumiero, 2014, p.13). Posteriormente, esse incentivo foi extensivo às empresas internacionais e os próprios optantes também poderiam realizar investimentos.

¹⁴ Para este autor, “O BNDES se beneficiou do FAT, o regional do Norte, Banco do Norte (BASA) - do Fundo Constitucional do Norte (FNO), além da centralização dos depósitos do FGTS na CEF” (Vidotto, 2010, p.82).

A tabela 1 mostra a relação entre valores contratados nas operações de empréstimos e o total de repasse do FNE para o Banco do Nordeste, no período 1998-2004. Nota-se que os valores das operações de empréstimos mantiveram-se abaixo dos valores repassados pelo Tesouro Nacional, com percentuais caindo sistematicamente até 2002. Em 2003, não há informação disponível, mas, no ano de 2004, o percentual de utilização dos repasses ainda foi inferior ao primeiro ano da série, 1988. Jaime Jr e Crocco (2010, p.191) observam que os baixos índices de utilização de repasse dos demais fundos constitucionais ocorreram com muita frequência no período. Para os autores, esse comportamento constituiria um indicador das preferências dos bancos públicos gestores desses fundos em direcionar, na maior parte desse período, parcela dos recursos provenientes dos mesmos para aplicações em títulos da dívida pública, que combinavam as vantagens de apresentarem elevada rentabilidade e baixo risco¹⁵.

Tabela 1- Valores contratados/repasses do Tesouro Nacional do FNE

Anos	FNE
1998	79,81
1999	61,41
2000	48,52
2001	21,03
2002	14,93
2003	n.d.
2004	75,31

Fonte: BNB, Basa e BB, *Apud* Jaime Jr e Crocco (2010, p.191)

Obs.:n.d.= não disponível

As operações de empréstimos efetivamente contratadas podem ser observadas segundo sua distribuição entre os diferentes setores da economia nordestina, registrada na tabela 2.

Percebe-se que é para o setor rural que o banco destina a maior parte dos recursos obtidos pelo FNE, no período 1998/2004. Embora se trate de um período de

¹⁵ Essas ações estratégicas seriam explicadas pela impossibilidade dos bancos concederem empréstimos às instituições públicas, determinada pela LRF (Lei de Responsabilidade fiscal), aliado ao “baixo dinamismo do setor privado”. Desse modo, “o crédito, mesmo vinculado a programas voltados para o desenvolvimento local, tem sido muito aquém do volume razoável para estimular o desenvolvimento local e, por seu turno, estimular a desconcentração”. Jaime Jr e Crocco (2010, p.191). Uma outra forma de ver essa questão é que a experiência parece revelar que, de modo geral, a disponibilidade de crédito não é suficiente para induzir às decisões empresariais de investimento, conforme assinalado por Vidotto (2010) no início dessa seção.

tempo curto, o que recomenda cautela, o potencial transformador embutido na oferta de crédito dirigido foi bastante limitado; o BNB, de modo geral, não priorizou setorialmente as atividades industriais, consideradas capazes de deslançar transformações significativas na estrutura produtiva, pois o setor rural, mesmo apresentando redução em sua participação relativa no total do crédito ofertado, continuou a receber mais empréstimos. Esta avaliação é reforçada pela inclusão das atividades relacionadas ao turismo no grupo da indústria.

Tabela 2. Distribuição setorial do crédito com recursos do FNE, no período 1998-2004, em (%)

Anos	Rural	Agroindustrial	Indúst. e Turismo	Infraestrutura	Comércio e Serviços	Total
1998	85,8	1,2	13,0	00,0	00,0	100,0
1999	78,3	0,9	20,8	00,0	00,0	100,0
2000	69,6	1,0	29,4	00,0	00,0	100,0
2001	48,6	2,1	47,6	00,0	00,0	100,0
2002	76,3	0,6	13,7	00,0	00,0	100,0
2003	45,1	2,1	43,4	00,0	00,0	100,0
2004	40,4	1,4	16,9	23,8	17,5	100,0

Fonte: BNB - Relatório de Gestão 2005.

O BNB, que foi a instituição financeira responsável por repassar os recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o PRODETUR-NE, para financiar infraestrutura turística na região, montou também linhas de crédito para atrair investimento privado ao setor, nos estados da região, no âmbito do Programa de Apoio ao turismo Regional – PROATUR, com recursos do FNE. O mesmo destinava empréstimos para pequenas, médias e grandes empresas nos mais diferentes negócios - hotelaria, transporte, restaurantes, e outras atividades que servissem de suporte ao seu desenvolvimento – em todos os estados da região Nordeste. O crédito concedido visava desde a implantação da atividade até a ampliação, modernização e melhoria de empreendimentos já em operação. Os prazos (e carências) para pagamento dos empréstimos variavam segundo o tipo de atividade financiada e as taxas de juros cobradas tinham por base o tamanho das empresas: grandes empresas pagariam juros mais elevados do que as pequenas e médias.

As operações de crédito do BNB ao setor turístico privado na região incluíam não apenas empréstimos de longo prazo, mas também o fornecimento de capital de giro das empresas instaladas.

4. A DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO PARA O SETOR TURÍSTICO NO NORDESTE COM RECURSOS DO FNE

Na oferta de crédito do BNB, os recursos do FNE deveriam ser destinados ao financiamento de diferentes programas, dentre os quais constava o PROATUR. Cada estado deveria ser contemplado com o mínimo de 4,5% do valor captado via fundo, com o limite máximo atingindo o percentual de 30%. O banco, em observância a legislação do Fundo, dirigia à região do semiárido, pelo menos 50% dos recursos obtidos. Em se tratando, especificamente, do programa de financiamento ao turismo, as empresas localizadas naquela região arcariam com custos financeiros mais baixos e poderiam usufruir de bônus de adimplência maiores que as sediadas nas outras áreas.

Para fins desse trabalho serão considerados apenas os nove estados que compõem a Região Nordeste. Todavia, deve ser ressaltado que essa região não constitui um espaço homogêneo, pois existem diferenças significativas entre suas economias, cujas evidências aparecem nas correspondentes participações dos PIBs estaduais para a formação do produto regional ao longo das últimas décadas. No período analisado, 1998-2004, o estado da Bahia contribuiu com cerca de 30% do PIB regional, enquanto a participação relativa do estado de Pernambuco foi em torno de 20%. O Ceará, com cerca de 15% de participação no PIB da região, teve o dobro da participação do estado do Maranhão, próximo de 7%.

A tabela 3 mostra que o banco concedeu crédito no período para os negócios turísticos privados localizados em todos os estados nordestinos.

Tabela 3 – Empréstimos do BNB ao setor turístico privado por estado do Nordeste, no período 1998-2004.

Estados	Valores financiados*
Alagoas	10.893.635,21
Bahia	46.289.462,41
Ceará	25.348.686,31
Maranhão	9.888.702,68
Paraíba	3.799.063,98
Pernambuco	14.520.536,39
Piauí	5.112.041,96
Rio Grande do Norte	18.684.921,64
Sergipe	27.238.160,51

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (2005).

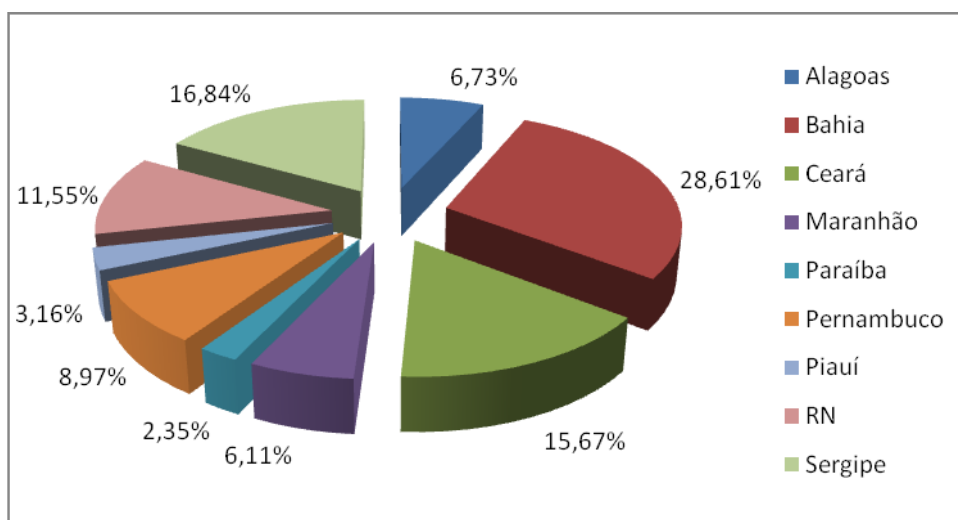
*Valores a preços de 2004, deflacionados pelo IPA-10.

Na distribuição geográfica do crédito por estado, a Bahia assumiu a primeira posição, com seus negócios turísticos privados sendo amplamente contemplados por

empréstimos concedidos pelo BNB no período. Contudo, o segundo estado mais favorecido na alocação de crédito do PROATUR foi Sergipe, com seus empreendimentos atraindo um valor de financiamento superior aos obtidos pelos estados de Pernambuco e Ceará, respectivamente, que representavam a segunda e terceira economias do Nordeste em termos de magnitude do PIB. Mesmo os negócios turísticos localizados no Rio Grande do Norte contaram com um maior valor de financiamento do BNB que os do estado de Pernambuco.

O Gráfico 1 mostra a média das participações relativas dos estados nordestinos no período considerado e deixa visível a proporção mais elevada que os negócios turísticos privados localizados nos estados da Bahia, Sergipe, Ceará e Rio Grande do Norte, respectivamente, tiveram na obtenção do crédito procedente do BNB com recursos do FNE.

Gráfico 1- Distribuição do crédito (FNE) entre os estados nordestinos, no período 1998/2004



Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (2005).

Desse modo, ainda que se considerem os valores emprestados em termos absolutos, os negócios turísticos localizados nos estados de Sergipe e Rio Grande do Norte, se destacam na posição de tomadores do crédito ofertado pelo banco. Esse fato parece contrariar, pelo menos em parte, a predisposição que as economias maiores têm de deter uma participação mais elevada no volume de financiamento concedido pelas instituições financeiras: Sergipe, que assume a oitava posição na formação do PIB regional, ficou à frente de estados como Ceará e Pernambuco - que detêm as segunda e

terceira posições, respectivamente -, e o Rio Grande do Norte, com a sexta posição no PIB da região, também conseguiu, na média, superar Pernambuco na tomada de crédito no período 1998/2004.

Contudo, a distribuição do crédito com recursos do FNE, para o setor turístico privado entre os estados nordestinos deve ser observada, também, sem o viés colocado pelo tamanho da economia. Os dados acima revelam que, mesmo quando se trata de valores absolutos, os empreendimentos localizados no estado de Sergipe se destacam no maior acesso a essa linha de financiamento que economias maiores. Mas, para melhor explorar a questão, convém examinar a alocação espacial de crédito efetuada pelo BNB, desconsiderando o efeito do tamanho do PIB estadual na concessão desses empréstimos, uma vez que as maiores economias, por frequentemente disporem de uma quantidade maior de empreendimentos turísticos, tendem a captar um maior volume de financiamento. Para se fazer a análise sem o referido viés, o montante de financiamento recebido pelo setor em cada estado deve ser dividido pelos valores de seus respectivos PIBs. A tabela 4 permite esse exame.

Tabela 4 - Posições dos estados nordestinos segundo as participações do crédito do (FNE) para o setor turístico no PIB estadual e do PIB estadual no regional, no período 1998-2004.

Estado	Crédito/PIB	PIB estadual /PIB regional
Alagoas	3ª posição	7ª posição
Bahia	5ª posição	1ª posição
Ceará	4ª posição	3ª posição
Maranhão	6ª posição	4ª posição
Paraíba	9ª posição	5ª posição
Pernambuco	8ª posição	2ª posição
Piauí	7ª posição	9ª posição
Rio Grande do Norte	2ª posição	6ª posição
Sergipe	1ª posição	8ª posição

Fontes: BNB (2005) para valores financiados e IPEADATA (2011) para os valores do PIB.

Considerando esse novo indicador, é possível observar que os negócios turísticos localizados nos estados de Sergipe e Rio Grande do Norte ocuparam a primeira e segunda posições, no acesso à linha de financiamento do BNB para o setor, com o volume de crédito dirigido para seus empreendimentos, correspondendo no período, em média, a 25,66% e 13,25% dos valores de seus PIBs, respectivamente. Os negócios turísticos estabelecidos em Alagoas obtiveram um volume de empréstimos, em proporção ao tamanho do PIB estadual, que permitiu que esse estado ocupasse o terceiro

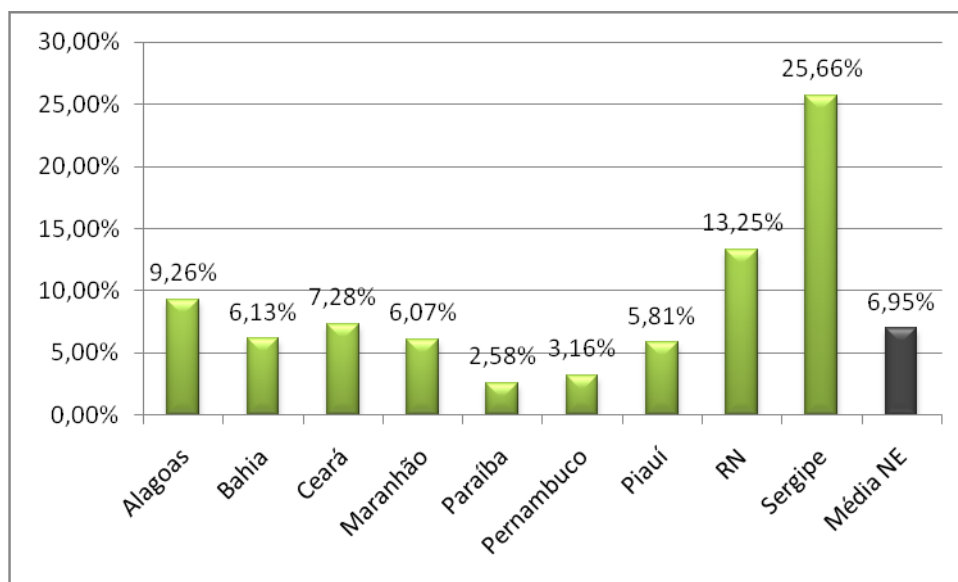
lugar, com o montante de crédito alcançando, em média, o percentual de 9,26% de seu PIB, enquanto o quarto lugar foi ocupado pelo estado do Ceará, com o total de empréstimos para o setor, representando, em média, 7,28% de seu PIB, no período considerado. Todos esses estados tiveram médias superiores à obtida pelo Nordeste, quando se considera o percentual do financiamento dirigido ao setor turístico privado na região em termos do PIB regional, em torno de 6,95%.

Em se tratando desse indicador, os demais estados nordestinos tiveram um desempenho inferior à média regional. Na Bahia, maior economia da região, o montante de financiamento com recursos do FNE para o setor turístico correspondeu, em média, a 6,13% de seu PIB no período. O percentual desse estado foi próximo ao do Maranhão, que foi de 6,07%. Enquanto o estado de Pernambuco, com a segunda maior economia do Nordeste, ocupou a penúltima posição, com o volume de crédito do BNB ao seu setor turístico privado atingindo, em média, 3,16% de seu PIB no período, ficando à frente apenas do estado da Paraíba, cujo volume de crédito ao setor representou apenas 2,58% de seu PIB.

Uma outra forma possível de ler o indicador volume de empréstimos do BNB para o setor turístico em cada estado/PIB estadual, é considerá-lo sob a perspectiva de resposta do segmento privado, aos estímulos emanados do crédito dirigido ao setor. Afinal, as operações de crédito só se efetivam quando existe demanda por empréstimos. Neste caso, ela parece ter sido mais vigorosa nas menores economias estaduais, como Sergipe, Rio Grande do Norte e Alagoas que nas grandes, como Bahia e Pernambuco. O Gráfico 2 mostra os percentuais alcançados pelos estados e pela média da região, quando se retira o viés do tamanho da economia.

Mas a resposta do setor turístico privado nessas economias em termos de demanda por empréstimos, só foi possível porque existia a outra ponta da operação: a oferta de crédito, o que, por sua vez, sugere a possibilidade do BNB ter procurado evitar que a distribuição espacial de crédito gerasse uma concentração excessiva do mesmo nas maiores economias da região Nordeste. Assim, foi possível que empreendimentos localizados em estados como Sergipe, Rio Grande do Norte e Alagoas fossem os maiores tomadores de empréstimos, quando se toma por base o volume de crédito dirigido aos mesmos, vis-à-vis o tamanho de seus respectivos PIBs.

Gráfico 2: Participação dos recursos do FNE nos PIBs estaduais nordestinos e no total da região (%).



Fonte: BNB (2005) para valores financiados e IPEADATA (2011) para os valores do PIB.

Convém, todavia, ver o peso do turismo nos estados nordestinos no período analisado, para ver se essa variável teria importância decisiva na distribuição geográfica do crédito efetuado pelo BNB. Esse exame é necessário, uma vez que o setor turístico privado do estado do Piauí, que tem a menor participação na formação do PIB regional, ficou abaixo da média da região na captação de empréstimos da referida instituição. Um indicador, que pode fornecer evidências da importância do setor turístico nas respectivas economias estaduais, pode ser a participação da receita turística no PIB de cada estado.

Como, porém, para cada estado nordestino, o coeficiente que mostra a participação da receita turística no PIB é muito baixo, optou-se pelo indicador PIB/receita turística no período observado, o que facilita sua percepção. Assim, a leitura a ser feita é a seguinte: quanto menor for o coeficiente apresentado por um determinado estado, maior será o peso que o setor turístico terá na sua economia. A tabela 5 mostra a importância da receita turística na composição do PIB para os estados da região Nordeste no período.

Tabela 5 – Relação PIB/receita turística e importância do setor turístico no PIB dos estados da região NE, no período 1998-2004.

Estados	PIB/receita turística	Importância do setor turístico no PIB estadual
AL	14.063	1ª posição
BA	26.645	6ª posição

CE	15.123	3ª posição
MA	27.871	8ª posição
PB	26.053	5ª posição
PE	17.626	4ª posição
PI	27.344	7ª posição
RN	14.341	2ª posição
SE	29.346	9ª posição
Total NE	20.438	

Fonte: IPEADATA (2011) para o PIB e BNB (2005) para receitas turísticas.

Quando se considera a importância do setor turístico no PIB estadual, usando como *proxy* o indicador PIB/receita turística no período investigado, é possível constatar que os estados de Alagoas e Rio Grande do Norte se encontram nas primeiras posições, enquanto o Piauí assume uma das últimas posições. Contudo, o estado de Sergipe, que ocupou a primeira posição na distribuição de crédito com recursos do FNE/PIB, passa para o último lugar, quando se toma como indicador a importância do setor turístico na formação do PIB estadual. Essa configuração permite concluir, que o critério de distribuição de crédito pelo BNB, com recursos do FNE, para o setor turístico no período, não foi puramente baseado no peso que o mesmo já detinha na economia estadual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescente esvaziamento da SUDENE, que, em parte, refletia a colocação, em segundo plano, de políticas de desenvolvimento regionais culminou com a afirmação, nos anos noventa, de políticas setoriais para fomentar as atividades em que a Região Nordeste apresentasse potencial de competitividade. Por outro lado, este cenário alçou o Banco do Nordeste à condição de agente do desenvolvimento, responsável por apoiar a organização e sustentação das novas atividades capazes de promover transformações estruturais na economia da região. É neste contexto que deve ser compreendida a criação de linhas de crédito, para financiar os empreendimentos turísticos privados nos estados nordestinos e a alocação de empréstimos entre os mesmos.

O artigo procurou investigar a distribuição geográfica do crédito com recursos do FNE, através do Proatur, no período 1998-2004, que corresponde à fase de maturação de parte substancial dos investimentos do PRODETUR I. O exame do crédito concedido no período permite explorar os determinantes de sua alocação pelo

banco, ao mesmo tempo em que lança algumas luzes sobre a disposição de demanda pelos tomadores do mesmo.

Pelo lado da oferta, a distribuição do crédito pode mostrar alguns dos critérios adotados pelo BNB, para fomentar o setor turístico nos estados da região. Este exame deve revelar se essa instituição agiu em conformidade com o que se espera de um banco de desenvolvimento regional. Mas, evidentemente, a contrapartida da oferta de empréstimos é a sua demanda, efetivada por investidores/empresários que recorrem ao financiamento para a implantação e/ou operação de empreendimentos turísticos, o que permite levantar algumas questões; a primeira delas diz respeito à vontade do agente de acessar as linhas de crédito oferecidas, pois a disponibilidade de crédito não é condição suficiente para induzi-lo a tomar a decisão empresarial de realizar investimentos no setor. A segunda, também se conecta com a primeira, já que a demanda por crédito pode ser vista como uma *proxy* da resposta do setor privado, às políticas de estímulo ao desenvolvimento de uma dada atividade. Por fim, deve ser considerada ainda, a capacidade do tomador de empréstimos de atender às condicionalidades impostas pela instituição de fomento para concessão do crédito ao setor.

Assim, o exame do crédito dirigido ao setor turístico nordestino permite, em última análise, identificar se essa instituição financeira procurou operar em conformidade com o papel atribuído aos bancos públicos pela literatura que aborda a temática do desenvolvimento. Afinal, ainda que cada estado deva ser contemplado, existem limites mínimos e máximos fixados para alocação de recursos em seus territórios. Ademais, o exame dessa distribuição espacial pode, em contrapartida e em linhas gerais, aferir a capacidade de resposta dada pelo segmento turístico em cada estado da região, às políticas de fomento implantadas (em termos de tomada de empréstimos).

A análise dos dados de distribuição espacial de crédito revela que, ainda que se tome por base apenas os valores absolutos do crédito concedido, é possível constatar que os negócios turísticos no estado de Sergipe contaram com um valor de financiamento maior que os instalados nos estados de Pernambuco e Ceará, que representam, respectivamente, a segunda e terceira economias da região em termos de magnitude de PIB. Mesmo o estado do Rio Grande do Norte ficou à frente do estado de Pernambuco, cuja economia é muito maior. Este resultado sugere que o BNB utilizou

critérios alocativos que impediram que o tamanho do PIB estadual se refletisse inteiramente no volume de operações contratadas, uma vez que a demanda de crédito costuma estar diretamente relacionada com o tamanho da economia. Mesmo aqui, já é possível ver que o banco contornou em parte essa lógica de tamanho de mercado, permitindo que, mesmo em termos absolutos, uma pequena economia tivesse um valor maior de operações contratadas do que algumas das maiores economias regionais.

Quando se examina os dados de distribuição de crédito entre os estados nordestinos, retirando-se o viés do tamanho da economia estadual, através do indicador que leva em conta o montante de financiamento recebido pelos negócios turísticos privados em cada estado, em comparação com os valores dos seus respectivos PIBs, percebe-se que o critério de alocação realmente rompeu com a tendência da distribuição de crédito favorecer apenas as maiores economias.

Contudo, os dados revelam que o estado do Piauí, que apresenta o menor PIB da região ficou abaixo da média regional na tomada de crédito pelo seu setor turístico junto ao BNB, sugerindo que se o banco não favoreceu preferencialmente as grandes economias da região também não privilegiou apenas as menores. Em função dessa constatação, o próximo passo da análise consistiu em observar o peso do turismo nas economias estaduais, para examinar se o critério de alocação do BNB visava focalizar as pequenas economias nordestinas que já tivessem no turismo uma importante base para formação de seus respectivos PIBs, tomando como *Proxy* do peso do setor nessas economias o coeficiente PIB/receita turística. Os dados revelaram que considerando esse novo indicador, o estado de Sergipe passa a ocupar a última posição, mas Piauí também está entre as últimas colocações. Assim, constata-se que a distribuição espacial de crédito pelo banco não privilegiou a combinação simultânea de pequena economia e elevada participação do setor turístico na formação do PIB estadual.

O BNB, como gestor do fundo constitucional FNE, ao conceder crédito para o financiamento na região estaria, à luz da literatura tratada neste trabalho, procurando romper com o ciclo vicioso que travaria o seu desenvolvimento? No curto período de tempo investigado neste trabalho, conforme mostrou a tabela 2, a agricultura teve um peso muito elevado na distribuição de crédito vis-à-vis a indústria (que dividia com o turismo a mesma rubrica). Mas, em que pese o número restrito de anos observados, em se tratando do crédito especificamente destinado ao turismo, parece evidente que a

distribuição espacial realizada pelo banco procurou romper, pelo menos em parte, com a tendência que as instituições financeiras têm de concentrar os empréstimos nas economias mais ricas. Ressalta-se, porém, que o critério de alocação deu prioridade apenas a algumas das economias mais pobres, ao mesmo tempo em que, tampouco orientou a concessão de empréstimos, tomando por base o peso do setor turístico nas economias estaduais, de modo a favorecer os estados que já tinham a atividade turística como um dos segmentos mais importantes de suas economias.

Como se trata de uma instituição financeira cuja lógica de funcionamento é baseada também em critérios de lucratividade, parece razoável supor, que o banco considerou, como critério importante de alocação, também a capacidade do tomador de liquidar seus empréstimos, ou seja, o risco de crédito que a operação poderia suportar. Assim, é possível que as condicionalidades para a concessão de crédito tenham sido suficientemente elevadas a ponto de colocar óbices ao acesso de potenciais tomadores. Talvez esse aspecto também ajude a explicar porque o banco não direcionou crédito prioritariamente para as economias mais pobres da região.

Contudo, um aspecto deve ser aqui ressaltado, pois a experiência histórica de economias que desenvolveram o turismo de massa em seus territórios revela que este setor apresenta limitada capacidade de promover transformações estruturais, de modo a engendrar um ciclo virtuoso de crescimento. No caso do turismo nordestino, parte significativa dos equipamentos de maior valor agregado associados à oferta dessa atividade é produzida em outras regiões, o que certamente tende a reduzir o seu efeito multiplicador sobre as economias dos estados nordestinos, em termos de renda e emprego. Neste sentido, dificilmente se poderia esperar que essa atividade deslanchasse mudanças substanciais na estrutura produtiva da região, ainda que se considerasse como positiva a resposta dada pelo setor privado aos estímulos emanados do crédito ofertado pelo BNB. Assim, o fomento dos negócios turísticos, por si só, não pode compensar a ausência de planos de desenvolvimento regionais destinados à promover alterações substantivas no espaço econômico nordestino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, A. M. *Moeda, sistema financeiro e trajetória de desenvolvimento regional desigual*. In: Lima, G.T.; Sicsú, J; Paula F.F.R (orgs.) *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Campus, Rio de Janeiro. 208-224, 1999.

ARAÚJO, M. A. P. de. *O papel do BNB/FNE na economia nordestina pós 1990*. Natal: UFRN, 2010 (Dissertação de Mestrado em Economia da UFRN).

Araújo, T. B. de. *Nordeste, Nordestes: que Nordeste?*. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.html>. Acesso em: 24 set. 2011.

ARAÚJO, T. B. de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*. Banco do Nordeste 30 (2): 144-161, 1999.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB) - *Relatório de Gestão: fundo constitucional de financiamento do nordeste - FNE*, 2000. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/documents/50268/54349/df_2000_relatorio_de_gestao_fne.pdf/c6ed5245-e2b8-49ce-a191-7efa38ed96c3. Acesso em 30/08/2016.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL - *Relatório Final de Projeto: Project Completion Report – PRODETUR Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Primeira Fase*. Memorando do Banco do Nordeste do Brasil S.A. Órgão Executor, 2005. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/documents/120632/937235/relatorio_final_do_PRODETUR-NE-I.pdf/8e1ac9e1-7745-4fef-878c-ab654147b7ec. Acesso em 30/08/2016.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB) - *Relatório de Gestão - FNE*, 2005. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/relatorios-e-balancos>. Acesso em 04/05/2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *PRODETUR: Infraestrutura e seus reflexos no turismo*. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/get4is06.pdf. Acesso em 12/07/2016.

BASTOS, C. P.; BRITTO, G. *Introdução*. In: Agarwala, A.N. e Singh, S.P. (orgs.) *A Economia do Subdesenvolvimento*. Centro Internacional Celso Furtado/Contraponto: Rio de Janeiro, RJ, 2010.

BENNETT, O. *Financing for turism projects in developing countries*. In: Seaton, A.V. (org.) *Tourism: The State of the Art*. John Wiley and Sons, Nova York, 1994.

BURSZTYN, M.; CARDOSO, G. C. de C.; ROCHA, M. *O novo desenvolvimento regional sob arranjo: participação regional e empregos ambientais no Nordeste nos governos FHC e Lula*. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris, França, v. 63-64, p. 115-147, 2010.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE-UNICAMP, 2002.

CARVALHO, C. E.; TEPASSÊ, A. C. *Banco público como comercial e múltiplo: elementos para análise do caso brasileiro*. In: Jayme Jr. F.G.; Crocco, M. (orgs). *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. IPEA, 2010.

CAVALCANTE, A; CROCCO, M; JAYME JR. F. G. *Preferência pela liquidez, sistema bancário e disponibilidade de crédito regional*. In: Jayme Jr. F.G.; Crocco, M. (orgs). *Moeda e território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

GERSHENKRON, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Harvard University Press, 1962.

Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste- GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, 28(4): 387-432, 1997.

GUMIERO, R. *O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a política de desenvolvimento regional do Governo Lula*. CEPAL- Coleção Documentos de projeto. Nações Unidas, Santiago, Chile, 2014.

HADDAD, P. R. *A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas*. In: IPEA. *A política regional na era da globalização*. Brasília: IPEA, p. 133-148, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Presidência da República. (2011). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15/08/2011.

JAYME, JR. F. G.; CROCCO, M. *Bancos públicos, federalismo e políticas de desenvolvimento regional no Brasil*. In: Jayme Jr, F. G.; Crocco, M. (orgs) *Bancos Públicos e Desenvolvimento*, 2010.

MEDEIROS, C. A de. *Natural Resources Nationalism and Development Strategies*. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.excedente.org/artigos/natural-resource-nationalism-and-development-strategies/>. Acesso em: 30/08/2016.

MINSKY, H. P. *John Maynard Keynes*. Editora da Unicamp: Campinas, S.P, 2011.

MYINT, H. *Uma interpretação do subdesenvolvimento econômico*. In: Agarwala, A.N. e Singh, S.P. (orgs) *A Economia do Subdesenvolvimento*. Centro Internacional Celso Furtado/Contraponto: Rio de Janeiro, 2010.

MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Editora Saga: Rio de Janeiro, GB, 1966.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflito de classes*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1981.

PAULA, L. F. de. *Sistema financeiro, bancos e financiamento da economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

VALIAS NETO, F.M.; COSENTINO, D. do V. Rômulo Almeida e o Banco do Nordeste do Brasil. VII ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA E 5ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 2014.

VIDOTTO, C. A. *Caráter estratégico dos bancos federais: a experiência brasileira recente*. In: Jayme Jr, Gonzaga G. e Crocco, Marco (orgs) *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. IPEA, 2010.

Recebido para publicação em Março de 2016.

Aceito para publicação em Setembro de 2016.