

O APOIO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

*Helena Maria Martins Lastres
Cristina Lemos
Eduardo Kaplan
Cristiane Garcez
Walsey Magalhães¹*

Entre as transformações vividas na virada do milênio, três são de fundamental relevância para os objetivos deste capítulo, por sua contribuição ao resgate da questão do desenvolvimento, em particular do desenvolvimento regional, assim como por sua implicação para políticas públicas e privadas.

A primeira tem a ver com o maior peso dos países menos desenvolvidos na economia mundial. No conjunto desses países, destacam-se os BRICSs (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), cujas dimensões continentais e desigualdades concorrem para a retomada do interesse e da prioridade aos processos de desenvolvimento equitativo e sustentável. De fato, o fim da primeira década de 2000 fica marcado pela crise mundial e pela reestruturação de hierarquias econômicas e geopolíticas mundiais.

A segunda mudança refere-se ao avanço e à convergência entre matrizes conceituais e normativas. O conhecimento sobre dinâmica e políticas para o desenvolvimento produtivo é ampliado ao conferir maior relevo à inovação e ao enfoque territorial e ao incorporar a visão transetorial e sistêmica. Ao mesmo tempo, as abordagens da geografia econômica e do desenvolvimento regional e urbano passam a incorporar visões multiescalares e começam a dar mais atenção às identidades socioambientais e culturais dos diferentes territórios assim

¹ Economistas da Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local, assessores da Presidência do BNDES. Os autores agradecem os comentários e sugestões de Ricardo Figueiró da Silveira.

como às particularidades dos processos produtivos e inovativos locais. Os resultados de tal avanço tiveram impacto significativo, qualificando o novo destaque dado às políticas de desenvolvimento.

Como resultado, a terceira transformação que marca a primeira década do milênio é a formulação de diversos conceitos e modelos de políticas. Além da retomada do desenvolvimento e de sua vertente regional e local, novos temas e ênfases passam a orientar o pensamento e as políticas. Entre estes, podem ser citados: intersetorialidade, interregionalidade, visão sistêmica, capital social, governança, arranjos e sistemas produtivos e inovativos nacionais, estaduais e locais. O retorno da preocupação com o desenvolvimento traz consigo uma nova percepção sobre a importância de abranger e articular escalas, para compatibilizar recortes territoriais, fortalecer as esferas federativas e suas interações e coordenar ações. Associam-se os objetivos de reduzir desigualdades regionais e sociais e conferir coesão e sustentabilidade aos projetos de desenvolvimento. Nessa perspectiva, os modelos de política do terceiro milênio objetivam acolher e mobilizar diversidades e potencialidades, priorizando oportunidades relacionadas à implementação de estratégias de desenvolvimento trans e multiescalares, intensivas em inovação e com sustentabilidade socioambiental.

No entanto, existem significativos desafios para a implementação das políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo, regional e local. Estes são associados à enorme profusão e confusão de terminologias, escalas e conceitos; à ausência de planejamentos integrados e de longo prazo; à dificuldade de implementar e coordenar políticas orientadas por decisões de curto prazo e sem recursos financeiros específicos; e à falta de monitoramento e avaliação das políticas.

Desafio ainda maior refere-se à preponderância das políticas baseadas em modelos únicos, derivados de casos exemplares, descontextualizados e geralmente formulados segundo uma "lógica administrativa". Tais modelos orientaram as políticas em geral e, em particular, aquelas voltadas ao desenvolvimento regional e à promoção de arranjos produtivos locais (APLs), principalmente a partir dos anos 1990. O resumo das críticas a essas experiências aponta para duas tendências principais. Em primeiro lugar, a de reduzir a política unicamente a uma questão de administração ou gestão. Em segundo, a tendência de conferir papel central a métodos quantitativos, atribuindo-lhes uma cientificidade inquestionável, de definir parâmetros e marcadores padronizados para orientar as políticas e de estabelecer atributos e regras de funcionamento ideais de um território ou APL, tal como sua governança. Ressalta-se ainda o fato de que os indicadores usados para balizar tais políticas,

além de insuficientes, geralmente mostraram-se inadequados, viesados, muitas vezes incompatíveis e constantemente desatualizados.

Já o problema de descontextualização mostra-se ainda mais grave por se tratar de políticas cujo foco é exatamente a resolução dos problemas de desequilíbrio social e regional. A contínua adoção de modelos inspirados em regiões mais desenvolvidas acaba tendo aplicação sempre restrita àquelas partes do país, cujas condições mais se aproximam do modelo usado. Um resultado não surpreendente dessa geração de políticas é exatamente o reforço de tais desequilíbrios. Mostra-se fundamental superar modelos preestabelecidos, descontextualizados, baseados na lógica administrativa e que embutem escolhas políticas e cuja adoção contribui para reforçar desigualdades. O principal desafio é desenhar e implementar políticas que mobilizem propostas e processos locais, em vez de ignorá-los e sufocá-los com o uso de modelos pontuais, sem compromissos, ou que desconsideram as necessidades nacionais e regionais.

As formas encontradas e postas em prática para o enfrentamento de tais desafios e oportunidades geraram uma riqueza enorme de experiências. A análise das políticas implementadas no país e no BNDES contribui em muito para um aprendizado de alta relevância, o qual se mostra vital na definição de uma nova geração de políticas de desenvolvimento, com maior capacidade de reconhecer e acolher as demandas das regiões menos desenvolvidas com suas diversidades e especificidades, de forma a efetivamente reduzir desigualdades. Este é o objetivo central do capítulo: identificar o que aprendemos no Brasil, avaliar a experiência específica do BNDES e dar sugestões para o aperfeiçoamento das políticas praticadas. A seção seguinte analisa os principais desafios e as experiências de políticas para o desenvolvimento regional e para os arranjos produtivos locais no Brasil e no BNDES. A terceira seção resume as perspectivas da nova geração de políticas do BNDES, enquanto a quarta aborda as oportunidades para a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional e local sob uma perspectiva de longo prazo, na qual o BNDES exerce papel fundamental.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ARRANJOS PRODUTIVOS E INOVATIVOS: DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS NO BRASIL E NO BNDES

Esta seção apresenta um breve panorama das políticas implementadas no país e está dividida em duas partes. A primeira está voltada para as políticas com foco na diminuição das desigualdades regionais, e a segunda para o apoio a APLs. As duas mostram, ainda, um resumo histórico da atuação do BNDES nesses temas.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Importantes aportes determinaram o caráter territorialmente desigual da industrialização brasileira. Os primeiros incentivos surgiram como desdobramentos de políticas de preservação das estruturas produtivas tradicionais. Apenas com a Revolução de 1930 emergiu um projeto de desenvolvimento nacional, claramente identificado com a industrialização, em que coube ao Estado um forte papel planejador e produtor, que seria perseguido até o fim da década de 1970. Foram então realizados maciços investimentos públicos, além de terem sido adotadas políticas de atração e fomento de capitais privados nacionais e internacionais. A questão regional manifestou-se, até a década de 1950, principalmente no combate aos impactos sociais das secas no Nordeste e, posteriormente, na mudança da capital federal para Brasília.

Ainda no período nacional-desenvolvimentista, a primeira crise internacional do petróleo engendrou uma última expressão de políticas de desenvolvimento, em que o Estado procurava superar gargalos na estrutura produtiva nacional e na balança comercial. Dessa vez, apesar da concentração no Sudeste, a orientação territorial ganhou força. O Nordeste, em geral, e a Bahia e Pernambuco, em especial, contaram com expressivos investimentos, sobretudo associados à petroquímica e à infraestrutura. Esse período de intenso crescimento econômico e industrialização gerou polos industriais que, apenas em partes das regiões Sul e Sudeste, propiciaram uma efetiva incorporação do território à sua volta. Avançou a consolidação do centro industrial concentrado no polígono descrito como a área entre os estados do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro, com centro dinâmico em São Paulo.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por restrição externa, baixo investimento público e baixas taxas de crescimento. Nesse período, houve significativa redução da atuação do Estado na economia, tanto como produtor ou indutor de investimentos quanto como regulador, planejador e coordenador de políticas. A economia seguiu caminhos de menor resistência, aumentando a participação de atividades relacionadas à produção de *commodities* agrícolas e minerais. Por outro lado, sem a liderança de políticas federais, os estados passaram a procurar autonomamente fontes de crescimento, via guerra fiscal, na tentativa de atrair investimentos, caracterizando um processo de desintegração competitiva desde a escala nacional até a municipal. Como consequência, foi gerada uma dinâmica de crescimento marcada pela manutenção de diferenciais regionais nos níveis de produtividade e com baixo enraizamento local da renda e das externalidades geradas pelas novas atividades. Esse processo levou à preservação da heterogeneidade estrutural, permitindo que apenas ilhas de eficiência das regiões pobres fossem efetivamente integradas à economia nacional. Foram assim reforçadas especializações regionais sem vínculos com o território à sua volta. Na virada do século, o

país apresentava uma estrutura produtiva fragmentada no território, situação agravada pela ampla e rápida abertura comercial e pelo conjunto de políticas macroeconômicas voltadas para a estabilização monetária.

O fim da década de 2000 representou, no entanto, um momento particular para o Brasil. As políticas macroeconômicas preservaram a solidez da economia e grandes novos vetores de desenvolvimento se firmaram, o que possibilitou uma reorientação do crescimento para o mercado interno e, simultaneamente, configurou um padrão de inserção internacional mais soberana. Após a crise deflagrada em 2008, o Estado se apresentou como destacado ator na manutenção da atividade econômica, reforçando o planejamento de longo prazo. Coloca-se, nesse cenário, a efetiva possibilidade de retomar o debate sobre a configuração regional desejada.

Ao longo da história do desenvolvimento brasileiro, é importante ressaltar o papel do Estado como agente transformador da realidade econômica e de sua organização territorial. O BNDES, como maior instituição financiadora de investimentos de longa maturação no país, tem papel fundamental na ordenação territorial. A análise da atuação do Banco permite identificar uma elevada aderência entre seus apoios e o rebatimento espacial dos projetos nacionais vigentes. Assim é que, na década de 1960, durante o Plano de Metas, houve prioridade para os setores de energia e transportes e extrema concentração da atuação no Sudeste. Ao longo da década subsequente, ocorreu progressiva melhora da distribuição regional dos apoios financeiros, quando, em função do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o Nordeste chegou a receber uma parcela mais próxima de sua contribuição ao PIB. Esse padrão de distribuição ainda se manteve durante a década de 1980 e posteriormente retrocedeu, estacionando em níveis mais concentrados nos anos 1990 e início dos anos 2000.

A atenuação dos desequilíbrios regionais de renda participa dos objetivos explicitados pelo BNDES desde sua origem, mas o marco mais relevante se deu no início dos anos 1970, com a criação de um escritório em Recife, com atribuição, entre outras, de representar o Banco no Grupo Permanente de Consulta. Este orientou a criação das principais linhas da política de financiamento dos investimentos da região, em conjunto com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil. Outro escritório regional foi instalado na Região Norte nos anos 1990, em Belém, e desativado em 2002.

Em termos de instrumentos para induzir a desconcentração dos investimentos, o BNDES tem utilizado, historicamente, a oferta de condições financeiras mais favorecidas, expressas em menor custo, maior prazo e maior participação do financiamento no investimento. Nos anos 1990, tais condições foram organizadas sob a forma de programas regionais: Programa

Nordeste Competitivo, Programa Amazônia Integrada, Programa de Apoio à Metade Sul do Rio Grande do Sul e Programa Centro-Oeste. Em meados dos anos 2000, esses programas foram substituídos pelo Programa de Dinamização Regional, que, utilizando a metodologia do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional, classifica os municípios conforme a renda *per capita* e sua taxa de crescimento, com condições diferenciadas de crédito a empreendimentos localizados naqueles de maior pobreza ou estagnados. Esse programa sofreu subseqüentes revisões ao longo dos anos na discussão da nova política de atuação regional do BNDES. Adicionalmente, foi reformulada a utilização dos recursos do Fundo Social, historicamente direcionados a setores de educação, saúde e assistência social, que passaram a complementar o apoio a investimentos produtivos cooperativados de baixa renda.

A influência do BNDES sobre o ordenamento territorial transcende os investimentos produtivos e em logística. As próprias cidades, como centros de consumo e de produção de bens e serviços, orientam a ocupação do território, polarizando as áreas à sua volta. Em função do acelerado processo de urbanização brasileiro, em ritmo muitas vezes superior à expansão da oferta da infraestrutura e de serviços públicos, as cidades concentram os principais problemas sociais, que afetam a qualidade de vida de seus habitantes e a capacidade de fornecer serviços ao entorno. Por isso, foram instituídas linhas financeiras voltadas ao aprimoramento da qualidade e da abrangência de serviços públicos, como saneamento, urbanização e gestão. Em virtude do caráter espacialmente concentrado das deficiências, estimulou-se a articulação de tais investimentos, conforme o Programa Multissetorial Integrado, criado em 1999.

Os resultados da atuação ao longo dos anos têm sido criticados pelo próprio BNDES em seus relatórios anuais, por ficarem aquém dos níveis esperados da desconcentração espacial do crédito. Nota-se que o sistema financeiro – que confere capilaridade aos financiamentos do BNDES – apresenta forte concentração, pois cerca de 75% das agências e postos de atendimentos localizam-se nas regiões Sudeste e Sul.² Em 2009, o Banco voltou a obter uma distribuição regional mais equilibrada dos desembolsos, apoiando as macrorregiões Norte e Nordeste de forma mais do que proporcional às suas respectivas contribuições ao PIB brasileiro.

A operação com agentes financeiros foi complementada, nos anos 1960, 1970 e 1980, com uma rede de bancos de desenvolvimento estaduais – como os ainda existentes em Minas Gerais, Espírito Santo e na Região Sul – e bancos comerciais com carteira de desenvolvimento, como

² Em 2000, o BNDES reduziu de R\$ 10 milhões para R\$ 1 milhão o valor mínimo para operar diretamente – sem intermediação de agente financeiro – com empreendimentos nas regiões incentivadas.

os federais Banco do Nordeste e Banco da Amazônia e dos estados de Sergipe e Rio Grande do Sul. A segunda metade dos anos 1990 foi marcada pelo fechamento de bancos estaduais. Entre 1999 e 2005, foram criadas 12 agências de fomento, mais restritas do que os bancos em sua capacidade de captação e de aplicação, atuando quase exclusivamente no repasse de recursos do BNDES e na administração de fundos estaduais. A partir de 2007, as agências passaram a oferecer financiamentos de programas do governo federal voltados aos segmentos que, até então, eram menos beneficiados com políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Programa Caminho da Escola e o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado.

ARRANJOS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS (APLs)

A partir de seu desenvolvimento no fim dos anos 1990, a abordagem de arranjos produtivos locais teve difusão extremamente rápida no país, substituindo termos afins na grande maioria das agendas de políticas. Desde então, os esforços realizados para o seu entendimento e promoção foram pioneiros e importantes, tendo ocorrido nesse período um intenso processo de aprendizado e de incorporação de conhecimentos.³

A adoção generalizada do termo levou à inclusão de APLs como prioridade do governo federal, formalizada nos seus Planos Plurianuais elaborados a partir de 2000; no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010; e na Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2013, entre outros. Criou-se, ainda, uma instância de coordenação das ações de apoio a APLs no país, o Grupo de Trabalho Permanente em APLs, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e integrado por 33 organismos públicos e privados. Seus esforços contribuíram para a adesão ao termo para além da esfera pública federal, estimulando a criação de núcleos estaduais gestores das ações de APLs em cada um dos estados da federação, além de iniciativas privadas, em especial dos organismos nacionais de representação empresarial.

Como resultado, há mais de uma década diversas ações de apoio a atividades produtivas com foco no território passaram a ser organizadas com base na noção de APLs. Em todo o país, iniciativas públicas do governo federal, dos estados e municípios, além dos esforços privados, pautam-se na abordagem de arranjos produtivos, salientando-se até mesmo a atuação dos bancos, públicos e privados, os quais reconhecem as vantagens de disponibilização de crédito em APLs.

³ Para detalhes, ver www.redesist.ie.ufrj.br, Cassiolato et al. (2008) e Lemos et al. (2006).

Muitas foram as lições e os avanços alcançados na formulação e na execução de políticas. Dentre eles, destacam-se:

- a. a retomada da atenção às condições específicas de cada contexto local, isto é, do território como *locus* efetivo das políticas;
- b. a inclusão de atores, atividades e regiões até então não contemplados;
- c. a intensificação das articulações e interações entre os diferentes atores, tanto formuladores e executores de políticas quanto seus beneficiários; e
- d. os esforços de coordenação nacional abrangendo as diferentes escalas.

Com a experiência, consolida-se a percepção de que conceitos restritos, modelos únicos, taxonomias e metodologias descontextualizadas e mapeamentos baseados em indicadores econômicos convencionais não captam a realidade do país e consideram apenas partes dos sistemas de produção e inovação. Tais considerações vêm estimulando o desenho de modelos de desenvolvimento mais abrangentes e adequados às especificidades e à heterogeneidade e que valorizem as questões regional, social, cultural, ambiental, tecnológica, organizacional e de inovação próprias ao caso brasileiro.

No que se refere ao BNDES, uma primeira iniciativa foi destinada a empreendimentos coletivos de baixa renda por meio de operações diretas, com uso do Fundo Social, o Programa de Investimentos Coletivos Produtivos (Proinco). Criada em 2005, a experiência evidenciou as tradicionais limitações advindas da baixa capilaridade e das dificuldades de apoio direto a empreendedores de pequeno porte, expressas, por exemplo, nas exigências pouco aderentes ao perfil dos potenciais beneficiários.

A partir de 2007, o BNDES privilegiou a atuação indireta, por meio de convênios firmados com parceiros estratégicos – Sebrae, Banco do Brasil e governos de estados –, visando ampliar o alcance e sua atuação. Outras experiências praticadas com a abordagem de APLs envolveram apoios realizados por meio de agentes financeiros, como o Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (Progeren). Nesses casos, mostra-se relevante avaliar se a forma como o conceito de APL foi utilizado reflete efetivamente políticas transeitoriais preocupadas com o desenvolvimento territorial e não permanece restrita a determinados atores, atividades e regiões, contribuindo para reforçar desigualdades existentes.

Com o objetivo de ampliar o processo de reflexão sobre as possibilidades de aperfeiçoamento e refinamento das políticas para APLs adotadas no Brasil, o BNDES encomendou o estudo “Mapeamento e análise das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil”. A pesquisa foi contratada no primeiro semestre de 2009, em duas etapas, ambas com duração de nove meses.

A primeira etapa buscou consolidar conhecimentos relativos à identificação e ao mapeamento desses arranjos em 22 estados do país e envolveu 180 pesquisadores. A análise realizada por grupos de pesquisa locais começou com a avaliação das diferentes formas como o conceito tem sido entendido e utilizado e incluiu discussões sobre vantagens e limitações do mapeamento de APLs como instrumento para orientação de política. Para a Região Nordeste, a pesquisa analisa também os impactos de grandes projetos do governo federal, como aqueles relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e ao Programa Nacional de Logística e Transporte. O objetivo final foi elaborar sugestões para aperfeiçoamento das ações praticadas e para proposição de novas formas de políticas que contribuam para mitigar desequilíbrios, mobilizando o desenvolvimento regional.

A NOVA ATUAÇÃO DO BNDES

O foco em APLs é particularmente oportuno como instrumental adequado para lidar com os desafios e as oportunidades colocados às políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo no terceiro milênio. No caso brasileiro, é especialmente útil, tendo em vista a grande dimensão geográfica, a diversidade e a desigualdade econômica e social entre as regiões. Dentre as principais vantagens dessa abordagem, destacam-se as seguintes: reunir atores de diferentes portes, setores e funções, com estruturas, dinâmicas, abrangência, intensidade tecnológica e trajetórias produtivas e inovativas distintas; enfatizar as relações e condições históricas, econômicas, sociais, culturais, ambientais e políticas próprias a cada contexto; priorizar a aquisição e o uso do conhecimento, chave da competitividade dinâmica e duradoura de organizações, localidades e regiões; e contribuir para maior coordenação das ações nas esferas privada e governamental, em seus diversos níveis (nacional, estadual, municipal).

Um dos principais objetivos da nova atuação do BNDES é contribuir para o desenvolvimento regional sustentável integrado e de longo prazo, mobilizando processos de planejamento, aprendizado, criação e uso de conhecimentos, adensamento e enraizamento de capacitações produtivas e inovativas e irradiação de sinergias positivas para os ambientes local e regional. A utilização do enfoque em APLs propicia ao BNDES captar as diferentes dimensões territoriais e as condições próprias a cada contexto e contemplar atores, atividades e regiões geralmente invisíveis e excluídos da agenda de políticas, contribuindo para atenuar os desequilíbrios regionais, econômicos e sociais. A redução desses desequilíbrios depende, necessariamente, de uma visão sistêmica, que integre desenvolvimento econômico, ambiental, urbano e social, e da articulação de atores e pactuação de ações.

Para estimular a atuação em APLs e no desenvolvimento local e regional, o BNDES criou, em 2007, a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR), vinculada diretamente à Presidência, e instituiu o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA), integrado por superintendentes das áreas operacionais. A SAR e o CAR-IMA têm entre suas atribuições promover a articulação interna e externa em torno da temática; contribuir para incorporação da visão sistêmica e da prioridade do desenvolvimento regional; e propor novas políticas para apoio a arranjos produtivos e desenvolvimento regional e local. Ainda quanto à reestruturação organizacional, reconhecendo a importância da questão da Amazônia, foi criado, em 2008, um departamento e um fundo específico, além de ter sido reforçada e consolidada a atuação dos departamentos regionais. Em 2009, foi proposta a recriação de um *departamento* para atuação na Região Norte e foi ainda criado o Departamento de Articulação (DEART) na Área de Planejamento, para tratar dos temas transversais no Banco.

Para orientar essa nova política, o BNDES estabeleceu dois vetores principais de ação: o desenvolvimento integrado no entorno dos grandes projetos e nas regiões tradicionalmente menos atendidas pelo Banco.

O apoio ao entorno de empreendimentos estruturantes, além de diminuir os impactos negativos comumente gerados por vultosos investimentos, visa fundamentalmente ampliar e enraizar o impulso dado ao desenvolvimento, mediante estímulo ao adensamento de APLs, agregação de valor aos bens e serviços produzidos localmente e comprometimento das grandes e médias empresas com o desenvolvimento integrado local. A atuação busca influir nos vários projetos de peso que estão sendo desenvolvidos no país em infraestrutura, energia, logística e insumos básicos siderúrgicos, não ferrosos, celulose e petroquímica, incluindo os grandes investimentos no âmbito do PAC e com especial ênfase àqueles das regiões Nordeste e Norte.

A carteira de investimentos do PAC permite que os financiamentos do BNDES acompanhem o reforço da atuação nessas regiões. Em 2009, o BNDES alcançou seu maior patamar de desembolso no Nordeste em 20 anos, correspondendo a 17% do valor liberado para o país. Esse resultado permitiu ultrapassar a meta assumida em 2007, de elevar a atuação do Banco na região para, pelo menos, níveis equivalentes à contribuição do Nordeste para o PIB – de 13%. Tal desempenho repete-se em outras regiões de baixa renda *per capita* e baixo nível histórico de desembolsos do BNDES. O complexo de Suape, a ferrovia Transnordestina, a revitalização e a integração das bacias do rio São Francisco, o aproveitamento hidrelétrico do Madeira e de Estreito são exemplos de projetos que contribuem para a convergência do nível da renda das duas regiões com o restante do país. No entanto, para que tais patamares de crescimento e

atuação do BNDES se mantenham ao longo do tempo e venham a contribuir efetivamente com o desenvolvimento regional, é necessária a adoção de uma abordagem territorial para além dos grandes projetos, de forma que os resultados sejam irradiados para outros agentes e sejam enraizados no local.

Mobilização, planejamento e pactuação de objetivos e compromissos são premissas para a atuação do BNDES nos territórios do entorno. A proposta é que atores envolvidos planejem antecipadamente as ações necessárias às fases de implantação e operação e preparem mais adequadamente o território para a nova dinâmica socioeconômica. O BNDES tem papel vital para a integração do poder público nas três esferas, da sociedade civil e das empresas responsáveis pelo projeto ou que possam ser articuladas para o seu adensamento. É importante, ainda, a participação de outros atores econômicos, políticos e sociais atuantes no território e que concorrem para sua configuração – agentes financeiros, instituições de ensino e pesquisa, organizações de apoio e promoção, trabalhadores, entidades de classe e outras organizações da sociedade civil.

Tal interlocução ampla e participativa tem como objetivo formular uma agenda pactuada de desenvolvimento para o território que originará investimentos necessários em: planejamento territorial e ambiental; infraestrutura urbana, social, ambiental e cultural; modernização da gestão pública; educação e capacitação, com o envolvimento dos sistemas de conhecimentos locais e regionais; e desenvolvimento econômico, com a mobilização de potenciais arranjos produtivos e inovativos. Três elementos-chave resumem essa nova forma de atuação, conforme definida pelo DEART/BNDES no fim de 2009: o estímulo à criação de uma *institucionalidade representativa*, responsável pela definição de uma *agenda de desenvolvimento territorial* identificando atividades a serem financiadas por um *mecanismo financeiro participativo*, geralmente representado por um fundo.

O segundo vetor de atuação visa à atenuação dos desequilíbrios inter e intrarregionais e à desconcentração do desenvolvimento no território, enfocando as macro, meso e microrregiões menos desenvolvidas do país. Como parte dessa estratégia, o BNDES está reforçando parcerias com o governo federal, mediante incremento de suas relações com ministérios e agências, e com estados e municípios, apoiando o fortalecimento de seus sistemas de planejamento e braços executores. Entre as parcerias com ministérios, salientam-se, em especial, as discutidas com o Ministério do Desenvolvimento Social, para inclusão produtiva de população beneficiada pelo Programa Bolsa-Família, e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, para a inclusão produtiva de populações pobres de territórios selecionados do Programa Territórios da Cidadania.

Como contraponto ao apoio dos grandes empreendimentos, a parceria com estados foi consubstanciada em uma linha de financiamento criada no fim de 2009. Sua principal vantagem é estimular a formulação de modelos alternativos de política capazes de aproveitar potencialidades e incluir atores, atividades e regiões em projetos de desenvolvimento coesos e sustentáveis. Objetiva-se intensificar a ação nos estados e nas áreas menos apoiadas pelo BNDES a fim de reduzir desigualdades. Esse modelo visa promover o desenvolvimento integrado e de longo prazo nos territórios de cada estado, estimulando a participação da sociedade para a identificação de investimentos que incluam atores, fortaleçam vocações, enraizem, adensem e ampliem conhecimentos e capacitações. A linha prevê desde o financiamento ao planejamento territorial e socioambiental, infraestrutura urbana, saneamento, logística, saúde, educação, cultura e fortalecimento institucional, até a capacitação produtiva e inovativa para empreendedores e APLs.

Menciona-se, ainda, a parceria com os estados para o apoio a APLs de baixa renda. Essa nova estratégia de atuação, desenvolvida pelo Departamento de Economia Solidária, utiliza recursos não reembolsáveis do Fundo Social. O apoio a APLs se dá por meio de editais para apresentação de propostas, cuja seleção é realizada por comitês formados pelo estado e envolvendo outros representantes para conferir maior amplitude de interesses e sustentabilidade. A iniciativa contava, em 2009, com uma carteira de cerca de R\$ 100 milhões de recursos não reembolsáveis, metade destes como contrapartida dos oito estados nordestinos que solicitaram o apoio.

Além disso, espera-se que a parceria com bancos e agências de fomento estaduais promova a ampliação do alcance e da atuação do BNDES nas regiões mais distantes e menos desenvolvidas, utilizando recursos reembolsáveis. Isso requer um avanço na construção de políticas mais adaptadas às vocações de tais regiões e maior articulação com os diferentes atores, atuando nos diferentes estados e territórios.

Com base nas vantagens dessa abordagem, o apoio do BNDES aos dois vetores citados deve se orientar fundamentalmente para a promoção do potencial de competitividade e sustentabilidade dos sistemas de produção do país. Objetiva-se cada vez mais fortalecer a capacidade de planejamento de longo prazo para a identificação de possibilidades de adensamento e expansão dos arranjos existentes e de prospecção de potenciais que apontem para a liderança em um novo paradigma social, produtivo, inovativo e ambiental no futuro. Para isso, reconhece-se a necessidade de investimento vigoroso e continuado em conhecimento como caminho inexorável para o desenvolvimento do país.

PARA UMA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL DE LONGO PRAZO

As concepções de desenvolvimento passam por um importante momento de oxigenação e fertilização cruzada entre diferentes matrizes do pensamento. De um lado, é reconhecida a necessidade de fortalecer a relação entre grandes empreendimentos e o desenvolvimento em seu entorno. De outro, permanecem imperativas as políticas que partam de uma orientação nacional dedicada à redução de desigualdades e ampliem as possibilidades de desenvolvimento de territórios, atores e atividades marginalizados. As políticas regionais caminham, assim, para a superação da dicotomia entre políticas *bottom-up* e *top-down* e crescentemente adotam visões multiescalares, sistêmicas e mobilizadoras de lideranças e compromissos locais. A atual convergência refere-se também à imbricação teórica e política com os temas de inovação e meio ambiente. A discussão sobre integração física territorial e rede logística, por exemplo, ainda premente para o desenvolvimento nacional e para o melhor ordenamento territorial, não pode escapar da avaliação dos modais e do padrão de ocupação humana mais apropriados para cada região.

Como enfatizado por diferentes especialistas, a política de desenvolvimento regional não pode ser implementada por instrumentos isolados ou desconexos de prioridades nacionais. Um dos consensos é que uma política de desenvolvimento regional eficaz depende de um projeto nacional, que articule políticas públicas em diferentes temas e níveis, orientando-as para uma direção comum de equidade e eficiência. Portanto, o primeiro imperativo para a formulação e a implementação de uma nova geração de política de desenvolvimento regional é que esta esteja inserida no corpo central de um projeto de desenvolvimento nacional e tenha como meta subordinar a dinâmica regional ao objetivo da consolidação da integração nacional.

No caso do BNDES, como sua atuação interfere na estruturação do território por meio de diversos tipos de financiamento, tanto seus programas regionais quanto todos os demais devem levar em consideração os diversos pactos de desenvolvimento constituídos e a serem firmados, desde a escala nacional até as locais. Uma tarefa para que o Banco venha a desempenhar um papel ativo na melhor distribuição das atividades econômicas pelo território depende da implementação de uma política coordenada e coesa de desenvolvimento regional, capaz de englobar as diversas formas de sua atuação em torno de metas de desempenho quantitativo e qualitativo para cada território.

Em um país de dimensões continentais e dotado de elevada diversidade econômica, social, cultural e ambiental, manifesta-se a necessidade de políticas em várias escalas, que contemplem

distintas realidades regionais e contem com a coordenação de objetivos e ações. Alguns princípios do federalismo brasileiro devem ser observados, de forma a gerar um novo paradigma de ordenamento territorial. A agenda de reavaliação do aspecto federativo tem como um dos elementos centrais a reforma tributária, contemplando uma melhor avaliação sobre o local de retenção de impostos sobre valor agregado e circulação, de forma a reduzir transferências interregionais com efeitos cumulativos sobre as desigualdades. Novamente, é preciso fugir de falsas dicotomias, como aquela que, por vezes, se estabelece entre autonomia e subordinação de entes federados, e estimular a cooperação, para promover a descentralização das políticas, preservar mecanismos de coordenação e articular institucionalidades representativas a fim de implementar pactos de desenvolvimento territorial.

A redução das desigualdades de renda e de oportunidades deve ter como foco a integração, a coesão nacional e a diminuição da heterogeneidade da estrutura produtiva e inovativa nacional, assim como a sustentabilidade socioambiental. Por isso, a abordagem regional não se refere a um suposto problema regional, mas à oportunidade de aproveitar a diversidade de um país continental. Não se trata, portanto, de mediação de conflitos entre diferentes regiões, destacando quem crescerá às custas de quem, mas de harmonização dos níveis de produtividade da economia nacional, em benefício do desenvolvimento nacional como um todo. Em outras palavras, refere-se à busca pela incorporação integral das forças produtivas distribuídas pelo território brasileiro.

Cabe, por fim, destacar que, ao mesmo tempo em que se reconhecem os desafios inerentes ao alcance de tais objetivos, levam-se em conta as significativas oportunidades relacionadas ao aproveitamento dos denominados “reservatórios de desenvolvimento” e das atividades intensivas e difusoras de conhecimento. Estas estão relacionadas ao potencial de desenvolvimento econômico, social e político derivado por dois movimentos principais. De um lado, pela inclusão no esforço produtivo e inovativo brasileiro dos atores, regiões e atividades considerados até então marginalizados. De outro, pela progressiva incorporação de novos e apropriados sistemas de produção e inovação fundados em nossa mundialmente reconhecida diversidade ambiental e sociocultural, com suas formas próprias de relacionamento entre natureza, economia e cultura.

Os desafios e oportunidades trazidos pelo novo milênio podem ser vistos como incentivo para ampliarmos nossa capacidade de aproveitar o aprendizado que as lições de políticas praticadas ao longo dos anos nos trouxe e de ir além. No momento histórico em que se redesenha a geopolítica mundial e que muitos intitulam de Era do Conhecimento, coloca-se a necessidade de avançar no desenho e na implementação de políticas capazes de aproveitar, em toda a sua

especificidade e complexidade, propostas e processos de desenvolvimento condizentes com as reais potencialidades e necessidades brasileiras. Equidade, coesão, conhecimento e sustentabilidade são vetores essenciais nesse esforço.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 20, n. 2, p. 144-161, abr./jun. 1999.
- BARBOSA, Eduardo Kaplan. *O projeto de transposição do rio São Francisco e o contexto das políticas de desenvolvimento para o Nordeste*. Dissertação (Mestrado) – IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- BECKER, Bertha; EGLER, Cláudio. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 1993.
- CANO, Wilson. *Desconcentração produtiva regional do Brasil*. São Paulo: Unesp, 2008.
- CASSIOLATO, José Eduardo et al. *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento*. V1 Criatividade e cultura. Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.
- COUTINHO, Luciano Galvão. Novas políticas para promoção de arranjos produtivos locais e a atuação do BNDES. In: Cassiolato, José Eduardo et al. (orgs.) *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: experiências de políticas*. Volume 2. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.
- DINIZ, Clélio Campolina. *Nem concentração nem desconcentração*. Textos para Discussão Cedeplar-UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 31ª edição. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 2003.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO, Carlos Antonio. *A formação econômica do Brasil e a questão regional*, 2009. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>.
- LEMONS, Cristina et al. Políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil: evolução recente e desafios atuais. In: LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo (orgs.) *Estratégias para o desenvolvimento: um enfoque sobre arranjos produtivos locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiros*. Rio de Janeiro: E-papers, 2006, p. 249-266.