

# O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços

Helena M. M. Lastres, Cristina Lemos, Maria Lúcia Falcón  
José Eduardo Pessoa de Andrade, Walsey Magalhães  
e Marcelo Machado da Silva

# O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços

Helena M. M. Lastres

Cristina Lemos

Maria Lúcia Falcón

José Eduardo Pessoa de Andrade

Walsey Magalhães

Marcelo Machado da Silva\*

## Resumo

Este artigo aponta o resgate do interesse sobre o desenvolvimento – e especialmente do olhar territorial para ele – tanto nas agendas de pesquisa quanto de política, no mundo e no Brasil. Adiciona que uma das marcas do novo milênio é a exigência de novas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo, sintonizadas com os objetivos da sustentabilidade socioambiental e da coesão. Enfatizando que desenvolvimento é política no território, o artigo explora o argumento de que a visão territorial para o desenvolvimento revela importantes avenidas para avanços nessa direção. Analisa as políticas implementadas no país e no BNDES em prol do desenvolvimento regional e territorial, objetivando resumir as principais experiências e aprendizados. Discute também os

---

\* Respectivamente, assessoras da Presidência do BNDES, engenheiro e economistas do BNDES. Os autores agradecem as sugestões encaminhadas por dois anônimos pareceristas a uma versão preliminar deste artigo, o qual é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

desafios e as oportunidades para a implementação das novas políticas regionais, sob uma perspectiva de longo prazo, na qual o Banco exerce papel fundamental. Explora os objetivos de aprofundar a convergência da política regional com aquelas que visam à inclusão produtiva, ao desenvolvimento social, infraestrutural, industrial e tecnológico, assim como à capacitação e formação profissional. Por fim, destaca as vantagens de mobilizar capacidades produtivas e inovativas nas diferentes regiões e territórios brasileiros.

## **Abstract**

This article highlights the renewed interest in development – and especially the territorial focus on it – both in research and political agendas in Brazil and throughout the world. It also states that one of the characteristics of the new millennium is the demand for new policies on innovation and production development, in synch with the not only socio-environmental sustainability targets but also cohesion goals. Emphasizing that development is political in the territory, this paper explores the argument that a territorial approach to development can reveal important paths for advances in this direction. It analyzes policies implemented in the country and in the BNDES to favor regional and territorial development, aiming to summarize the main experiences and lessons learned. It also discusses the challenges and opportunities in implementing new regional policies, in the long-term perspective, in which the BNDES plays a fundamental role. It explores the goal of blending regional policies with those that focus not only on production inclusion, but also on social, infrastructural, industrial and technological development, as well as capacity-building and professional training. Finally, it highlights the advantages of enhancing production and innovation capacities in Brazil's multiple regions and territories.

## Introdução

As transformações vividas na transição do milênio incluem o resgate da questão do desenvolvimento e, em particular, do desenvolvimento regional, assim como a busca de políticas públicas e privadas capazes de descortinar e apoiar novas alternativas para o desenvolvimento. As duas primeiras décadas de 2000 ficam marcadas tanto pela crise mundial quanto pela reestruturação de padrões e hierarquias econômicas e geopolíticas mundiais. Nota-se especialmente o maior peso dos países considerados emergentes e menos desenvolvidos na economia mundial. No conjunto desses países, destacam-se os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), cujas dimensões continentais e desigualdades internas concorrem para a retomada do interesse e da prioridade aos processos de desenvolvimento equitativo e sustentável, social e ambientalmente.

Outro importante elemento desse período refere-se à evolução e convergência entre tradicionais matrizes conceituais e normativas. O conhecimento sobre dinâmicas e políticas para o desenvolvimento produtivo é ampliado ao conferir maior relevo à inovação e ao enfoque territorial e ao incorporar a visão transetorial. Ao mesmo tempo, as abordagens da geografia econômica e do desenvolvimento regional e urbano aprofundam as visões multiescalares, socioambientais e dos processos produtivos e inovativos locais. Tais avanços tiveram impacto significativo, qualificando o destaque dado ao desenvolvimento e às formas de sua promoção. Novos (e renovados) temas e ênfases passam a povoar o pensamento e as discussões: intersetorialidade, inter-regionalidade, visão integrada, capital social, governança, arranjos e sistemas produtivos e inovativos nacionais, estaduais e locais. A preocupação com o desenvolvimento e suas políticas lançou novas luzes à necessidade de compatibilizar

recortes territoriais, fortalecer as esferas federativas e coordenar ações, estimular parcerias, participação e protagonismo local.

Vários desafios colocam-se à implementação das novas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo, regional e local. Exemplos incluem, por um lado, as restrições dos quadros macroeconômicos, perturbados por prolongada crise internacional. Por outro, a necessidade de definir e angariar consenso sobre um projeto nacional de desenvolvimento, de avançar as atividades de planejamento integrado e de longo prazo e de estabelecer processos sistemáticos de monitoramento e avaliação das políticas. Acima de tudo, aponta-se a urgência em evitar a importação e a descontextualização de conceitos e modelos analíticos e de política e a dissociação das inseparáveis dimensões do desenvolvimento: econômica, social, ambiental e político-institucional.

A riqueza de experiências e práticas para o enfrentamento desses desafios gerou novos conhecimentos. A análise das políticas implementadas no país e no BNDES, ao mesmo tempo em que demonstra significativa evolução, em muito contribui para um aprendizado de alta relevância. Considera-se vital resgatar esses esforços na discussão de uma nova geração de políticas de desenvolvimento regional.

Este é o objetivo central deste artigo: identificar o que se aprendeu e dar sugestões para o aperfeiçoamento das políticas praticadas.<sup>1</sup> A seção seguinte apresenta um breve histórico da questão regional, desde os anos 1980. A terceira seção relata e analisa a experiência de política para o desenvolvimento regional no BNDES, destacando os avanços conquistados com a formulação de novos instrumentos e modos de atuação. A quarta aborda as oportunidades para a implementação de uma nova geração de políticas de desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Neste objetivo, o artigo baseia-se e atualiza a contribuição anterior [Lastres *et al.* (2014a)].

regional e local, sob uma perspectiva de longo prazo, na qual o BNDES exerce papel fundamental. A quinta seção encerra o artigo sob o mote: desenvolvimento é política no território.

## **Questão regional: breve histórico desde o fim do século XX**

### **O ocaso da dimensão territorial, do desenvolvimento e das políticas públicas**

Durante os anos 1980 e 1990, a questão do desenvolvimento e a visão regional/territorial praticamente desapareceram das agendas de pesquisa e de política. A negligência da dimensão histórica e espacial, por parte das correntes hegemônicas do pensamento econômico internacional e brasileiro, resultou no isolamento das atividades econômicas de seu contexto. Significativo desafio para a implementação de políticas de desenvolvimento resultou da preponderância dos modelos únicos, derivados de casos exemplares, descontextualizados e geralmente formulados segundo o que se denomina de “lógica administrativa” [Lastres *et al.* (2010)].

As diretrizes e ações voltadas ao desenvolvimento regional não foram exceção. O resumo das críticas à adoção de tais modelos também explicita as tendências de limitar a política à questão de gestão e de conferir papel central a métodos quantitativos, atribuindo-lhes, mais do que uma veracidade, uma cientificidade supostamente inquestionável. Observou-se, durante tal período, a utilização de taxonomias, parâmetros e marcadores padronizados para orientar as políticas e estabelecer atributos e regras de funcionamento ideais de um território ou um arranjo produtivo local (APL), sem levar em consideração a diversidade e as especificidades das experiências, assim como o conhecimento necessário para a definição de estratégias adequadas

para sua promoção. Daí, por exemplo, a atenção dada à governança como atributo que – ao ser considerado chave para a imposição de tais regras – tornou-se uma moda a ser seguida sempre e por todos. Ressalta-se que os indicadores usados para balizar tais taxonomias, regras e políticas – no caso brasileiro a exemplo de vários outros países –, além de insuficientes, geralmente mostraram-se inadequados e enviesados. Tudo isso contribuiu para reforçar descontextualizações e desigualdades [Andrade *et al.* (2014); Garcez *et al.* (2010); Kaplan *et al.* (2011); Lastres *et al.* (2010)].

Diferentes vozes ergueram-se para criticar tais tendências, alertando para as graves distorções resultantes delas. Autores como Celso Furtado, Bertha Becker, Milton Santos e outros insistentemente apontaram a riqueza da abordagem sistêmica e contextualizada do desenvolvimento, sublinhando que a economia política não pode jamais prescindir da visão espacial e que não há como realizar análises ou implementar políticas que separem o ser humano e a ação humana de seu espaço e evolução histórica. Igualmente não se deixaram emaranhar nas armadilhas e nos modismos que ignoravam algumas das escalas territoriais, pondo-as em oposição e, geralmente, reduzindo-as apenas ao binômio local/global.

Santos (1978; 1979; 2001; 2005), por exemplo, reiterava a necessidade de não ignorar que o território – como espaço política, social e economicamente construído – corresponde ao palco onde se realizam as atividades criadas a partir da herança cultural do povo que o ocupa; além de constituir uma fração do espaço local articulada ao regional, nacional e mundial. Bertha Becker sempre enfatizou o planejamento e a importância da implementação coordenada e efetiva de políticas com visão de longo prazo, ressaltando as vantagens que o olhar espacial agrega, por fazer convergir as dimensões econômica, política, social e ambiental do desenvolvimento. Nessa linha, teceu importantes críticas às visões e conceitos que separam

tais dimensões, por reduzirem as possibilidades de compreensão da realidade e do subsequente desenho de políticas. Becker apontava também ser preciso substituir as políticas setoriais pulverizadas por outras integradas, que considerem as conexões regionais e o compartilhamento de decisões e ações entre governo e sociedade [Becker (2012)].

Desde seus primeiros trabalhos, Celso Furtado já alertava para a importância de entender que as políticas de desenvolvimento que ignoram a dimensão territorial acabam, inexoravelmente, contribuindo para agravar as exclusões e as disparidades econômicas, sociais e políticas [Furtado (1957)]. Particularmente preocupado com as implicações das visões descontextualizadas e reducionistas – tão em moda nos anos 1990 – Furtado (2002) em muito criticou a implementação de políticas inspiradas em um único modelo de desenvolvimento e inadequadas à maioria dos casos, advertindo que as disparidades entre as economias são devidas não apenas aos fatores econômicos, mas essencialmente à diversidade nas matrizes culturais e particularidades históricas.

A esses desafios, somaram-se a crise fiscal, o estrangulamento da dívida externa e seu espelho, a dívida interna, a hiperinflação e a reestruturação político-institucional dos anos 1980 e 1990. A resultante foi a redução do papel do Estado, do planejamento e das políticas de longo prazo e, também, a reformulação e restrição do sistema de apoio e financiamento dos governos federal, regionais e estaduais. Os bancos públicos de desenvolvimento, com a adesão ao Acordo da Basileia em 1994, tiveram que se adequar às normas do sistema financeiro, tal como as demais instituições bancárias. Com isso, foram submetidos a uma lógica que prioriza fundamentalmente a redução de riscos nos financiamentos, sem considerar os objetivos precípuos de desenvolvimento, criando distorções e reforçando desigualdades [Araujo, V. L. (2013)]. Apontam-se ainda as



restrições impostas pelo quadro macroeconômico contracionista, os cortes dos investimentos e das políticas públicas e a preponderância das visões financeiras curto-prazistas, refletidos em sistemas de avaliação de desempenho, com foco preponderante na sustentabilidade financeira dos proponentes e empreendimentos e no volume e rapidez dos desembolsos [Araujo, T. B. (2013)]. Tudo isso contribuiu para a fragmentação, e até competição, entre ações e políticas, ampliando a dificuldade de coordenação delas.

Como resultado geral e em reforço às tendências resumidas acima, as décadas finais do século XX, em especial os anos 1990, assistiram tanto ao esvaziamento das políticas governamentais quanto ao enfraquecimento, e até mesmo extinção, da estrutura institucional, dos quadros técnicos e dos mecanismos de apoio ao desenvolvimento em geral, especialmente daqueles voltados às questões regionais e territoriais [Andrade *et al.* (2014)].

## **As desigualdades e as regiões e territórios menos contemplados**

Na metade da década de 2010, várias dessas distorções ainda persistem desafiando a implementação de políticas para o desenvolvimento. As implicações são mais visíveis e agudas no caso das regiões mais carentes do país, as quais acumulam várias experiências de políticas nem sempre bem-sucedidas. Principalmente porque foram orientadas por uma perspectiva que não deu a devida atenção aos objetivos do desenvolvimento inclusivo e coeso, trataram as regiões de forma subordinada e ignoraram as potencialidades territoriais, reforçando o vazamento do desenvolvimento e as transferências de recursos e renda para as regiões consideradas mais desenvolvidas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para detalhes, ver Araujo, T. B. (1999); Diniz (2009); Furtado (1961; 2003); Guimarães e Brandão (2009).

No caso da Amazônia, autores como Mendes (2010) reiteradamente alertaram que a região foi convertida no obscuro objeto do desejo de muitos e segue sendo vista como emérita provedora mundial de espaços, matérias-primas, energia, bens e serviços *in natura*, extraídos de seu solo, subsolo, flora, fauna e fluidos – como água e ar –, a suprir as forjas insaciáveis da economia nacional e mundial. Em linha convergente, Becker (2012) sempre enfatizou a necessidade de a Amazônia deixar de ser utilizada para extrair recursos e mandá-los para fora, como se fosse um inesgotável almoxarifado, sem que nada sobre para a região. A posição defendida é que se implante outro modelo de exploração do patrimônio natural, apoiado em uma nova perspectiva que tenha como base a ciência e a tecnologia. Nessa linha de argumentação, o Brasil é visto como detentor de alto potencial de inovação, sendo a Amazônia sua maior fonte, com capacidade de dar exemplos para todas as regiões tropicais do planeta, pela biodiversidade existente nos milhões de quilômetros quadrados de florestas que hospedam um quarto das espécies terrestres, pelos serviços ambientais, bem como pela diversidade cultural e de conhecimentos sobre ela acumulados há séculos [Andrade *et al.* (2014)].

Requer semelhante atenção o fato de que, embora tenha sido inserida na dinâmica econômica do país ainda na época da colônia, a lógica do sistema produtivo da Região Nordeste mantém-se há anos essencialmente a mesma. Os estudos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), no fim dos anos 1950, já mostravam que o saldo negativo do Nordeste com as demais regiões do país, Norte excluído, era compensado pelo comércio externo. O resultante baixo dinamismo da economia local deveu-se à falta de políticas que criassem maior endogeneização do crescimento da região e fossem adequadas à produção no semiárido. A mão de obra também foi deslocada da região para aquelas mais beneficiadas pelo

processo de crescimento, seja o Sudeste no período de substituição de importações, seja o Norte no ciclo da borracha, seja o Centro-Oeste após a construção de Brasília. A questão fundiária é importante para a mudança dessa realidade histórica, destacando que a pobreza do trabalhador rural é generalizada e os níveis de produtividade ainda estão bem abaixo do restante do país em várias atividades.

A região que mais cresce no país, o Centro-Oeste, guarda a pior situação do saneamento básico, predominância de latifúndios, com necessidades urgentes de equacionar questões de infraestrutura, logística e, principalmente, sustentabilidade socioambiental. Como no caso das demais regiões e territórios do país, novas formas de pobreza estão sendo criadas, apesar dos avanços na superação da miséria e dos projetos de infraestrutura e de produção, em consequência inclusive da falta de planejamento e cuidado na implantação de alguns desses empreendimentos estruturantes. Além disso, também no Centro-Oeste, requerem atenção o uso intensivo de terra, água, recursos naturais, energéticos sem visão de longo prazo e recursos humanos com baixa qualificação e remuneração. É preciso transformar as bases da competitividade espúria, adensando e agregando qualidade e valor às atividades produtivas da região.

À necessidade de recuperar o dinamismo e o desenvolvimento das regiões Sul e Sudeste, somam-se o desafio de equacionar seus graves problemas de crescimento concentrador e desordenado, a complexidade de suas desigualdades e o descontrolado processo de urbanização, em ritmo muitas vezes superior à expansão da oferta da infraestrutura e de serviços públicos, afetando muito negativamente a qualidade de vida de seus habitantes e de seu entorno.

A dificuldade de acesso ao crédito e o desenho de políticas que contemplam apenas reduzido número e tipo de atores, atividades e regiões ampliam as desigualdades. Estas, por sua vez, são reforçadas pela alta concentração espacial do Sistema Financeiro Nacional, pois

cerca de 71% das agências e postos de atendimentos localizavam-se nas regiões Sudeste e Sul em 2011 [Bacen (2013)]. Conforme já mencionado, a segunda metade dos anos 1990 foi marcada pelo fechamento de bancos de desenvolvimento estaduais. Posteriormente, houve a criação de agências de fomento estaduais, instituições mais restritas em sua capacidade de captação e aplicação. A essa redução e concentração do sistema de apoio e financiamento dos governos federal e estaduais somam-se as restrições discutidas no fim do subitem anterior.<sup>3</sup>

### **O renascer da ênfase ao desenvolvimento: desafios e políticas**

A deflagração da crise nas economias centrais, em 2008, levou o mundo à recessão, exigindo a adoção de políticas anticíclicas e a definição de novos e mais amplos papéis do Estado. Em suas diferentes modalidades, a crise, ao mesmo tempo em que reflete o esgotamento do paradigma tecnoprodutivo e financeiro, requer a recuperação do Estado como regulador, orientador e promotor do desenvolvimento. No Brasil, e no mundo inteiro, urge a necessidade de definir políticas capazes tanto de superar os efeitos mais graves da crise internacional quanto de desvendar novas fronteiras para o desenvolvimento sustentável social e ambientalmente. Tudo isso, somado à premência de solução para os ainda graves problemas de desequilíbrios regionais brasileiros, reforça a relevância política e pragmática da centralidade da dimensão espacial nos novos planos e na definição de prioridades para o desenvolvimento de longo prazo.

O retorno da preocupação com o desenvolvimento e suas políticas se faz acompanhar de uma nova percepção sobre a importância

---

<sup>3</sup> Para detalhes, ver, entre outros, Lastres *et al.* (2014b).

de abranger e articular escalas e prioridades, compatibilizar recortes territoriais, fortalecer as esferas federativas e suas interações e coordenar ações. Associam-se os objetivos de reduzir desigualdades, de estimular parcerias, participação local e de conferir coesão e sustentabilidade aos projetos de desenvolvimento. Como resultado, os modelos de política do terceiro milênio visam acolher e mobilizar diversidades e potencialidades, priorizando oportunidades relacionadas à implementação de estratégias de desenvolvimento trans e multiescalares, intensivas em conhecimento e inovação e com sustentabilidade socioambiental. As abordagens da geografia econômica e do desenvolvimento regional e urbano avançaram e passaram a dar maior atenção às identidades socioambientais e culturais dos diferentes territórios, assim como às particularidades dos processos locais de produção e inovação. Temas como intersectorialidade, inter-regionalidade, visão sistêmica, capital social, governança, arranjos e sistemas produtivos e inovativos nacionais, estaduais e locais foram incorporados e são levados em conta no pensamento e nas políticas [Lastres *et al.* (2010; 2014b)].

A tendência mundial em novas estratégias de desenvolvimento orienta-se crescentemente para a promoção da capacitação, criatividade e sustentabilidade, tanto dos sistemas de produção como das diferentes regiões e territórios. Mostra-se vital fortalecer a capacidade de planejamento de longo prazo para prover os territórios e as cidades de infraestrutura e condições para a identificação de possibilidades atuais e futuras de desenvolvimento. Para tal, reconhece-se a importância de investimento continuado na geração, uso e difusão de conhecimentos.

No entanto, vários entraves ainda se colocam à implementação das políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo, regional e local, especialmente aquelas que visam à inclusão, ao equilíbrio e à coesão. Eles incluem desde a hegemonia da lógica financeira de curto prazo e

as restrições dos quadros macroeconômicos malignos<sup>4</sup> – perturbados pela prolongada crise internacional – até a dificuldade de coordenar e garantir a continuidade de políticas e ações, as quais muitas vezes não contam com recursos financeiros condizentes.

Adiciona-se o objetivo de superar definitivamente duas armadilhas associadas e que há anos desafiam a capacidade de implementar políticas no Brasil e na América Latina, conforme apontado por diferentes intelectuais dessa região. A primeira diz respeito à tendência de importar conceitos, indicadores e modelos de pensar e orientar o desenvolvimento. Evidentemente que o conhecimento sobre as experiências praticadas em outros países e regiões do mundo pode em muito alargar as possibilidades de vislumbrar novos desenhos e formas de implementar políticas de desenvolvimento nos territórios brasileiro e latino-americano. Mas a imitação acrítica e sem adaptações de conceitos e modelos leva às já referidas distorções derivadas da descontextualização. Desafio decorrente da necessidade de desmistificar o caráter supostamente neutro e universal das prioridades das políticas refere-se à urgência de articular o modelo e o projeto de desenvolvimento nacional, regional e territorial com as políticas públicas e privadas [Furtado (2002); Garcez *et al.* (2010); Lastres *et al.* (2010); Sousa Santos (1987; 2004)].

A segunda e correlata armadilha diz respeito à separação das dimensões do desenvolvimento: econômica, social, ambiental e político-institucional. A visão territorializada do desenvolvimento e o entendimento das oportunidades e desafios de cada contexto ajudam a impedir tal separação, permitindo também avaliar o grau

---

<sup>4</sup> Aqueles que combinam taxas de juros elevadas e taxas de câmbio sobrevalorizadas, prejudiciais à produção doméstica e à competitividade das exportações do país [Coutinho (2005)].

de aderência e complementaridade entre diferentes ações, além de contribuir para a potencialização, coordenação e aperfeiçoamento das políticas implementadas. Daí o argumento de que ações descontextualizadas e fragmentadas podem levar não à redução, mas ao reforço de exclusões, distorções e desigualdades, assim como perderão a chance de alcançar completa efetivação e o poder de realizar as transformações desejadas. E que o espaço, como locus de convergência das distintas ações, constitui variável fundamental das novas políticas do terceiro milênio. Conforme apontado por Coutinho (2012, p. 13):

As principais lições da crise evidenciam que preocupações antes tidas como exclusivamente sociais, regionais ou ambientais e por isso descoladas dos objetivos do crescimento econômico – como, por exemplo, distribuição de renda e preservação de recursos hídricos – estão na verdade no centro de políticas públicas e privadas. Destinadas não apenas ao aumento da renda, mas ao desenvolvimento mais abrangente, apropriado e sustentável. Evidencia-se esta inédita possibilidade de estabelecer novos caminhos de desenvolvimento, rompendo a armadilha de dissociar suas dimensões econômica, política, social e, portanto, espacial.<sup>5</sup>

## **Desenvolvimento regional: experiências de políticas no BNDES**

O Estado tem papel fundamental como agente transformador da realidade econômica e da organização territorial no processo de desenvolvimento brasileiro. A atuação do BNDES – como principal instituição governamental financiadora de projetos de desenvolvimento e investimentos de longa maturação no

---

<sup>5</sup> Ver também Becker (2012).

país – impacta, por seu turno, de modo decisivo, a ordenação territorial e o desenvolvimento regional. A análise da atuação do Banco desde sua criação permite identificar que o rebatimento espacial de seus apoios se deu em função 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 atuação focada 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 proporcionalmente mais próxima de sua contribuição ao PIB nacional. 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.

O apoio ao desenvolvimento regional, com foco especial na atenuação dos desequilíbrios de renda, participa dos objetivos explicitados pelo BNDES desde sua origem. A presença regional passou a ser fortalecida no início dos anos 1970, com a criação de um escritório em Recife que contribuiu para 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. Outra experiência de instalação de escritório regional ocorreu na Região Norte, nos anos 1990, localizado em Belém e desativado em 2002. Na mesma época, o escritório de São Paulo, que até então atuava em apoio às atividades operacionais, passou a ser visto como departamento regional responsável por trazer maior conhecimento sobre os estados do Sul do país.

Um meio utilizado pelo BNDES para induzir a desconcentração dos investimentos é 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 (PDR) que, utilizando a metodologia do Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), abandonou o conceito de região contínua e passou a oferecer melhores condições financeiras a empreendimentos localizados em municípios mais carentes, classificados conforme a renda *per capita* e a taxa de crescimento. Esse programa sofreu revisões, e as discussões para definição da nova política de desenvolvimento regional do governo brasileiro vêm sendo acompanhadas para embasar sua atualização. Adicionalmente, foi reformulada a utilização dos recursos não reembolsáveis do Fundo Social, antes maiormente direcionados a setores de educação, saúde e assistência social, que passaram a apoiar investimentos produtivos cooperativados de baixa renda.

O papel do BNDES no desenvolvimento regional e territorial correlaciona-se com os investimentos produtivos e em infraestrutura e logística que os financia, mas não se restringe a eles. As próprias cidades, como centros de consumo e de produção de bens e serviços, orientam a ocupação do território, polarizando as áreas a 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 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 a estados e municípios voltadas ao aprimoramento da qualidade e da abrangência de serviços públicos, como saneamento, mobilidade, urbanização e gestão. Visando articular tais investimentos, foi criado o Programa Multissetorial Integrado, em 1999.

Registre-se que um dos principais objetivos da atuação do BNDES é contribuir para o desenvolvimento regional sustentável integrado e de longo prazo, conforme reiterado em sua Missão: “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. Em consonância com tal orientação, a partir de 2007, o BNDES incorporou a questão regional em seu planejamento corporativo, suas estratégias e sua estrutura organizacional.

No âmbito organizacional, foram criadas a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR), vinculada diretamente à Presidência, e instituído o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA), integrado por superintendentes das áreas operacionais. Reconhecendo a importância da questão da Amazônia, foi criado, em 2008, um departamento e um fundo específico. Foi consolidada a atuação dos departamentos regionais e proposta a recriação de um departamento para atuação na Região Norte, além de ter sido criado um departamento na Área de Planejamento para tratar dos temas transversais no Banco.

Para além da estrutura organizacional, como estratégia de ação do BNDES, foram estabelecidos dois vetores para o desenvolvimento integrado das regiões e de seus territórios: o entorno dos grandes projetos em implantação e as 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 ampliar e enraizar o impulso dado ao desenvolvimento, mediante estímulo ao adensamento de cadeias de fornecedores e de APLs, agregação de valor aos bens e serviços produzidos localmente e comprometimento das empresas com o desenvolvimento integrado local. A atuação focaliza os vários projetos 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. Conforme a orientação do governo federal, os investimentos do PAC e de outros programas governamentais priorizam as regiões menos contempladas tradicionalmente, como forma de promover a dinamização dos territórios selecionados. Exemplos incluem a refinaria, o porto e outros projetos de Suape, em Pernambuco, o reforço ao Porto de Pecém, no Ceará, o aeroporto de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte, a Transnordestina, que corta os estados do Piauí, Ceará e Pernambuco, e as usinas térmicas e eólicas em diferentes estados. Incluem ainda os investimentos, nas arenas das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, em mobilidade e saneamento urbano e seus legados.

Planejamento e pactuação de objetivos e compromissos são premissas para o desenvolvimento 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. Um conjunto de projetos estruturantes vem sendo trabalhados com a metodologia dos entornos. Além dos casos já citados no Nordeste, outros exemplos incluem: a hidrelétrica de Belo Monte e os investimentos em logística e hidrelétricas em Tapajós, no Pará, com a liderança da Casa Civil e do Ministério do Planejamento e a participação de diferentes organismos públicos e privados; as hidrelétricas de Teles Pires, no Mato Grosso; os investimentos no porto e estaleiros em Rio Grande, no Rio Grande do Sul. Em todos esses casos, objetiva-se contribuir para a formulação de uma agenda pactuada de desenvolvimento para o território visando orientar os 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.

Complementarmente, visa-se à atenuação dos desequilíbrios inter e intrarregionais e à desconcentração do desenvolvimento no território, enfocando as macro, meso e microrregiões menos desenvolvidas do país, que não abrigam grandes investimentos estruturantes. Como parte dessa estratégia, o BNDES desenvolveu seu segundo vetor de atuação reforçando parcerias com o governo federal, mediante incremento de suas relações com ministérios e agências, e com governos estaduais, apoiando o fortalecimento de seus sistemas de planejamento e braços executores. Salientam-se as iniciativas que visam à inclusão produtiva da população beneficiada pelo Programa Bolsa Família e demais prioridades do Plano Brasil Sem Miséria e nas ações que permitam a convivência com a seca no semiárido nordestino.

A parceria com estados foi consubstanciada em uma linha de financiamento criada no fim de 2009, que visa promover o desenvolvimento integrado e de longo prazo em seus territórios, estimulando os processos participativos de planejamento. A Linha BNDES Estados prevê o financiamento multissetorial ao planejamento territorial e socioambiental, infraestrutura urbana, saneamento, logística, saúde, educação, cultura, fortalecimento institucional e a capacitação produtiva e inovativa para empreendedores e APLs. Ainda com os estados, o BNDES estabeleceu, no mesmo ano, uma parceria específica para o apoio a APLs em regiões de baixa renda. Essa estratégia de atuação utiliza recursos não reembolsáveis do Fundo Social, por meio de editais para apresentação de propostas por associações e cooperativas de produtores. A parceria tem se mostrado adequada para alcançar esse público, e alguns estados já operam o terceiro edital.

Objetivando promover a ampliação de sua atuação nas regiões menos desenvolvidas, o BNDES vem ampliando a parceria com bancos e agências de fomento e desenvolvimento regionais e estaduais. Esses parceiros passaram a oferecer financiamentos de programas do governo federal voltados a 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. Adicionalmente, o BNDES tem fomentado o crescimento do número e a distribuição espacial das cooperativas de crédito, o que permite não só reduzir os custos da intermediação financeira para o mutuário, como promete atingir um público que tem dificuldades de ser inserido no sistema bancário tradicional, seja por sua localização, pelo setor de atividade em que trabalha, seja pelo nível de renda que auferir.

Em ações no entorno dos projetos estruturantes tanto como em territórios com maior carência de políticas, reconhecendo o papel dos micro e pequenos empreendimentos como sustentadores da economia, urbanos ou rurais, o Banco vem intensificando os instrumentos e a capilaridade para fortalecer a capacidade de sobrevivência dos empreendedores espalhados por todo o país, em especial, aqueles das regiões mais pobres e que tradicionalmente não tiveram acesso ao crédito.

Importante contribuição à capilaridade dos financiamentos ocorreu com a criação, no fim de 2002, do Cartão BNDES, um instrumento de crédito eletrônico voltado principalmente para apoio às micro, pequenas e médias empresas. Com ele, foi possível expandir o número de beneficiários e apoiar empreendedores nas localidades mais distantes, constituindo-se em instrumento de desconcentração dos desembolsos do BNDES, tanto em regiões como em porte de empresas. O índice de cobertura dos municípios com desembolsos pelo

Cartão BNDES evoluiu de 36,1%, em 2007 (2011 municípios então concentrados nas Regiões Sul e Sudeste), para 97,7%, em abril de 2014 (5.437 municípios, com destaque para a incorporação dos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Tendo em vista que o Cartão facilita a aquisição de bens e serviços dos centros tradicionais, esforços têm sido realizados para cadastrar como fornecedores os pequenos produtores das diferentes regiões, de modo a evitar o vazamento do desenvolvimento para as regiões mais industrializadas.

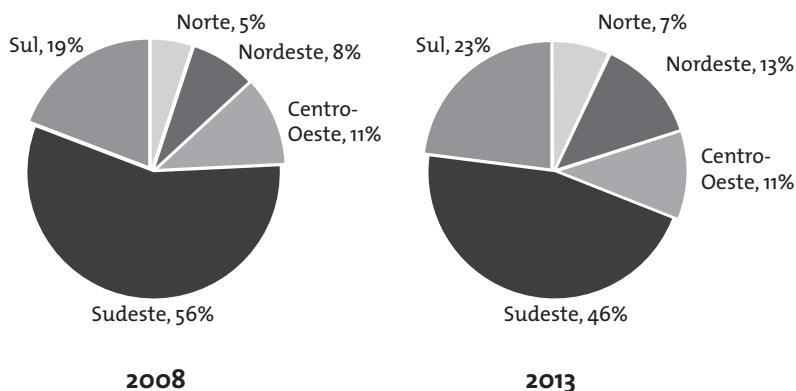
Com a premissa de que empresas de pequeno porte têm dificuldades de oferecer garantias reais para obter crédito de longo prazo, o BNDES tem evoluído no desenvolvimento e na operação de fundos garantidores. Foi assim instituído, em 2009, o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), de aval e de natureza privada, para garantir operações de repasse com recursos administrados pelo Banco até um limite proporcional ao valor das cotas do agente financeiro associado. Para fazer frente aos possíveis compromissos, uma parte do capital do fundo é mantido em aplicações de liquidez variável, conforme a necessidade indicada pelos cálculos atuariais. A parte restante pode ser usada na aquisição de cotas de capital das sociedades garantidoras de crédito apoiadas pelo Sebrae, incrementando o estímulo à substituição de garantias custosas, baseadas em hipotecas e alienação fiduciária, de difícil execução, por meios mais simples e confiáveis na oferta de colaterais.

Como resultado de esforços como esses – e apesar dos ainda necessários avanços – nota-se que o BNDES voltou a alcançar uma distribuição regional mais equilibrada dos desembolsos, apoiando as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste de forma proporcional a suas respectivas contribuições ao PIB brasileiro. O desembolso total do Banco passou de R\$ 91 bilhões para R\$ 190 bilhões no período, e a participação dessas macrorregiões cresceu de 24%, em 2008, para 31%, em 2013 (Figura 1). Os desembolsos do BNDES para a Região

Nordeste, por exemplo, vêm, desde 2011, permitindo atingir a meta assumida em 2007, de elevar a atuação do Banco nessa região para, pelo menos, níveis equivalentes a sua contribuição para o PIB, de 13%.

Figura 1

### Distribuição regional dos desembolsos do BNDES 2008-2013



Fonte: BNDES.

Complementarmente, ressalta-se a atuação do governo federal na ampliação dos financiamentos às unidades da federação como medida anticíclica, após a crise internacional deflagrada no fim de 2008. Dentre os programas que visaram aumentar a capacidade de investimento dos estados e do Distrito Federal, destacam-se os Programas Emergenciais de Financiamento (PEFs), lançados em 2009 e 2010, e o Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (Proinvest), lançado em 2012. Os financiamentos do BNDES às unidades da federação totalizaram R\$ 44,7 bilhões, com uma distribuição que privilegiou as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as quais receberam 66,9% desses investimentos, de 2009 a 2013.

A fim de reforçar os temas transversais, o desenvolvimento regional está em destaque nas Políticas Operacionais do BNDES – que regulamentam as condições financeiras, critérios e diretrizes de apoio do Banco – focalizando centralmente o PDR e a atuação em regiões carentes e priorizadas e no entorno de projetos estruturantes. Cabe notar que a crescente atuação do Banco nas regiões menos desenvolvidas tem aprofundado a reflexão sobre os aspectos qualitativos dos financiamentos. Modificar de fato a condição das regiões e territórios menos desenvolvidos requer recursos condizentes para inaugurar e manter novas trajetórias de desenvolvimento. No entanto, não se trata apenas de aumentar o aporte de financiamentos para as regiões tradicionalmente menos contempladas. Mostra-se necessário evitar que a maioria desses recursos continuem migrando para as partes mais desenvolvidas sob a forma de: contratação de recursos humanos qualificados, aquisição de equipamentos, bens e serviços de alto valor agregado e outros modos de vazamento e transferência de recursos e de renda para fora dos territórios mais carentes. Trata-se, portanto, de visar meios de avançar no enraizamento dos impulsos dados ao desenvolvimento, visando contribuir efetivamente para a mitigação das desigualdades inter e intrarregionais. Para tal, são exigidas ações coordenadas e contínuas capazes de estimular articulações e mobilizar participação e protagonismo local. Importante também são os correspondentes aprimoramentos nas atividades de avaliação dos resultados alcançados por essas políticas.

Além dos programas e linhas de financiamento disponibilizados e das políticas operacionais definidas, o tratamento de dados e o acesso a informações sobre as regiões e os territórios vêm crescentemente sendo utilizados como instrumento estratégico para planejar o desenvolvimento. Com esse objetivo, o GeoBNDES elabora cartogramas sob encomenda de áreas operacionais, as quais desejam agregar a informação geográfica a seus bancos de dados,



seus resultados e indicadores de desempenho. A identificação do território onde será localizado o empreendimento é informação relevante, que passou a constar na “folha de rosto” dos processos de enquadramento de projetos pela Área de Planejamento. Nos mapas do GeoBNDES estão sendo incluídas informações socioambientais referentes aos municípios abrangidos pelo projeto, baseadas em estudos como EIA-RIMA, indicadores do IBGE e relatórios do Plano Brasil Sem Miséria, como: PIB dos municípios, população, IDH, Índice de Gini, percentuais de pessoas ocupadas, analfabetas, em situação de pobreza extrema, beneficiadas pelo Programa Bolsa Família e outros programas do governo federal, oferta de serviços básicos etc. Tais informações subsidiam, por exemplo, as recomendações de investimentos socioambientais no entorno dos empreendimentos financiados pelo BNDES.

Por meio do GeoBNDES, o Banco participa do esforço de consolidação da base de dados federal na Rede Infraestrutura Nacional de Dados Especializados (INDE), no portal SIG Brasil, mantido pelo IBGE e coordenado pelo Comitê Nacional de Cartografia (Concar), vinculado ao Ministério do Planejamento. Nessa parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), também se destacam a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e o estudo Regiões de Influência das Cidades (Regic). O Munic realiza uma pesquisa nos municípios, avaliando as condições de operação da gestão pública local. Já o Regic utiliza uma metodologia de avaliação de fluxos entre cidades, na prestação de serviços como saúde, educação, gestão pública e privada, entre outros. O resultado define uma hierarquia das cidades, baseada em suas áreas de influência, evidenciando a dinâmica social, econômica e política do território. Ideal para o trabalho de planejamento e promoção do desenvolvimento, tanto o Munic quanto o Regic podem qualificar as análises de viabilidade de empreendimentos públicos e privados, medindo os impactos destes sobre os fluxos e centralidades do território.

Poder contar com equipes estruturadas para conduzir o trabalho de georreferenciamento e geoprocessamento dos projetos e de sistematização de informações associadas, consiste sem dúvidas em avanço significativo. Tais ferramentas permitem a elaboração de relatórios de desempenho, associando o desembolso ao território, aumentando a acuidade da análise. Em muito ampliam a capacidade de planejamento e articulação de ações entre as áreas do BNDES e deste com parceiros.

Cabe, por fim, notar que, marcando a 50ª reunião do CAR-IMA, no segundo semestre de 2012, a abordagem regional foi revisitada com uma rodada de discussão sobre atuação do BNDES. A visão espacial das ações do BNDES destaca as operações e oportunidades em sua atuação nas cinco regiões do país, buscando explicitar a articulação internamente, entre as áreas. As reuniões internas com base nesse recorte tiveram início com a Região Norte, seguidas das regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Na sequência, foram realizadas reuniões extraordinárias com especialistas das regiões e parceiros estratégicos do Banco. O objetivo principal dessa rodada, foi ampliar os debates sobre as oportunidades e os desafios futuros para o desenvolvimento produtivo, inovativo e socioambiental em territórios e regiões do país, visando identificar possibilidades de aprimorar a coordenação, ampliar e refinar a atuação do BNDES. Os resultados dessa iniciativa estão registrados na coleção *Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento*, publicada pelo BNDES.<sup>6</sup>

Os esforços realizados no BNDES e no Brasil mostram avanços significativos ao mesmo tempo em que sinalizam novas oportunidades para consolidar e ampliar as conquistas alcançadas. Vimos acima que a superação da dicotomia entre políticas *bottom-up* e

---

<sup>6</sup> Volume 1, *Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento: Amazônia* [Siffert *et al.* (2014)]; e demais volumes da mesma coleção para as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul (no prelo) e Sudeste (no prelo).

*top-down* marca as concepções de desenvolvimento contemporâneas. Com a oxigenação e fertilização cruzada entre diferentes matrizes do pensamento, despontam visões multiescalares e sistêmicas. Esse movimento de convergência refere-se também à imbricação teórica e política com os temas de inovação, meio ambiente e desenvolvimento territorial, realçando a obrigatoriedade de contextualizar e coordenar ações de planejamento e fomento setoriais.

Nosso país é pleno de espaços em seu território para a implementação de políticas capazes de mobilizar a vasta diversidade de capacidades produtivas e inovativas. Tais espaços abrem oportunidades para o aprendizado no planejamento e na gestão, com o trabalho transversal e coordenado dos órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, portadores de mandatos para a promoção do desenvolvimento no interesse de suas populações. Questões que ainda representam desafios prometem revelar importantes possibilidades. Como contribuir para a definição e implementação de uma política integrada de desenvolvimento sistêmico, coeso e com visão de longo prazo? Como melhor apoiar a capacidade participativa de planejamento e gestão e a estruturação de propostas locais e regionais de desenvolvimento? Como implementar políticas que reconheçam as diferenças entre atores, atividades e regiões e tratem desiguais como tal; e que induzam processos de desenvolvimento em regiões muito pobres? Como efetivamente incorporar a inclusão social, conhecimentos e garantir sustentabilidade a esses processos?

## **Por uma nova política nacional de desenvolvimento regional de longo prazo**

Mostra-se essencial que a nova geração de políticas, por um lado, altere o papel das regiões brasileiras na divisão do trabalho, incorporando-as todas no sistema de produção, inovação e consumo de

bens e serviços. E, por outro, vá além da necessária industrialização e substituição de importações de bens e serviços consumidos em massa, orientando o desenvolvimento para novas formas intensivas em conhecimento, cooperação e com visão de futuro.

Para tal, acima de tudo, é preciso definir melhor e obter consenso sobre um projeto nacional, regional e territorial de desenvolvimento capaz de orientar e coordenar as políticas públicas e privadas em suas distintas dimensões, setores e níveis, orientando-as para uma direção comum. Isso requer aperfeiçoar as atividades de planejamento do desenvolvimento – integrado e de longo prazo – e estabelecer processos sistemáticos de monitoramento e avaliação das políticas. Nota-se a maior complexidade desses objetivos num cenário de conquistas democráticas, num país com uma enorme dívida social acumulada por décadas, que tanto agravou as históricas desigualdades, inclusive espaciais.

As políticas implementadas a partir de 2003 pelo governo federal, além de reduzirem a miséria e aumentarem emprego e renda, contribuindo significativamente para o desenvolvimento social, focalizaram as regiões mais pobres, estimulando a endogeneização do desenvolvimento. Porém, para que esse avanço se sustente e se aprofunde, são necessárias políticas complementares que consigam romper tradições, diversificar a base produtiva, enraizar capacitações e fortalecer o mercado de trabalho. Como inclusive destacado no documento-síntese da I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional, parte significativa da nova demanda gerada nas regiões menos desenvolvidas continua sendo abastecida por fontes externas a elas, “num processo de vazamento de renda que limita a capacidade de acumulação local e, conseqüentemente, sua capacidade de gerar empregos na quantidade e qualidade necessárias” [Brasil (2012, p. 6)]. É preciso, portanto, melhorar e ampliar a infraestrutura e o sistema de educação e qualificação, a fim de aproveitar e reter

oportunidades e de conferir especial atenção aos territórios mais impactados por obras públicas e aqueles mais frágeis. Além disso, reitera-se a relevância de valorizar e mobilizar propostas e processos locais próprios, em lugar dos modelos ofertistas, pontuais e que desconsideram as especificidades regionais.

Em um país com a dimensão brasileira e elevada diversidade econômica, social, cultural e ambiental, manifestam-se ainda com maior clareza as vantagens das políticas espacializadas, coordenadas nas várias escalas e capazes de contemplar as distintas realidades regionais. O avanço democrático reforça essas vantagens e exige o desenvolvimento de mecanismos de mobilização de lideranças e pactuação de compromissos locais. Mostra-se aqui também necessário escapar das armadilhas e falsas dicotomias que colocam em oposição entes federados, que operam em diferentes escalas, e aprofundar as discussões sobre autonomia e subordinação. O objetivo maior é estimular a cooperação, promover a descentralização das políticas, desenvolver mecanismos de participação e coordenação e articular institucionalidades representativas, a fim de definir e implementar pactos de desenvolvimento territorial.

Nessa linha é que se realça que a abordagem regional não se refere apenas à resolução de um suposto problema, mas ao grande ensejo de mobilizar e 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, porque se compreende que os conflitos, nesse caso, não asseguram sustentabilidade. Trata-se de procurar o estímulo e a harmonização dos níveis de produtividade das regiões e atividades econômicas, em benefício do desenvolvimento nacional. A abordagem regional deve visar, assim, à promoção das forças produtivas e inovativas distribuídas pelo território brasileiro, com a convergência e afirmação das políticas de desenvolvimento econômico, social, ambiental e político-institucional.

Cabe notar que, ao mesmo tempo em que se reconhecem os desafios inerentes ao alcance de tais objetivos, identifica-se a existência de oportunidades relacionadas ao aproveitamento dos denominados “reservatórios de desenvolvimento e conhecimento”. Essas oportunidades estão relacionadas ao potencial de desenvolvimento derivado de dois movimentos principais. De um lado, da inclusão no esforço produtivo e inovativo brasileiro dos atores, conhecimentos, regiões e atividades até então invisíveis e marginalizados nas agendas de política. De outro, pelo tratamento como questão estratégica da proposta de mobilizar sistemas de produção e inovação apropriados, fundados em nossa diversidade ambiental e sociocultural, com suas formas próprias de relacionamento entre natureza, economia e cultura.

A exemplo do BNDES, os órgãos que implementam as políticas nacionais de desenvolvimento têm papel crucial nos esforços realizados para a definição da nova geração de política regional. Suas atuações interferem na estruturação do território por meio de diversos tipos de ações e instrumentos. Os conhecimentos e experiências acumulados são significativos. Iniciativas de coordenação e implementação de ações sistêmicas e integradas de apoio ao desenvolvimento em regiões selecionadas são marcos de uma nova trajetória de planejamento dos investimentos nos territórios. Como exemplo, cita-se a elaboração de Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADT) do consórcio de municípios do Grande ABC paulista e do Território do Tapajós, no Pará, alinhando os PPAs da União, estados e municípios, capitaneada pelo Ministério do Planejamento.

Outro exemplo refere-se ao Território do Xingu, onde a Casa Civil articula ações governamentais e da sociedade local reunidas em uma institucionalidade para planejar e gerir os investimentos no entorno de grandes projetos. Nesses casos, participam diversos órgãos do governo. O BNDES vem buscando modos de participar das diversas experiências e apoiá-las. Os resultados alcançados são muito

positivos e ricos em aprendizados e é preciso replicar e aprofundar essas iniciativas. As novas políticas e instrumentos para tal já estão sendo desenvolvidos. No Brasil do futuro será inadmissível financiar empreendimentos de forma pontual, desconsiderando seus impactos nos territórios onde estão instalados e nas sociedades locais, bem como as consequências para os fluxos interregiões.

Esse enfoque de integração e articulação de políticas para o desenvolvimento territorial pode ser apoiado pela criação dos núcleos de desenvolvimento territorial (NDT), a exemplo dos já existentes núcleos de inovação tecnológica (NIT), que contam com o apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Trata-se de uma estrutura multidisciplinar, com bolsas a professores e alunos de graduação e pós-graduação de universidades e outras instituições de ensino e pesquisa, cujo objetivo principal é apoiar o planejamento e a gestão pública e privada nos diferentes territórios brasileiros. Os NDTs podem ter sua atuação reforçada pela instituição do serviço civil de extensão para estudantes em fim de curso participarem principalmente da elaboração de planos, projetos e processos de licenciamentos, regularização fundiária, regularidade fiscal, captação de recursos, entre outros. Argumentamos que tal proposta inovadora visa mobilizar rapidamente recursos humanos, tecnológicos e materiais na qualidade e quantidade exigidas para deflagrar um processo de planejamento territorial qualificado, difundindo e enraizando capacitações e conhecimentos, elevando a cooperação e apoiando a formação e operação de pactos e consórcios territoriais.<sup>7</sup>

Vimos anteriormente que outros progressos vêm sendo gestados e implementados no BNDES e no Brasil. Uma frente importante para aprimoramentos relaciona-se à capacidade de ampliar o alinhamento e a coordenação das ações públicas e privadas em diferentes

---

<sup>7</sup> Para detalhes, ver Falcón (2014).

temas, setores e níveis, regional e territorialmente, metas de desempenho quantitativo e qualitativo para cada território. Nessa linha, aponta-se a grande oportunidade de estreitar a articulação entre as diferentes políticas governamentais – de desenvolvimento regional, social, infraestrutural, industrial e tecnológico, de educação e capacitação profissional –, visando sustentar, consolidar e ampliar os resultados alcançados por programas como: Brasil Sem Miséria, Saúde, Educação, PAC, Minha Casa Minha Vida, Brasil Maior, Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, Pronatec, Ciência Sem Fronteiras e a PNDR.

Sublinha-se o valor de uma dupla finalidade estratégica. Por um lado, aproveitar melhor os resultados positivos obtidos com as políticas de desenvolvimento social, em particular, a criação de demanda por bens de consumo nas regiões menos desenvolvidas do país. Lembrando que a garantia de demanda constitui-se no mais efetivo mecanismo de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico e que o governo brasileiro, em suas diferentes escalas, conta com um poderoso instrumento: seu poder de compra. Por outro, avançar na redução das desigualdades e dos vazamentos do desenvolvimento, tendo como foco a integração e a coesão da estrutura produtiva e inovativa nacional, o enraizamento de capacitações, assim como a sustentabilidade socioambiental [Lastres *et al.* (2014b)].

O sucesso das políticas sociais de distribuição de renda e a elevação concomitante do salário mínimo real e do emprego formal levaram à ampliação do mercado interno em proporções que nenhuma expectativa empresarial nem políticas industriais anteciparam. O resultado foi a perda dos estímulos gerados pelo novo poder de compra, que poderiam ser absorvidos por APLs e pela indústria nacional voltada aos bens de consumo de massa. Mesmo nessas condições, o PIB brasileiro cresceu em 2010 mais de 7%, apesar da crise. Um argumento principal deste artigo é que tal crescimento poderia



ter se sustentado e até expandido, caso houvesse maior articulação entre as políticas social, industrial e de inovação.

Compatibilizar o desenvolvimento industrial com o social não é trivial. A dinâmica industrial é geralmente entendida como muito mais poderosa do que a do desenvolvimento social. As cadeias produtivas globalizadas impõem sua agenda e o ritmo de investimento, deixando em segundo plano os interesses nacionais e regionais. Sublinhar a relevância da dimensão espacial torna explícita e dá poder à dinâmica social. É nesse território que se vislumbra a possibilidade de equilibrar e reverter a relação de forças desfavorável ao social, tornando-se possível iniciar um círculo virtuoso capaz de viabilizar a mobilização das capacidades produtivas e inovativas.

Nessa linha de argumentação, autores como Arocena e Sutz (2003; 2012) e Couto, Scerri e Maharajh (2014) apontam o imperativo de contextualizar as políticas de inovação nos países do Sul, correlacionando-as com os recursos, capacidades e especificidades desses países. Destacam particularmente o objetivo de gerar soluções que ajudem a resolver os graves problemas de desigualdades que marcam a grande maioria dos países menos desenvolvidos, em vez de permitir que tais políticas contribuam para reforçá-las. Lembram ainda que, desde o início do milênio, as agências internacionais vêm sinalizando a necessidade de incorporar o desenvolvimento e inclusão social nas agendas mundiais de C,T&I: “*The first step is for countries to recognize that public health, food and nutrition, energy, communications and the environment are public policy issues deserving serious attention through technology policy*” [UNDP (2001, p. 114-115)].

No caso brasileiro, um exercício simples de pensar nas possibilidades de articular – de forma mais ampla, sistêmica e contextualizada – as ações dos programas Brasil Sem Miséria e Brasil Maior nos permite enxergar um leque enorme de capacidades produtivas

e inovativas locais a apoiar. Mas isso exige, além de exercitar a capacidade de imaginação, superar de fato a histórica tendência de separar e atribuir pesos, prioridades e recursos completamente diferentes aos objetivos do desenvolvimento industrial e tecnológico e àqueles do desenvolvimento social. Explorar essas possibilidades mostra-se extremamente profícuo. A dimensão espacial é instrumental para isso.

São muito amplas as consequências da adoção de políticas que utilizem melhor as vantagens oferecidas pela valorização e aproveitamento do mercado interno brasileiro. Especialmente aquelas que privilegiem o desenvolvimento das capacitações produtivas e inovativas relacionadas ao aumento da qualidade da provisão de alimentos, saúde, educação, habitação, saneamento, água e energia, tratamento de resíduos, cultura e outros serviços públicos essenciais, conforme priorizado no Plano Brasil Sem Miséria. Esses serviços abrangem vasta gama de capacitações existentes em todo o território brasileiro, incluindo a produção de merendas, uniformes e outras confecções, mobiliário, equipamentos, sistemas e tecnologias de informação e comunicações e diferentes serviços [Apolinário e Silva (2012); Cassiolato e Matos (2012)]. Por ocuparem espaço central no processo de evolução humana, são denominados de sistemas produtivos mobilizadores do desenvolvimento e portadores de futuro. Nota-se ainda que o apoio a eles constitui caso exemplar para a utilização do poder de compra dos governos federal, estaduais e municipais.<sup>8</sup> Em resumo, “trata-se de recriar as instituições do Brasil oficial de acordo com a verdade do Brasil real”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Para mais detalhes, ver Lastres *et al.* (2014b).

<sup>9</sup> Ariano Suassuna, discurso de posse na Academia Brasileira de Letras, em 9 de agosto de 1990. Com essa referência, aproveita-se para homenagear esse grande homem brasileiro, desejando que seu vasto legado, rico em criatividade, humor e ensinamentos, continue inspirando os caminhos a serem seguidos para o desenvolvimento do país e seus diferentes territórios e regiões.

Além de criar novos e adequados espaços para o desenvolvimento brasileiro, tais esforços apresentam potencial para resolver algumas de suas mais graves distorções e mais prementes ameaças: a desindustrialização e a escalada das importações de manufaturados, tecnologias e demais bens e serviços. São ainda vitais para inserir de modo positivo o país na intitulada Era do Conhecimento, avançando as conquistas no plano social, democrático e político-institucional, revigorando-as com soluções participativas e criativas orientadas para o desenvolvimento inclusivo, coeso e sustentável. Objetivo associado é contribuir para dar às novas eras da evolução humana a devida amplitude, com o importante aporte de experiências, práticas de políticas e conhecimentos gerados nas regiões tropicais.

## **Conclusão: desenvolvimento é política no território**

Os desafios e oportunidades trazidos pelo novo milênio podem ser vistos como incentivo para aproveitar o aprendizado resultante das lições de políticas praticadas ao longo dos anos e ir além. No momento histórico em que se redesenha a geopolítica mundial, coloca-se como ainda mais premente o desenho de políticas capazes de mobilizar propostas compatíveis com as reais potencialidades e necessidades de desenvolvimento brasileiro. Atenção especial deve ser dada às regiões e territórios mais frágeis do país.

É preciso reconhecer que a política de desenvolvimento regional e territorial depende de um projeto nacional que norteie e coordene as ações públicas e privadas em diferentes temas, setores e níveis, orientando-as para uma direção comum. Portanto, o primeiro imperativo para a formulação e implementação de uma nova geração de políticas regionais é que esta seja parte de um projeto de desenvolvimento nacional. Recuperar a capacidade de planejar e

valorizar os planos formulados, garantindo sua execução, renovando suas bases e adequando-as ao avanço da democracia mostra-se fundamental. Além de articular diferentes interesses e compromissos, estabelecendo metas e orçamentos territorializados, o desenho e a implementação desse plano devem ser condizentes com as novas formas de desenvolvimento. Contextualização, equidade, coesão, conhecimento e sustentabilidade são vetores centrais nesse esforço. Ao permitir a convergência das indissociáveis dimensões do desenvolvimento, o olhar territorial revela importantes avenidas para ampliar e consolidar as conquistas alcançadas.

Romper a invisibilidade da dimensão espacial nas ações, na estrutura e nos indicadores utilizados e integrar as diferentes políticas setoriais constituem parâmetros primordiais para a distribuição equitativa das atividades produtivas e inovativas pelo território brasileiro. Destacam-se, assim, as oportunidades para o aperfeiçoamento e uso de conceitos, indicadores, modelos de política, financiamento e sistemas de avaliação contextualizados que permitam realizar os objetivos do desenvolvimento regional e territorial. Além dos necessários avanços nos modos de representação do espaço e da dinâmica espacial, isso implica planejar e implementar e financiar estratégias de desenvolvimento integrado e com visão de futuro.

Progressos importantes já foram realizados. Novas formas de atuação e instrumentos para tal já estão sendo experimentados. Estes não são exclusivos do BNDES. As expectativas indicam alto potencial para desenvolvimento e exigem políticas e ações em todo o território e não apenas uma parte dele. Sob tal orientação, este artigo visou explorar os objetivos de aprofundar o alinhamento da política regional e territorial com aquelas que visam a inclusão produtiva, o desenvolvimento social, infraestrutural, industrial e tecnológico, assim como a capacitação e formação profissional. Além de propiciar a mobilização de capacidades produtivas e inovativas em todo

o país, ressalta-se a potencial contribuição para o equacionamento dos principais desafios impostos ao desenvolvimento brasileiro ao assegurar um novo ciclo de industrialização.

Sublinham-se em particular as possibilidades oferecidas pelo aumento da provisão e da qualificação dos serviços públicos essenciais, os quais constituem eixos de sistemas produtivos e inovativos mobilizadores do desenvolvimento e portadores de futuro. Ao serem dinamizados pelo poder de compra governamental, ampliam as chances de autorreforço e convergência das políticas públicas. De modo semelhante, os centros de ensino e pesquisa locais e os núcleos de desenvolvimento territorial, com apoio do serviço civil de extensão, em muito podem auxiliar a identificação das oportunidades existentes e a estruturação de propostas e projetos de desenvolvimento das diferentes regiões e territórios do país. Vantagens associadas a esse esforço referem-se ao fortalecimento da formação de quadros especializados no desenho e implementação de projetos e políticas públicas e privadas para o desenvolvimento territorial, regional e nacional. Vantagem ainda maior é a resultante aproximação entre as instituições de ensino e pesquisa, geradoras de conhecimento, com a realidade e as necessidades do desenvolvimento brasileiro.<sup>10</sup>

Ao descortinar novos e apropriados espaços para o desenvolvimento, reitera-se o argumento de que tais avanços se mostram vitais ao objetivo tanto de inserir o Brasil de modo coeso e sustentável na Era do Conhecimento, quanto de contribuir para conferir a ela sua plena amplitude em termos mundiais. Destaque especial cabe ao valor e ao papel das diferentes formas de desenvolvimento, experiências e práticas de política, assim como do fundamental aporte de conhecimentos gerados nas regiões tropicais e sul do planeta.

---

<sup>10</sup> Para mais detalhes, assim como proposições, ver Falcón (2014) e Lastres *et al.* (2014b).

## Referências

ANDRADE, J. E. *et al.* A importância da visão territorial para o desenvolvimento. In: SIFFERT, N. *et al.* (org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (org.). *Análise de políticas para arranjos produtivos locais em estados do Nordeste e Amazônia Legal*. Natal: Editora da UFRN, 2010.

\_\_\_\_\_. A nova geração de políticas para APLs e o debate sobre o desenvolvimento. In: LASTRES, H. M. M. *et al.* (ed.). *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.

ARAUJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. Fortaleza: *Revista Econômica do Nordeste*, v. 20, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais. In: SADER, E. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso, 2013.

ARAUJO, V. L. Bancos públicos federais brasileiros e heterogeneidade regional. In: CASTRO, I. S. B. C. *Novas interpretações desenvolvimentistas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2013.

AROCENA, R.; SUTZ, J. Knowledge, innovation and learning: systems and policies in the North and in the South. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. M. L. (ed.). *Systems of innovation and development*. Cheltenham: Elgar, 2003.

\_\_\_\_\_. Research and innovation policies for social inclusion: is there an emerging pattern? In: LASTRES, H. M. M. *et al.* (ed.). *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Dimensão regional da inclusão financeira. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*, out. 2013.

BECKER, B. Uma estratégia produtiva para defesa da biodiversidade amazônica. In: LASTRES, H. M. L. *et al.* (org.). *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.

BECKER, B.; COSTA, F.; COSTA, W. *Desafios ao projeto Amazônia*. Brasília: Centro de Gestão de Estudos Estratégicos, 2008.

BECKER, B.; EGLER, C. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional. *Documento de Referência*. 2012. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

CANO, W. *Desconcentração produtiva regional do Brasil*. São Paulo: Unesp, 2008.

\_\_\_\_\_. Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento. *Revista Tempo no Mundo*, Brasília, Ipea, v. 2, n. 2, p. 7-39, ago. 2010.

CASSIOLATO, J. E. Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; STALLIVIERI, F. (org.). *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2008. (Experiências de políticas, v. 2)

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. Science, Technology and Innovation Policies in BRICS countries: an introduction. In: CASSIOLATO, J. E.; VITORINO, V. (ed.). *BRICS and development alternatives*. London: Anthem Press, 2009.

\_\_\_\_\_.; MATOS, M. P. Política brasileira para arranjos produtivos locais: o aprendizado acumulado e suas perspectivas. In: LASTRES, H. M. M. *et al.* (org.). *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.

COUTINHO, L. Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil do século XXI. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (org.) *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Contraponto, 2005.

\_\_\_\_\_. Novas políticas para promoção de arranjos produtivos locais e a atuação do BNDES. In: CASSIOLATO, J. E. *et al.* (org.) *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: experiências de políticas*. v. 2. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

\_\_\_\_\_. Preâmbulo. In: LASTRES, H. M. M. *et al.* (org.). *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.

\_\_\_\_\_. O papel do BNDES no apoio a micro e pequenas empresas e os requisitos do desenvolvimento do futuro. In: SANTOS, C. A. (coord.) *Pequenos negócios: desafios e perspectivas – serviços financeiros*. Brasília: Sebrae, 2013. p. 81-95.

\_\_\_\_\_. *Oportunidades e desafios para o Nordeste*, In: *Integra Brasil: Fórum Nordeste no Brasil e no Mundo*. Fortaleza: Centro Industrial do Ceará, 2014.

COUTO, M. C.; SCERRI, M.; MAHARAJH, R. (ed.). *BRICS and development challenges: inequality and national innovation systems*. New Delhi: Routledge, 2014.

DINIZ, C. C. *Nem concentração nem desconcentração*. Universidade Federal de Minas Gerais, 2001. (Textos para Discussão Cedeplar/UFMG)

\_\_\_\_\_. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova Economia*, Belo Horizonte, 19(2), p. 227-249, mai.-ago. 2009. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/neco/v19n2/a01v19n2](http://www.scielo.br/pdf/neco/v19n2/a01v19n2)>. Acesso em: 12 ago. 2014.



FALCÓN, M. L. O. *A rede de cidades e o planejamento territorial*. Rio de Janeiro, 2014 (mimeo).

FURTADO, C. *Perspectivas da economia brasileira*. Palestras proferidas no curso Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico, ministrado no então BNDE. Rio de Janeiro, 1957.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. 31. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 2003.

GARCEZ, C. *et al.* Análise de políticas para arranjos produtivos locais no Brasil: uma introdução. In: APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (org.) *Análise de políticas para arranjos produtivos locais em estados do Nordeste e Amazônia Legal*. Natal: Editora da UFRN, 2010. p. 17-23.

GUIMARÃES, N. L.; BRANDÃO, C. A. *A formação econômica do Brasil e a questão regional*. 2009. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

KAPLAN, E. *et al.* Os grandes projetos federais e o desenvolvimento do Nordeste: uma introdução. In: APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (org.). *Impactos dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste*. Natal: Editora da UFRN, 2011. p. 23-30.

LASTRES, H. M. M. Invisibilidade, injustiça cognitiva e outros desafios à compreensão da economia do conhecimento. In: MACIEL, M. L.; ALBAGLI, S. (org.). *Informação e desenvolvimento*. Brasília: Edições Unesco/IBICT, 2007.

LASTRES, H. M. M. *et al.* O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (org.). *BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

LASTRES, H. M. M. *et al.* (org.) *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.

LASTRES, H. M. M. *et al.* Innovation, production and innovation systems and the BNDES contribution. In: CRESPI, G.; DUTR., D. G. (org.). *Science, technology and innovation policies for development*. Washington, DC: Springer, 2014a.

LASTRES, H. M. M. *et al.* Desenvolvimento é política no território. In: BNDES; CGEE; Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, *Projeto Desafios do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, ago. 2014b. Mimeo.

MENDES, A. *A invenção da Amazônia*. Belém: Editora Universidade Federal do Pará, 1974.

\_\_\_\_\_. *Amazônia: transformações, dilemas e novas políticas de desenvolvimento*. Resumo da apresentação. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

NASSIF, A.; FEIJÓ, C. Liberal versus neo-developmental convention to growth: why has Brazil shown a poor performance since the 1980s? *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4, p. 555-576, out.-dez. 2013.

SACHS, I. Nova era, responsabilidades acrescidas. In: LASTRES, H. M. M. *et al.* (org.). *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.

SANTOS, M. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1978.

\_\_\_\_\_. *Espaço e sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

SOUSA SANTOS, B. S. *Um discurso sobre a ciência*. Porto: Afrontamento, 1987.

\_\_\_\_\_. *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado*. São Paulo: Cortez, 2004.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report: Making New Technologies Work for Human Development*. New York: UNDP, 2001.