

BNDES, políticas industriais e dinâmica regional brasileira no século XXI
BNDES, políticas industriales y dinámica regional brasileña en el siglo XXI
BNDES, industrial policies and Brazilian regional dynamics in the 21st century

Santos, Leandro Bruno

Departamento de Geografia, Universidade Federal Fluminense (UFF)

leandrobruno@id.uff.br

Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política

Palavras-chave: BNDES, políticas territoriais, desequilíbrios regionais, Brasil
Palabras claves: BNDES, políticas industriales, desequilíbrios regionales, Brasil
Keywords: BNDES, industrial policies, regional imbalances, Brazil

Introdução

As políticas públicas brasileiras têm, gradativamente, incorporado o território em suas diretrizes (STEINBERGER, 2013). Muitas delas, inclusive, pela sua concepção de território e pela leitura da estrutura territorial, podem ser designadas políticas territoriais. É o caso, por exemplo, das políticas industriais recentes – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM) -, levadas a cabo entre 2003 e 2014. Essas políticas públicas colocaram a indústria no centro de uma estratégia de desenvolvimento nacional, com ênfase na importância da inovação e de setores estratégicos como motores do crescimento econômico e na distribuição territorial das atividades econômicas (considerando os desequilíbrios regionais e as potencialidades de desenvolvimento dos territórios). Depois de décadas de ausência de um plano nacional de desenvolvimento, as políticas industriais e programas recentes não só retomam a elaboração de planos nacionais, senão ainda inserem a temática regional no debate (SANTOS, 2016).

O BNDES foi um dos principais elaboradores e fiadores das recentes políticas industriais. Além disso, a instituição criou diversos programas com uma clara orientação territorial, visando dinamizar regiões periféricas e estimular os potenciais produtivos de cada localidade. Entre as principais questões deste trabalho, temos: quais programas criados e operados pelo banco têm como foco combater os desequilíbrios regionais? qual o impacto desses programas? qual o impacto das políticas industriais na estrutura do aparelho produtivo nacional e na sua distribuição pelo território? qual a importância do BNDES na operacionalização das políticas industriais e na dinâmica regional brasileira? A fim de responder a essas questões, nosso objetivo principal é analisar a distribuição dos desembolsos financeiros do BNDES e sua relação com as recentes políticas industriais e programas de desenvolvimento regionais, a fim de compreender o papel da instituição sobre a dinâmica de distribuição das atividades econômicas sobre o território brasileiro.

Os procedimentos metodológicos envolveram levantamento bibliográfico, levantamento e sistematização de dados secundários nos bancos de dados institucionais (IBGE, IPEA e BNDES) e sua análise à luz das reflexões teóricas sobre o desenvolvimento regional. O texto está estruturado, além desta introdução, em outras cinco seções, considerando as referências e considerações finais. Na próxima seção, delineamos as principais interpretações teóricas em torno do desenvolvimento geográfico desigual das forças produtivas. Em seguida, analisamos a dinâmica regional brasileira, com ênfase para as heranças e as mudanças recentes. Na terceira seção, nossa análise recai sobre o BNDES e seu papel na diminuição dos desequilíbrios



regionais, por meio programas e políticas industriais. Ao final, constam as considerações finais e as referências utilizadas.

Crescimento econômico e desenvolvimento desigual

A revisão de literatura especializada mostra que os primeiros trabalhos que abordaram a problemática regional surgiram na Alemanha, em finais do século XIX, com o estudo sobre a localização das atividades econômicas e o desenvolvimento regional. Entre os trabalhos pioneiros, podemos mencionar a proposta dos círculos concêntricos de Von Thünen, que buscou compreender a influência da cidade sobre os preços dos bens agrícolas, sobre a agricultura e a renda dos agricultores, a proposição de uma localização industrial ótima de Alfred Weber - por meio da análise dos custos de transportes, mão de obra e forças de aglomeração - e a teoria do sistema de cidades de August Lösch, para quem não havia distribuição homogênea de população pelo território, que se ocupava da produção agrícola (AZZONI, 1982). Em comum a essas abordagens estavam os pressupostos de espaço isotrópico, equilíbrio, valor-utilidade etc., em que conflitos de classes e exploração de trabalho foram desconsiderados.

Nos anos 1950, Walter Isard sistematizou as contribuições alemãs, vinculadas à localização dos fenômenos econômicos e ao papel dos transportes, e incorporou o aspecto espacial para generalização da teoria de localização, dando origem ao que se denominou Ciência Regional, com uma preocupação da dimensão espacial de problemas urbanos, rurais e regionais. Os modelos que fundamentaram a Ciência Regional foram marcados por suposições de economia perfeita, racionalidade econômica e busca de localização ótima e espaço plano ou isotrópico (MÉNDEZ, 1997). Os mecanismos de mercados eram vistos como ótimos alocadores dos fatores e capazes de diminuir as disparidades regionais no longo prazo. O crescimento da produção regional dependia do estoque de capital, força de trabalho e tecnologia. Sob os auspícios da Ciência Regional, esses fatores apresentariam uma distribuição desigual apenas temporária, porque a concentração inicial, ao diminuir o retorno do capital com aumento dos salários, levaria a uma busca de outras regiões e à equalização das forças produtivas.

É a partir dos anos 1930, no bojo da grave crise econômica que atingiu o capitalismo, que emergem fortes críticas aos pressupostos neoclássicos (imobilidade dos fatores, disponibilidade de capital, informação perfeita e disponível, tecnologia e qualidades do trabalho como externas ao modelo, vantagens estáticas). Nesse momento, assumem maior relevância as ideias keynesianas, que destacam o subemprego dos recursos, a importância da demanda na economia e o papel do Estado na administração da demanda agregada. Diversos autores procuram entender por que as disparidades no crescimento regional persistiam e se reproduziam ao longo do tempo. Do ponto de vista das políticas públicas, o combate aos desequilíbrios regionais passa por uma mudança fundamental, pois o ajustamento ou igualização entre as regiões passa a ser compreendido sob a perspectiva de médio prazo e em torno da demanda, em contraposição à perspectiva de curto prazo e da oferta pelo mercado proposta pela ciência regional.

North (1977) interpretou as cadências no crescimento regional tendo como ponto de partida as diferenças no crescimento das exportações de cada região. Sob seu ponto de vista, a demanda externa por produtos determinaria a taxa de crescimento das regiões. O crescimento liderado pelas exportações geraria efeitos acumulativos sobre renda, investimentos, fluxos de mão de obra, demanda por bens e serviços locais, aumento de empresas fornecedoras e economias externas. Outra interpretação keynesiana, de Kaldor, enfatizou o papel dos retornos crescentes. A especialização industrial e exploração de economias de escala demandariam aumento de insumos, gerando um incremento na produção. Assim, regiões deveriam se especializar na produção manufatureira, capaz de desencadear efeitos de arrasto ou extravamento para o conjunto de atividades econômicas nela existentes.



Para Myrdal (1968), as regiões que primeiro se industrializaram foram aquelas marcadas pelo retorno crescente de escala, por economias externas e de aglomeração, gerando um processo de causação circular cumulativa. Para o autor, a expansão de uma região geraria efeitos de polarização sobre as demais, aumentando as disparidades regionais e fortalecendo relações hierárquicas de comando e distribuição das atividades econômicas. Sob a mesma perspectiva, Perroux (1967) mostrou que o crescimento econômico não se manifestava em toda parte, mas em pontos ou pólos de crescimento, de onde se propagava para o restante da economia, por conta do volume da produção e compra de serviços, além do volume de produção e serviços de outras empresas. Esses pólos seriam constituídos por indústrias marcadas por taxas de crescimento mais elevadas que os ritmos de incremento do produto industrial e nacional.

Essas abordagens keynesianas mostraram que, ao invés de diminuir, as tais forças do mercado defendidas pelos neoclássicos aumentavam os desequilíbrios regionais. Por isso, segundo os autores mencionados, seria importante uma maior participação do Estado na elaboração de políticas públicas que estimulasse o desenvolvimento de forças produtivas capazes de engendrar retornos crescentes de escala, por meio de investimentos em infraestrutura social (transportes, educação, saúde etc.), investimentos diretos na produção, isenção fiscal, empréstimos subsidiados etc. Com a adoção de políticas propulsoras nas regiões mais deprimidas, os efeitos da causação circular e cumulativa seriam diminuídos, bem como os desequilíbrios entre as regiões. Essas proposições tiveram forte apelo nos países desenvolvidos assolados pela crise econômica (e, depois, pelos efeitos desastrosos da II Guerra Mundial) e pelos países periféricos, ensejando a criação de instituições e a elaboração e implementação de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento das regiões menos dinâmicas.

Durante os anos 1960, as abordagens de cunho keynesiana sofreram um desgaste teórico e prático com as interpretações e análises dos resultados das políticas de desenvolvimento regional nos países onde foram implantadas uma série de políticas públicas. “Por un lado, el éxito de la expansión capitalista en las décadas que seguirán a la II Guerra Mundial y la equivocada expectativa de resultados de corto plazo de las políticas regionales implementadas llevarán a las corrientes liberales a una crítica ideológica de la intervención del Estado y de los costos de las políticas de desarrollo regional [...] De otro lado, las corrientes críticas de las desigualdades sociales comenzarán a cuestionar los fundamentos teóricos y el pequeño alcance social de las políticas de desarrollo regional, así como el compromiso de éstas con los intereses de la clase dominante” (DINIZ, 2003: 30). Trata-se de um momento de crise do pensamento regional, questionado tanto por pensadores neoclássicos quanto por marxistas, que acusam os elevados recursos e resultados insatisfatórios, a transferência de fundos públicos para a iniciativa privada etc.

As abordagens marxistas deslocaram o foco do desenvolvimento regional e local para a compreensão e explicação das reestruturações industriais e mudanças na divisão espacial do trabalho (organização geográfica das relações entre capital, trabalho e Estado). Massey (2004), em seus estudos na Inglaterra, mostrou que a fragmentação geográfica desigual da especialização industrial regional alimentou uma divisão geográfica de uma série de funções corporativas e seus empregos e ocupações entre regiões e localidades periféricas e centrais. Dessa forma, propôs que as desigualdades regionais precisam ser entendidas à luz da divisão espacial do trabalho, por meio da análise da distribuição territorial hierárquica das atividades econômicas, dos empregos e das classes sociais. Para Massey (2004: 111), “[...] any concept of uneven development must relate to, therefore, is the spatial structuring of those relationships – the relations of production – which are unequal relationships and which imply positions of dominance and subordination”.

Harvey (2005), sob uma orientação de economia política marxista, procura compreender as crises cíclicas do capitalismo e a produção do espaço. Ele entende que as crises de acumulação periódica inerentes ao sistema capitalista têm levado a novos arranjos sociais, espaciais e

tecnológicos que engendram configurações instáveis de declínio e crescimento regional. Para Harvey (2005), de forma recorrente, “o capitalismo se esforça para criar uma paisagem social e física da sua própria imagem, e requisito para suas próprias necessidades em um instante específico do tempo, apenas para solapar, despedaçar e inclusive destruir essa paisagem num instante posterior do tempo. As contradições internas do capitalismo se expressam mediante a formação e reformação incessantes das paisagens geográficas”. A paisagem geográfica dos circuitos do capitalismo (produção, troca, distribuição, consumo) nunca está em equilíbrio, porque, eivada de contradições e tensões, ela é instável diante de pressões técnicas e econômicas que sobre ela incidem (HARVEY, 2005a: 87).

A abordagem marxista também recebeu diversas críticas por conta das explicações estruturalistas e da ênfase nas lógicas econômicas, com secundarização da dinâmica do mercado de trabalho local, do papel das instituições, dos fatores culturais etc. Os enfoques neoclássico e marxista receberam diversos questionamentos pelas suas abordagens economicistas e explicações abstratas e gerais, cujas explicações recaiam sobre a produção ou a demanda. Diniz (2003) destaca que, face a essa crise por que passou o pensamento regional, vários fenômenos nas últimas décadas trouxeram óbices para a utilização satisfatória do instrumental teórico e prático das teorias regionais. Entre esses fenômenos, podemos mencionar: o processo de desindustrialização das economias centrais; as mudanças na divisão espacial do trabalho e emergência de novos países industrializados na periferia capitalista (países asiáticos e latino-americanos); a crise do padrão locacional fordista e o surgimento de novos espaços industriais (clusters, distritos industriais marshallianos, sistemas nacionais de inovação, meio inovador etc.); as mudanças estruturais no aparelho produtivo com maior proeminência dos serviços; o processo de globalização acompanhado de recriação de regiões, fragmentação e marginalização; e, por último, o retorno de políticas liberais, com privatização de empresas e retirada do Estado na alocação e planejamento dos processos econômicos.

No bojo da crise do pensamento regional e da emergência desses novos fenômenos, surgiram diversas perspectivas teóricas novas ou com nova roupagem, marcadas por instrumentais teóricos e instrumentais criados para a análise do desenvolvimento desigual das forças produtivas sobre o território. Dessa vez, o foco tem sido deslocado das forças produtivas (oferta e demanda, fatores de produção) para outros fatores menos tangíveis e praticamente impossíveis de modelização, como contexto cultural e institucional, redes e “atores”, processos de apreensão e inovação etc. Essas ideias-força têm sido gestadas por várias perspectivas teóricas, tais como: institucionalismo, modelos de rendimentos crescentes, modelos de crescimento endógeno, modelos de desenvolvimento endógeno e local, abordagem neoschumpeteriana e sistemas locais de inovação (DINIZ, 2003).

Os enfoques institucionalistas fazem uma crítica às perspectivas keynesianas e neoclássicas. Tais perspectivas pensaram as regiões como homogêneas, com políticas elaboradas de cima para baixo, e não lograram o desenvolvimento sustentado, tampouco as interdependências locais (AMIN, 2004). Para Domingues (2015), no enfoque institucionalista, o indivíduo é o “ponto de partida da mudança, mas se diferencia, ao dar grande importância às instituições, inclusive destacando como fundamentais as normas formais e informais, regras, leis e hábitos de conduta. É, portanto, uma ampliação de seus postulados, que levaria a entender melhor o comportamento dos agentes econômicos e políticos”. Nessa abordagem é importante a riqueza das regiões, com elaboração de políticas de baixo para cima. Propõe pensar a economia como enraizada socialmente, com influência da cultura e das instituições. Defende o incremento do número de atores, em vez do foco apenas na empresa racional. O comportamento econômico está instituído em redes (cooperação, confiança) e as políticas públicas devem estimular as redes de associação entre agentes, a adaptação, o desenvolvimento de instituições intermediárias e a consideração do contexto.

Trata-se de um momento em que a macroeconomia torna-se cada vez mais aberta ao espaço e ao território (BENKO; PECQUEUR, 2001). Durante os anos 1970 e 1980, com a crise do fordismo e as políticas de descentralização e alocação de bens e serviços públicos, descobre-se a importância da densidade das relações sociais entre atores locais (empresas, universidades, centros de pesquisa, sindicatos) na determinação da competitividade das localidades. Os fatores de competitividade passam a ser analisados fora dos circuitos do mercado, assumem importância as especificidades dos lugares, onde “as relações de proximidade entre os atores locais desempenham um papel determinante na competitividade das atividades econômicas” (BENKO; PECQUEUR, 2001: 36). Os trabalhos tendem a enfatizar as relações negociadas entre atores (capital e trabalho, empresas, bancos, sub-contratantes, indústria, poder público) em torno de um compromisso social, um projeto de desenvolvimento local. Essas abordagens em torno dos atores e do contexto institucional esvaziam a importância da escala nacional e da macroeconomia¹, levando a localismos (BRANDÃO, 2007), e desconsideram as especificidades de cada formação social (COCCO; GALVÃO, 2001).

Estudos recentes têm analisado o desenvolvimento regional a partir da capacidade da região de produzir, absorver e utilizar inovações e conhecimento por meio do processo de aprendizagem. A inovação é analisada como um processo enraizado socialmente, vinculada a relações entre compradores e vendedores e aos contextos locais e regionais. Como a informação é um produto crítico e o conhecimento é recurso escasso, a produção e a difusão de conhecimento reduz a incerteza. As instituições são importantes na criação de ambientes locais e regionais ricos em conhecimento. Com as transformações e incertezas de um mundo cambiante, a capacidade de aprendizagem é essencial para a contínua inovação. A inovação é enraizada local e regionalmente em territórios produtivos que compartilham características comuns como infraestruturas tecnológicas e físicas, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) desenvolvida por empresas e universidades, serviços e indústrias relacionados, mercado de trabalho qualificado, presença de capital de risco, contexto social de suporte com fatores não materiais como cultura técnica e sistemas de representação comum e de conhecimento, instituições de coordenação coletiva e redução de incerteza. Quanto à política pública, Diniz (2003: 34) destaca que as regiões devem “proveer de infraestructuras específicas que puedan facilitar el flujo de conocimiento, ideas y aprendizaje, y que al mismo tiempo tengan la capacidad de gobernanza local. Como el proceso de innovación posee fuertes componentes tácitos, acumulativos y localizados, los atributos regionales se vuelven decisivos”.

Essa abordagem da inovação, conhecimento e aprendizagem não escapou de críticas em torno de sua fundamentação teórico-metodológica e empírica, tais como: a desconsideração da importância das condições de custo e preços convencionais, bem como as relações de troca e de mercado, ou seja, os fenômenos econômicos *per se* perderam importância nas análises; a conceituação fraca e confusa utilizada; o exagero em torno dos benefícios da aglomeração e aprendizagem para o desenvolvimento local a partir de casos estilizados, ainda insuficientes para a identificação de um padrão (teoria) geral vinculando desenvolvimento e inovação nas regiões e territórios (BENKO, 1996); a desconsideração do papel do Estado e sua política de compras sobre o desenvolvimento da inovação em diversas localidades (inclusive o Vale do silício); a conceituação de uma cultura como algo já existente, ao invés de algo construído socialmente e em permanente constestação (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2006). Apesar disso, é preciso reconhecer a importância dessa abordagem e sua ênfase em elementos fora dos cânones econômicos, reconhecendo o papel de outros contextos (cultural, educação, redes, instituições, inovação) sobre o desenvolvimento.

¹ Amin (2004), defensor da abordagem institucionalista, reconhece: “[...] the point of raising them here is that in the absence of a conducive macroeconomic framework, it seems irresponsible to ask the regions to embark upon a long-term and comprehensive overhaul in pursuit of an endogenous pathway to prosperity” (AMIN, 2004: 58).



A própria perspectiva neoclássica tem sido retomada por meio da incorporação de elementos independentes e externos ao modelo para explicar o crescimento econômico. O progresso tecnológico, antes acidental, é resultado de ações e escolhas deliberadas. O modelo de crescimento endógeno reconhece a importância das externalidades decorrentes de investimentos de capital e capital humano, além dos efeitos do aprender fazendo e do conhecimento relacionados à mudança tecnológica (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2006). Investimento em capital humano potencializa a produtividade do trabalho e do capital. As abordagens admitem a existência de retornos monopolísticos gerados pelas inovações. Krugman (1997) mostra como a especialização e a concentração industrial regional influenciam e são moldadas pelo comércio. A concorrência imperfeita leva ao aumento da especialização em indústrias com retornos crescente de escala. A aglomeração espacial de fatores como trabalho, capital, tecnologia e outras influências sobre o crescimento gera economias pecuniárias que afetam os preços no mercado.

Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2006: 109) destacam que, embora a abordagem neoclássica proponha uma nova roupagem para a análise do desenvolvimento regional, na qual reconhece a importância da informação imperfeita e das externalidades, sua abordagem negligencia pessoas e lugares concretos em seus diferentes contextos (histórico, social, cultural). Para os autores, as suposições e modelizações formais utilizadas simplificam a diversidade do potencial das externalidades para o crescimento econômico local e regional, além de minimizar a importância de estruturas institucionais, sociais e culturais que podem facilitar ou restringir iniciativas de desenvolvimento local e regional. Sob essa perspectiva, a região aparece como um receptáculo das ações, desprovida de qualquer conteúdo (político, social ou cultural) capaz de facilitar ou dificultar o desenvolvimento.

As mudanças socioeconômicas nas últimas décadas levaram a transformações na organização do espaço. A incorporação maciça de novas tecnologias (telecomunicações, microeletrônica), aliada a políticas de abertura e desregulamentação, engendrou mudanças territoriais – desconcentração industrial, automação flexível, redes de fluxos etc., com acirramento da competição em diferentes escalas e busca por vantagens competitivas por parte das grandes empresas. Esse processo de nivelamento das novas condições de concorrência internacional tem engendrado maior diferenciação espacial. Há uma revalorização do território como ativo e dinâmico e um reencontro da economia espacial com a geografia econômica. As análises sobre o desenvolvimento regional, além do enfoque econômico (demanda, oferta, custos), têm enfatizado o papel das instituições, dos diferentes agentes e suas redes de relações, da cultura etc. As políticas públicas têm um viés territorial crescente, reconhecendo a importância do território na elaboração e na implementação das ações.

Desigualdades regionais no Brasil: heranças e mudanças recentes

A história territorial do Brasil, isto é, a formação da sociedade pelo prisma do território (MORAES, 2001) revela os componentes centrais – densidade, recursos naturais e unidade natural - de nossa formação social. A inserção do país no sistema-mundo se dá num momento marcado, nos países centrais, pela busca de resolução das carências (minerais, cereais etc.) e de aplicação de excedentes (populacionais, capitais mercantis etc.). Os vetores de expansão que fomentaram a ocupação da América Latina foram a existência de densidade demográfica – tamanho e concentração da população, infraestruturas, redes de cidades, estruturas produtivas, tributos etc. – e existência de recursos naturais (ouro, prata) que viabilizassem a realização “lucrativa” dos capitais excedentes. Como no Brasil não estavam presentes tais vetores, durante grande parte do século XVI o território serviu de entreposto das rotas de comércio (MORAES, 2001).

É apenas em finais do século XVI que serão implantadas atividades de exploração típicas da colonização, com a instalação dos engenhos de açúcar, nos mesmos moldes dos arquipélagos

portugueses (São Tomé e Madeira). A *plantation* de cana-de-açúcar tornou-se a base da economia e defesa colonial (BECKER; EGLER, 2006). Essas atividades foram situadas próximas à costa nas regiões Sudeste e Nordeste. Paralelamente, a *plantation* ensejou a geração de atividades subsidiárias aos engenhos – agricultura de abastecimento (pecuária de carne e couro, animais de trabalho) e madeira, que mostraram uma pequena interiorização no território. A agricultura também apresentou modificações, por meio da produção de fumo (usado para troca por escravos) e arroz para subsistência (DEMANGEOT, 1974). Esse pequeno processo de dinamização econômica e interiorização perdeu força com o declínio da atividade açucareira em finais do século XVII.

A expansão sobre o território foi mais intensa entre a segunda metade do século XVII e meados do XVIII, com a descoberta de reservas de ouro no planalto central (Estados de Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso), cuja exploração ensejou a formação de uma rede de cidades e o fortalecimento da atividade pecuária ao Norte e ao Sul. Trata-se de uma primeira divisão territorial do trabalho no Brasil, com um ensaio de articulação inter-regional (BRANDÃO, 2007). É um momento de maior adensamento populacional no interior e formação de um mercado interno de produtos. Segundo Becker; Egler (2006: 45), “caminhos de gado e tropas de mulas estabeleceram-se para abastecer os primeiros centros mineradores, constituindo-se nos primeiros eixos de integração interna da colônia”. Além do deslocamento do eixo econômico, ocorreu a transferência do poder político, com a assunção do Rio de Janeiro como a capital, um entreposto comercial importante entre a região das minas e a metrópole portuguesa. No final do século XVIII, as atividades de exploração de ouro exibem uma perda de dinamismo com o esgotamento das reservas do recurso metálico.

Durante a passagem do século XVIII para o XIX, as regiões brasileiras apresentam alguns processos de dinamização econômica. À época, a atividade canavieira passa por uma recuperação, sobretudo em São Paulo e no Rio de Janeiro. No Nordeste, principalmente no Maranhão, temos um pequeno ciclo de exploração de algodão herbáceo. No Norte, ocorre uma maior ocupação da foz do Rio Amazonas e estabelecimento de bases rio acima. Fortes e minissionários (responsáveis pela exportação de produtos, produção de subsistência e controle da mão de obra indígena) contribuíram para o maior controle português sobre o território amazônico. No Sul, houve estímulo à ocupação e formação de latifúndios, com a doação de terras a militares e cavaleiros. A colônica passa por um momento de expansão da cultura de arroz e introdução de culturas tropicais, como a do café (DEMANGEOT, 1974; THÉRY, MELLO, 2008). Nenhum dessas atividades econômicas, porém, apresentou condições de arrasto suficientes para ensejar uma unidade nacional como a da exploração de ouro. Trata-se de um momento de crise da economia colonial, com redução das exportações de produtos agrícolas.

A estrutura econômica e social fundada na agroexportação se associou a uma estrutura espacial específica, com distribuição desigual da população pelo território. A maior parte da população (60%) estava concentrada numa pequena faixa costeira e o restante, 40%, distribuído pelo vasto interior. Outro traço dessa estrutura espacial “era concentração da produção e da organização social na própria faixa costeira”, com núcleos isolados, cada qual com portos autônomos e sem vinculação voltados para o exterior, configurando uma estrutura espacial de arquipélago (BECKER; EGLER, 2006: 53). Brandão (2007: 105) chama a atenção para a formação de núcleos insulares e orientados por singulares oligarquias, produtoras de *plantations* com inserção no mercado internacional, marcados por relações mercantis internas rarefeitas, com as quais conviveram núcleos de subsistência, semi-enclaves, fronteiras e frentes pioneiras. A articulação desse conjunto de núcleos ou arquipélago deu-se por fracas conexões comerciais.

É com a expansão da cultura do café, favorecida pelas disponibilidades de terras no Vale do Paraíba, proximidade dos portos, cultivo predatório das terras e exploração de escravos

(BECKER; EGLER, 2006), que temos o fim da crise da economia colonial. O aumento do consumo internacional e as facilidades de financiamento potencializaram o cultivo do produto. O café teve forte expansão no Estado da Guanabara, mas, no final do século XIX, com a degradação dos solos e diminuição da produção, o estado perdeu importância na produção, sendo suplantado pelo Estado de São Paulo, onde a cultura do café se expandiu pelo interior. Em São Paulo, diferentemente da Guanabara – onde o capital comercial e financeiro do Rio de Janeiro se apropriou do excedente gerado pela cultura -, o complexo cafeeiro ensejou a formação de um mercado de trabalho assalariado, a formação de mercado interno e o desenvolvimento de uma rede urbana de amplo alcance espacial.

As formas avançadas de relações sociais de produção e a conjunção virtuosa de fatores alçarão São Paulo ao comando e sobreterminação de sua economia sobre as demais estruturas produtivas regionalizadas (BRANDÃO, 2007: 105-6). O capital mercantil cafeeiro paulista conheceu um processo de diversificação, por meio de alocação de capitais no café, nas ferrovias, no comércio, nos bancos, na indústria, na infraestrutura etc., o que levou a uma maior divisão social do trabalho, ao crescimento populacional e avanço exponencial da urbanização. É o início da formação de um mercado interno integrado, com o espalhamento das máquinas de produção e de circulação (ferrovias, energia) e a imposição de formas mais avançadas de concorrência de capitais paulistas sobre as demais regiões. Vale ressaltar, porém, que essa experiência paulista se sobrepôs e reiterou algumas estruturas herdadas de trajetórias regionais anteriores (BRANDÃO, 2007). Conforme destaca o autor, as “enormes desigualdades e diversidades regionais e urbanas se plasmaram antes do período da industrialização, tendo determinações históricas antigas e profundas, e legaram um fardo histórico monumental. O isolamento, a extensividade e a fragmentação regional foram um pesado legado histórico que perdurou em um processo secular” (BRANDÃO, 2007: 104).

A partir dos anos 1930, o avanço da atividade industrial e do sistema de transportes ensejaram a concentração econômica e a divisão inter-regional do trabalho. O processo de industrialização, com base na demanda interna, soldou as ilhas do “arquipélago” num mercado interno único, para qual foram importantes a construção de uma densidade material sobre o território - transportes e comunicações (ARAÚJO, 2000). A divisão territorial do trabalho tornou-se mais complexa, com reforço da concentração econômica em São Paulo. O crescimento demográfico, impulsionado pelos movimentos migratórios, acompanhado pela rápida urbanização, levou ao aumento da rede urbana, particularmente no Sudeste e no Sul, onde o desenvolvimento dos transportes e das comunicações reforçaram a concentração espacial da indústria e dos serviços. A concentração só não foi maior graças à desconcentração da produção agropecuária com a expansão da fronteira agrícola (anos 1940-50) nos sentidos Sul, Centro-Oeste e Oeste do Nordeste

Entre 1919 e 1970, a estrutura industrial sofreu mudanças significativas, com a perda de participação do grupo I (bens de consumo não duráveis) e aumento de II (bens intermediários) e III (bens de capital e duráveis). A rigor, não se pode falar de estagnação industrial em nenhuma das regiões brasileiras, porque todas exibiram expansão, porém, com cadências diferentes. No entanto, o movimento de expansão industrial após a crise de 1929 reforçou a concentração industrial em São Paulo, que apresentou ritmo de ampliação superior à média nacional e das demais regiões. As regiões periféricas contavam, em 1970, com estreita base industrial, com pouco a oferecer quanto a mercado e interdependência intersetorial. Nessas regiões, a baixa demanda por bens intermediários e de capital e mercado local pequeno tiveram poucos efeitos de encadeamento setoriais, impossibilitando a constituição de um aparelho produtivo complexo e integrado verticalmente (CANO, 2008).

A partir dos anos 1970, nota-se uma tendência de diminuição concentração relativa da atividade econômica em São Paulo e Rio de Janeiro, graças aos processos de deslocamento da fronteira agrícola e mineral, à integração integração produtiva do mercado nacional, ao perfil

desconcentrado do sistema urbano, às deseconomias de aglomeração e problemas ambientais nas áreas mais intensamente industrializadas, às políticas estatais (econômica, setorial e regional), à crise econômica e reorientação exportadora e às novas formas de organização da grande empresa na região (PACHECO, 1998). A região Sul foi a que mais avançou entre 1970 e 1990, com um aumento de pessoal ocupado, valor da produção e número de estabelecimentos. O Centro-Oeste passou a ter papel na indústria, abrigando agroindústrias do Sul, marcadas pela concentração de capitais e automação. O Nordeste, apesar dos dados absolutos positivos, mostrou queda nos estabelecimentos. A Região Norte apresentou diminuição quanto a estabelecimentos, pessoal e valor. Houve, ainda, aumento dos estabelecimentos e do valor no interior paulista graças a aspectos técnicos e normativos, muitos vinculados à agricultura moderna (SANTOS; SILVEIRA, 2002).

Durante os anos 1980, o processo de desconcentração territorial da atividade econômica teve continuidade, apesar da grave crise econômica e fiscal do Estado – que resultou no desmantelamento de políticas setoriais e regionais importantes para a desconcentração -, mas sob uma forma flagrante de fragmentação da economia nacional. O dinamismo de algumas regiões não encontrou correspondência no agregado da economia nacional. Foi a natureza da inserção internacional que determinou o perfil dos poucos investimentos (PACHECO, 1998). No final da década, o espaço nacional estava marcado por uma crescente diferenciação inter e intra macrorregiões, “ilhas de prosperidade” reforçaram processos de especialização num contexto de estagnação econômica, maior integração interregional sob comando de São Paulo e bloqueio à industrialização endógena e, por fim, as regiões tornaram-se mais complexas e diferenciadas internamente (ARAÚJO, 2000).

Nos anos 1990, o arranjo institucional herdado de planejamento e as empresas públicas são desmantelados, por meio de políticas de estabilização e abertura econômicas, privatização etc., reformas que deslocam a alocação dos preços fundamentais da economia para o mercado. A lógica anterior, marcada pela integração de um mercado nacional, cede espaço para a inserção competitiva no mundo globalizado (ARAÚJO, 2000). As dinâmicas de organização do espaço nacional tendem a resultar das estratégias corporativas e das respostas dos Estados Nacionais (programas e políticas de estímulo às potências do mercado). Os investimentos públicos anunciados (Brasil em Ação e Eixos de Integração Nacional) retratam essa reorientação do Estado, em que os investimentos públicos são destinados a reforçar a competitividade de enclaves territoriais capazes de se inserir na economia internacional, em detrimento de uma integração e soldagem das dinâmicas regionais sob uma lógica nacional. Na ausência de uma política nacional de desenvolvimento e de uma preocupação regional, aumentou o uso corporativo do território e a “guerra de lugares” para receber investimentos privados, reforçando a importância dos locais já competitivos e ampliando as heterogeneidades regionais e fragmentação do país (ARAÚJO, 2000; SANTOS, SILVEIRA, 2002).

Apesar das divergências, o processo de desconcentração da atividade econômica se manteve nos anos 1990, porém num ritmo muito lento. A expansão de atividades (agricultura, agroindústria e indústria) nas regiões periféricas modificou os fluxos interregionais e transformou a estrutura produtiva das regiões, ocasionando uma maior diferenciação espacial. A economias regionais passaram por uma crescente especialização diante da impossibilidade de uma industrialização autônoma (PACHECO, 1998). A cidade de São Paulo perdeu participação na produção industrial, mas tornou-se cada vez mais centro de comando do capital, onde se instalam serviços corporativos e atividades mais intensivas em conhecimento (LENCIONI, 2003; SANTOS, SILVEIRA, 2002). Diniz (2003) chama a atenção para o fato que, no bojo da perda de importância de São Paulo na dinâmica econômica, há a tendência de reaglomeração macroespacial da indústria (cidades de médio porte, médias e metrópoles secundárias) no Sudeste e Sul, a transferência de indústrias tradicionais para o Nordeste e seus pífios efeitos de encadeamento setorial e a tendência de surgimento de áreas industriais em



idades da fronteira agrícola. Não há, portanto, alteração substancial na divisão interregional do trabalho, tendo em vista que, além do comando do capital e da presença de atividades mais intensivas em conhecimento, o Sudeste – principalmente São Paulo – estabelece/impõe uma especialização às regiões menos dinâmicas (GUIMARÃES NETO, 2002).

Os dados indicam que, durante os primeiros anos deste século, o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou e ocorreu a desconcentração regional da produção, do emprego e dos investimentos. Os determinantes por trás dessa dinâmica regional são: de ordem externa, a abundância de liquidez externa e a expansão econômica chinesa e do sudeste asiático, cujo impacto imediato foi a valorização das *commodities* (agrícolas e minerais) e a dinamização das regiões Norte e Centro-Oeste, além de estados do Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo); de ordem interna, estão políticas industriais, políticas de valorização do salário mínimo, ampliação do crédito e transferência direta e indireta do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (PINTO, 2013). Esses fatores positivos permitiram a recuperação dos investimentos privados e públicos, o aumento do consumo interno e o incremento das exportações.

Coelho (2017) mostra que o crescimento econômico mais intenso que a média nacional das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste resultou em uma ligeira convergência interregional da renda. Apesar da distribuição de renda, as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste ainda continuam com índices de Gini elevados (SIQUEIRA, 2014). Além disso, os indicadores de crescimento do emprego formal foram expressivamente maiores nas regiões Norte e Nordeste. Para Coelho (2017: 90), esses melhores indicadores regionais de produção e emprego devem-se, prevalentemente, a políticas macroeconômicas (aumento do salário mínimo e expansão do crédito para investimento e consumo) e setoriais (PAC) e sociais (Programa Bolsa Família, Previdência Rural), que beneficiaram assimetricamente as regiões mais atrasadas. Siqueira (2014) mostra que, no caso da distribuição do PIB, não houve alterações significativas, tendo em vista que o Nordeste manteve sua participação e Norte e Centro-Oeste exibiram pequeno aumento relativo no PIB nacional (tabela 1).

Tabela 1 - Brasil: distribuição regional do PIB, em % do PIB (2002-2012)

Regiões	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,3	5,4	5,3
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5	13,4	13,6
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3	55,4	55,4	55,2
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5	16,5	16,2	16,2
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3	9,6	9,8
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus SUFRAMA

Nos primeiros anos deste século, diversos intentos buscaram criar e refundar arranjos institucionais de apoio ao desenvolvimento regional. A temática regional entrou novamente na agenda pública e tornou-se freqüente nos grandes programas e planos nacionais. Houve a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), um esboço de uma Política nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), a recriação das superintendências de desenvolvimento regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO) e de seus respectivos fundos constitucionais (SIQUEIRA, 2014). Em todas as propostas está presente a temática do território (STEINBERGER, 2013), a fim de não incorrer em políticas anteriores, com um viés setorial de cima para baixo. Muitas dessas iniciativas sequer foram implementadas e os pequenos avanços na desconcentração econômica e diminuição dos desequilíbrios regionais têm sido resultados de uma política implícita de desenvolvimento regional (ARAÚJO, 2013), por meio das políticas de transferência social, valorização do salário mínimo, apoio à agricultura familiar, interiorização das universidades e institutos federais etc.



Os desequilíbrios regionais no Brasil são produtos da ocupação territorial e do desenvolvimento desigual das forças produtivas. Embora haja uma preocupação regional em finais do século XIX, principalmente com a seca no Nordeste, é apenas a partir de meados do século XX que a temática regional entra na agenda do Estado. Os processos de industrialização e urbanização e a integração/formação do mercado interno, sob o comando de São Paulo, reforçaram e tornaram mais complexos os desequilíbrios regionais. Entre os anos 1950 e 1970, diversas políticas foram implementadas visando diminuir as desigualdades. Contudo, sob o viés keynesianista de retornos crescentes e causalção circular, a escolha pela dinamização das regiões periféricas por meio do adensamento industrial apenas reforçou a subordinação dessas regiões à região mais dinâmica do país. Com a crise do Estado desenvolvimentista nos anos 1980, a ausência de uma política nacional de desenvolvimento e de uma preocupação com a dinâmica regional deixaram o destino das regiões ao sabor do mercado. O movimento de desconcentração econômica se manteve ao custo de uma maior fragmentação do território e inserção de enclaves territoriais no mercado internacional. Nos primeiros anos deste século, a convergência de fatores externos e políticas internas favoráveis permitiram a continuidade da diminuição dos desequilíbrios.

O BNDES e a dinâmica regional brasileira

O BNDES teve e tem um importante papel no ordenamento do território brasileiro, por atuar no apoio a grandes projetos de infraestrutura (rodovias, ferrovias, telecomunicações) e atividades industriais (bens intermediários e bens de capital) com fortes rebatimentos espaciais e regionais. Embora esteja presente, nas suas origens, a preocupação com a diminuição dos desequilíbrios regionais, é apenas nos anos 1970 que o banco atua diretamente, mediante a criação de escritório em Recife, cujo papel era representar a instituição no Grupo Permanente de Consulta. Este grupo, em parceria com a Superintendência Nacional de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil, desenhou políticas e linhas de financiamento visando o desenvolvimento das forças produtivas na Região Nordeste.

Durante os anos 1952 e 1958, período no qual o BNDES priorizou a dotação do território de infraestruturas de transportes e energia, 128 projetos foram contratados pela instituição, dos quais 86 estavam situados na Região Sudeste, que respondeu por mais de 80% dos desembolsos. Em seguida, o Sul foi contemplado com 11,7%, o Centro-Oeste com 4,7%, o Nordeste com 2,6% e o Norte, com 0,5%. A concentração do macrossistema técnico, historicamente, localizava-se no Sudeste, acarretando o fortalecimento da concentração do dinamismo econômico e a maior variedade de financiamentos na região em detrimento das demais. Apesar do aprofundamento da concentração produtiva e desigualdade dos financiamentos contratados, esse período foi importante para a integração do território nacional e o espalhamento dos macrossistemas técnicos para as regiões, outrora, excluídas de um projeto efetivo de desenvolvimento (SILVA JUNIOR, 2009).

O estabelecimento do Plano de Metas por Juscelino Kubitschek, durante os cinco anos de seu mandato (1956-1961), orientou as políticas de desenvolvimento adotadas pelo banco. Durante o governo de JK, ocorreu uma mudança na alocação dos empréstimos disponibilizados pelo banco, em que as infraestruturas de transportes cedem espaço à indústria de base e à energia, respectivamente. De acordo com Santos (2013), os recursos liberados para investimentos em transportes caíram de 68,3% para 7,5%, enquanto os empréstimos para energia e indústria aumentaram, respectivamente, de 19,5% para 40,8% e de 9,8% para 48,6%. Silva Jr (2009) mostra que, entre os anos 1959 e 1967, entrou na pauta do banco as desigualdades regionais, que refletem nos desembolsos regionais. Apesar da continuidade da concentração, o Sudeste diminuiu sua participação para 64,3% e as demais regiões aumentaram sua participações percentuais - Sul 16,7%, Nordeste (7,7%), Centro-Oeste (7,6%) e Norte (3,5%).



A partir da década de 1970, o BNDES reorienta sua política de desembolsos e passa a priorizar os capitais privados, em detrimento do setor público (FARIAS, 2013). O processo de desconcentração da indústria brasileira torna-se efetivo durante essa década, conforme demonstrado em seção anterior. A análise dos desembolsos do banco demonstra uma continuidade da desconcentração dos empréstimos, particularmente com o aumento da participação percentual da Região Nordeste, a qual atingiu 19,7% do total. O Sudeste perdeu ainda mais participação, atingindo 59%. Sul, Centro-Oeste e Norte participaram com, respectivamente, 17%, 3% e 1,35%. Norte e Centro-Oeste perderam importância percentual em relação aos anos anteriores, mesmo com programas de incentivo regional, como Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE) e SUDAM (SILVA JR, 2009). Embora a tendência de desconcentração tenha se mantido, não é demais salientar que as Regiões Sudeste e Sul responderam por 76% de todos os empréstimos do BNDES.

Nos anos 1980 é acrescentado o “S” ao BNDE, com a constituição, em 1982, do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), que visava diminuir as desigualdades por meio de investimentos na alimentação, habitação popular, saúde e educação (SILVA JUNIOR, 2009). Durante essa década, o movimento de desconcentração dos empréstimos do banco mantiveram seu curso, mediante diminuição da importância do Sudeste para 50,7%. Nordeste e Sul exibiram ligeiro crescimento percentual. As regiões com maiores avanços percentuais foram Norte e Centro-Oeste com, respectivamente, 7% e 4%. Portanto, no período de meados dos anos 1960 e finais dos anos 1980, o banco reorientou seus empréstimos de modo a nivelar os desembolsos segundo a importância econômica de cada região na geração de riqueza nacional.

Nos anos 1990, no bojo das políticas de abertura e desregulamentação econômicas, destinadas a aumentar a inserção internacional do país, coube ao BNDES o papel de gestor das privatizações de estatais, por meio da oferta de suporte técnico, administrativo, financeiro e material. Outro papel importante consistiu na criação de linhas de financiamento, com cobertura de quase todos os setores, e no apoio às exportações de bens de capital e serviços de engenharia. A fim de diminuir a concentração territorial das atividades econômicas e de alterar o seu padrão concentrador de desembolsos, o banco passou a ofertar linhas de financiamento em condições mais vantajosas para investimentos privados nas regiões menos dinâmicas do país, por meio de empréstimos com custos menores dos capitais emprestados, prazos de pagamento com maior dilatação, maior participação do financiamento no valor global dos projetos apoiados, entre outras.

Em meados dos anos 1990, “em resposta às dificuldades de obtenção de recursos por meio de transferências voluntárias ou constitucionais para investimentos em desenvolvimento urbano” (DANTAS et al., 2012: 328), o banco criou o Programa Multissetorial Integrado (PMI), visando apoiar os municípios em suas estratégias de desenvolvimento urbano. A linha de apoio financeiro reembolsável teve como finalidade apoiar iniciativas de melhoria das condições de habitação em comunidades carentes, dotando-as de infraestrutura de saneamento, acessibilidade, equipamentos sociais, melhorias urbanísticas e habitacionais. Essa linha de financiamento mostra, dentro do banco, a compreensão dos desequilíbrios regionais e seus problemas (distribuição de renda, postos de trabalho, indicadores de desenvolvimento humano) como fundamentalmente urbanos.

Entre os anos 1990 até meados dos anos 2000, a atuação da instituição na atenuação dos desequilíbrios regionais ocorreu por meio de programas específicos, entre eles Programa Nordeste Competitivo, Programa Amazônia Integrada, Programa de Apoio à Metade Sul do Rio Grande do Sul e Programa Centro-Oeste. Os programas atendiam as regiões marcadas por baixo dinamismo econômico, com perdas de população, diminuição ou estagnação econômica. O papel do banco era oferecer linhas de crédito para financiar novas empresas ou ampliar estabelecimentos já existentes, compra de equipamentos ou modernização, realocação dos

estabelecimentos, aumento da produtividade, melhoria de qualidade dos produtos, treinamento de mão de obra e controle ambiental. Durante os anos 1990, porém, os empréstimos do banco apresentaram uma mudança, pois, pela primeira vez depois de décadas, o Sudeste aumentou sua participação percentual (57,4%), ao passo que o Nordeste perdeu participação (12,9%). Centro-Oeste apresentou ligeiro aumento (8,3%) e Norte e Sul exibiram modificações percentuais muito pequenas (SILVA JR, 2009).

No início do século XXI, foi criado o Cartão BNDES, linha de Crédito rotativo pré-aprovada, destinada a micro, pequenas e médias empresas e usado para a aquisição de bens e insumos nacionais cadastrados junto ao BNDES. Essa linha possibilitou “expandir o número de beneficiários do crédito e apoiar empreendedores nas localidades mais distantes, contribuindo substancialmente para a desconcentração dos desembolsos [...] tanto em regiões como em porte de recursos” (LASTRES et al., 2014: 243). Segundo as autoras, esforços têm sido feitos para incluir pequenos produtores das diferentes regiões, a fim de evitar a aquisição de bens e serviços de centros tradicionais, a perda de importância do comércio de proximidade, o esvaziamento das sinergias locais.

Em 2007, o banco criou o Programa de Dinamização Regional (PDR), em parceria com Estados onde estão presentes municípios com bolsões de pobreza e baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Entre as regiões beneficiadas, podem ser mencionadas Vale do Jequitinhonha, Sudoeste Paulista, Sul do Rio Grande do Sul, Centro-Sul do Mato Grosso do Sul. A linha de financiamento inclui maior participação dos desembolsos sobre o investimento total, redução de 1 ponto percentual da taxa de juros, operação sem intermediação em municípios onde a carência é maior. O programa não contempla empreendimentos relativos a comércio e serviços pessoais, infra-estrutura de energia elétrica e telecomunicações. Wegelin (2014) mostra que esse programa impactou positivamente o PIB e o PIB *per capita* dos municípios contemplados, com impacto nulo sobre o emprego.

A partir de 2005, as ações para promover incremento do potencial de competitividade e sustentabilidade dos sistemas de produção receberam maior atenção. As iniciativas têm sido marcadas pelo adensamento e fortalecimento de arranjos existentes e pela prospecção de potenciais que levam a um novo paradigma produtivo, mais justo social e ambientalmente. A dimensão territorial do país, o potencial produtivo dos territórios e a sua diversidade ganham importância na elaboração e implementação da política pública. O BNDES criou, em 2007, a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR) e instituiu o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA). Três anos mais tarde, financiou o estudo “Mapeamento e análise das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil”.

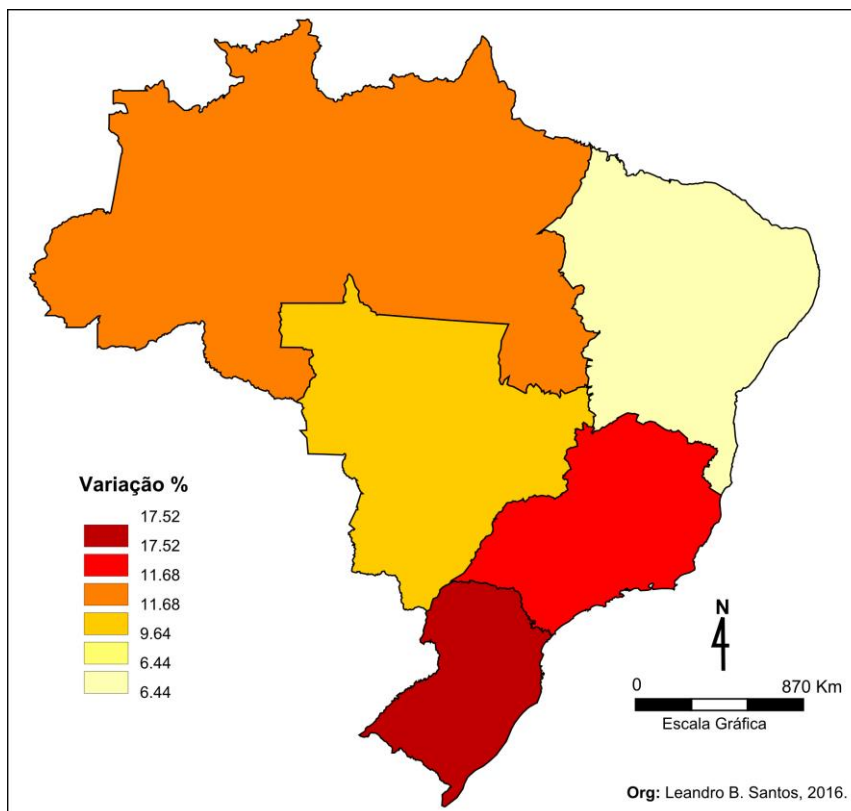
Essa maior atuação da instituição na identificação e apoio de Arranjos Produtivos Locais (APL) está vinculada à reorientação das políticas de desenvolvimento, em que ganham relevância as condições específicas de cada contexto, a inclusão de diferentes “atores” e atividades econômicas, a maior interlação entre “atores” e formuladores e executores de políticas públicas, a coordenação das diferentes escalas. O banco foi marcado por dois vetores de atuação: 1) atuação no entorno de projetos estruturantes; 2) atuação nas regiões tradicionalmente menos atendidas. No primeiro caso, houve uma focalização dos grandes projetos estruturantes, principalmente do PAC, nos quais foram estimulados o adensamento das cadeias de fornecedores. No segundo, firmou parcerias com estados e municípios de regiões menos dinâmicas, com uso de recursos reembolsáveis do Fundo Social (Linha BNDES Estados), intermediados por bancos e agências de estaduais de fomento, por associações e cooperativas de produtores.

Entre 2003 e 2014, tivemos uma retomada da política industrial no Brasil, com a elaboração e implementação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de

Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM), respectivamente. Estavam presentes nos planos a ênfase na inovação e o desenvolvimento tecnológico, a inserção competitiva no mercado internacional, o uso de instrumentos verticais e horizontais, a coordenação (pública e privada) e a dimensão temporal finita das subvenções. Coube ao BNDES um papel primordial na execução dessas três políticas industriais, com a oferta de créditos e seleção dos ramos e capitais particulares. Estava presente nessas políticas industriais a articulação com a política nacional de infraestrutura e a política nacional de desenvolvimento regional, com o objetivo de promover a integração territorial e adensar a atividade industrial nos espaços menos dinâmicos do país. Tratou-se, portanto, de políticas territoriais, porque implicaram numa concepção de espaço nacional, numa estratégia de intervenção na estrutura territorial e num conjunto de mecanismos (institucionais, financeiros etc.) necessários à viabilização das políticas (COSTA, 2000).

Os desembolsos regionais do banco, entre o início da década de 1990 e meados dos anos 2000, ficaram aquém do esperado com relação à desconcentração espacial do crédito. A maior importância dos desembolsos para os grandes projetos e o uso de instituições públicas e privadas, concentradas nas regiões mais dinâmicas, contribuíram para a manutenção do viés concentrador dos empréstimos da instituição (LASTRES et al., 2014). Entre os anos 2000 e 2005, a variação percentual dos empréstimos foi positiva, atingindo 58%. Do ponto de vista regional, para o mesmo período, a variação geométrica dos desembolsos do banco foi favorável à região mais dinâmica do país, respectivamente, Sul e Sudeste. O primeiro conheceu uma variação positiva superior a 17%, enquanto o segundo exibiu aumento maior que 11%. O Norte apresentou incremento de quase 10%, seguido pelo Centro-Oeste. O Nordeste foi a região com menor expansão no período (mapa 1).

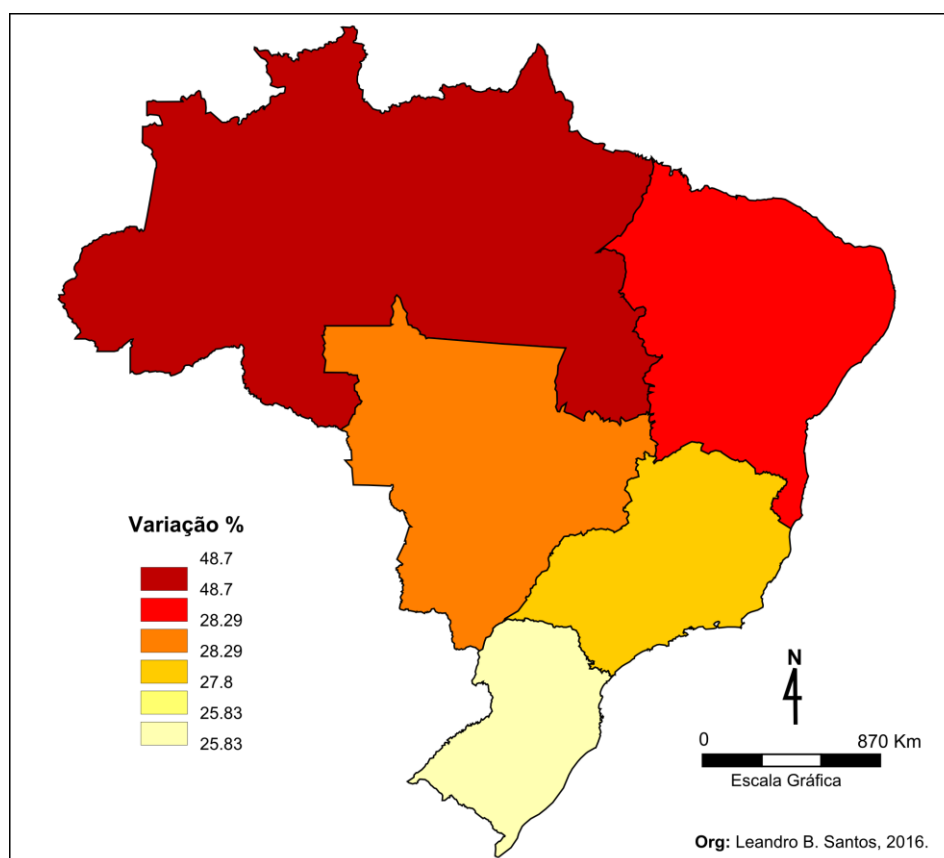
Mapa 1 - Variação geométrica dos desembolsos do BNDES, entre 2000 e 2005, entre as macrorregiões brasileiras



Fonte: BNDES, 2016

Embora todas as regiões tenham aumentado a recepção dos empréstimos, o maior ritmo de absorção de capitais pelas regiões mais desenvolvidas do país, particularmente do Sul e do Sudeste, levou à perda percentual das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, respectivamente. De fato, o avanço percentual nos desembolsos totais foi menor na Região Sul e coube ao Sudeste a maior ampliação. O movimento de ampliação dessa região se manteve até o ano de 2006 e, desde então, perdeu força e iniciou um movimento de diminuição. Entre 2005 e 2010, os empréstimos ampliaram 2,5 vezes e houve mudanças nas cadências entre as regiões (mapa 2).

Mapa 2 - Variação geométrica dos desembolsos do BNDES, entre 2005 e 2010, entre as macrorregiões brasileiras



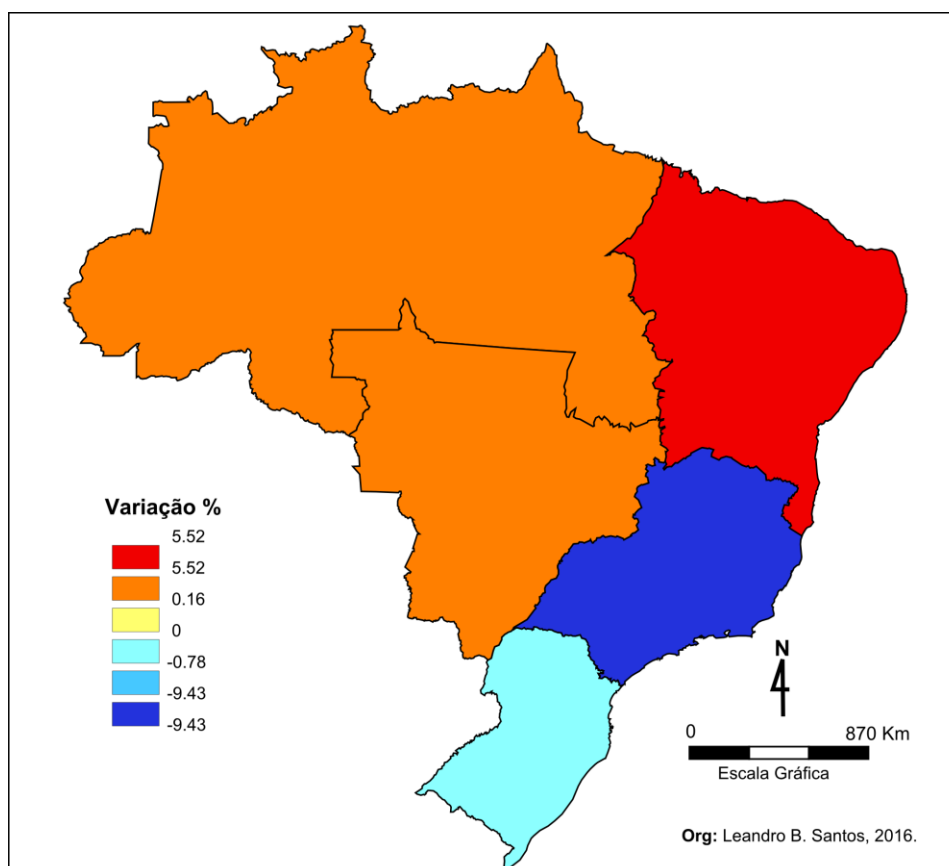
Fonte: BNDES, 2016

Em termos percentuais, as taxas de variação geométrica mostram que Norte e Nordeste, respectivamente, exibem maior incremento percentual. Sul e Sudeste, favorecidos em momento anterior, exibem menores taxas de expansão dos empréstimos do banco. O ritmo de expansão do Centro-Oeste foi menor que das regiões Norte e Nordeste e maior que Sul e Sudeste. Apesar disso, os percentuais dos desembolsos totais para o Sudeste (58%) e Sul (18%), no ano de 2010, permaneceram altos com mais de $\frac{3}{4}$ dos empréstimos do BNDES.

Entre 2010 e 2015, ocorreu uma queda dos desembolsos do banco, que caiu quase 20%. No entanto, o ano de 2015 não é uma base de comparação adequada porque, com a implementação de uma política macroeconômica ortodoxa de redução do papel anticíclico do banco, os desembolsos diminuíram quase 30% em relação ao ano anterior. Apesar desses problemas mencionados, a tendência anterior de distribuição dos recursos se manteve (mapa

3), com maior ampliação percentual das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, respectivamente, e diminuição percentual do Sudeste e Sul.

Mapa 3 – Variação geométrica dos desembolsos do BNDES, entre 2010 e 2015, entre as macrorregiões brasileiras



Fonte: BNDES, 2016.

Mais do que a variação geométrica é importante verificar a distribuição relativa e compará-la com a participação do estados da federação no PIB nacional. Para Carleial (2014), os empréstimos do banco para o Nordeste atingiram, nos últimos anos, a mesma taxa percentual da região sobre o PIB nacional, o que, na visão da autora, é muito pouco diante da urgência na redução das disparidades regionais brasileiras (tabela 2).

Tabela 2 - Distribuição regional dos desembolsos do BNDES, entre 2000 e 2016, em R\$ milhões e %

Regiões	2000	%	2002	%	2004	%	2006	%	2008	%	2010	%	2012	%	2014	%	2016	%
Norte	930	4	1881	5	1954	5	1626	3	4952	5	11748	7	13340	9	14029	7	4559	5
Nordeste	2783	12	3784	10	2737	7	4836	9	7627	8	17211	10	21048	13	24379	13	11401	13
Sudeste	13008	56	23074	62	21299	53	31415	61	51010	56	97971	58	72440	46	89447	48	39789	45
Sul	4261	18	6092	16	8683	22	9783	19	17408	19	30126	18	29065	19	38351	20	22301	25
Centro-Oeste	2064	9	2589	7	5161	13	3659	7	9881	11	11367	7	20098	13	21630	12	10207	12
Total	23046	100	37419	100	39834	100	51318	100	90878	100	168423	100	155992	100	187837	100	88257	100

Fonte: BNDES, 2017.

Guimaraes et al. (2014), analisando desembolsos de 2007 a 2013, mostraram que Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia receberam desembolsos maiores que o PIB e o restante, empréstimos menores que suas participações na geração da riqueza nacional. Lastres et al. (2014) apontam que a atuação regional do banco tornou-se mais equilibrada, com desembolsos para as regiões Norte e Nordeste maiores que suas contribuições para a riqueza nacional. Contribuíram para o aumento dessa participação os grandes projetos estruturantes apoiados pelo banco, como hidroelétricas na Amazônia, refinaria, portos (Suape e Pecém), aeroporto (São Gonçalo do Amarante), rodovias, ferrovias (transnordestina e investimentos da Vale no Maranhão) e dutovias (Gasene), papel e celulose (Imperatriz e Sul da Bahia) e usinas térmicas no Nordeste.

O BNDES, com o exponencial incremento de seus empréstimos entre 2003 e 2014, desempenhou papel importante na expansão de projetos estruturantes nas regiões menos dinâmicas do país, com desembolsos para atividades agro-minerais, implementação das obras de infraestrutura, geração de energia, produção de bens intermediários, entre outros, contribuindo para a retomada da diminuição dos desequilíbrios regionais, após a concentração dos desembolsos durante os anos 1990. Os dados indicam que a Região Centro-Oeste foi uma das principais beneficiadas, com desembolsos superiores à sua participação no PIB nacional. A Região Norte apresentou período (2010 a 2014) de investimentos apoiados pelo banco superior à sua participação na riqueza nacional. O Nordeste, nos últimos anos, tem recebido desembolsos compatíveis com sua participação no PIB nacional. A Região Sul foi uma das principais beneficiadas, com aumento de sua participação nos empréstimos superior à sua participação na geração da riqueza nacional, enquanto o Sudeste, embora com maior fatia, tem perdido participação percentual e atingido, pela primeira vez, percentual inferior a 50%.

Considerações finais

As mudanças tecnológicas, aliadas às políticas de abertura econômica, levaram a um aprofundamento das relações materiais entre os territórios nas várias escalas, com incremento dos investimentos produtivos, comércio, subcontratação e terceirização. Essas alterações na organização econômica tornaram-se efetivas com a crise do modelo de desenvolvimento fordista, a partir dos anos 1970. Diversas regiões tradicionais de produção fordista entraram em declínio e algumas regiões emergiram como novos paradigmas industriais. Fatores antes considerados importantes, tais como oferta e demanda, custos com transportes, tornam-se secundários face aos estudos demonstrando a importância do território, onde estão presentes as relações de proximidade, a geração de conhecimento e sua transferência (aprendizagem) etc. As teorias do desenvolvimento regional sofreram grandes transformações, as abordagens tradicionais – neoclássicas, keynesianas e marxistas – perdem espaço para a abordagem neoclássica sob nova roupagem (Krugman, Venables, Fujita) e os enfoques evolucionistas e institucionalistas.

No Brasil, essas novas abordagens do desenvolvimento regional assumem maior importância a partir dos anos 1990, após crise econômica e do Estado desenvolvimentista dos anos 1980. Com a maior abertura e desregulamentação econômicas, que culminou numa inserção e integração competitiva da economia nacional no mercado internacional, nem todos os territórios exibiam padrões de competitividade necessários à competição global. Essa diferenciação espacial tem a ver com a nossa história territorial, marcada por uma concentração econômica colonial e reforço desse processo com o processo de industrialização e urbanização sob o comando de São Paulo. O tema dos desequilíbrios regionais só aparecem na agenda pública em meados do século XX, apesar de intentos em finais do século XIX. Entre os anos 1960 e 1970, diversas políticas e programas foram criados visando diminuir a concentração espacial das forças produtivas, com efeitos positivos sobre a dinâmica regional

brasileira. Com a crise dos anos 1980 e o dismantelamento da política regional, grassam os localismos por toda a parte e as propostas de apoio aos arranjos produtivos que, distantes das realidades européias e estadunidense, são marcados por uma precarização do trabalho, baixa cooperação e externalidades, baixa participação política e domínio de oligarquias regionais etc.

O BNDES, criado para fomentar as forças produtivas e solucionar os gargalos da integração nacional, tornou-se uma instituição importante no processo de industrialização brasileira. Sua atuação na dinâmica regional tem apresentado um comportamento cíclico. Nos anos 1950, durante os primeiros anos da instituição, os desembolsos reforçaram a concentração das forças produtivas na região mais dinâmica, particularmente São Paulo. Entre os anos 1960 e 1980, houve uma desconcentração dos desembolsos, em favor das regiões menos dinâmicas, principalmente Nordeste, centro-Oeste e Norte. Tais regiões foram contempladas com a instalação de grandes projetos (siderurgia, petroquímica, energia, transportes, celulose e papel, cimento), que exerceram efeitos de arrasto. Nos anos 1990, com a reorientação do banco e sua diminuição de importância, os desembolsos exibiram uma tendência de concentração em favor do Sudeste e Sul. Esse processo não se confirmou nos primeiros anos deste século, marcado novamente por uma desconcentração dos empréstimos, em que Norte e Centro-Oeste aumentam participação relativa e Nordeste mantém percentual compatível com sua participação no PIB nacional.

Por fim, mas não menos importante, o banco pode e deve manter a tendência de desconcentração dos desembolsos, mas articulada com as políticas de identificação dos potenciais existentes em cada território, o adensamento do aparelho produtivo onde haja apoio a grandes projetos estruturantes (energia, transportes, bens de capital e duráveis etc.) e o maior apoio a microrregiões dentro das regiões menos dinâmicas, onde indicadores sociais são extremamente baixos, por meio de apoio a iniciativas de cooperativas e micro e pequenas empresas. Isso significa elaborar e implementar programas e políticas capazes de estimular e utilizar os potenciais existentes num país de dimensão continental. Os desembolsos da instituição, além da desconcentração e do apoio a projetos estruturantes, precisam também passar por reorientação, a fim de apoiar o investimentos em equipamentos e serviços públicos essenciais com grande potencial de desenvolvimento econômico e social, como, por exemplo, ampliação de esgotamento sanitário e água potável. Tais políticas só serão possíveis se houver uma política nacional de desenvolvimento na qual esteja inserida a temática regional e a importância das escalas geográficas.

Referências

AMIN, Ash (2004): "An Institutional perspective on regional economic development", en BARNES, Trevor J. (Org.), Reading Economic Geography, London, Blackwell Publishing.

ARAÚJO, Tânia Bacelar (2000): "Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva", en CASTRO, Iná Elias; MIRANDA, Mariana; EGLER, Claudio (Org.), Redescobrimo o Brasil 500 anos depois, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/Faperj.

ARAÚJO, Tânia Bacelar (2013): "Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula", en SADER, Emir (Org.), 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, Boitempo.

AZZONI, Carlos Roberto (1982): Teoria da localização: uma análise crítica, São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas/FEA-USP.

BECKER, Bertha Koiffmann; EGLER, Claudio Antonio Gonçalves (2006): Brasil. Uma nova potência regional na economia-mundo, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard (2001): "Os recursos de territórios e os territórios de recursos", en Geosul, Florianópolis, v.16, n.32, p. 31-50.

BRANDÃO, Carlos Antônio (2007): Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global, Campinas, Editora da Unicamp.

CANO, Wilson (2008): Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005, Campinas, Editora da Unicamp.

CARLEIAL, Liana (2014): "O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão", en RANDOLPH, Rainer; SIQUEIRA, Hipólita; OLIVEIRA, Alberto (Org.), Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios, Rio de Janeiro, Letra Capital.

COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexandre Patêz (2001): "Sobre a 'tropicalização' do desenvolvimento local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano", en SILVEIRA, Caio Márcio; REIS, Liliane da Costa (Org.), Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias, Rio de Janeiro, Rede DLIS/RITS.

COELHO, Vitarque Lucas Paes (2017). "A política regional do governo Lula (2003-2010)", en MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes; BRANDÃO, Carlos Antônio (Org.), Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, estratégias e perspectivas, Brasília, IPEA.

COSTA, Wanderley Messias (2000): O Estado e as políticas territoriais no Brasil, São Paulo, Editora Contexto.

DANTAS, Adriana et al. (2012): "Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento", en BNDES Setorial, Brasília, n. 36, p. 319-366.

DEMANGEOT, Jean (1974): O continente brasileiro, São Paulo, Difusão Européia do Livro.

DINIZ, Clélio Campolina (2003): "Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos", en Revista Eure, Santiago, v. 29, n. 88, p. 29-53.

FARIAS, Hélio Caetano (2013): "O papel do BNDES na integração do território brasileiro", en GEOUSP- Espaço e Tempo, São Paulo, n.34, p. 119-133.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (2002): "As economias regionais e o mercado de trabalho no Brasil dos anos 1990", en KON, Anita (Org.), Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil, São Paulo, Perspectiva.

HARVEY, David (2005): A produção capitalista do espaço, São Paulo, Annablume.

HARVEY, David (2005a): O novo imperialismo, São Paulo, Edições Loyola.

KRUGMAN, Paul (1997): Desarrollo, geografía y teoría económica, Barcelona, Antoni Bosch Editor.

LASTRES, Helena Maria Martins et al (2014): "O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais: a experiência do BNDES", en RANDOLPH, Rainer; SIQUEIRA, Hipólita; OLIVEIRA, Alberto (Org.), Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios, Rio de Janeiro, Letra Capital.

LENCIONI, Sandra (2003): "Cisão Territorial da Indústria e Integração Regional no Estado de São Paulo", en GALVÃO, Antônio Carlos; GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio (Org.), Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões. O desafio urbano regional, São Paulo, UNESP/ANPUR.

MASSEY, Doreen (2004): "Uneven Development: Social change and spatial divisions of labor", en BARNES, Trevor J. (Org.), Reading economic geography, London, Blackwell Publishing.

MÉNDEZ, Ricardo (1997): Geografía económica. Lógica espacial del capitalismo global, Barcelona, Editorial Ariel.

MORAES, Antônio Carlos Robert (2001): “Bases da formação territorial do Brasil”, en Geografares, Vitória, n. 2, p. 105-113.

MYRDAL, Gunnar (1968): Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas, Rio de Janeiro, Editora Saga.

NORTH, Douglas (1977): “Teoria da localização e crescimento regional”, en SCHWARTZMAN, Jacques (Org.), Economia regional: textos escolhidos, Belo Horizonte, Cedeplar.

PACHECO, Carlos Américo (1998): Fragmentação da nação, Campinas, Editora da Unicamp.

PERROUX, François (1967): A economia do século XX, Porto, Herder.

PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John (2006): Local and Regional Development, Abingdon, Routledge.

PINTO, Eduardo Costa (2013): “Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000. Efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder”, en BRANDÃO, Carlos Antônio; SIQUEIRA, Hipólita (Org.), Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

SANTOS, Leandro Bruno (2013): Estado e internacionalização das empresas multilatinas, São Paulo, Cultura Acadêmica.

SANTOS, Leandro Bruno (2016): “O retorno da política industrial na América Latina. Evidências e práticas da experiência brasileira”, en PÉREZ, María Isabel Angoa; ZÁRATE, Alejandro Sánchez; HUERTA, Isaias Aguilar (Org.), Caleidoscopio de la ciudad contemporánea. Economía, Sociedad y Medio Ambiente, Puebla, BUAP/ Altres Costa-Amic Editores, S.A. de C.V.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura (2002): O Brasil: território e sociedade no início do século XXI, São Paulo, Record.

SILVA JR, Gilberto Oliveira (2009). “BNDES: 50 anos de ordenamento do território brasileiro”, en SILVEIRA, Márcio Rogério; LAMOSO, Lisandra Pereira; MOURÃO, Paulo Fernando Cirino (Org.), Questões nacionais e regionais do território brasileiro, São Paulo, Expressão Popular, 63-82.

SIQUEIRA, Hipólita (2014): “Desigualdades regionais e pacto federativo no Brasil”, en LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna (Org.), Um novo planejamento para um novo Brasil?, Rio de Janeiro, Letra Capital.

STEINBERGER, Marilia (2013): Território, Estado e políticas públicas espaciais, Brasília, Ler Editora.

THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida (2008): Atlas do Brasil. Disparidades e dinâmicas do território São Paulo EDUSP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

