

9

A dimensão Território da atuação do BNDES

CLÁUDIO FIGUEIREDO COELHO LEAL
ANA CHRISTINA MORENO MAIA BARBOSA
LUIZ ANTONIO PAZOS MORAES
WILLIAM GEORGE LOPES SAAB
CLARA SIQUEIRA NEVES DA ROCHA

RESUMO

Imbuído da missão de “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais” [BNDES (2009, p. 5)], o BNDES tem voltado sua atenção à Região Norte do Brasil, guiado pelo objetivo de propiciar sua dinamização econômica endógena. Para tanto, a instituição alia expertise setorial a novos recortes de planejamento e ação, em especial territoriais, a fim de dar oportunidades aos potenciais característicos dessa rica e diversa região. O presente trabalho objetiva apontar os rebatimentos desse esforço tanto no âmbito dos processos internos de trabalho do BNDES quanto com relação a seus eixos prioritários de atuação para a Região Norte, alinhados com seu planejamento estratégico.

ABSTRACT

The BNDES has turned its attention to the North of Brazil in order to fulfill its mission “to foster sustainable and competitive development in the Brazilian economy, generating employment while reducing social and regional inequalities” [BNDES (2009, p. 5)], guided by the objective of providing its endogenous economic strengthening. To this end, the institution combines industry expertise with new planning and acting tools, in particular territorial, in order to provide economic, social and environmental opportunities for this rich and diverse region. This paper aims to point out the repercussions of this effort both within the BNDES’ internal work processes as regarding BNDES’ priorities action for the Northern Region, which are always aligned with its strategic plan.

RECORTE TERRITORIAL: UMA UNIDADE DE PLANEJAMENTO E AÇÃO DO BNDES

Tradicionalmente, o BNDES utiliza a abordagem setorial como viés orientador de sua atuação e planejamento. Esse viés remonta aos propósitos da criação do Banco, em 1952, e a alguns eventos antecedentes que propiciaram seu surgimento. A Missão Cooke, de 1942, já sugerira a criação de entidade governamental voltada ao financiamento de longo prazo da indústria, e a Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), constituí-

da em 1950, estivera encarregada de arrolar projetos na área de infraestrutura, visando à aceleração econômica do país [Giambiagi *et al.* (2005)], em especial nos setores de energia e transportes, estrangulados à época em relação ao demais setores da economia brasileira. Os primeiros anos de atividade do BNDES, influenciados pelo Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, reforçaram a abordagem setorial.

Reflexo atual dessa orientação, a estrutura organizacional do BNDES é também basicamente setorial, dividindo-se em áreas como: Infraestrutura, Industrial e de Insumos Básicos. Ainda assim, ao longo das últimas décadas, alguns recortes temáticos de atuação foram se revelando caros ao BNDES, materializados, por exemplo, na adição do S à sigla da instituição em 1982 – acompanhada da criação da Área Social, hoje denominada Área de Infraestrutura Social (AS) – ou ainda na criação das áreas de Meio Ambiente (AMA) e de Agricultura e Inclusão Social (AGRIS). Em seu recorte temático, a Área de Meio Ambiente qualifica sua atuação ao utilizar um recorte territorial, referente aos biomas brasileiros. A Área de Infraestrutura Social também passou a se valer dessa combinação de recortes, setorial e territorial (político-federativo), em sua organização interna, ao especializar suas gerências por estados e não mais apenas por setores.

Em outra perspectiva, uma breve análise dos Planos Estratégicos do BNDES, formulados a partir da década de 1980,¹ permite apontar a inserção de novos recortes de atuação à missão do BNDES. O início dos anos 1980 marca a integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento da instituição. O Plano Estratégico do triênio 1985-1987 explicita a atenção com a atenuação de desequilíbrios regionais, a fim de atender a sua

¹ Planejamento estratégico é prática relativamente recente no BNDES, introduzida a partir da segunda metade dos anos 1980, com elaboração de cenários prospectivos, acompanhada da criação do Departamento de Planejamento em 1983 [BNDES (2012)], sendo oportuno destacar a ocorrência de alguns períodos de descontinuidade [Mourão (1994)].

missão de agente do desenvolvimento.² Para o ciclo 1988-1990, a diretriz fundamental era a integração competitiva do Brasil na economia mundial e a integração de mercados em nível nacional, com superação das desigualdades sociais e regionais do país, configurando um novo estilo de crescimento da sociedade brasileira³ [BNDES (1988)]. O Plano Estratégico seguinte, para o período 1991-1994, focado no aumento da competitividade das empresas brasileiras, dado o contexto de abertura da economia brasileira à competição exterior, cita a preocupação com a conservação do meio ambiente decorrente dos impactos dos projetos financiados. Ainda que questões de desenvolvimento regional não estivessem explícitas nesse ciclo de planejamento, a preocupação com relação ao impacto desigual do processo de abertura econômica marcou a criação de uma série de programas regionais citados mais adiante.

O Plano Estratégico de 2000-2005, por sua vez, menciona explicitamente a preocupação regional na missão do BNDES: “promover o desenvolvimento do País, elevando a competitividade da economia brasileira, priorizando tanto a redução de desigualdades sociais e regionais como a manutenção e geração de emprego”⁴ [BNDES (2000, p. 2)]. Por fim, o Planejamento Estratégico referente ao período 2009-2014, hoje em vigor, propõe como missão para o BNDES “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades

² Para esse objetivo, o Fundo de Investimento Social (Finsocial) serviu como instrumento importante para ampliação da infraestrutura social básica de regiões deprimidas, somado à concessão de condições de apoio diferenciadas para regiões menos desenvolvidas, especialmente no Norte e Nordeste.

³ Ao partir do pressuposto de que crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para atenuar os desequilíbrios sociais e regionais do país, o planejamento estratégico desse ciclo recomenda explicitamente o apoio prioritário, em condições favorecidas, às regiões menos desenvolvidas e o esforço em criar polos de desenvolvimento industrial nessas regiões, visando à geração de economias de aglomeração e escala.

⁴ Aqui, a indução do desenvolvimento regional está ligada à promoção da modernização industrial do Brasil e ao aumento da competitividade de suas exportações, sem maiores atenções a outros aspectos do desenvolvimento regional, por exemplo, desigualdades na distribuição de renda e acesso a serviços públicos.

sociais e regionais” [BNDES (2009, p. 5)]. Ao incorporar de forma explícita as dimensões social, regional e ambiental em sua missão, o desenvolvimento passa a ser mais bem qualificado – para além do crescimento econômico –, mirando de uma forma mais ampla a sociedade brasileira. Fecha-se esta análise dos Planos Estratégicos com a constatação de que o BNDES vem se valendo de novos recortes de planejamento e ação com a percepção de que o tratamento destinado à questão regional vem se qualificando a cada ciclo, em sintonia com a ampliação do conceito de desenvolvimento. Este passa a receber uma qualificação mais abrangente, uma vez que excede a ideia do mero crescimento econômico, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), ganhando matizes ligados às condições de vida da população (acesso a serviços básicos, por exemplo) e à redução de desigualdades.

Percebe-se que, a partir dos últimos ciclos de planejamento, o BNDES vem buscando a operacionalização de sua missão por meio da introdução dos novos recortes de planejamento e ação na formulação e implementação de seus instrumentos de apoio. A esse respeito, ao longo da década de 1990, a atenção ao desenvolvimento regional foi marcada pela formulação de alguns programas ligados a esse recorte. Criado em 1993, o Programa Nordeste Competitivo (PNC) buscava apoiar empreendimentos de determinados segmentos (horticultura irrigada, turismo, beneficiamento de pedras ornamentais, têxtil e confecções) nos estados da Região Nordeste, no Espírito Santo e na área de Minas Gerais abrangida pela, então em atuação, Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). No ano seguinte, o Programa Amazônia Integrada (PAI) priorizou investimentos localizados nos estados do Norte, norte de Mato Grosso e oeste do Maranhão concentrados na implantação de novos setores e na dinamização daqueles com maior vocação regional (tais como, bioindústria, agroindústria, aquicultura, turismo, indústria de

beneficiamento da madeira, mineração e metalurgia e construção naval). Investimentos nas áreas pouco dinâmicas da Metade Sul do Rio Grande do Sul foram objeto do Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (Reconversul), criado em 1996 e focado em infraestrutura e em complexos orizícola e agropecuário. Finalmente, para completar os programas regionais, em 1999, a região Centro-Oeste foi foco do Programa Centro-Oeste (PCO).

Em 2005, o Programa de Dinamização Regional (PDR) veio substituir esses quatro programas regionais. Seu objetivo era promover o desenvolvimento das regiões brasileiras, reduzindo as desigualdades regionais e sociais de renda. O critério de localização dos empreendimentos apoiáveis pelo PDR foi formulado com base na metodologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implementada pelo Ministério da Integração (MI), e inaugurou o uso do critério microrregional, em uma escala inferior ao macrorregional dos programas regionais anteriores, objetivando refinar a atuação do BNDES.

A Política de Entornos de Projetos do BNDES, aprovada em 2009, é um marco institucional da introdução do recorte territorial em suas estratégias operacionais, na medida em que intensifica a responsabilidade de suas ações sobre o território e busca otimizar a oportunidade de integração da atividade de apoio financeiro a projetos econômicos com a da atuação voltada ao desenvolvimento territorial sustentável.

Como se verá mais adiante, o uso integrado de recortes setoriais e territoriais vem tendo também rebatimentos nos processos internos de trabalho do BNDES, em seus diversos níveis: do planejamento à concessão do recurso, passando pelas métricas de avaliação de seu desempenho. Assim, a composição da análise setorial com outros recortes vem agregar à forma tradicional de atuação do BNDES novos focos e visão de futuro, propician-

do o estabelecimento de trabalho matricial entre suas áreas, na busca de soluções conjuntas para questões complexas. O resultado é a maior aproximação do BNDES com as realidades locais dos projetos que financia e, portanto, a melhoria da execução de seu papel de promotor do desenvolvimento sustentável, no tripé econômico, social e ambiental.

A Região Norte, conforme será mostrado nas próximas seções, reúne características para que o BNDES desenvolva suas atividades conjugando ao olhar setorial, já bastante consolidado, uma atenção às interessantes questões que o território apresenta. Isso aporta para a instituição a possibilidade de executar, em sua plenitude, sua missão de “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais” [BNDES (2009, p. 5)].

UMA POLÍTICA-ÂNCORA PARA ATUAÇÃO DO BNDES NA REGIÃO NORTE: DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA ENDÓGENA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL

Perante o tardio processo de ocupação mais intensa da Amazônia e sua inserção nos processos globais como periferia exportadora de recursos naturais – que vem retendo alguns ganhos econômicos e ônus sociais e ambientais –, a promoção de desenvolvimento sustentável econômico e social requer um olhar direcionado para a Região Norte [Becker (2005)]. Assim, a atuação do BNDES destinada a essa região deve buscar exercer, como sempre, seu papel de promotor do desenvolvimento sustentável econômico, social e ambiental, mas enriquecido pela preocupação em compor diferentes recortes de planejamento e ação e levando em conta oportunidades e desafios específicos à Região Norte.

A política-âncora da atuação do BNDES para o Norte⁵ visa propiciar a dinamização econômica endógena da região. Isso significa dotá-la de instrumentos que permitam valorizar seus ativos e que ensejem que os centros dinâmicos de atividades econômicas estejam mais fortemente ali situados, propiciando que maiores ganhos – quanto a receitas, renda e conquistas sociais – fiquem retidos na região.

A endogenização da dinamização econômica deve propiciar o estabelecimento de relações econômicas mais igualitárias e proveitosas entre a Região Norte e as demais regiões brasileiras, bem como promover melhorias nas condições de vida das populações amazônicas, metrificadas, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), acesso a serviços públicos, nível de emprego formal e Índice de Gini. A convergência dos índices sociais amazônicos com os encontrados em outras regiões do país permitirá que as populações dessas localidades possam desfrutar de oportunidades mais amplas de desenvolvimento pessoal, na medida em que tenham acesso a serviços básicos, como saúde e educação, de qualidade.

Além da própria dinâmica intrarregional entre os estados do Norte, na qual cidades como Manaus e Belém exercem destacada influência como metrópoles regionais [IBGE (2013)], a Amazônia apresenta-se como um vetor de integração – física e econômica – entre o Brasil e a América do Sul, que também deve ser aproveitado sob o viés de sua dinamização econômica endógena. Essa oportunidade deve ser considerada em seu aspecto estratégico, englobando soberania e defesa nacionais.⁶

⁵ Ressalta-se que a composição dos recortes regional e de biomas – bioma amazônico – tem imposto que a atuação do BNDES na Região Norte não se restrinja à região geográfica que engloba os estados do Norte, incluindo também porção norte de Mato Grosso e parte do oeste do Maranhão, o que representa a área da Amazônia Legal.

⁶ Salienta-se que tais questões de defesa relacionam-se não só com aspectos de soberania como também de defesa fitossanitária e defesa econômica, evitando práticas comerciais não adequadas, além de destinar especial atenção a avançar nos cuidados com as cidades gêmeas e na continuidade do relacionamento com países amazônicos.

Destaca-se a importância de a região alcançar os objetivos acima descritos tomando proveito de suas características distintivas: o Norte tem condições de lançar mão de formas de organização econômica que conjuguem desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente e o aproveitamento das oportunidades que a floresta amazônica lhe concede, na busca por suas vocações econômicas verdadeiramente regionais. Dito em outras palavras, sua diversidade – nos aspectos populacionais, ambientais, culturais e econômicos – deve ser encarada como um ativo do qual a região dispõe e do qual pode se valer no intuito de promover desenvolvimento econômico e social sustentável. Aqui, ressaltam-se os serviços ambientais que a Amazônia presta à humanidade, bem como suas características de reserva de carbono, biodiversidade e diversidade étnico-cultural.

A título de exemplo de vocações econômicas amazônicas que se valem de soluções locais, um grande óbice na Região Amazônica no que se refere à construção civil pode se transformar em uma grande oportunidade. Decorrente de sua constituição geomorfológica, em sua maior parte formada por sedimentos não consolidados, há carência significativa de pedra britada na Região Norte, insumo este indispensável à construção civil. Porém, a região é abundante em solos argilosos finos, os quais permitem a produção derivada do agregado artificial denominado argila calcinada, passível de ser utilizado como substituto eficiente da pedra britada em pavimentações (produção de asfalto) e construções (produção de concreto). Desse modo, com a utilização de um material de construção regional típico, evitam-se gastos (elevados) com transporte de pedra britada oriundo da Região Sudeste, além de fomentar-se, com isso, um dinamismo endógeno virtuoso, gerador dos seguintes benefícios e externalidades positivas: (a) estímulos à instalação de indústrias voltadas à fabricação de materiais de construção alternativos; (b) incentivos à indústria de construção civil; (c) geração local de empregos

nas atividades de construção civil; (d) geração de economias de custos na construção civil regional; (e) geração de tecnologia nacional com a fabricação de agregado artificial de baixo custo; (f) incremento na oferta de infraestrutura de transportes; e (g) aumento da capacidade de mobilização militar brasileira na região por meio da disponibilidade de construção e manutenção de vias de transporte terrestre, contribuindo, portanto, para a Defesa Nacional.

POSTURA ATIVA DO BNDES NA REGIÃO: PLANEJAMENTO, FOMENTO, ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO TERRITORIAIS

Com o intuito de atuar ainda mais e de uma forma que dialogue com oportunidades e desafios da Região Norte, o BNDES tem adotado uma postura ativa e sensível às especificidades locais. Em primeiro lugar, conhecer a região, suas dinâmicas, contradições e desafios são pressupostos de ação do BNDES. Além disso, há um esforço de planejamento visando a que o enfoque territorial possa perpassar a priorização setorial de investimentos, vindo a se refletir, por exemplo, no enquadramento e análise de projetos de investimento contextualizados por sua localização espacial, pelas interações com outras atividades econômicas ali presentes e, por exemplo, pelos impactos sobre populações residentes e migrantes, sobre equipamentos públicos e meio ambiente, de modo que esses aspectos somem-se à tradicional análise de viabilidade econômica.

Em territórios amazônicos, esse tipo de abordagem mostra-se especialmente pertinente, em decorrência da dificuldade de englobar as diversas facetas da região em um único recorte de análise. Ao contrário, formulação e implementação de uma diretriz única de atuação para a região, que não atente às questões locais e territoriais, parece ser uma estratégia carente de sensibilidade com relação às potencialidades do local

e replicadora de fórmulas que dificilmente podem ser consideradas exitosas.

Assim, a Região Norte, com as heterogeneidades que sua ampla dimensão abarca, exemplifica a necessidade de o BNDES adotar estratégias que atentem para essas especificidades regionais. Cidades grandes, médias e pequenas, com os problemas inerentes a seus portes, e com peculiaridades por terem de lidar com a dicotomia da antropização em territórios a serem preservados e de conciliar essas realidades à busca por vocações econômicas que se valham de sua posição geográfica, exemplificam esse desafio. Registre-se que a região vem passando por acelerado processo de urbanização nos últimos anos: entre 2000 e 2010, a taxa de crescimento da população urbana do Norte foi a segunda mais alta entre as regiões brasileiras, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de modo que, em 2010, 73,5% da população nortista encontrava-se em áreas urbanas, o que permite afirmar tratar-se hoje de uma região urbanizada –, com consequências quanto à capacidade de as cidades absorverem essa população em aspectos como geração de emprego, fornecimento de moradia e de serviços básicos, como educação e saneamento.

Por outro lado, grandes vazios econômicos e populacionais são também uma característica do Norte. Urbanas, rurais, indígenas, ribeirinhas são algumas das classificações estabelecidas para a diversidade populacional da Região Norte, descortinando, por exemplo, que a provisão de serviços e bens públicos às populações amazônicas deve ser formulada levando em conta aspectos locais. Ademais, a necessidade de preservação da floresta amazônica e a possibilidade de encontrar formas de exploração não destrutivas e sustentáveis, que permitam a geração de renda e inclusão social para as populações locais, são desafios típicos dessa região.

A pequena listagem arrolada – em nada exaustiva – exemplifica a necessidade de combinar diferentes mosaicos para que também a formulação de políticas operacionais do BNDES seja aderente à realidade e às necessidades locais. A adequação dos instrumentos de financiamento do BNDES às realidades locais e um planejamento atento às questões territoriais são importantes para que a implementação de linhas, programas e políticas em vigor garantam os propósitos do BNDES para a Região Norte. A customização e/ou a formulação de instrumentos regionais surge como uma forma de o BNDES buscar ativamente atender às demandas da Região Norte por desenvolvimento sustentável econômico e social e atuar mais próximo a ela.

Para atingir esse fim, a associação das tradicionais metas setoriais de desembolso a indicadores sociais e ambientais dos territórios de implantação dos projetos enriquece as ferramentas de planejamento do BNDES. Isso também vale para o processo de análise e concessão de apoio financeiro: além da comprovação de viabilidade econômica, a incorporação da análise de outros aspectos propicia que desenvolvimento social e preservação ambiental acompanhem os processos de desenvolvimento econômico incitados pelo Banco. Ademais, o uso desses recortes permite, em âmbito interno à instituição, ampliar o escopo da métrica de avaliação de desempenho do BNDES.

Para além do planejamento e da formulação de instrumentos de financiamento, postura ativa em relação à região significa também preocupação com a prospecção e o fomento de projetos de investimento passíveis de apoio pelo BNDES. A atividade de prospecção permite o alargamento da presença do Banco no Norte e, de certo modo, qualifica essa presença, na medida em que identifica projetos com alto potencial de apoio que muitas vezes têm dificuldade de acessar os canais de financiamento do BNDES. Além disso, permite que as áreas operacionais definam prioridades territoriais, em suas estratégias setoriais, subsidiando

do as atividades de fomento, análise e acompanhamento. A inserção do recorte territorial na formulação das estratégias de ação das diversas áreas operacionais do BNDES, ainda que estas se mantenham eminentemente setoriais, permite, então, identificar oportunidades e destacar prioridades a serem atendidas na Região Norte. Esse tipo de abordagem propicia a identificação de potenciais que por vezes ficam camuflados sob o planejamento unicamente setorial e permite que o Banco defina eixos prioritários de atuação para a Região Norte, alinhados a seu Planejamento Estratégico.

EIXOS PRIORITÁRIOS DE ATUAÇÃO DO BNDES PARA A REGIÃO NORTE: ALINHAMENTO COM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O Planejamento Estratégico Corporativo do BNDES é composto por quatro perspectivas: desenvolvimento sustentável competitivo; sustentabilidade financeira; processos internos; e aprendizado e competências. No âmbito de desenvolvimento sustentável competitivo, destacam-se três eixos prioritários de ação: **induzir o fortalecimento da competitividade das empresas brasileiras, expandir investimentos em infraestrutura e contribuir para a inclusão social e produtiva**. Há, ainda, um quarto eixo que perpassa os demais citados e que se refere ao fomento à **inovação, à sustentabilidade socioambiental e ao desenvolvimento regional**. Nesta seção, investigam-se esses quatro eixos à luz de algumas ações para a Região Norte, ainda que de modo não exaustivo.

No escopo do eixo de **fortalecimento da competitividade das empresas brasileiras**, para a Região Norte são importantes a identificação e a viabilização de apoio ao adensamento de cadeias produtivas com elevada capacidade competitiva regional e atributos de sustentabilidade, pois figuram como uma estratégia indutora de desenvolvimento endógeno. O fomento às mi-

cro, pequenas e médias empresas (MPME) de cadeias produtivas de setores novos, como biodiversidade, e de setores já tradicionalmente atendidos pelo BNDES na região também se alinham com esse eixo de ação na região.

Atividades econômicas sustentáveis, tais como manejo florestal, serviços ambientais, turismo amazônico e indústrias sustentáveis – ligadas, por exemplo, ao aproveitamento de produtos do extrativismo madeireiro e não madeireiro –, para citar apenas algumas, têm verdadeira identidade amazônica e possibilidade de deixar um legado positivo de preservação ambiental e geração de emprego e renda locais. Mas, além de apoiar diretamente as atividades citadas, é fundamental também dar suporte a atividades inovativas nesses âmbitos, como no caso de fármacos e cosméticos, entre outros.

Cabe mencionar o potencial local com relação ao desenvolvimento científico-tecnológico e a possibilidade de projetos em cooperação com outros países amazônicos, a exemplo da Venezuela, em projeto relacionado a hidrocarbonetos superpesados, até oportunidades focadas internamente em campos tais como os de cosméticos, fármacos – já citados – e mineração. Nesse aspecto, atentando à inovação, há que se incentivar e dinamizar as oportunidades institucionais relacionadas ao Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA). A concepção de modelos de produção que se aproveitem de forma sustentável dos recursos naturais ligados à biodiversidade da Amazônia está vinculada ao avanço tecnológico e científico e ao esforço inovativo a serviço da preservação ambiental, geração de renda e inclusão social.

Ainda no eixo de fortalecimento da competitividade das empresas brasileiras, a integração dos mercados amazônicos é uma oportunidade a ser ainda apropriada, bem como sua integração com mercados de países amazônicos vizinhos. Conforme Sudam (2012), as relações comerciais entre os estados

da Amazônia Legal são tímidas; esses estados comercializam, sobretudo, com outras regiões do país. Com isso, uma dinâmica macroeconômica verdadeiramente regional não se consolida, impedindo que os efeitos multiplicadores de renda e emprego fiquem retidos na região e que haja endogenização da dinâmica econômica amazônica.

No tocante ao fomento à atividade industrial, há de se conferir menção à política de estímulos fiscais e de desenvolvimento regional orientada à implantação da Zona Franca de Manaus (ZFM), operacionalizada por meio das ações empreendidas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e com a adoção do Processo Produtivo Básico (PPB). O BNDES, por compor o Conselho de Administração da Suframa, deve lidar com seus efeitos concentradores de renda, além do deslocamento das compras industriais de maior valor agregado no mercado externo, elevando os níveis de importações líquidas, de remessa de divisas e de geração de empregos fora do país, propiciados pela ZFM.

Em relação ao segundo eixo de ação ligado ao desenvolvimento sustentável competitivo, no âmbito do Planejamento Estratégico, **o fortalecimento das infraestruturas regionais**, dado o contexto amazônico de carências já identificadas, é de fundamental importância para dotar a região de atributos que assegurem seu desenvolvimento sustentável.

Questões logísticas são sensíveis na Região Norte e merecem um tratamento que permita, mais uma vez, que o desenvolvimento econômico coadune-se com preservação ambiental e desenvolvimento social. O escoamento da produção apresenta-se como um fator limitante ao estabelecimento de pequenos empreendimentos ligados à inclusão produtiva e social, bem como para MPMEs e para grandes empresas, ainda que estas últimas estejam mais preparadas para lidar com essa situação. O modal de transporte hidroviário, que se vale do potencial hídrico ca-

racterístico da região, deve ser incentivado e ampliado, tanto no tocante ao transporte de cargas quanto ao de pessoas. O deslocamento da população por meio de embarcações é tradicional na região e muitas vezes é o único meio de locomoção disponível. A esse respeito, atento a essa peculiaridade amazônica, o BNDES ampliou o escopo de seu Programa Caminho da Escola, cujo foco é renovar e ampliar a frota de veículos de transporte escolar destinada ao transporte diário de alunos da educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais, por meio da concessão de crédito aos estados e municípios brasileiros para aquisição de novos veículos, a fim de incluir também a aquisição de embarcações e com isso atender às populações ribeirinhas, em especial as amazônicas. Este é um exemplo no qual o Banco abraçou uma oportunidade de atentar às características específicas regionais na formulação de suas políticas e na execução de sua função de promotor do desenvolvimento. Além do fomento às atividades compreendidas pelos serviços de transporte de cargas e passageiros, a priorização do modal hidroviário pode propiciar atividades voltadas às indústrias de construção e reparo naval e aos serviços de engenharia.

Nesse contexto, a questão do uso misto das águas dos rios deve ser enfocada no planejamento da implantação de aproveitamentos hidrelétricos e de modais de transporte,⁷ a fim que não se perca de vista suas demais utilizações, como abastecimento humano, atividades pesqueiras e atividades de transporte de cargas e de passageiros, muito importantes para populações ribeirinhas e para o turismo, em muitos casos. É desejável, assim, que a implantação da infraestrutura regional seja formulada do ponto de vista do atendimento das necessidades das populações, a fim de que seus benefícios sejam apropriados localmente.

⁷ Apontar que a previsão de eclusas em projetos de construção de hidrelétricas é mais um passo rumo ao uso múltiplo das águas.

O modal rodoviário, com presença histórica na região, a exemplo das Rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá (MT)-Santarém (PA) (BR-163), tem questões a serem ainda resolvidas, como as chamadas “espinhas de peixe”, caracterizadas por desmatamentos e novos aglomerados urbanos que surgem a partir da abertura de estradas. No caso da BR-163, sua pavimentação veio acompanhada da formulação do Plano da Estrada BR-163 Sustentável, como um modelo para a construção de estradas na região, instituído em dezembro de 2007. É importante que a avaliação dos modais de transporte a serem priorizados na região considere as oportunidades que a Região Norte oferece e que passe ainda por questões relativas aos índices de emissão de gases de efeito estufa (GEE), registrando-se que o rodoviário é considerado um dos modais mais emissivos. A multimodalidade de transportes parece ser uma vocação da região a ser aproveitada de forma inteligente, pois revela eficiência e adequação ambiental [Becker (2012)], mesmo que algumas questões com relação à integração de modais ainda precisem ser resolvidas.

Ainda que o Norte seja a fronteira energética em exploração no atual momento, a infraestrutura energética regional demonstra algumas deficiências quanto a acesso por parte das próprias populações amazônicas. Surge, assim, espaço para o desenvolvimento de sistemas elétricos isolados e para investimento em fontes energéticas alternativas e sustentáveis.

O fortalecimento da infraestrutura urbana local é mais um aspecto a ser levado em conta e somado ao esforço de melhoria da capacidade de planejamento e gestão de estados e municípios. Registre-se que esses entes públicos são e devem ser parceiros e interlocutores preferenciais do Banco nesse âmbito. Os índices amazônicos de acesso a serviços básicos, como saneamento, para exemplificar, são preocupantes e revelam uma agenda a ser priorizada em parceria com estados e municípios, que inclui também saúde e educação. O modelo de cidades sustentáveis

tem aderência ao objetivo de harmonizar crescimento urbano e preservação da floresta amazônica, materializado em um crescimento ordenado aliado a boas práticas ambientais peculiares à região. O BNDES vem financiando os estados e uma série de municípios da Região Norte, o que revela que diversas parcerias já estão estabelecidas, favorecendo que a interlocução entre esses atores venha a tratar dos pontos anteriormente destacados.

A infraestrutura de comunicação na Amazônia merece também atenção, em especial quando se acredita que a dinamização econômica da região passa pelo conhecimento, tanto o tradicional quanto o de ponta, a serviço da preservação da floresta amazônica e do desenvolvimento econômico sustentável para as populações amazônicas.

As melhorias de infraestrutura, seja logística, energética ou social (saúde, educação, transporte urbano etc.), produzem reflexos na mitigação de desigualdades regionais brasileiras. Sua carência tem efeitos que reforçam as desigualdades, na medida em que regiões mais desenvolvidas atraem maior quantidade de investimentos, impelidos pelas facilidades já existentes (infraestrutura, densidade econômica e recursos humanos qualificados), enquanto regiões mais deprimidas ficam à margem dos encadeamentos de fluxos econômicos que aportam emprego e renda e, conseqüentemente, desconcentração de renda regional. Isso posto, pretende-se que a Região Amazônica insira-se nas cadeias produtivas com maior protagonismo apropriando-se dos ganhos econômicos, e não mais como mera exportadora de recursos.

Outro eixo estratégico de atuação do BNDES na região refere-se à **inclusão social e produtiva**. Nessa linha, o Banco dispõe do Fundo Social, cujos recursos são aplicados priorizando projetos que objetivem apoiar ações propiciadoras de significativos benefícios sobre as condições de vida das populações de baixa renda. Formas coletivas de produção – cooperativismo, associa-

tivismo –, produções familiares e arranjos produtivos locais são atividades tipicamente apoiadas pelos BNDES nesse âmbito e têm forte aderência à realidade amazônica, com notáveis ganhos na geração e retenção de renda local.

O Fundo Amazônia também se destaca aqui, pois tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia. Assim, o fundo apoia projetos nos seguintes temas: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas por meio do uso sustentável da floresta; Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas.

Novas formas de aproveitamento econômico dos ecossistemas amazônicos florestais, como atividades extrativistas e produções familiares associadas à conservação ambiental, são iniciativas interessantes por permitirem inclusão econômica e social associada ao uso sustentável dos recursos naturais da floresta amazônica e, portanto, à preservação ambiental. Mais uma vez, é importante aliar conhecimento tradicional ao desenvolvimento tecnológico e científico e à inovação para que esses atores locais possam melhorar suas técnicas de produção e organização de modo que os ganhos sejam localmente retidos. Ademais, comunidades que sobrevivem da extração sustentável de recursos em Unidades de Conservação, bem como comunidades indígenas em terras demarcadas, são importantes atores para organizar o avanço da fronteira móvel agrícola, pecuária e madeireira.

No tocante às possibilidades de apoio a investimentos em prol do fortalecimento de arranjos produtivos localizados na Região Norte, capazes de dinamizar polos de desenvolvimen-

to local e núcleos urbanos catalisadores, podem ser apontadas as seguintes oportunidades setoriais, com base em seus estados componentes:

- » estado do Acre: pecuária bovina de corte, mandioca, indústria da madeira e mobiliário, e milho;
- » estado do Amapá: pecuária bubalina, pesca extrativa, turismo, e indústria da madeira e mobiliário;
- » estado do Amazonas: televisores e monitores, mandioca, turismo, pesca extrativa (artesanal e industrial), indústria de material de transporte, guaraná, e indústria da madeira e mobiliário;
- » estado do Maranhão: arroz, soja, pecuária bovina de corte, indústria metalúrgica, indústria da madeira e mobiliário, e turismo;
- » estado de Mato Grosso: pecuária bovina de corte, pecuária leiteira, soja, algodão herbáceo, arroz, milho, indústria da madeira e mobiliário, indústria de produtos alimentícios (frigoríficos e processamento de carne bovina) e bebidas, e turismo;
- » estado do Pará: indústria da madeira e mobiliário, pecuária bovina de corte, pecuária leiteira, pesca extrativa, mandioca, milho, avicultura, turismo, açaí, e palmito;
- » estado de Rondônia: café, pecuária bovina de corte, indústria da madeira e mobiliário, cacau, e pecuária leiteira;
- » estado de Roraima: arroz, pecuária bovina de corte, milho, e indústria da madeira e mobiliário; e
- » estado do Tocantins: pecuária bovina de corte, arroz, abacaxi, e soja.

Ainda no que tange à inclusão social e produtiva, merece também atenção na Região Norte a questão do ordenamento territorial, sobretudo no que se refere à regularização fundiária. A desordem fundiária na região, razão de conflitos históricos, em especial nos anos 1970 e 1980, ainda suscita uma reflexão

com relação à compatibilização de modelos de ocupação: grandes extensões de terra para fins de agricultura e pastagens, agricultura e pecuária de pequena escala e de subsistência, demarcação de terras indígenas e Unidades de Conservação de proteção integral e de uso sustentável. Os benefícios da regularização fundiária são, portanto, sociais, ambientais e econômicos, uma vez que permitem pacificar usos inconciliáveis da terra, encontrando no Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁸ e no ZEE importantes ferramentas. Aqui, mais uma vez, o BNDES tem condições de atuar ativamente por meio de instrumentos como financiamento, em parceria com estados e municípios, desde que esses entes incluam esse ponto em seus Planos Plurianuais e que formulem seus Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento.

CONCLUSÃO

Imbuído de sua missão de “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais” [BNDES (2009, p. 5)], o BNDES tem voltado sua atenção à Região Norte do Brasil, guiado pelo objetivo de propiciar sua dinamização econômica endógena. Para tanto, vem sendo necessário à instituição desenvolver suas atividades aliando *expertise* setorial a novos recortes de planejamento e ação, em especial territoriais, a fim de abrir espaço para os potenciais característicos dessa rica e diversa região do país.

O cumprimento da missão do BNDES na Região Norte – e sua atuação regional em geral –, focada em inovação, sustentabilidade socioambiental e promoção de desenvolvimento regional, tem como fator estratégico, que não pode deixar de ser realçado, o

⁸ CAR é um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem por finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente (APP), das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país [CAR (2013)].

relacionamento com parceiros atuantes localmente. Os desafios e oportunidades de desenvolvimento do Norte ensejam possibilidades de composição de agendas e ações institucionais coordenadas por parte das agências e instituições federais e estaduais de apoio e fomento ao desenvolvimento do país e, em especial, da Região Norte, tais como Banco da Amazônia (Basa), Agência de Fomento do Estado do Amazonas (Afeam), Suframa, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) etc. Assim, de modo análogo aos já apontados estados e municípios, universidades, agências de desenvolvimento, superintendências de desenvolvimento e bancos públicos e de desenvolvimento locais são interlocutores privilegiados na região, e o estabelecimento de parcerias institucionais representa um instrumento fornecedor de *expertise* sobre o Norte e gerador de maior alcance de ações, por meio da formulação de políticas e operacionalização de projetos alinhados às necessidades da região identificadas por essas instituições regionais. Nesse âmbito, as diversas iniciativas existentes, tais como o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), o Plano Amazônia Sustentável (PAS), além dos projetos do Poder Legislativo voltados para a região, entre outros, fornecem subsídios e ferramentas-chave ao BNDES.

Em suma, a atuação do Banco na Região Norte deve conjugar postura ativa e sensível para com as oportunidades e desafios locais, associada com o estabelecimento de parcerias que potencializem a dinamização endógena da economia amazônica, a fim de propiciar o desenvolvimento sustentável e competitivo dessa região tão rica do Brasil, acompanhado de geração de emprego e renda e redução das desigualdades sociais e regionais.

REFERÊNCIAS

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Plano estratégico do sistema BNDES: triênio 1985-1987*. Rio de Janeiro, 1984. 44f.

_____. *Plano estratégico do sistema BNDES – 1988-1990*. Rio de Janeiro, 1988. 12p.

_____. *Plano estratégico – BNDES: 2000-2005*. Rio de Janeiro, 2000. 23p.

_____. *Planejamento corporativo BNDES 2009-2014*. Rio de Janeiro, 2009. 104p.

_____. *BNDES: um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

BECKER, B. K. Amazônia: desenvolvimento e soberania. In: REZENDE, F.; TAFNER, P. (Ed.). *Brasil, o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005, p. 199-249.

_____. Amazônia: crise mundial, projetos globais e interesse nacional. *De Bertha Becker. Obras, pensamentos e reflexões*, 5 dez. 2012. Disponível em: <<http://berthabecker.blogspot.com.br/2012/12/amazonia-crise-mundial-projetos-globais.html>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

CAR – SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO AMBIENTAL RURAL. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

GIAMBIAGI, F. et al. *Economia brasileira contemporânea*. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 245p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades – 2007*. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

MOURÃO, J. O. F. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 3-25, dez. 1994.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Programa de Integração Intra-regional da Amazônia. Diagnósticos e projetos*. Belém, 2012.