



DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO BANCO DO BRASIL

ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL

Sérgio C. Buarque (relator)
Rejane Tavares (relatora)

Recife/Brasília
Março/2008

EQUIPE TÉCNICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)

- Carlos Miranda – coordenação do Projeto
- Alberto Adib – coordenação do Convênio IICA/FBB-DRS
- Enéas Aguiar – consultor da parte conceitual e metodológica
- Jeosafira Rocha – consultora da experiência prática no Piauí
- Josemar de Souza Lima – consultor da experiência prática no Maranhão
- Rejane Tavares – consultora da experiência prática no Piauí
- Antônio Ribeiro - consultor da experiência prática no Maranhão
- Sérgio C. Buarque – consultor da parte conceitual e metodológica

LISTA DAS PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS

ADR	Agente de Desenvolvimento Rural
BB	Banco do Brasil
Chesf	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
Dipes	Divisão de Pessoal
DPN	Diagnóstico de Plano de Negócio
DRS	Desenvolvimento Regional Sustentável
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FBB	Fundação Banco do Brasil
FGEB	Fundação Grupo Esquel Brasil
Fórum DRS	Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável
Gerev	Gerente Regional de Varejo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PCT	Projeto de Cooperação Técnica
Planap	Plano de Ações Integradas para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Parnaíba
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Promeso	Programa de Promoção de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

APRESENTAÇÃO

Este relatório se fundamenta na análise e na sistematização dos resultados do Acordo de Cooperação Técnica, celebrado em dezembro de 2006 (e executado durante o ano de 2007), entre a Fundação Banco do Brasil (FBB) e o IICA. Os objetivos específicos do acordo foram:

- I – prestar assessoria técnica especializada em desenvolvimento regional sustentável (DRS) às superintendências do Banco do Brasil nos estados do Maranhão e do Piauí;
- II – revisar e aperfeiçoar conceitos e metodologias de estratégia de desenvolvimento regional sustentável do Banco do Brasil.

Durante a execução das atividades técnicas, as equipes responsáveis pela cooperação elaboraram relatórios periódicos, que registravam os avanços do trabalho, realizaram numerosas oficinas de capacitação e acompanharam, no campo, as ações do DRS. A disponibilidade desse acervo de conhecimentos estimulou a proposta de elaboração deste relatório.

Este documento está estruturado em três partes que combinam as reflexões conceituais com a análise direta da experiência de implementação do DRS nos dois estados estudados (Piauí e Maranhão). Antes, contudo, apresenta os antecedentes que levaram ao efetivo Projeto (convênio de cooperação técnica) e uma Introdução geral com explicitação do objeto de estudo e do método de trabalho utilizado.

A primeira parte deste relatório apresenta a reflexão conceitual e metodológica dos consultores do IICA¹ sobre os documentos e a prática do DRS no Maranhão e no Piauí. Dividida em três capítulos, tem o primeiro dedicado à discussão dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de negócio sustentável, além de adentrar no tema sobre arranjos produtivos locais e território. O segundo capítulo trata da metodologia de construção dos planos de negócios, oportunizando reflexão à luz das concepções e das técnicas dos consultores. O terceiro capítulo – desta primeira parte – traz uma abordagem do sistema de gestão do DRS.

A segunda parte do relatório (dividida em três capítulos) se concentra na análise da experiência prática do DRS nos dois estados (Maranhão e Piauí) acompanhados por consultores do IICA. Procurou-se apoiar a implantação dos processos de planejamento.

O primeiro dos capítulos desta Parte II traz uma análise da estratégia de DRS desenvolvida pelo Banco do Brasil, com comentários sobre a visão geral do processo de implementação da proposta, destacando questões como o foco na cadeia produtiva, a

¹ Sérgio C. Buarque e Enéas Aguiar.

elaboração do diagnóstico de plano de negócio (DPN), o processo de construção de parcerias, a participação dos beneficiários e a execução dos planos de negócio. Em alguns pontos repetem algumas análises da Parte I, ao partir da observação direta da experiência prática no campo.

O segundo capítulo descreve – de forma analítica – as atividades que foram realizadas ao longo da consultoria prestada junto às superintendências dos dois estados selecionados, destacando o trabalho de fortalecimento da concepção de desenvolvimento sustentável e a abordagem territorial; detalha as questões relacionadas à importância da *concertação* dentro da lógica da estratégia de DRS; relaciona os aspectos que foram abordados em relação às necessidades de ajustes nos DPNs e, por fim, demonstra os processos de capacitação que estiveram presentes durante toda a sistemática de implementação da assessoria técnica.

O terceiro capítulo inicia com uma breve reflexão sobre a essência da concepção de desenvolvimento sustentável e a sua aplicação dentro de uma instituição financeira, mostrando os limites e as possibilidades do processo *versus* as metas e os procedimentos estabelecidos por um banco.

Na Parte III (e última) do relatório, são apresentadas as principais lições aprendidas sobre a análise efetivada (considerando, sobretudo, o apoio técnico no campo), complementada com notas conclusivas e recomendações para o aprimoramento conceitual, metodológico, organizacional e operacional do DRS e da estratégia *negocial* do Banco do Brasil.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	p. 4
ANTECEDENTES	p. 8
INTRODUÇÃO	p. 13
PARTE I. FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS	p. 16
1. CONCEITOS BÁSICOS	p. 16
1.1. Desenvolvimento Sustentável e Negócio Sustentável	p. 16
1.2. Cadeia de Valor e Arranjos Produtivos Locais	p. 22
1.3. Território	p. 28
1.4. Planejamento e Cenários	p. 30
2. METODOLOGIA	p. 33
2.1. Processo Metodológico	p. 33
2.2. Participação Social e <i>Concertação</i>	p. 37
2.3. Seleção das Atividades Produtivas	p. 39
2.4. Delimitação do Território	p. 40
2.5. Elaboração do Diagnóstico	p. 40
2.6. Formatação do Plano de Negócios	p. 41
3. GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	p. 42
PARTE II. EXPERIÊNCIA DO PIAUÍ E DO MARANHÃO	p. 45
1. ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO DRS	p. 45
1.1. Visão Geral do Processo	p. 45
1.2. Foco na Cadeia Produtiva	p. 45
1.3. Elaboração dos DPNs	p. 47
1.4. Construção das Parcerias e Execução dos Planos de Negócio	p. 48
1.5. Participação dos Beneficiários	p. 49
2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS	p. 49
2.1. Fortalecimento da Concepção de Desenvolvimento Sustentável e Territórios de Desenvolvimento	p. 49
2.2. <i>Concertação</i>	p. 51
2.3. Ajustes nos DPNs	p. 52

2.4. Capacitação dos Técnicos e dos Atores Locais	p. 53
PARTE III. LIÇÕES APRENDIDAS E SUGESTÕES	p. 54
1. LIÇÕES APRENDIDAS	p. 54
1.1. Concepções de Desenvolvimento Regional Sustentável: As Possibilidades de Aplicação pelo BB na Execução do DRS	p. 54
1.2. Aperfeiçoar os Mecanismos de Comprometimento com as Ações Planejadas	p. 56
1.3. Reforçar a Participação dos Beneficiários e Criar Mecanismos de Organização e <i>Empoderamento</i>	p. 58
1.4. Aprimorar e Ampliar os Processos de Capacitação	p. 59
2. RECOMENDAÇÕES	p. 60
3. SUGESTÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DRS	p. 62
3.1. No Processo de Sensibilização e de Mobilização para o DRS	p. 63
3.2. Na Análise Participativa da Realidade	p. 65
3.3. Na Elaboração Participativa do Plano de Negócio	p. 67
3.4. No Processo de Implementação do Plano	p. 68
3.5. Sugestões Operacionais para Aperfeiçoar a Estruturação do DRS	p. 69
BIBLIOGRAFIA	p. 71

ANTECEDENTES

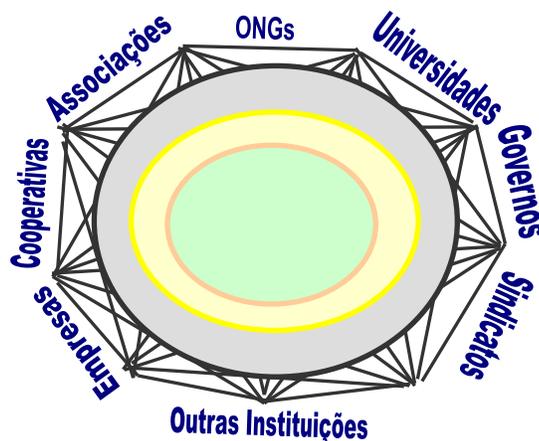
As reflexões apresentadas neste trabalho são resultado da interação da prática de implantação do desenvolvimento regional sustentável (DRS), por intermédio da Fundação Banco do Brasil (FBB), nos estados do Maranhão e do Piauí, e da experiência acumulada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) na assistência técnica a iniciativas e projetos de desenvolvimento rural no Brasil.

O Convênio de Cooperação Técnica entre a FBB e o IICA – responsável pela efetivação deste trabalho – levou os consultores do IICA a se debruçarem sobre a concepção do DRS do Banco do Brasil e sua prática recente nos dois mencionados estados em que estão atuando. Assim, para melhor compreensão do trabalho, faz-se necessário explicitar, de forma resumida, a proposta do DRS e a experiência do IICA no desenvolvimento rural sustentável no Brasil.

Proposta de DRS do Banco do Brasil

Para o Banco do Brasil, o DRS é uma “estratégia negocial que busca impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões onde o BB está presente, por meio da mobilização de agentes econômicos, políticos e sociais, para práticas de apoio a atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas, sempre observada e respeitada a diversidade cultural” (ver *site* da Gerência do DRS/Banco do Brasil). O objetivo do Banco é contribuir para a geração de renda e para a adoção de práticas que permitam melhoria nos indicadores sociais, ambientais e econômicos dos grupos beneficiados.

A base de atuação é a *concertação* como ferramenta para estimular os diversos atores envolvidos a criarem soluções e a conduzirem o seu próprio processo de desenvolvimento. É concebida no sentido de *orquestração* a viabilizar a execução conjunta de ações que levem à sustentabilidade das atividades produtivas selecionadas, conforme ilustra a figura a seguir.



Metodologicamente a estratégia de DRS está apoiada nas seguintes etapas de execução:

1. **sensibilização** – sensibilização e mobilização dos potenciais parceiros no DRS;
2. **escolha da atividade produtiva** – definição da atividade produtiva a ser trabalhada como cadeia de valor;
3. **formação da equipe de DRS** – composição do grupo de parceiros que vai elaborar, executar e avaliar o plano de negócios;
4. **elaboração do diagnóstico** – análise da atividade produtiva e de toda a cadeia de valor, procurando identificar os pontos fracos e os fortes, as ameaças e as oportunidades;
5. **formulação do plano de negócios** – definição dos objetivos e das metas a serem alcançados e das ações para promover a mudança;
6. **análise técnica** – tratamento técnico realizado pelo Banco;
7. **implementação** – execução das ações definidas no plano de negócios com responsabilidades partilhadas entre os parceiros;
8. **monitoramento e avaliação** – monitoramento e avaliação das ações e das metas.

Com a estratégia do DRS, o Banco do Brasil amplia seu universo de atuação e deixa de ser uma instituição apenas de crédito para atuar como catalisador de ações de desenvolvimento sustentável, identificando vocações e potencialidades regionais, capazes de promover a inclusão social, e gerando renda.

Com essa atuação, o BB passa a incluir no sistema bancário uma fatia da população que ficava à margem do sistema financeiro. O DRS permite a formulação de novos negócios e a incorporação de novos clientes que anteriormente não tinham acesso aos serviços disponibilizados pelos bancos. “Dentre as ações incentivadas, destacam-se a capacitação dos beneficiários para serem entes ativos no processo de desenvolvimento, o estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, a introdução de novas tecnologias, a disseminação da cultura empreendedora e a promoção do acesso ao crédito” (site do BB – DRS).

Experiência do IICA com o Desenvolvimento Rural

Durante quase 50 anos, as intervenções em busca do desenvolvimento rural pouco modificaram o estado e a dinâmica da pobreza nas zonas rurais da América Latina. Hoje, a população rural desta região é praticamente a mesma dos anos 80, porém o número de indigentes aumentou.

No Brasil de hoje, a maior parte dos pobres rurais é constituída pelos agricultores familiares, trabalhadores rurais que não têm a posse legal de terra (os sem-terra), negros e indígenas. Os níveis de pobreza são ainda mais graves nas unidades de produção chefiadas por mulheres.

No começo dos anos 90, iniciou-se a construção de uma nova concepção de desenvolvimento rural que passou a pensar mudanças no meio rural, a partir da participação dos atores representativos dos diversos segmentos da população local, considerando o papel desempenhado por esses atores no seio da população.

Por outro lado, a questão ambiental passou a ser recorrente e houve um crescente fortalecimento dos movimentos sociais que se posicionavam a favor da preservação do meio ambiente e defendiam, com intransigência, um combate mais intenso aos problemas causadores de desigualdades setoriais, sociais e regionais.

Neste contexto, o IICA iniciou um trabalho na Região Nordeste no âmbito dos projetos de cooperação técnica (PCTs) e dos programas de apoio ao pequeno produtor rural (PAPP) e de combate à pobreza rural (PCPR). O referido trabalho, executado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e, posteriormente, pelos governos estaduais, com financiamento do Banco Mundial, desenvolveu iniciativas que tinham uma clara focalização nas áreas das pequenas comunidades rurais.

Os PAPPs e os PCPRs propiciaram ao IICA a oportunidade de iniciar um trabalho de organização e participação social, a partir do planejamento e da execução de projetos produtivos, sociais e de infra-estrutura geridos por associações de agricultores familiares na seara local. Concomitante ao desenvolvimento dessas atividades, em 1993, o IICA participou da coordenação do processo de formulação de um projeto denominado Áridas (Projeto Áridas). Trata-se de uma iniciativa proposta pela Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB), contando com a cooperação técnica do IICA, e patrocinada – conjuntamente – pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, pelos governos dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará e Pernambuco e pelo Banco Mundial.

O Projeto Áridas desenvolveu um conceito de desenvolvimento sustentável ampliado para atender às especificidades do Nordeste desde a preservação de seus frágeis ecossistemas até a inclusão de questões relacionadas à pobreza, à debilidade institucional e à descontinuidade das políticas públicas de desenvolvimento.

Organizações públicas e privadas de todos os estados do Nordeste foram envolvidas no projeto que mobilizou algo em torno de uma centena de especialistas nacionais e internacionais. Além de documento conceitual, com estratégias e programas, os grupos de trabalho do projeto produziram ainda 46 estudos temáticos, destacando-se os relacionados a temas como meio ambiente, economia, tecnologia, saúde, educação, emprego, demografia, recursos hídricos e avaliação das políticas públicas.

Dentre esses estudos, foi realizada uma avaliação do sistema municipal de governo no Nordeste, compreendendo dois tipos de abordagem. Uma, mais horizontal, analisou o conjunto do sistema em seus aspectos políticos, institucionais, financeiros e de gestão; outra avaliou experiências bem-sucedidas de gestão municipal, selecionadas em cada um dos estados do Nordeste, mediante a realização de doze estudos de caso. Tais estudos forneceram as bases necessárias para que o IICA desenvolvesse um projeto de cooperação técnica, no âmbito dos PCPRs, com visão municipal, com destaque ao apoio à formulação de cerca de 250 planos de desenvolvimento municipal sustentável, à formação de cerca de 700 conselhos e fóruns municipais e à promoção de capital humano e capital social, traduzida na capacitação de 1,3 mil técnicos locais e quase 20 mil dirigentes de associações comunitárias.

As ações de âmbito municipal foram realizadas em nove dos estados brasileiros: Acre, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais.

Os trabalhos do Projeto Áridas estabeleceram as bases conceituais para a retomada do planejamento como instrumento de gestão pública, dentro de uma nova perspectiva de sustentabilidade e de participação social. Assim, tornaram-se pontos-base na Região Nordeste, os estados da Bahia, de Pernambuco, do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba e do Maranhão. Com o apoio técnico do IICA, esses estados tomaram a iniciativa de estabelecer estratégias estaduais de desenvolvimento sustentável inspiradas na abordagem do Projeto Áridas. Além disso, na maioria deles, foram elaborados planos sub-regionais de desenvolvimento sustentável na Zona da Mata e no Sertão, em Pernambuco; no Vale do Piranhas, no Agreste e no Brejo, na Paraíba; no Semi-Árido e na Região do Lago Sobradinho, na Bahia; Xingo, em Sergipe²; no Seridó e no Litoral Norte, no Rio Grande do Norte; e em territórios das comunidades quilombolas, indígenas, pescadores artesanais e quebradeiras de coco babaçu, no Maranhão.

De se registrar, ainda, que no Centro-Oeste do Brasil e no Distrito Federal e entorno, foram elaborados planos outros utilizando a lógica do Projeto Áridas (todos os planos no âmbito de projetos de cooperação técnica mantidos entre o IICA e o Ministério da Integração Nacional).

² Regiões onde foram construídas hidroelétricas pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf).

Atualmente, o IICA presta cooperação técnica na elaboração dos planos de desenvolvimento sustentável das regiões do Alto Apodi, no Rio Grande do Norte, Microrregião no Planalto de Araxá, em Minas Gerais, e no Arquipélago do Marajó, no Pará.

A partir de 1997, o Instituto iniciou a execução do programa de capacitação em planejamento e gestão do desenvolvimento municipal e regional. Até o presente, foram capacitados, em 15 cursos de média duração, 660 multiplicadores. Seis desses cursos obtiveram *status* de especialização *lato sensu*, devido à participação de universidades e do cumprimento dos requisitos acadêmicos em sua realização.

O desenvolvimento regional sustentável (DRS) é uma “**estratégia negocial do Banco do Brasil**, que busca impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões onde o BB está presente, por meio da mobilização de agentes econômicos, políticos e sociais, para práticas de apoio a atividades produtivas **economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas**, sempre observada e respeitada a diversidade cultural” (site da Gerência do DRS/Banco do Brasil)³.

Esta concepção está explicitada em quase todos os documentos do DRS, nos quais fica demonstrada que a estratégia se concentra no apoio a atividades produtivas como forma de promover o desenvolvimento das regiões (DRS, *Sustentabilidade no mundo dos negócios*). Dessa forma, o DRS não é um programa, mas uma estratégia geral do Banco associada a sua natureza de instituição financeira pública para cumprir sua missão na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento das regiões mais carentes.

A concepção do DRS começou a ser esboçada em 2003, quando foi criado um grupo de trabalho para definir as medidas que o Banco do Brasil poderia implementar para elevar o crédito para regiões carentes, revertendo a grande concentração de crédito nas regiões Sul e Sudeste, em que o mercado e a sociedade são mais bem organizados. No final de 2003, foi definida a metodologia e realizada a capacitação de gerentes de mil agências do Banco do Brasil, iniciando os trabalhos nas regiões Norte e Nordeste.

A proposta do DRS considera que “o Banco é **agente catalisador** das potencialidades locais e dos diferentes atores existentes nas regiões onde atua⁴”. É também promotor de desenvolvimento sustentável. Não trabalha apenas como instituição de crédito; exerce um papel de fomento, de articulação e de mobilização dos agentes econômicos e sociais, e incentiva o espírito de liderança e a capacidade de mobilização de seus gerentes. Por intermédio dessa ação catalisadora, e aproveitando a capilaridade do Banco do Brasil, o DRS “busca a geração de trabalho e renda, com soluções sustentáveis, inclusivas e participativas, por meio da adoção de práticas que permitam um salto de qualidade nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e ambiental” (DRS, *Sustentabilidade no mundo dos negócios*, p. 10).

De acordo com os documentos, o interesse do Banco Brasil é o desenvolvimento da região e a viabilidade econômica dos negócios, do que decorreria a ampliação dos seus negócios na região e o fortalecimento das agências com a criação de demanda para produtos e serviços do Banco. Mas o DRS tem foco em negócios e, para tanto, procura tornar sustentáveis os negócios locais. As oportunidades de negócios do Banco do Brasil seriam resultado da dinamização das atividades produtivas e da economia no território.

³ Grifos do autor.

⁴ Grifos do autor.

A estratégia de desenvolvimento sustentável é coordenada, no Banco do Brasil, pela Gerência de Desenvolvimento Regional Sustentável, com 23 funcionários, que é vinculada diretamente ao presidente do Banco e exerce a função de articulação e de envolvimento do conjunto da instituição no desenvolvimento dos territórios. A articulação e a *concertação* são componentes centrais da estratégia do DRS em três níveis complementares:

1. local (território) – articula-se com outros parceiros que atuam no desenvolvimento e no financiamento das atividades produtivas no território;
2. dentro do próprio Banco – articula-se com as diversas diretorias para difundir a concepção do programa (para isso, utiliza diferentes linhas de crédito, principalmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf – e o microcrédito); e a gerência funciona como irradiadora da concepção dentro do Banco, incluindo a estratégia corporativa;
3. Governo e instituições federais – são articuladas negociações para a convergência das ações em torno das prioridades do desenvolvimento local e da competitividade e para agregação de valor às atividades econômicas.

Depois de mais de três anos de experiência prática, numa ampla atuação em diversas agências e grande número de territórios no Brasil, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, a gerência do DRS tem elementos para uma reflexão em torno da estratégia e do referencial conceitual e metodológico que utiliza. Embora não pretenda fazer uma avaliação geral da experiência do DRS, mesmo porque necessitaria de um maior esforço de análise de campo, o relatório apresenta uma análise dos conceitos básicos e do processo metodológico utilizado pelo DRS, procurando contribuir para o aperfeiçoamento da estratégia de desenvolvimento dos negócios no plano local.

O trabalho da equipe técnica do IICA foi dividido em duas partes (complementares e articuladas entre si): a primeira consistiu em uma análise dos fundamentos conceituais e metodológicos, concentrado nos documentos, informações e entrevistas com os gerentes do DRS; a segunda contemplou uma observação prática direta no campo, ao acompanhar as atividades e as discussões dos gerentes, supervisores e agentes do DRS nos estados do Piauí e do Maranhão. As duas partes foram articuladas em reuniões entre os consultores do IICA e entre estes com técnicos e gerentes do DRS, em Brasília. Os envolvidos trocaram impressões, testaram as hipóteses e avaliaram as interpretações preliminares de cada consultor.

Para reflexão e análise dos fundamentos conceituais e metodológicos, foram utilizadas como fontes para interpretação:

- a) informações coletadas em **reunião com os principais técnicos da gerência** do DRS e com os consultores do IICA que trabalharam nas experiências do Piauí e do Maranhão;
- b) **leitura de vasto material** selecionado em que são apresentados os conceitos básicos e a metodologia utilizada no trabalho de promoção das atividades e do desenvolvimento regional sustentável (ver bibliografia)⁵;
- c) **discussões com a equipe do DRS** em torno de relatório preliminar apresentado em reuniões, incorporando as críticas e as sugestões dos técnicos e gerentes.

Para efetiva análise e elaboração das recomendações para o aprimoramento do trabalho do DRS, os consultores partiram da literatura pertinente e da concepção e dos métodos utilizados em outras experiências de planejamento e promoção do desenvolvimento local (a maioria, projetos do IICA), não afastando a possibilidade de, eventualmente, ocorrer imprecisão ou equívoco na análise e nos comentários críticos.

Em relação ao trabalho de campo, os consultores do IICA se integraram com as superintendências do Banco do Brasil nos estados (duas equipes de técnicos). Acompanharam e discutiram diretamente a experiência prática, os encaminhamentos, as atividades e as dificuldades encontradas. Debates e encontros foram realizados entre os consultores do Instituto e a equipe do DRS/BB. Houve efetiva participação de representantes da Fundação Banco do Brasil, das superintendências e das gerências do BB nos estados, todos refletindo sobre conceitos e métodos e sobre processos de trabalho nos territórios.

De se destacar que nos encontros e reuniões realizados, foram avaliados os processos nos estados e discutidas as alternativas de aprofundamento, ampliação e aperfeiçoamento da estratégia de DRS, o que levou à realização de uma oficina de aperfeiçoamento da estratégia e, conseqüentemente, à produção de uma espécie de roteiro que pode auxiliar as superintendências, a Fundação e a gerência de DRS na implantação das propostas locais.

⁵ Na análise do plano de negócios, o material utilizado pelos consultores foi mais restrito, tendo se concentrado no Plano de Negócios de Querência do Norte como modelo.

Importa ressaltar que o convênio de Cooperação Técnica do IICA com a Fundação Banco do Brasil teve o objetivo de “contribuir para o aperfeiçoamento das ações da estratégia de desenvolvimento regional sustentável do Banco do Brasil”.

Nesta primeira parte, existe a pretensão de se contribuir para o “aprimoramento dos conceitos, metodologias e estratégia de desenvolvimento regional sustentável junto à Gerência DRS e às superintendências dos estados”. Procura-se analisar os conceitos e a metodologia utilizados pela Gerência de Desenvolvimento Regional Sustentável, identificando consistência, pertinência e adequação aos propósitos do DRS e do desenvolvimento sustentável dos territórios.

1. CONCEITOS BÁSICOS

A estratégia do DRS se baseia num conjunto de conceitos para definir a metodologia e orientar o trabalho das agências do Banco do Brasil nas atividades produtivas e nos territórios. Além disso, é consistente com os seus propósitos e objetivos e utiliza o conceito de desenvolvimento sustentável, assim como destaca a abordagem de cadeia de valor e de arranjos produtivos locais.

1.1. Desenvolvimento Sustentável e Negócio Sustentável

O DRS adota como referencial básico o conceito de desenvolvimento sustentável e procura adaptar o mesmo para as atividades econômicas locais, concentrando no que chama de *negócio sustentável*, além de atuar na promoção do desenvolvimento das regiões onde o Banco está presente, tudo a partir do apoio a atividades produtivas ***economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas***.

O DRS entende que desenvolvimento regional sustentável é como “aquele que leva à construção de comunidades humanas que buscam atingir um padrão de organização em rede, com característica de interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade” (coleção de *slides* intitulada “Arranjos produtivos locais como instrumento de desenvolvimento – painel: crédito e instrumentos financeiros” – 27 de outubro de 2004).

Em outros textos, o DRS destaca que o desenvolvimento sustentável envolve necessariamente o tripé ***economia, sociedade e meio ambiente*** e procura dimensionar a proporção direta de cada uma das dimensões da realidade⁶.

⁶ Em vários documentos, o DRS cita também o conceito de desenvolvimento da Comissão Brundtland, amplamente difundido: “(...) aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi perdendo precisão e ganhando diferentes formulações, segundo as interpretações e aplicações de diversas instituições. De qualquer forma, mesmo convivendo com várias formas de conceituação, o desenvolvimento sustentável é definido, normalmente, como o processo que concilia e harmoniza a **eficiência** e a **competitividade econômica** (assim como elevação da renda); a **eqüidade social** e a **qualidade de vida** da população e a **conservação do meio ambiente** no território.

Mesmo com o desenvolvimento sustentável como referência, o DRS trabalha com o conceito de negócio sustentável, argüindo-se tratar de promover o “desenvolvimento sustentável da atividade produtiva” (ver formulário de elaboração do diagnóstico do plano de negócios), e define-o como atividade produtiva economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente correta. Em outras palavras, negócio sustentável é a “*atividade produtiva sustentável*” (ou, em um nível micro, a “*empresa sustentável*”). Para Fernando Almeida, a “empresa que quer ser sustentável inclui entre seus objetivos o cuidado com o meio ambiente, o bem-estar do *stakeholder* e a constante melhoria da sua própria reputação. Seus procedimentos levam em conta os custos futuros, não apenas os custos presentes, o que estimula a busca constante de ganhos de eficiência e o investimento em inovação tecnológica e de gestão” (ALMEIDA, 2002, p. 81).

Qual a diferença entre desenvolvimento sustentável e atividade produtiva (ou negócio) sustentável? O desenvolvimento sustentável é o resultado do efeito combinado da dinâmica e da estrutura econômica e das relações sociais e da interação entre as atividades econômicas e o ambiente natural, mediada pela tecnologia. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, todos os componentes do sistema econômico e social, incluindo as atividades produtivas e as empresas, devem contribuir para o equilíbrio do tripé *economia, social e ambiental*. O fundamental é o resultado da interação entre as dimensões e não o desempenho de cada uma delas isoladamente. O que o DRS chama de negócio sustentável é apenas uma parte da totalidade do sistema complexo que constitui um território, limitada a um dos componentes da dimensão econômica (atividade produtiva ou empresa).

Rigorosamente, o conceito de desenvolvimento sustentável só pode ser aplicado ao conjunto do sistema complexo, pois, conforme já informado, é a síntese da interação entre as dimensões econômica, social e ambiental. É um reducionismo impreciso falar de sustentabilidade da economia regional (desenvolvimento sustentável de uma atividade produtiva), embora a dimensão econômica tenha que incorporar processos tecnológicos e organizacionais que evitem ou minimizem os efeitos negativos na sociedade – como desemprego e concentração de renda – e no meio ambiente – poluição, degradação dos recursos florestais e hídricos, etc.

Na linguagem corrente, costuma-se utilizar as expressões “sustentabilidade ambiental”, “sustentabilidade econômica” e “sustentabilidade social” para destacar as características próprias de cada dimensão. No entanto, a sustentabilidade do processo de

desenvolvimento deve ser sempre agregada e multidisciplinar – resultado da interação das dimensões –, não cabendo a aplicação do conceito de sustentabilidade a cada uma das dimensões do sistema complexo, muito menos a uma atividade e segmento produtivo da economia local.

Quando se aborda o desenvolvimento sustentável, considerando a interação entre as dimensões, existe um *trade-off* entre os objetivos de competitividade econômica, equidade social e conservação ambiental, o que significa dizer uma tensão entre as três dimensões. As “relações entre as dimensões contêm tensões e conflitos (*trade-offs*), de modo que, dadas certas condições estruturais do modelo de desenvolvimento, os ganhos em cada dimensão podem levar, ao contrário, a perdas e declínios em outras” (BUARQUE, 2004, p. 70)⁷. Assim, o crescimento econômico tende a gerar pressão *antrópica*, a não ser que sejam introduzidas novas tecnologias limpas, nem sempre disponíveis e viáveis. Tem-se também que o aumento da eficiência e da rentabilidade da economia (aumento da competitividade) pode provocar desemprego e, portanto, problemas sociais, a não ser que seja acompanhada de um crescimento econômico (com eventual aumento das pressões *antrópicas*).

A atividade produtiva, que se pretende tornar “sustentável”, é apenas um componente da dimensão econômica, cuja contribuição para o desenvolvimento sustentável do território reside, fundamentalmente, no aumento da sua eficiência, produtividade e rentabilidade, favorecendo a elevação geral da renda regional. O aumento da eficiência e da competitividade da atividade produtiva pode até reduzir, no curto prazo, o pessoal ocupado, influenciando diretamente na atividade e provocando desemprego.

Ao elevar a renda e a capacidade de arrecadação pública, o aumento da rentabilidade e da eficiência da atividade produtiva pode gerar novas oportunidades de emprego (em outras atividades ou na possibilidade de aumento da sua produção) que poderiam compensar (total ou parcialmente) este impacto imediato no segmento produtivo.

É também importante lembrar, como faz Fernando Almeida, que uma das contribuições das empresas (e atividades produtivas), para a qualidade de vida e para a redução da pobreza, é a oferta de produtos de baixo custo (atendendo à demanda da base da pirâmide referida por Prahalad⁸), o que exige aumento da produtividade, quase sempre causando desemprego. Isso evidencia outro *trade-off* que não pode ser resolvido de forma isolada em uma atividade produtiva: em certas condições, a modernização e o aumento da produtividade – numa determinada atividade econômica – são indispensáveis, mesmo que gerem desemprego. Isso é necessário para baixar os custos finais dos produtos e para a dinamização do conjunto da economia regional, o que

⁷ Para uma análise mais aprofundada deste *trade-off*, ver o Item 3.2 de Buarque (2004).

⁸ Ver PRAHALAD, C. K.; HART, Stuart. *The fortune at the bottom of the pyramid* (“O pote de ouro da base da pirâmide”). In: **Revista HSM Management**, nº 32 (edição de maio/junho de 2002).

permite criar emprego em outras atividades (além de evitar a decadência da atividade que termina provocando desemprego direto e impacto negativo indireto na economia regional).

A análise anterior tende a evidenciar certa ambigüidade conceitual do DRS ao objetivar o negócio, mas pretende “que a atividade produtiva (parcela da dimensão ambiental) seja sustentável”. A estratégia do DRS deveria concentrar a atenção na promoção do **aumento da competitividade** do conjunto da cadeia produtiva (cadeia de valor), principalmente, em relação ao adensamento à montante com agregação de valor aos produtos locais. Neste sentido, ao dispensar o rigor conceitual de sustentabilidade, o DRS pode definir negócio sustentável como aquele que tem viabilidade econômica e apresenta condições de competir no mercado com vantagens em preço e em qualidade.

Entende-se que, pela contribuição para o desenvolvimento sustentável – e reflexão sobre a interação das dimensões –, dever-se-ia destacar o **negócio sustentável** como **atividade produtiva** (empresa ou cadeia produtiva) **com capacidade competitiva** que incorpora tecnologias limpas – **moderação dos impactos ambientais** – e implementa iniciativas de responsabilidade social, como **melhora dos resultados na sociedade**.

A atividade produtiva “sustentável” (negócio sustentável) contribuirá para o desenvolvimento sustentável do território devido à atuação diferenciada na dimensão econômica, por intermédio da competitividade e da eficiência da economia. Entretanto, para que haja consistência com o desenvolvimento sustentável, as atividades não podem elevar a competitividade e a produção em detrimento das condições sociais e do ambiente natural, devendo ser orientadas para moderar seus impactos negativos e potencializar os eventuais efeitos positivos nas outras dimensões.

Consistente com a estratégia de promoção dos “negócios sustentáveis”, que contribuem para o desenvolvimento sustentável do território, o desenvolvimento regional sustentável deve concentrar esforços na economia (atividades produtivas) e orientar os produtores para incorporarem preocupação com a conservação ambiental, com a melhoria da qualidade de vida e com o aumento da competitividade e da eficiência produtiva. É importante que tal situação seja debatida e negociada com os produtores e com os parceiros (convênio), objetivando – quanto aos os processos produtivos – eventuais mudanças para que haja compatibilidade com o meio ambiente e evitando o desemprego e a concentração de renda.

No geral, os impactos negativos que podem resultar do aumento da produtividade e da rentabilidade dos negócios (“sustentabilidade dos negócios”), só podem ser compensados ou contornados por outras atividades e outras dimensões da realidade local.

Da mesma forma que a competitividade da atividade econômica depende de outros segmentos da dimensão econômica e de outras dimensões da realidade (*vide*

tópico seguinte), a abordagem sistêmica deve ser introduzida na reflexão dos parceiros e produtores, considerando que o desenvolvimento sustentável é o resultado do desempenho de múltiplas e diferentes dimensões. Esta abordagem multidisciplinar promove, ainda, a aprendizagem dos atores sociais e estimula um olhar para fora do processo produtivo, tanto para viabilizar seu desempenho, quanto para ajustar seus impactos na realidade geral do território. Provavelmente, a melhor forma de promover esta reflexão reside na abrangência dos atores e parceiros envolvidos na negociação, insistindo na participação daqueles que focam o interesse na dimensão ambiental (ONGs e órgãos públicos de regulação) e na dimensão social (movimentos sociais e ONGs).

No território, os gerentes do Banco que atuam no DRS devem perceber e lembrar os *trade-offs* e trabalhar com a abordagem de interação e troca de influência das dimensões, de modo a situar a atividade produtiva como um segmento da dimensão econômica que, por seu turno, constitui uma parte do sistema complexo que pode levar ao desenvolvimento sustentável. A atividade produtiva não pode construir o desenvolvimento sustentável, mas pode contribuir, na dimensão econômica, para o processo mais geral de desenvolvimento sustentável. A primeira contribuição, no âmbito da dimensão econômica, consiste em ampliar a competitividade e a eficiência produtiva da atividade, assim como agregar valor ao processo, o que possibilita ganhar espaços no mercado e, portanto, elevar a renda local.

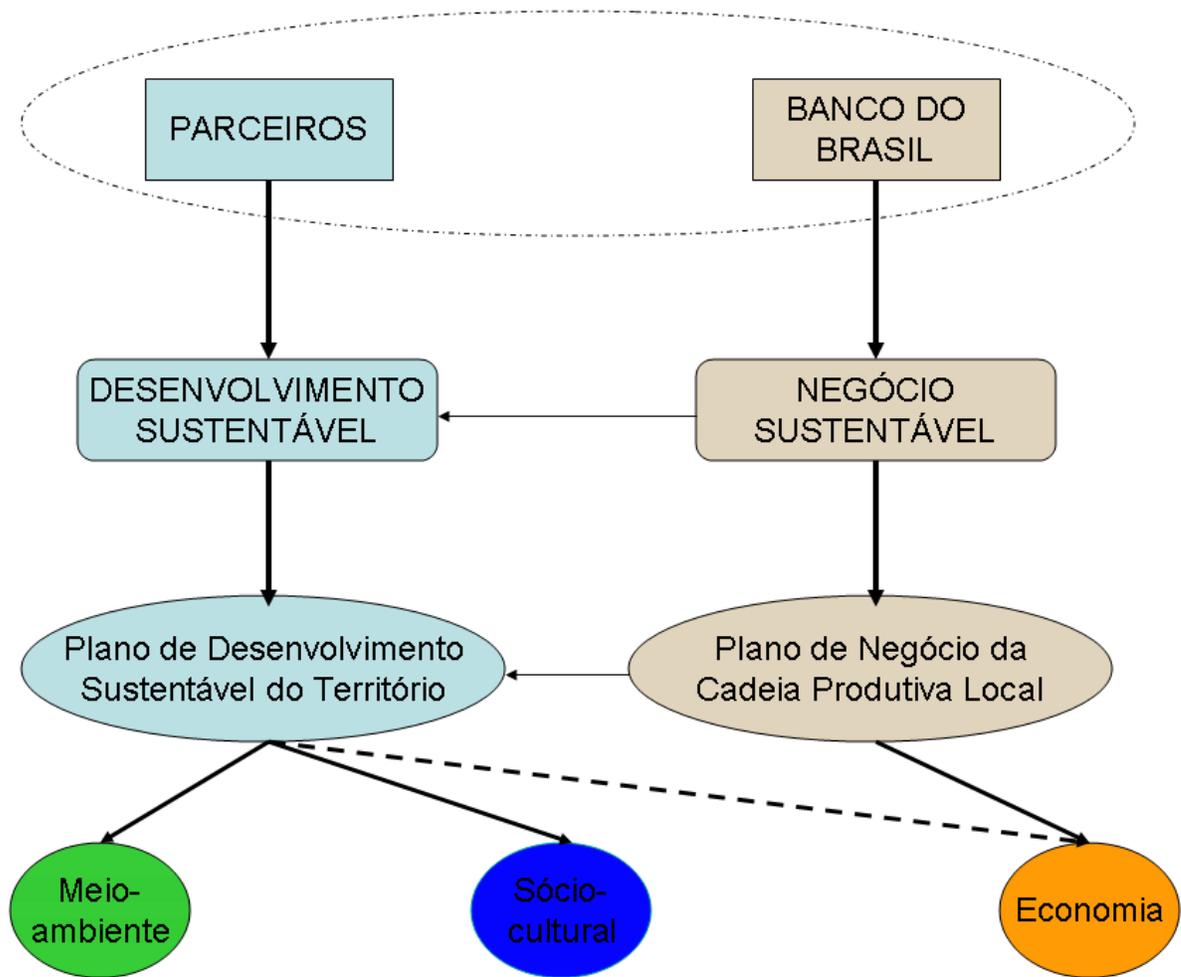
A diferença entre desenvolvimento sustentável e negócio sustentável permite identificar com maior precisão a natureza do plano de negócios. Se o “negócio sustentável” é a atividade produtiva economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente correta, como define o DRS, representa apenas uma parcela do desenvolvimento sustentável concentrada na dimensão econômica, mesmo que analise as suas relações com o macrossistema complexo do território (determinantes da sua competitividade e controle dos seus impactos nas dimensões social e ambiental).

Assim, o plano de negócios não pode ser confundido com um plano de desenvolvimento sustentável do território que tem uma abrangência mais ampla e deve contemplar projetos e iniciativas nas outras dimensões (social e ambiental, principalmente), para além das articulações com a atividade produtiva. O plano de negócios é um plano para promover a competitividade das atividades produtivas selecionadas no território – contribuindo, dessa forma, para o desenvolvimento local na dimensão econômica e complementando com ações que moderem ou evitem impactos ambientais e melhorem os seus resultados na dimensão social.

Mesmo válida a focalização do DRS no negócio, e considerando a missão do Banco do Brasil, seria sempre um grande avanço se o plano de negócios estivesse articulado e consistente com uma estratégia de desenvolvimento sustentável do território; pois, receberia desta as influências positivas para o crescimento da atividade produtiva (sustentabilidade do negócio) e contribuiria para a estratégia mais ampla de desenvolvimento. Em território que já exista plano de desenvolvimento ou que esteja em

processo de elaboração, o DRS deve se inserir e articular com os patrocinadores para trabalhar atividades produtivas de forma consistente e convergente.

A relação entre desenvolvimento sustentável e negócio sustentável, por um lado; e plano de desenvolvimento e plano de negócios, por outro, pode ser visualizada no Gráfico 1, com destaque para o foco de atuação do DRS e para a colaboração com os múltiplos parceiros na estratégia de desenvolvimento local.



1.2. Cadeia de Valor e Arranjos Produtivos Locais

O DRS utiliza o conceito de **cadeia de valor** para orientar o processo metodológico de elaboração do plano de negócios para promoção das atividades produtivas selecionadas no território. Para o Banco do Brasil (DRS), “cadeia de valor são todas as atividades de produção e entrega que agregam valor a produtos e serviços até o consumidor de destino. A cadeia de valor abrange a **cadeia produtiva** (matéria-prima até produto/serviço), a **cadeia de distribuição** (produtos e serviços até o consumidor final) e **todos os elementos de influência direta e indireta**, não descritos na forma de atividade, como Governo, instituições financeiras, cooperativas, entre outros”⁹ (DRS, *Sustentabilidade no mundo dos negócios*. Mimeo, p. 13)¹⁰.

O trabalho do DRS é territorial – desenvolvimento regional –, por isso, as atividades produtivas selecionadas são tratadas como **arranjos produtivos locais**, entendidos como “aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, operando em atividades correlacionadas e que apresentam vínculos expressivos de interação, cooperação e aprendizagem”¹¹ (DRS, *Sustentabilidade no mundo dos negócios*. Mimeo, p. 14).

O DRS usa uma tipologia de sistemas produtivos, diferenciando de acordo com o nível de interação, cooperação e compartilhamento de conhecimento (ou aprendizagem) dos produtores, segundo a aderência territorial. É um tipo de classificação em que os **aglomerados** constituem uma “atividade correlacionada numa comunidade, com **vínculos frágeis** de interação, cooperação e aprendizagem, e pouca sinergia para desenvolver o potencial crescimento competitivo”. Os **arranjos produtivos locais** são aglomerados **localizados em um mesmo território** com **vínculos expressivos** de interação, cooperação e aprendizagem. Já as **cadeias ou sistemas produtivos** “são conjuntos de todas as etapas do processo produtivo de um determinado produto ou serviço, realizadas por agentes de aglomerados econômicos e/ou arranjos produtivos locais, formando redes complexas com **altos índices** de articulação, cooperação e aprendizagem, **sem limitação territorial**”.

O DRS procura trabalhar com aglomerados, com maior ou menor vínculo de interação, cooperação e aprendizagem, mas que tenham aderência territorial, com destaque para os arranjos produtivos locais.

O conceito de arranjos produtivos locais tem sido amplamente utilizado nos projetos de desenvolvimento local ou regional, mesmo com definições muito diferentes para expressar as formas e os níveis de aglomeração territorial de atividades produtivas (o conceito de desenvolvimento sustentável se difunde e ganha espaço; e a definição de arranjos produtivos locais se altera e diversifica).

⁹ Grifos do autor.

¹⁰ Definição aprovada pelo Conselho Diretor do Banco do Brasil em 2005.

¹¹ Grifos do autor.

Alguns autores utilizam conceitos diferentes para expressar atividades econômicas integradas no território, tais como **cluster** (Michael Porter)¹², **sistemas produtivos e inovativos locais** (José Cassiolato), **distritos industriais** (referência à Nova Itália), etc. Cassiolato define os sistemas produtivos e inovativos locais de forma semelhante à conceituação de APLs do DRS: “conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem” (CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Todas as definições de APL dão grande destaque ao território, mas divergem bastante quanto ao nível de organização, interação e desenvolvimento. Assim como Glauco Arbix, os mais exigentes consideram que o APL tem que ter, ao mesmo tempo, autoconfiança, confiança mútua e confiança nas instituições públicas por parte dos empreendedores, o que significa alto nível de capital social (Arbix, coleção de slides). Outros técnicos, ao contrário, identificam os arranjos produtivos locais como *clusters* ou sistemas produtivos e inovativos locais pouco amadurecidos (vínculos limitados e baixa competitividade). Segundo Suzigan, o conceito de arranjos produtivos locais (APLs) denomina “aglomerações produtivas cujas articulações entre os agentes locais não são suficientemente desenvolvidas para caracterizá-las como sistemas” locais (seja de produção ou de inovação). Estes últimos possuem vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem (SUZIGAN et. alli, 2003).

Do ponto de vista das instituições de promoção do desenvolvimento, são precisamente as limitações de interação, capital social e aprendizagem dos APLs que demandam uma ação pública de promoção e de desenvolvimento, contribuindo para o fortalecimento dos vínculos e laços dos empreendedores, fator decisivo para a inovação e a competitividade. Em outras palavras, um sistema que seja produtivo e inovativo local, segundo o conceito de Cassiolato e Suzigan, não precisa de nenhuma intervenção externa porque tem capacidade própria de inovação, aprendizagem e desenvolvimento. Dessa forma, trabalhar em um APL (aglomerado com menor desenvolvimento) é buscar transformá-lo em um sistema produtivo e inovativo local¹³.

O DRS não deveria concentrar sua ação em atividades (e territórios) que apresentam capital social, nível alto de articulação e aprendizagem, requisitos quase sempre ausentes nas regiões mais pobres e carentes da intervenção desenvolvimentista. Ao contrário, deve priorizar as atividades (e territórios) com baixo capital social e atividades produtivas com deficiente organização (precisamente o que foi feito ao priorizar o Norte e o Nordeste na primeira etapa).

¹² De acordo com Porter, *cluster* é um agrupamento de empresas dentro de uma cadeia ou atividade produtiva que se concentra num território (*clustering*), em concorrência e cooperação, aproveitando os ganhos de sinergia e aprendizagem, economia de aglomeração e de transação para a competitividade e a eficiência coletiva.

¹³ Assumindo o conceito de APL do DRS (aglomerado com vínculos expressivos de interação, cooperação e aprendizagem), a estratégia deveria priorizar os aglomerados de modo a transformá-los em arranjos produtivos locais.

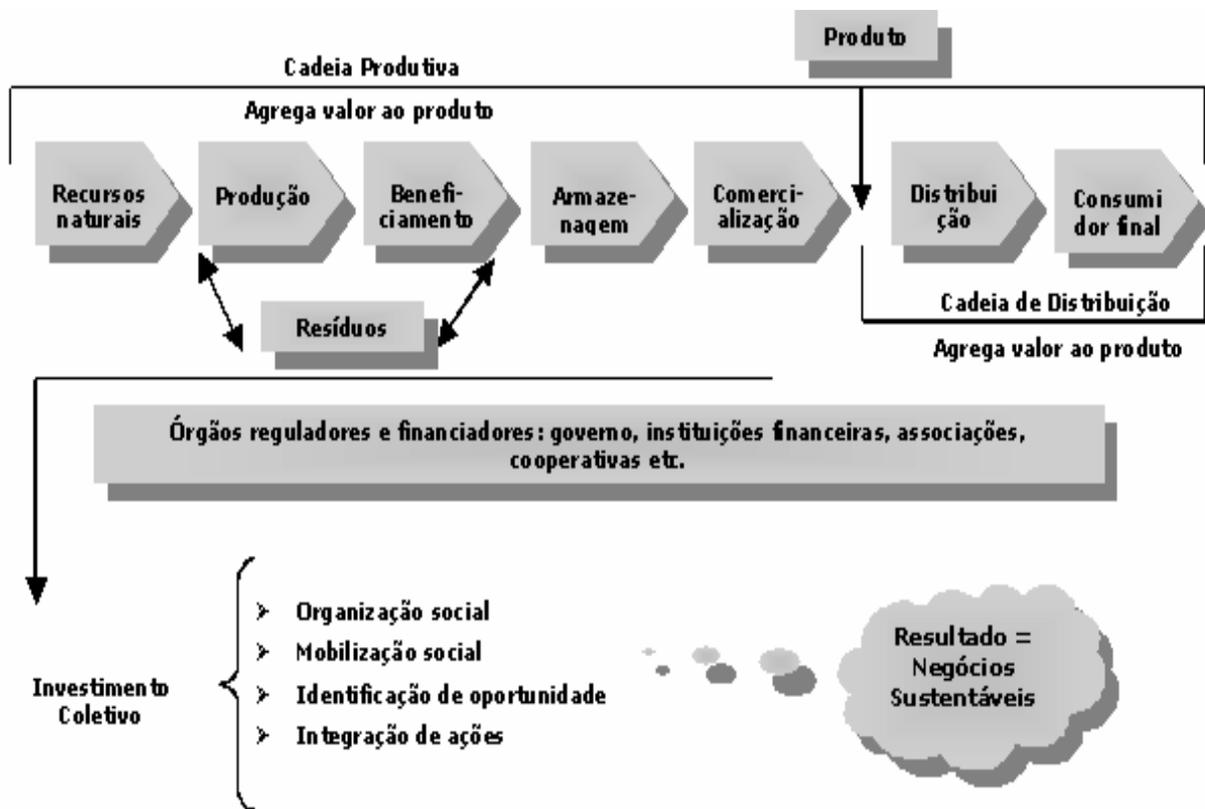
O tamanho das empresas é outro aspecto destacado por vários autores como característica dos APLs, diferentemente do conceito de *cluster* que contempla também aglomerações de grandes e de médias empresas. Em trabalho para a Secretaria de Desenvolvimento do Território (Ministério do Desenvolvimento Agrário), Carlos Eduardo Arns define arranjos produtivos locais como “um tipo particular de *cluster*, **formado por pequenas e médias empresas**, agrupadas em torno de uma profissão ou negócio, onde se enfatizam o papel desempenhado pelos relacionamentos – formais e informais – entre empresas e demais instituições envolvidas”¹⁴ (ARNS, 2005, p. 6).

Considerar que o DRS deveria se concentrar na atuação em aglomerados de empresas de **pequeno porte** concentradas em **espaços territoriais de pequena escala** e com **níveis frágeis de organização, cooperação e aprendizagem** (capital social), além de baixo nível de competitividade, independente da conceituação utilizada, soa pertinente. Nos citados aglomerados produtivos (segundo a conceituação do DRS), trabalhar-se-ia para promover o desenvolvimento do APL – organização, cooperação, capacitação, aprendizagem e inovação –, viabilizando a “sustentabilidade” dos negócios e, dessa forma, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do território¹⁵.

A abordagem de cadeia de valor utilizada pelo DRS pode ser desdobrada em dois conjuntos diferenciados, conforme expressa o gráfico a seguir:

¹⁴ Grifos do autor.

¹⁵ Esta concepção vai implicar uma revisão dos critérios de seleção das atividades produtivas (e dos territórios) definidos na metodologia discutida no próximo capítulo.



Fonte: DRS, *Sustentabilidade no mundo dos negócios*. Mimeo, p. 17.

1. **Adensamento da cadeia produtiva**, a montante e a jusante, com agregação de valor. Corretamente o DRS enfatiza o encadeamento a jusante, pela agregação de valor do beneficiamento dos produtos, embora devesse contemplar também o processo a montante da cadeia de valor, com eventual produção local de insumos e de matérias-primas (além dos recursos naturais indicados no gráfico).

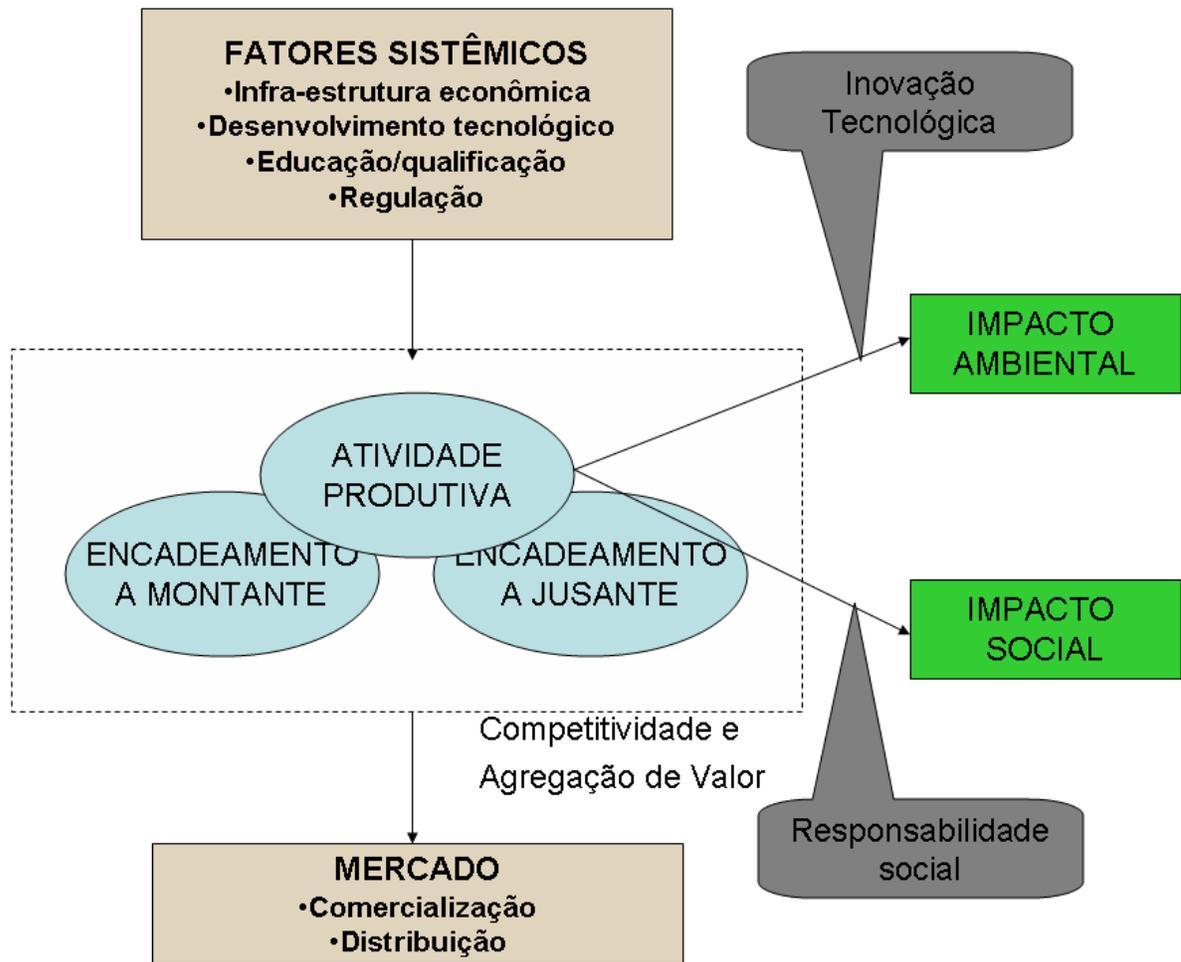
A orientação de que a visão de cadeia de valor “(...) significa trabalhar desde as fontes de matérias-primas básicas, passando por fornecedores de componentes até o produto final entregue nas mãos do consumidor” (Universidade Corporativa Banco do Brasil, sem data, p. 37) consta de alguns documentos do DRS. Em algumas passagens – e no formulário para elaboração do diagnóstico e do plano de negócios (e no próprio Plano de Negócios de Querência do Norte) – a abordagem se limita ao encadeamento produtivo a jusante. O adensamento a jusante é importante porque representa agregação de valor ao produto, mas não se podem desprezar as potencialidades de adensamento a montante (em alguns casos, até mais viáveis) em relação a suprimento de insumos, equipamentos e serviços.

2. **Formação de um “ambiente de inovação”** na seara sócio-econômica do território que define as condições de competitividade sistêmica e condições de eficiência coletiva territorial, apresentado pelo DRS como “(...) todos os elementos de influência direta e indireta não descritos, na forma de atividade, como Governo, cooperativas e instituições financeiras, entre outros” (DRS, *Sustentabilidade no mundo dos negócios*. Mimeo, p. 13).

O ambiente de inovação é a capacidade do sistema externo à atividade produtiva de “criação, ampliação de conhecimento e aprendizagem contínua, inventando, testando e adaptando alternativas e caminhos” (BUARQUE, 2004, p. 31) que levam ao desenvolvimento. A competitividade sistêmica decorre de um conjunto de condições externas à atividade produtiva, como capacitação dos recursos humanos, infra-estrutura econômica, sistemas de inovação e difusão de tecnologias e assistência técnica, instituições de regulação pública, financiamento, etc. O DRS deveria concentrar sua atuação precisamente nas atividades (e territórios) em que essas condições não estão dadas e que, portanto, necessitam de um apoio para formar o ambiente de inovação. Paradoxalmente, essas atividades são as mais difíceis para se avançar e obter resultados, mas também são as que mais necessitam do trabalho do DRS.

O Gráfico 2 ilustra os dois aspectos complementares da análise das cadeias produtivas e da formulação de planos de negócios – adensamento da cadeia produtiva e formação do ambiente de inovação – com atenção para as suas relações com o meio ambiente e os resultados sociais.

Gráfico 2



1.3. Território

O DRS delimita os territórios de atuação combinando a “configuração organizacional das redes de agências do BB” – ou seja, a área de atuação de uma ou várias agências do banco – e as características diferenciadas do espaço físico-geográfico em termos sócio-econômicos, ambientais, culturais e institucionais que criam uma identidade. Essas são as características que definem e delimitam os territórios e recebem um recorte operacional para ajustar às áreas de atuação da rede de agências.

O processo se inicia com a identificação – pelas agências – das atividades produtivas dominantes no seu espaço de atuação. Procura, ainda, identificar a abrangência territorial das atividades desenvolvidas para definir se a agência da circunscrição pode trabalhar de forma isolada ou se deve se articular com outras agências. Dessa forma, embora o processo destaque, em alguns documentos, a importância dos “laços de identidade cultural, ambiental, político-institucional ou econômica” (*Universidade Corporativa Banco do Brasil*, p. 41), a delimitação territorial do DRS parte da agência do Banco e se complementa com a seleção da atividade produtiva, após a devida análise da abrangência dessa atividade no espaço.

De acordo com Lastres e Cassiolato, “a idéia de território refere-se à parcela geográfica apropriada por um grupo humano ou animal, ou por um indivíduo, visando assegurar sua reprodução e a satisfação de suas necessidades vitais. Há vários sentidos figurados da palavra território; todos conservam a idéia de domínio pessoal ou coletivo, remetendo a diferentes contextos e escalas: a casa, o escritório, o bairro, a cidade, a região, a nação, o planeta. Cada território é, portanto, moldado a partir da combinação de condições e forças internas e externas, devendo ser compreendido como parte de uma totalidade espacial” (LASTRES; CASSIOLATO, 2005, p. 21).

O conceito de território tende a destacar a identidade das características sócio-econômica e ambiental e o sentimento de pertencimento da sociedade. Sérgio Boisier diferencia alguns territórios pelo nível de organização e de formulação de um projeto coletivo dos atores sociais, que o próprio denomina de “território organizado”.

Segundo Lastres e Cassiolato, o território organiza e integra múltiplas dimensões (física e ambiental; econômica; sócio-política; simbólica e cognitiva), além de se manifestar nas várias escalas geográficas – localidade, região ou país – e de expressar um **sentimento de pertencimento** e um modo de agir no âmbito de um dado território.

De forma semelhante, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) concebe o território como “projeção e expressão de uma **identidade** de uma população – com características sócio-culturais, ambientais, político-institucionais e econômicas peculiares, de tal forma que todo o

processo de desenvolvimento interage com estes elementos” (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2004, p. 1).

As diversas definições de território ressaltam a idéia de um sistema complexo que organiza e integra as múltiplas dimensões da realidade, formando uma totalidade com características próprias.

A existência de um sentimento de pertencimento e, mais ainda, de um projeto territorial – assumido pelos atores sociais – caracteriza um nível muito elevado de organização do território que tende a favorecer o seu desenvolvimento. Mesmo que a atuação do DRS e de outras iniciativas facilitem o desenvolvimento local, esses territórios têm capacidade própria para construir e negociar seus projetos, o que possibilita gerar resultados mais rápidos e consistentes e, eventualmente, podem prescindir de um trabalho de órgãos governamentais e outros e de programas de desenvolvimento.

Por sua vez, os territórios com pouca organização e com baixo capital social necessitam de iniciativas que estimulem a sua organização e a formulação de uma estratégia de desenvolvimento (ou plano de negócios) que os ajude a construir um sentimento de pertencimento.

O território é um espaço que integra múltiplas dimensões, entre as quais, evidentemente, a dimensão econômica e as atividades produtivas, que interagem com o sistema complexo. Apesar da concepção multidisciplinar, do ponto de vista operacional, pode ser feita uma delimitação do território, a partir da base produtiva dominante no espaço, como tem trabalhado o DRS. Isso porque essa base produtiva constitui fator relevante de construção do território, interagindo e alterando o meio ambiente natural e os padrões culturais locais.

Assim, em grande medida, as atividades produtivas dominantes no espaço influenciam na formação de identidades territoriais. Entretanto, da perspectiva do desenvolvimento sustentável, o recorte do território de pequena escala deve ser complementado com a análise das características ambientais, sócio-culturais, institucionais e políticas, incluindo o nível de organização da sociedade local.

Por outro lado, se o território é o espaço que integra múltiplas dimensões, também constitui uma âncora para articulação e integração de diferentes iniciativas e projetos de órgãos, instituições e governos. O DRS tem um foco no negócio (atividades produtivas) que pode ser complementado no território por projetos e ações de várias outras entidades como, por exemplo, a Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração (sub-regiões do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso) e os diversos projetos dos governos dos estados e dos municípios que formam o território.

Além de evitar duplicação e eventual confronto de iniciativas, a convergência de ações no território aumenta a sinergia, eleva a eficácia dos projetos e contribui para melhores resultados dos investimentos locais.

1.4. Planejamento e Cenários

O material da Universidade Corporativa Banco do Brasil utiliza o conceito de planejamento de Chiavenato, segundo o qual planejamento “é o processo de estabelecer objetivos e determinar o que deve ser feito para alcançá-los” (UNIVERSIDADE CORPORATIVA BANCO DO BRASIL, sem data, p. 49). Embora correto, o conceito é limitado, sobretudo quando se trabalha com o desenvolvimento de territórios (regiões), onde diferentes atores sociais vivem, produzem, atuam e negociam interesses, mesmo quando se articulam em torno de um sentimento coletivo de pertencimento.

Para definir objetivos e tomar decisões para o futuro, os atores sociais devem fazer escolhas entre alternativas que refletem interesses e remetem, necessariamente, a atitudes – como negociação política, por exemplo – que contemplem conflitos de visões e expectativas. O processo de planejamento é, portanto, essencialmente político. Entretanto, a definição do que deve ser feito para alcançar os objetivos requer análise técnica das múltiplas interações de variáveis e de dimensões, priorizando e testando os impactos das ações. Assim, as decisões devem ser alimentadas e orientadas pela racionalidade técnica, tornando o processo de planejamento um **processo técnico e político** (BUARQUE, 2004).

Esta concepção de planejamento é importante para as iniciativas de desenvolvimento do território porque fundamenta e reforça o processo de participação dos atores sociais e a *concertação* dos agentes, quando se negocia interesses e percepções diferenciadas. O resultado dessa negociação pode ser a formulação de uma visão convergente e politicamente forte das ações no território, ou seja, a formação de um projeto coletivo regional. Além do mais, a negociação política – acrescida da fundamentação técnica – muito contribui para a aprendizagem da sociedade: possibilita reflexões e negociações em torno do futuro e das prioridades de ação.

A diferença entre os aspectos técnicos e a negociação política no planejamento leva a uma distinção conceitual entre ator social e agente público, pois ambos têm posição diversa no território e assumem atitudes e papéis diferenciados no processo participativo de planejamento.

Em quase todos os documentos do DRS há uma referência aos parceiros que vão formar a equipe técnica e, depois, assumir responsabilidades na implementação das ações, como é o caso dos diferentes órgãos e instituições públicas (mesmo de direito privado) que atuam na promoção do desenvolvimento. Como o foco do DRS é a atividade produtiva, procurou-se envolver também os sindicatos e as cooperativas de produtores que, em princípio, expressam interesses dos trabalhadores e empresários (sindicato

patronal). Na análise dos atores sociais, podem ser feitos os seguintes comentários (além da análise conceitual e operacional):

1. **Atores sociais e agentes públicos** – conceitualmente pode ser feita uma clara distinção de postura e de papel entre os atores e os órgãos de Estado e de Governo¹⁶:

a) **ator social** – grupo ou segmento social que se diferencia pela sua posição na sociedade, na economia e na cultura e que expressa interesses próprios e diferenciados, se organizando para defender suas posições (empresários, trabalhadores, agricultor sem-terra, etc.). Trata-se de um conceito consistente com a visão do DRS, apresentada na capacitação, quando denomina os atores como “classes sociais, os grupos, os diferentes atores sociais (...) em relação uns com os outros. Essas relações podem ser de confronto, de coexistência, de cooperação e estarão sempre revelando uma relação de força, de domínio, igualdade ou subordinação” (*Universidade Corporativa Banco do Brasil*, sem data, p. 31);

b) **agente** – instituição pública (mesmo de direito privado) que atua em diferentes segmentos para promover ou produzir bens públicos para a sociedade (universidade, órgãos de governo, etc.) e que, em tese, não tem interesse próprio, expressando idéias e projetos dominantes na sociedade (Estado);

2. **Beneficiários diretos e representantes** – a participação dos produtores no DRS parece se limitar aos representantes indiretos (sindicatos ou cooperativas), com dois ou três num grupo de vários agentes públicos e em um nível agregado de discussão e formulação:

a) **representantes indiretos** – os sindicatos e cooperativas devem participar no nível agregado para compor a “equipe de trabalho” em uma abordagem geral do território e da atividade produtiva, mesmo porque os produtores não podem ser mobilizados diretamente por ocasião da análise e da discussão técnica (representantes tendem a apresentar interesses gerais com uma racionalidade técnica). A equipe técnica do DRS é dominada por agentes públicos, embora conte com representantes de atores num nível agregado;

b) **beneficiários (produtores)** – os atores sociais beneficiários do DRS devem ser mobilizados em oficinas e reuniões (diversas

¹⁶ Para maiores detalhes, ver Buarque, 2004.

lideranças locais), objetivando reflexões mais concretas sobre a atividade e o negócio em que estão ocupados; isso como forma de captar seus problemas e potencialidades e promover a aprendizagem e a organização;

3. **Abrangência de atores** – no processo do DRS há uma tendência a envolver agentes públicos de diferentes áreas de atuação, embora predomine na equipe de trabalho a participação dos diretamente comprometidos com as atividades econômicas (cadeia de valor). A participação no nível agregado poderia ser ampliada para atores com outros interesses, refletindo melhor a diversidade e a *multidisciplinaridade* do planejamento.

Embora o plano tenha um foco nos negócios e na atividade produtiva (plano de negócios e não plano de desenvolvimento), a abordagem sistêmica e a incorporação das dimensões social e ambiental seriam evidenciadas no processo com a participação de atores vinculados a estes interesses (ONGs, lideranças religiosas, entidades de direitos humanos e outros). Para incorporar no plano de negócios a preocupação ambiental e social não basta a conscientização dos produtores, é preciso complementar com outros atores que expressem a diversidade das dimensões do desenvolvimento sustentável.

A construção de cenários não faz parte da metodologia do DRS. Trata-se de um trabalho com territórios de pequena e média escala e com foco em negócio que pode prescindir de estudos prospectivos aprofundados. Em todo caso, o já citado documento da Universidade Corporativa se refere à descrição de cenários no processo, o que dá um tratamento diferente da conceituação que predomina entre os planejadores e os estudiosos do futuro.

“(…) é necessário descrever o cenário em que se insere a atividade e as condições reais da atividade produtiva selecionada, isto é, quais são os principais objetivos da implementação do DRS, ressaltando as perspectivas de mudanças/transformações na realidade das pessoas envolvidas” (UNIVERSIDADE CORPORATIVA BANCO DO BRASIL, sem data, p. 50). O texto não parece claro, mas o exemplo apresentado contém uma descrição da realidade presente da atividade produtiva e uma lista de objetivos e ações.

Mesmo que não exista um conceito de *cenário* bem aceito pelos estudiosos e pelos técnicos, predomina a idéia de que se trata de formular, descrever e antecipar futuros, não a realidade atual. Nos estudos de cenários, a descrição do presente constitui apenas uma apresentação da cena inicial (ou cena de partida) que prepara a descrição do futuro.

Entendido como a descrição de realidades futuras com base em hipóteses sobre prováveis desempenhos das incertezas críticas¹⁷, os cenários são, de fato, uma importante ferramenta do planejamento estratégico de territórios. Ao antecipar as condições futuras do ambiente externo ao território (e os futuros alternativos e desejados do próprio território), os cenários orientam as decisões dos atores locais:

1. ao formular alternativas de comportamento futuro do ambiente externo ao território (contexto mundial, nacional, regional) que possibilitam identificar as **oportunidades** e as **ameaças** futuras que o território pode esperar para se preparar e orientar as ações estratégicas;
2. ao analisar as perspectivas futuras do próprio território (cenários alternativos do território), pois podem calibrar as ações e as iniciativas para transformar a realidade futura na direção dos desejos e aspirações da sociedade. Um dos cenários pode ser o cenário desejado que expressa a visão de futuro que a sociedade espera construir no território.

Deve-se ressaltar que o trabalho em territórios de pequena escala – ainda que focado em atividades produtivas – não justifica um grande esforço de análise e de construção de cenários (olhar para o futuro); mas pode ser muito útil para estimular uma reflexão sobre as possíveis tendências de mudanças nas condições externas ao território – comportamento do mercado, ritmo de inovação tecnológica, etc. –, o que ajuda a definir as oportunidades e a evitar ameaças futuras.

2. METODOLOGIA

Análise da metodologia utilizada pelo DRS para a elaboração e a *concertação* do plano de negócios nos territórios, acrescida de comentários sobre o processo global e sobre algumas das suas etapas de trabalho.

2.1. Processo Metodológico

O processo metodológico de planejamento do DRS segue uma seqüência lógica de oito grandes fases para a elaboração, execução e monitoramento do plano de negócios no território. O trabalho é antecipado de uma capacitação dos funcionários do Banco do Brasil na agência (técnico e gerente) e também de potenciais parceiros. Pressupondo que a região de atuação já foi identificada preliminarmente, quando definiu a agência capacitada (credenciada, portanto, para implementar a estratégia *negocial*), o processo de trabalho passa pelas seguintes fases:

1. **sensibilização** – sensibilização e mobilização dos potenciais parceiros no DRS;

¹⁷ Para maiores detalhes, ver Buarque, 2003.

2. **escolha da atividade** – definição da atividade produtiva a ser trabalhada como cadeia de valor;
3. **formação da equipe DRS** – composição do grupo de parceiros que vai elaborar, executar e avaliar o plano de negócios;
4. **elaboração do diagnóstico** – análise da atividade produtiva e de toda a cadeia de valor; e identificação dos pontos fracos e fortes, das ameaças e das oportunidades;
5. **formulação do plano de negócios** – definição dos objetivos e metas a serem alcançadas e das ações para promover a mudança;
6. **análise técnica** – tratamento técnico realizado pelo Banco;
7. **implementação** – execução das ações definidas no plano de negócios com responsabilidades partilhadas entre os parceiros;
8. **monitoramento e avaliação** – monitoramento e avaliação das ações e das metas pré-definidas.

A “escolha da atividade produtiva” (Fase 2) e a “formação da equipe DRS” (Fase 3) – passos preliminares para o planejamento – definem a cadeia de valor a ser trabalhada e o grupo responsável pela produção técnica e pela negociação. A delimitação do território é outra atividade preliminar que decorre, na prática, da área de atuação das agências do Banco, mas poderia ser refinada e redefinida ao longo do processo, com as informações sobre o diagnóstico e a cadeia de valor, notadamente quando eventual demanda gera alteração da abrangência territorial.

O processo trata o planejamento como a seqüência lógica de atividades para formular e definir o plano de negócios. Dessa feita, a metodologia poderia se concentrar nas fases 1 (sensibilização), 4 (elaboração do diagnóstico) e 5 (formulação do plano de negócios), detalhando os procedimentos de cada fase. Antes de iniciar o processo de planejamento, deveria ser realizada outra atividade preparatória com **capacitação intensiva da equipe** que vai conduzir o trabalho no território, a fim de uniformizar os conceitos e a metodologia.

Considerando ser todo o processo **técnico** (análise de informações, documentos e dados) e **político** (discussão e reflexão estruturada dos atores), e ressaltando o destaque que o DRS confere à concertação, a metodologia de elaboração do plano de negócios poderia ser reorganizada com a seguinte seqüência lógica de etapas e atividades:

1. **sensibilização** – envolvimento dos parceiros; reuniões e visitas aos produtores para envolvê-los no processo;
2. **elaboração do diagnóstico** – compreensão da realidade do território e do seu contexto com as seguintes atividades:
 - a) levantamento de dados, documentos e informações secundárias sobre o território e sobre a cadeia de valor, incluindo identificação de planos, programas e projetos que existam ou estejam sendo implantados no território¹⁸;
 - b) reuniões de trabalho e debates com os parceiros;
 - c) oficinas de trabalho com os produtores e suas lideranças distribuídas no território;
 - d) análise de tendências e eventos externos ao território, podendo influenciar o seu futuro¹⁹ – oportunidades e ameaças (incluindo mercados);
 - e) tratamento e análise das informações e formulações dos atores – problemas e potencialidades do território e da atividade produtiva (cadeia de valor);
3. **formulação do plano de negócios** – definição das prioridades estratégicas, objetivos, metas e ações, com as seguintes atividades:
 - a) análise estratégica – confronto dos problemas e das potencialidades com as oportunidades e ameaças (oficina com parceiros e lideranças dos produtores) para definição das prioridades estratégicas (eixos);
 - b) visão de futuro e objetivos gerais – pretensão de chegar ao futuro com uma descrição da realidade que deve ser construída (estratégia e/ou projetos/ações);
 - c) metas globais – tradução dos objetivos em metas quantificáveis;

¹⁸ É importante respeitar os processos anteriores e os em andamento. Caso haja um plano de desenvolvimento do território, deve-se considerar uma referência para o foco na atividade produtiva, assegurando aderência do plano de negócios ao mesmo ou levantando novos aspectos a serem incorporados numa revisão do plano de desenvolvimento.

¹⁹ Forma simplificada de cenários do contexto externo, estimulando uma reflexão estruturada sobre os sinais de mudanças e de tendências que podem alterar as condições (de forma positiva ou negativa) de desenvolvimento do território.

d) ações – detalhamento das prioridades estratégicas (eixos) em projetos que explicitam os objetivos específicos, as ações concretas, os recursos necessários, as fontes e os atores responsáveis;

e) prioridades – identificação da seqüência hierárquica dos projetos segundo a relevância e a urgência dos problemas que enfrenta e das potencialidades que explora;

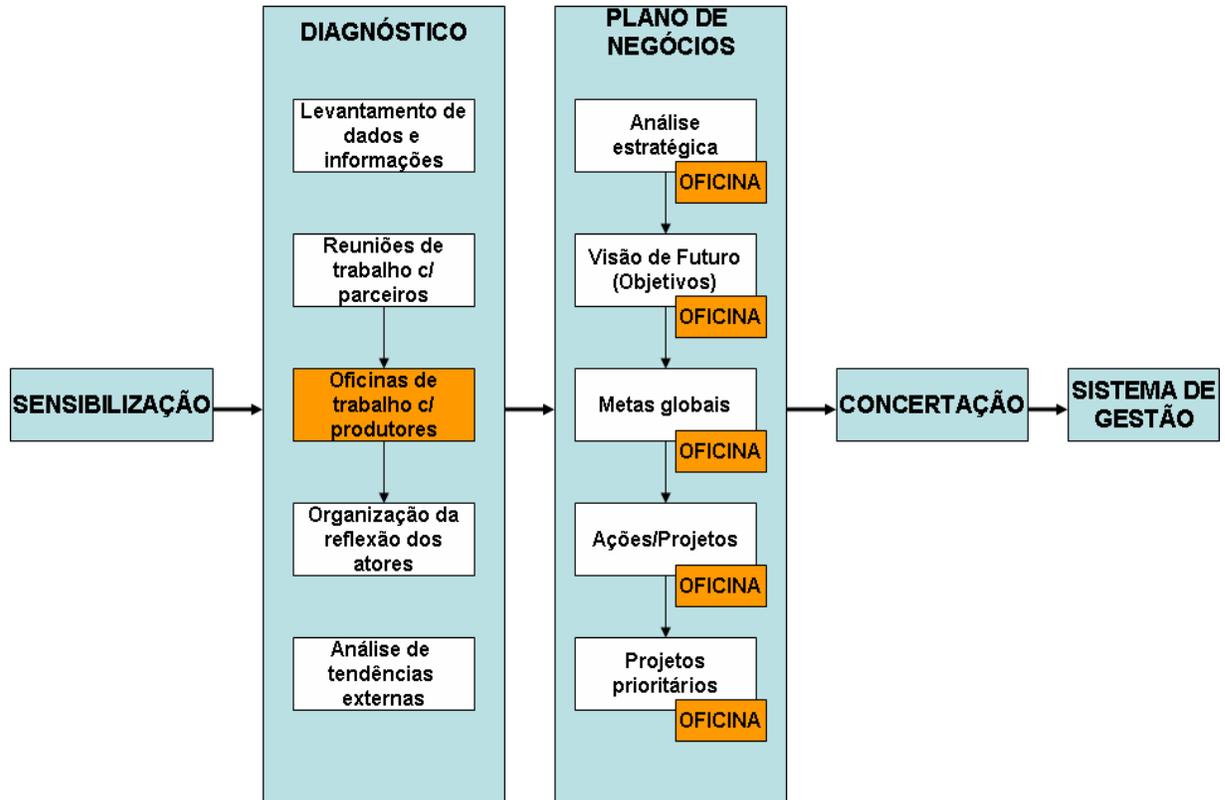
4. **concertação** – negociação de compromisso dos agentes públicos na implementação das ações e de suas responsabilidades específicas, passando por um período de consulta interna em cada instituição parceira (incluindo, evidentemente, o Banco do Brasil) para confirmar e pactuar as responsabilidades na implementação e no monitoramento do plano de negócios. A *concertação* deve passar por compromissos formais aprovados pelas instituições parceiras em torno das prioridades de ação do plano de negócios;

5. **sistema de gestão** – a *concertação* deve incluir a definição de alguma forma de organização (fórum, conselho, unidade técnica, coordenação) para a implementação e o monitoramento do plano de negócios, inclusive a negociação de fontes complementares de recursos. As agências do Banco do Brasil devem exercer o papel central na condução do plano.

Destaca-se que um sistema de gestão mais amplo permite partilhar melhor as responsabilidades e preparar a sociedade para assumir, no futuro, a condução do processo de desenvolvimento local, particularmente, da cadeia de valor.

O fluxograma a seguir procura mostrar essas atividades numa seqüência lógica e articulada de reflexão e de produção técnica e participativa (oficinas).

Processo de Trabalho



2.2. Participação Social e Concertação

De acordo com os documentos do DRS, o principal fator de seu sucesso é o princípio participativo e construtivista de sua metodologia, que se baseia no processo de *concertação*. A *concertação* tem o sentido de orquestração, articulação e mobilização de atores sócio-econômicos (parceiros), que podem ser da área governamental (municipal, estadual ou federal), da iniciativa privada e/ou da sociedade civil, com ou sem fins lucrativos. Em outras palavras, *concertação* “é uma ação integrada, harmônica e compartilhada que aglutina os vários parceiros que possuem interveniência na cadeia de valor de uma atividade produtiva selecionada” (DRS, *Sustentabilidade no mundo dos negócios*, sem data, pp. 9-10).

Apesar da ênfase no processo participativo, as informações analisadas passam a impressão de que a metodologia do DRS tem um grande viés técnico que envolve gerentes e técnicos das instituições públicas que atuam no território e na atividade produtiva. A participação dos beneficiários parece se limitar ao envolvimento de alguns

poucos representantes indiretos por meio de entidades dos produtores (sindicato e cooperativa). Em todo caso, no diagnóstico de Querência do Norte é dito que a “atividade foi escolhida após amplo debate na comunidade”, donde se supõe que teria envolvido os produtores já na seleção da atividade.

O documento da Universidade Corporativa Banco do Brasil (sem data, p. 45) indica que a equipe de trabalho deveria conter “lideranças formais e informais, entidades de classe (sindicatos), movimentos sociais e religiosos, cooperativas, associações, conselhos e fóruns, instituições de crédito e fontes de financiamento, órgãos e empresa de assistência técnica e extensão rural, órgãos de pesquisa, agentes da atividade/beneficiários, etc.” Essa abrangência de participantes, contudo, mistura dois tipos diferentes de participantes (analisado no capítulo anterior): os atores e os agentes. Entende-se que deveriam ser envolvidos em momentos diversos e de formas diversas.

A equipe de trabalho não pode ser muito grande, pois dificulta a produção, nem deve envolver os diferentes segmentos da sociedade na produção técnica, especialmente os beneficiários (produtores), uma vez que estes – mobilizados – defendem seus próprios interesses e expectativas. Os beneficiários devem ter participação destacada, mas não na equipe de trabalho, e sim, em oficinas em que discutem, analisam e formulam propostas, negociando as visões e defendendo seus interesses.

A construção do plano de negócios em conjunto com as instituições potenciais parceiras tem a grande vantagem de preparar a concertação. Como indica o DRS, “o desafio da concertação é buscar a convergência de interesses reais, aparentemente antagônicos, mas harmonizáveis, bem como o trabalho – em parceria – de atores com objetivos comuns ou complementares, mas que atuam de maneira dispersa no meio” (UNIVERSIDADE CORPORATIVA BANCO DO BRASIL, sem data, p. 36).

Para incorporar a visão dos beneficiários e promover a aprendizagem entre os produtores, é necessária a ampliação do processo participativo no seu envolvimento direto na reflexão sobre a atividade (problemas e potencialidades)²⁰ e na definição das prioridades de ação para o desenvolvimento da cadeia de valor.

Os atores mobilizados devem expressar a diversidade das dimensões do desenvolvimento sustentável, com destaque, no processo participativo, aos produtores diretamente vinculados à cadeia de valor, promovendo organização, aprendizagem e espírito empreendedor. A combinação do trabalho técnico de trabalho com as oficinas (envolvendo diretamente os produtores) permite enriquecer a compreensão da realidade, comprometer todos os interessados e fortalecer a aprendizagem sobre o negócio, captando melhor o sentimento das potencialidades e os estrangulamentos da atividade (ou de outras atividades).

²⁰ Pontos fracos e pontos fortes, segundo a linguagem utilizada pelo DRS.

As oficinas devem, de preferência, ser moderadas por profissional qualificado e experiente em técnicas de dinâmica de grupo (moderadores) para animar a reflexão, incentivar a negociação entre dos atores, assegurar a participação de todos e garantir o produto final com convergência das percepções de diferentes atores sociais. Algumas reuniões da equipe de trabalho, especialmente na pactuação das responsabilidades e dos compromissos, também deveriam ser moderadas por esses profissionais, pois o Banco do Brasil, mesmo sendo o principal patrocinador do processo, é apenas um dos parceiros, o que pode dificultar a sua coordenação dos trabalhos.

2.3. Seleção das Atividades Produtivas

A escolha das atividades produtivas tem sido feita, *a priori*, pela agência do Banco do Brasil com a “identificação das atividades produtivas com maior potencialidade nas regiões passíveis de serem aprimoradas sob a ótica do desenvolvimento regional sustentável” (roteiro metodológico). De fato, pela experiência e conhecimento da região, a agência tem condições para uma definição preliminar da atividade produtiva com maior potencialidade. Em todo caso, na orientação para a seleção das atividades, os documentos de metodologia parecem misturar três aspectos que têm características distintas:

1. **critérios de seleção** – constituem critérios de seleção das atividades uma visão preliminar da sua viabilidade econômica, da vocação da região e das possibilidades e condições para aumento da produção;
2. **diretrizes para o processo de trabalho** – a preservação dos saberes locais, visão de cadeia produtiva e a busca de geração de negócios para todos os envolvidos no processo não podem ser utilizadas como critérios porque constituem uma forma de abordagem da atividade, portanto, diretrizes para a equipe de trabalho;
3. **objetivos a alcançar** – capacidade dos agentes de agregarem valor, preocupação com a proteção dos recursos naturais e predisposição dos agentes envolvidos para a realização de ações compartilhadas, com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento da atividade e aumentar o nível de organização, parecem mais com resultados que se persegue com o plano de negócios: agregação de valor, proteção ambiental e cooperação dos produtores. Essas são as condições que se pretende construir num processo de mudança sócio-econômica e cultural, principalmente se for aceito que o DRS deve priorizar os territórios e as atividades produtivas com renda limitada, baixo capital social e pressão *antrópica*.

A viabilidade econômica e o mercado (que pode permitir o aumento da produção) podem ser critérios preliminares de seleção, mas devem ser aprofundados no diagnóstico, assim como a eventual identificação de outras potencialidades que podem ser exploradas

no território, complementando as atividades dominantes e abrindo nova trajetória econômica e produtiva (como uma região que não produz mamona, mas que tem características para produzi-la e passa a se ocupar desta atividade diante da oportunidade aberta pelo Programa de Biodiesel e pelo potencial de crescimento da demanda do combustível).

2.4. Delimitação do Território

A delimitação do território para o DRS deve se concentrar na abrangência espacial em que se estrutura a atividade produtiva selecionada. A atividade constitui um componente importante de identidade econômica e ambiental e pode funcionar como elemento operacional para delimitação do território, ao qual devem ser acrescentados os componentes sociais, culturais e organizacionais.

A promoção do desenvolvimento local (conforme visto na parte conceitual), a deve priorizar os territórios com limitação de organização e capital social e com problemas ambientais (gerados pelas atividades produtivas), uma vez que o objetivo do plano de negócios é fortalecer o território e a atividade produtiva e criar condições para a “sustentabilidade” dos negócios e sua aderência ao desenvolvimento sustentável. Ou seja, a iniciativa local do DRS deve se voltar para aqueles arranjos frágeis e não consolidados, sobretudo para aqueles que precisam de uma ação externa para promover seu desenvolvimento e competitividade.

Deve-se priorizar também os territórios com atividades produtivas dominantes e com potencialidades de expansão, quando situação semelhante a essa for analisada por agência do Banco e, depois de testada, ocorrer a confirmação desses requisitos na articulação com os agentes e também no diagnóstico.

2.5. Elaboração do Diagnóstico

A utilização de formulário para elaboração do diagnóstico é uma ferramenta interessante como orientação do trabalho da equipe (trabalho de campo), pois organiza as informações fundamentais de maneira padrão.

O formulário utilizado parece exigir um excesso de dados e de informações. São muitos detalhes que podem demandar um longo tempo de levantamento e produção técnica. O custo pode ser bem alto para os objetivos pretendidos, mas há informações importantes para a visão mais completa da cadeia de valor e dos condicionantes – restrições e potencialidades – do seu desenvolvimento e competitividade:

1. O diagnóstico deve: a) conter uma **análise do território**, dando destaque, evidentemente, à atividade produtiva que se vai trabalhar, pois o seu desempenho presente (e futuro) – crescimento e competitividade – depende das condições gerais (econômicas, sociais, ambientais e

institucionais) do território; b) fazer uma contextualização da atividade produtiva com uma análise geral da realidade social, econômica e ambiental do território (município ou municípios para ter base de dados secundários) a fim de situar melhor a cadeia de valor.

2. Deve-se descrever a **cadeia de valor** da atividade (fluxograma específico e concreto), explicitando o encadeamento produtivo – a jusante, com agregação de valor, e a montante (matérias-primas) –, o sistema de distribuição e comercialização e as atividades correlatas e complementares do ambiente de inovação. O diagnóstico de Querência do Norte não explorou adequadamente a agregação de valor e o encadeamento e a montante.

3. Elaboração de **análise simplificada dos cenários (futuro) do ambiente de negócios**, como base para identificação das oportunidades e das ameaças do território e da atividade produtiva, especialmente os movimentos prováveis dos mercados.

2.6. Formatação do Plano de Negócios

O DRS deveria evitar uma ambivalência do plano de negócios que fica latente (não explícita) nos documentos. Não se trata de um plano de desenvolvimento do território, mas procura abranger todos os segmentos que influenciam o desempenho da atividade produtiva (econômicos, sociais e recursos naturais) e as dimensões nas quais provoca impacto.

A mesma referência ao formulário apresentada no item anterior (diagnóstico) se aplica à fase de formatação do plano de negócios. Além disso, soam bastante pertinentes os seguintes comentários:

1. O plano de negócios deve ter uma **visão estratégica** (de longo prazo) que explicita – de forma direta – os grandes eixos de desenvolvimento, detalhados em projetos, a definir a direção central das iniciativas e das ações.

2. É necessário definir os **objetivos** e as **metas globais** que tratam das grandes mudanças desejadas no território e na atividade produtiva. Essa formulação é importante porque se pode trabalhar sem conexão direta e simples de cada ação a cada objetivo, em várias situações, pois uma ação pode contribuir para mais de um objetivo (e meta); e mais de uma ação pode viabilizar um mesmo objetivo (meta)²¹.

²¹ Nos casos em que uma ação contribua para mais de um objetivo, o DRS opta por aquele cujo objetivo “tenha maior aderência” ou aquele “que tenha maior impacto nas metas a serem alcançadas” (UNIVERSIDADE CORPORATIVA BANCO DO BRASIL, sem data, p. 51).

3. Os **projetos** que detalham e operacionalizam a estratégia (eixos de desenvolvimento), utilizando uma Matriz 5W2H, precisam ser descritos e explicitar os objetivos e as metas específicas do mesmo, bem como outras informações pertinentes (o quê; quando; por quê; como; onde; quem; quanto custa). Além dessas informações, deve-se acrescentar uma coluna em que sejam expressos os **resultados finalísticos** que se espera alcançar (no sistema em que se está atuando), com **indicadores** que permitem a sua medição, viabilizando o monitoramento. Os projetos podem ser organizados em três grupos diferenciados:

- a) ações **diretas na cadeia de valor** para seu encadeamento, agregação de valor, melhoria da produtividade, inovação e respeito ao meio ambiente;
- b) ações no **ambiente de inovação** que promovem a competitividade sistêmica da atividade como infra-estrutura econômica, apoio tecnológico, capacitação de mão-de-obra, financiamento, etc.;
- c) ações nas **dimensões ambientais e sociais** do município para moderar (ou eliminar) os eventuais impactos negativos do aumento da produção e da produtividade da cadeia de valor e ampliar os efeitos positivos na sociedade.

4. Deve-se definir a **hierarquia de prioridades** dos projetos, identificando onde concentrar as ações e por onde iniciar a implementação e a negociação de recursos e de parcerias. Dessa forma, em vez de separar ações de curto, médio ou longo prazo – que expressam mais o prazo de maturação dos resultados do que o efetivo início da implementação – o plano de negócios destacaria os **projetos de mais alta prioridade** para concentrar os esforços dos parceiros. Para tanto, utilizaria uma matriz com **multicritérios** para orientar a discussão e a análise das “prioridades”, podendo incluir a “urgência” dos problemas a enfrentar como um dos critérios de seleção.

3. GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em relação aos aspectos gerenciais da estratégia DRS, existem dois elementos que chamam a atenção: em primeiro lugar, é importante considerar um *trade-off* entre a amplitude e a abrangência da atuação e a qualidade e os resultados do trabalho. O DRS está atuando em muitas frentes de trabalho com uma grande velocidade que reflete o engajamento e a ousadia das metas do Banco do Brasil, especialmente da gerência e dos técnicos do DRS. Entretanto, com quadros limitados e contando, na ponta, com apenas

um técnico em cada agência, a amplitude do trabalho e a abrangência nacional podem atrapalhar a qualidade dos planos de negócios e enfraquecer a estratégia²².

O Plano de Negócios de Querência do Norte impressiona pelo detalhamento e pela riqueza de informações e de dados. O excesso de informação demanda muitas horas de trabalho para um técnico. Também o trabalho no campo tem suas complicações e é bem extenso para ser conduzido por um único técnico. Assim, melhor alternativa pode ser concentrar as atividades em um conjunto menor de agências e de territórios para assegurar um impacto transformador relevante que fortaleça a estratégia do DRS, aumentando o número de técnicos no campo e reforçando-lhes a capacitação – com técnicas de negociação – os conceitos e as metodologias.

Existe, ainda, a possibilidade de o problema se agravar e comprometer a qualidade do plano de negócios, caso a gerência do DRS e os técnicos das agências continuem submetidos aos mesmos critérios de metas do Banco, com visão de curto prazo e orientada para operações de crédito, incompatível com a abrangência do planejamento e o ritmo de andamento dos planos.

Além das situações já descritas, existe a burocratização dos procedimentos (dos planos de negócios) que passam por vários estágios de análise (análise técnica, análise de risco, etc.) antes da aprovação. Além de poder atrasar o andamento e implementação do Plano, embora a gerência do DRS tenha informado que a aprovação seja bastante rápida, a sistemática de planejamento parece desconsiderar que as outras instituições parceiras podem também demandar procedimento semelhante para a *concertação*, o que ampliaria mais ainda os prazos de conclusão do plano. O formulário de elaboração do plano de negócios indica que as regras de aprovação não são aplicáveis aos parceiros externos ao Banco, mas é possível inferir a intenção de essas instituições parceiras submeterem o plano também a uma análise interna.

No que se refere à gestão do plano de negócios no território, a metodologia DRS não prevê a formação de nenhuma instância local para coordenar a implementação e a avaliação e monitoramento das ações. Além disso, concentra o procedimento de gestão na própria agência do Banco do Brasil. Quase todos os planos de desenvolvimento local orientam o processo metodológico de modo a deixar no território uma instituição – formal ou informal – como uma estrutura que deve coordenar as diversas instituições e projetos e dar continuidade ao processo participativo na implantação articulada e complementar das ações e de avaliação do andamento e dos resultados. Parece muito fluída a forma de gestão dos planos de negócios, mas altamente concentrada no Banco do Brasil. Além disso, faltam mecanismos organizacionais e participativos no território e no desenvolvimento das atividades produtivas.

²² Convém lembrar que alguns técnicos da gerência do DRS entendem que houve resistência de parte dos funcionários do Banco do Brasil para adotar a concepção de desenvolvimento sustentável no seu trabalho, mesmo porque, como afirmam, trata-se de uma mudança de cultura que lenta e eventualmente polêmica.

As experiências participativas locais levam a um excesso de órgãos (conselho, fóruns, etc.), no território, para gerenciar muitos projetos que se duplicam e, por vezes, se confrontam. É um paradoxo que termina por desmoralizar os mecanismos de gestão social. Contudo, essa dificuldade não pode justificar a ausência de uma instância de gestão local do DRS nos territórios. Para melhorar a eficácia dos projetos locais e contribuir para o *empoderamento* da sociedade é importante pensar na criação de dois tipos de organização:

1. **Instância organizacional de participação** dos atores sociais e de agentes públicos (parceiros) na gestão compartilhada do plano de negócios (fórum, conselho, etc.) para negociação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações e conseqüentes resultados. Capacitar os atores, ensinando-os a gerenciar os projetos, é a forma mais adequada de prepará-los para assumirem o plano de negócios no futuro. No território que já tiver alguma forma local de organização, é preferível fortalecer e utilizar a estrutura consolidada existente em vez de criar novos conselhos.

2. **Unidade técnico-gerencial** com algumas das instituições públicas envolvidas (pode ser mesmo a agência do Banco do Brasil e/ou pessoal técnico de prefeituras) para coordenação e operacionalização da execução do plano de negócios, informando a instância organizacional de participação. Com isso, o Banco do Brasil compartilharia a responsabilidade gerencial e de coordenação do plano de negócio, podendo contar com uma instância técnica para assegurar a eficácia na implementação do plano.

1. ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO DRS

1.1. Visão Geral do Processo

O processo de implantação da estratégia de DRS obedece à lógica da atividade produtiva predominante na região de intervenção escolhida para desenvolvimento da proposta. O Banco do Brasil aproveita o conhecimento acumulado e sistematizado sobre as regiões, por meio de sua rede de agências espalhada por quase todo o estado, bem como os estudos existentes nas instituições locais e estaduais para definir as atividades produtivas mais significativas e que envolvam um número expressivo de produtores familiares.

A atuação do Banco do Brasil acontece de duas formas: uma como protagonista e animador, muitas vezes em regiões e municípios onde é a instituição com maior representatividade e capacidade de aglutinar os atores responsáveis pelos processos de desenvolvimento; a outra como coadjuvante, reforçando a atuação de programas em andamento, tornando-se parceiro ativo e imprescindível para a viabilidade econômica e social do projeto.

Como parceiro de iniciativas em implementação, a dinâmica observada na execução do DRS é a sua incorporação nas cadeias produtivas definidas como prioridades pelos governos estaduais ou outras entidades que atuam nas regiões selecionadas. Assim, o DRS se apresenta como *potencializador* de programas e de projetos e atua em processos de desenvolvimento deflagrados por outros atores institucionais.

Nas duas dinâmicas desenvolvidas, observa-se que o foco central de sua atuação está na *concertação* de parceiros que podem se inserir na construção do DRS. O processo de implementação é constituído por etapas que vão da construção do diagnóstico da atividade selecionada – contemplando a análise das variáveis sociais, ambientais, culturais e econômicas que influenciam no desempenho da cadeia produtiva selecionada – à implementação das ações planejadas.

1.2. Foco na Cadeia Produtiva

A estratégia de DRS do Banco do Brasil aparece no cenário das políticas de desenvolvimento regional como uma âncora para apoiar a variável econômica das discussões que envolvem a temática do desenvolvimento sustentável. Essa variável se apresenta com muita fragilidade nas propostas até então em andamento no Brasil.

Entre as diversas questões que orbitam a temática do desenvolvimento regional, o acesso ao crédito sempre se apresentou como um *dificultador* na implementação dos

planos de desenvolvimento, principalmente nos territórios com indicadores sociais mais críticos e nas regiões que apresentam indícios de decadência econômica e social.

Pela natureza financeira da instituição, o Banco do Brasil direcionou a estratégia de DRS vinculando-a as atividades produtivas identificadas nas regiões. Seu objetivo tem sido estimular negócios que possam promover a inclusão social das famílias de baixa renda, com foco para os beneficiários do Programa Bolsa Família.

A atuação do Banco nesta seara insere-o no espaço das instituições – em contexto nacional – voltadas para o desenvolvimento regional e para a formulação e aplicação de políticas públicas que estimulam a dinâmica social e econômica das regiões deprimidas do País. Com esta postura, o Banco assume o papel de banco de desenvolvimento.

O foco na atividade produtiva, sem dúvida, constitui uma estratégia que pode levar aos objetivos definidos pelo Banco. Populações excluídas da dinâmica bancária passam a ser potenciais clientes, a partir da nova estratégia adotada. Além disso, o Banco do Brasil se insere no cenário com a vantagem do acesso às informações e às experiências já implementadas e sistematizadas por diversos atores institucionais que atuam ou atuaram na área.

Atuar exclusivamente no âmbito da atividade produtiva pode levar a riscos. Um deles é aumentar a possibilidade de equívoco na escolha da atividade e atuar em cadeias que ampliam os processos de exclusão social das regiões beneficiadas. Pode, inclusive, haver um descuido com relação aos impactos ambientais das atividades. Para minimizar tais riscos, o Banco promove um aperfeiçoamento na sua metodologia de modo a ampliar seus espaços de atuação e buscar a construção de mecanismos de comprometimento dos parceiros responsáveis para áreas que fogem ao seu universo de especialização.

Sérgio Buarque, no seu relatório de março de 2007, destaca que a diferença entre desenvolvimento sustentável e atividade produtiva ou negócio, mesmo que sustentável, é que “o desenvolvimento sustentável é o resultado do efeito combinado da dinâmica, da estrutura econômica, das relações sociais e da interação entre as atividades econômicas e o ambiente natural, mediada pela tecnologia”. “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, todos os componentes do sistema econômico e social, incluindo as atividades produtivas e as empresas, devem contribuir, de alguma forma, para o equilíbrio do tripé (social; ambiental e econômico). Mas o fundamental é o resultado da interação entre as dimensões, não o desempenho de cada uma delas isoladamente” (SÉRGIO BUARQUE – Relatório IICA/FBB, 2007).

Portanto, o que o DRS denomina de negócio sustentável é uma parte da totalidade do sistema complexo que constitui um território. É preciso atenção para que a visão dos parceiros que atuam nas demais dimensões esteja sempre agregada à atuação do Banco nas regiões, para que os princípios do desenvolvimento sustentável sejam mantidos e surtam os efeitos desejados.

Quando o Banco foca apenas na atividade produtiva ele precisa estar atento para não ampliar a possibilidade de frustração na implementação dos planos de negócios e comprometer a sustentabilidade do processo. Para isso, deve investir na formação dos seus quadros técnicos, uma vez que foram formados para atuar em processos financeiros tradicionais, tendendo a uma visão do DRS restrita a mais uma área de ampliação dos negócios e também um meio para o alcance das metas estabelecidas pelo Banco. Tal postura corre o risco de reduzir a estratégia, centrando-a apenas no desenvolvimento da cadeia produtiva e fragilizando o envolvimento dos atores sociais que atuam nas demais dimensões do desenvolvimento sustentável.

Para Buarque, “a sustentabilidade do processo de desenvolvimento deve ser sempre agregada e multidisciplinar, resultante da interação das dimensões, não cabendo a aplicação do conceito de sustentabilidade a cada uma das dimensões do sistema complexo”. Essa análise reforça a necessidade de concentração de esforços na articulação de parcerias que complementam a atuação do Banco nos territórios e provocam a sinergia necessária para deflagrar processos sustentáveis de mudanças sociais e econômicas, empoderando a população e as instituições locais.

Uma questão se apresenta neste processo: que estratégia pode apoiar o Banco, enquanto instituição financeira organizada em metas e lucros, para avançar na construção do desenvolvimento regional sustentável? É um desafio lançado ao Banco do Brasil que tem como missão – entre outras – promover o desenvolvimento socioeconômico da sociedade brasileira.

Esta reflexão leva a busca de convergência entre a possibilidade de atuação como agente de desenvolvimento e promoção social e agente financeiro, inserido em um mercado com dinâmicas próprias e metas específicas para a sua manutenção. Na busca deste equilíbrio, reside a essencial atuação do DRS como estratégia de desenvolvimento e de inclusão social: o Banco do Brasil se abre para populações excluídas que não viam a menor possibilidade de serem tratadas como clientes.

1.3. Elaboração dos DPNs

Seguindo a lógica da atividade produtiva como vetor da ação de desenvolvimento sustentável, a elaboração dos planos de negócios é marcada pela orientação da atividade produtiva selecionada. As informações contidas nos DPNs, dependendo do nível de articulação com parceiros, podem se apresentar restritas as questões econômicas. Informações sobre as dimensões ambientais, sociais e culturais aparecem de forma superficial devido à lacuna de capital social com formação para realizar as análises que tais dimensões exigem.

Em geral, o processo de elaboração dos DPNs é orientado por atividades participativas que envolvem os parceiros locais e estaduais direta ou indiretamente

relacionados à atividade selecionada ou ao público beneficiário indicado. No entanto, a fragilidade das instituições locais acaba deixando o processo sob a responsabilidade de um grupo reduzido de parceiros, tornando a elaboração do diagnóstico quase que totalmente atribuída ao Banco do Brasil no âmbito da superintendência e das agências locais das regiões selecionadas para a implementação do DRS.

A limitação na formatação do diagnóstico pode levar a uma análise unilateral das atividades produtivas, com visão reduzida das causas dos problemas. Com isso, corre-se o risco de escolha de uma cadeia produtiva com baixa capacidade de inclusão do público-alvo do DRS: as famílias assistidas pelo Programa Bolsa Família. Pode levar também à exclusão de atividades consideradas “marginais” ou pouco conhecidas nas regiões, mas que apresentam grande potencial de desenvolvimento junto às famílias de baixa renda. Por isso, os DPNs precisam ser revisados e ajustados de acordo com a execução das atividades.

Para sanar esta lacuna, as superintendências e as agências locais precisam ampliar sua capacidade de articulação com os parceiros que detêm *expertise* para elaboração e análise das informações complementares que darão o norte sustentável às propostas formuladas.

1.4. Construção das Parcerias e Execução dos Planos de Negócio

A construção de parcerias é o principal instrumento de fortalecimento da estratégia de DRS. É a ferramenta de ampliação das ações e de consolidação da sustentabilidade dentro de uma expectativa de interação das dimensões. Nesta lógica, os parceiros complementam as lacunas das áreas onde o Banco não possui *expertise*.

É preciso ressaltar que o Banco tem que enfrentar um problema externo a sua governabilidade. Na prática, os estados, municípios, organizações da sociedade civil e empresas privadas presentes nas regiões em que predominam indicadores socioeconômicos baixos, com tendência de declínio econômico e dependência das transferências públicas, em sua maioria, apresentam fragilidade de elaboração e execução de propostas de desenvolvimento sustentável. O quadro destacado leva à construção de parcerias fragilizadas e com baixo poder de decisão. É neste universo que o DRS se apresenta como protagonista e como animador das forças locais para implementação de processos de mudanças.

Foi possível observar que os espaços institucionais locais existentes nessas citadas regiões são marcados por baixa capacidade de resolução dos problemas, dependência de recursos oriundos de instituições externas, participação de representantes institucionais sem poder de decisão, precariedade no nível de compromisso com a execução das ações planejadas e, inclusive, alto grau de ingerência política nas definições de uso dos recursos disponíveis (beneficiários ou prioridades).

Tal cenário é predominante tanto no Piauí quanto no Maranhão. Nesses estados, municípios e regiões dependem quase que exclusivamente das transferências públicas. São poucos os municípios com geração de recursos próprios significantes. Foi observado que a execução efetiva dos planos de negócio, nessas regiões, depende da capacidade de recursos e de operacionalização dos parceiros. Como a interdependência das ações é de alto grau em processos de desenvolvimento sustentável, os planos de negócio apresentam execução parcial. Em alguns casos, são implementadas as atividades que são de responsabilidade do próprio Banco e/ou da Fundação Banco do Brasil.

Entre as instituições parceiras, deve dar especial atenção ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O Sebrae é um parceiro que assume um número significativo de atividades e as executa. Normalmente são ações vinculadas à capacitação, gestão dos empreendimentos coletivos e estudos específicos sobre as cadeias produtivas selecionadas. Desenvolve, ainda, trabalhos de organização dos beneficiários que culminam, muitas vezes, com criação de associações e de cooperativas.

Embora o processo de articulação de parcerias venha sendo construído desde o início das atividades, notadamente na fase de sensibilização, com a negociação de compromisso dos agentes públicos para a implementação das ações e pactuação das responsabilidades, é preciso destacar que a *concertação* precisa ser trabalhada de modo a estabelecer compromissos formais aprovados pelas instituições parceiras em torno das prioridades das ações previstas nos planos de negócios. É um nível de formalização que se apresenta ainda bastante incipiente nas experiências do Piauí e do Maranhão, onde a informalidade dos acordos predomina nos processos de pactuação.

Segundo Sérgio Buarque, “a concertação deve incluir a definição de alguma forma de organização (fórum, conselho, unidade técnica, coordenação) para a implementação e o monitoramento do plano de negócios, incluindo a negociação de fontes complementares de recursos. As agências do Banco do Brasil devem, evidentemente, estar presentes na condução e execução do plano, porém, é possível perceber, nos dois estados, a necessidade de estruturação de um sistema de gestão mais amplo que permita partilhar melhor as responsabilidades e, principalmente, preparar a sociedade para assumir, no futuro, a condução do processo de desenvolvimento local, particularmente da cadeia de valor”.

2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

2.1. Fortalecimento da Concepção de Desenvolvimento Sustentável e Territórios de Desenvolvimento

O trabalho realizado permitiu a revisão da abordagem centrada na definição do DRS. As atividades produtivas foram o principal critério adotado. O desenvolvimento das ações pautou-se no levantamento de informações e de dados sobre a forma como os estados beneficiados tratavam as questões relacionadas à territorialidade. Buscou-se

construir convergência entre as ações do DRS e os planos e projetos previstos para os territórios estabelecidos pelos governos do Piauí e do Maranhão.

Com este procedimento, no Piauí, as ações passaram a ser orientadas pelo Plano de Ações Integradas para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Parnaíba (Planap), que dividiu o estado em 11 (onze) territórios de desenvolvimento e com planos elaborados de forma participativa. O DRS, então, se orientou pelas atividades produtivas priorizadas nos territórios e pelos projetos específicos para as atividades produtivas das regiões.

No Maranhão, o processo foi semelhante, pois o estado estava focado na política de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e, neste intuito, fortalecia os territórios selecionados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Assim, o DRS concentrou suas ações nas regiões selecionadas, destacando sua atuação para reforçar a capacidade de articulação das comunidades quilombolas.

Outra particularidade (e inovação) no Maranhão foi o aproveitamento do processo de organização pré-existente das mulheres quebradeiras de coco babaçu. A equipe de DRS identificou, neste grupo, a oportunidade de potencializar uma organização forte e com uma identidade cultural bastante definida. Criou-se, sob a influência deste universo favorável, o *DRS Mulher*, centrado não apenas em uma única atividade produtiva, mas, sobretudo, nas diversas atividades complementares que o grupo já desenvolvia. Como resultado, a elaboração de propostas inseridas na realidade dos territórios e a concentração do trabalho em regiões priorizadas pelos estados para implementação de políticas de inclusão social, ampliando a capacidade de atendimento das populações excluídas.

Neste direcionamento, foram elaboradas o Programa de Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura do Piauí, o Plano de Expansão da Cajucultura e da Apicultura e a estratégia de ampliação da piscicultura. Foram também mapeadas as áreas de maior incidência de artesanato e de expansão da apicultura. Com essas prioridades, foram traçadas as metas e as atividades de expansão e de qualificação do DRS para 2008 nos dois estados.

No Maranhão, destacou-se o realinhamento do DRS das comunidades quilombolas, incorporando uma abordagem diversificada da produção, gerando um novo DRS vinculado à etnia, denominado DRS/Quilombola, localizado no município de Itapecuru-Mirim que, mesmo tendo como eixo produtivo a *mandiocultura*, envolve ações nas diversas dimensões do desenvolvimento sustentável.

A proposta implementada junto ao Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais e Quebradeiras de Coco Babaçu, também sediado no município de Itapecuru-Mirim, mas com área de jurisdição que se estende a mais 10 (dez) municípios da região, constituiu-se

em ação destinada a apoiar as iniciativas de geração de trabalho e renda que as quebradeiras de coco babaçu já vêm executando há mais de 12 anos.

2.2. Concertação

A articulação de parcerias é um ponto central na estratégia de desenvolvimento regional do Banco do Brasil. O trabalho realizado concentrou-se no fortalecimento conceitual das equipes das superintendências para compreender a essência do processo de construção e de articulação de parcerias.

Foram analisadas, no dia-a-dia do trabalho das equipes, questões como: conjuntura política, interesses específicos de cada parceiro, relações de poder que se estabelecem dentro dos fóruns e comitês, capacidade de compartilhar projetos e resultados e capacidade de assumir as responsabilidades com os compromissos definidos no processo de construção das propostas, entre outros aspectos inerentes ao tema.

Outra ação ocorreu na orientação para (re)estruturação dos comitês gestores estaduais e formação de grupos locais nos municípios e regiões que apresentavam uma maior concentração de DRSs de uma mesma atividade produtiva, já direcionando a atuação para a visão das atividades dentro de uma abordagem territorial.

Apesar das deficiências apresentadas pelas organizações, no que se refere à concretização dos compromissos assumidos, a ação neste campo contribuiu para promover uma mobilização mais efetiva das instituições. Buscou-se reforçar a participação em fóruns e em comitês de membros com poder de decisão, sempre na tentativa de facilitar a implementação das propostas elaboradas.

Foram articuladas secretarias estaduais e municipais, universidades, igrejas, institutos de pesquisa e extensão rural, o Sebrae estadual e o regional, ONGs e outras instituições identificadas como parceiros importantes para o gerenciamento, implementação e consolidação da proposta.

Esta ação permitiu unir Governo estadual e federal que estavam atuando separadamente em diversas regiões dos estados beneficiados. Caso significativo é o do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que atua em vários territórios dos estados do Piauí e do Maranhão e não estava articulado dentro dos espaços institucionais do DRS.

Os gerentes das agências também foram sensibilizados para fortalecer as parcerias locais e buscar parceiros para a participação nas diversas etapas da estratégia. Em algumas regiões, foram contatados e convidados a acompanhar as visitas aos beneficiários – atividade se configurou numa capacitação em processo: eles recebiam reforço com relação aos conceitos de desenvolvimento sustentável e eram estimulados a organizar os fóruns ou grupos locais para apoiar a implementação do DRS. Houve um forte estímulo, inclusive, na definição do funcionário da agência do Banco que realizaria

tal missão e, como conseqüência, o escolhido passou a atuar com prioridade no acompanhamento das atividades relacionadas ao DRS de sua região.

Este processo gerou a criação de estruturas estaduais que se responsabilizaram pela operacionalização dos projetos articulados com a estratégia de DRS. Exemplo deste resultado foi a criação da figura do gerente de projetos estratégicos no Estado do Piauí, que definiu um técnico da área para gerenciar o programa de ovinocaprinocultura, elaborado no decorrer deste trabalho. É evidente que o objetivo deste gerente é articulador as políticas públicas, identificando as possibilidades de acesso aos recursos necessários para implementação das propostas. Mas o fato de existir, no estado, uma equipe exclusivamente dedicada a este objetivo já representa um avanço dentro da estrutura existente.

Outro aspecto importante na experiência de estruturação de uma gerência estadual para conduzir um projeto estratégico do DRS é a articulação mais efetiva de parceiros, uma vez que seu principal instrumento de execução da proposta é a busca de parcerias e a condução da mesma dentro de um objetivo comum.

2.3. Ajustes nos DPNs

No que se refere aos ajustes nos DPNs foi possível analisar os formulários utilizados pelas equipes de DRS para elaboração do diagnóstico e do plano de negócio. Identificou-se que as informações contidas nos documentos estavam sendo trabalhadas mecanicamente, sem a devida análise de sua utilidade para a construção das propostas. Apesar de o sistema solicitar uma solução para cada problema encontrado, as sugestões foram apresentadas de forma imediata, sem muita reflexão e, em muitos casos, se repetiam em todo DRS da superintendência.

O preenchimento dos formulários era feito de forma a cumprir uma meta estabelecida, mas as informações estavam distantes de possuir sintonia com a realidade dos grupos de beneficiários e de apresentarem identidade com estratégias de desenvolvimento construídas para os territórios trabalhados. As equipes perceberam o problema e buscaram solução.

Os técnicos do DRS passaram a analisar o objetivo da informação solicitada e a importância de se trabalhar esta informação de forma que ela expressasse a realidade local. Utilizaram os dados levantados e as propostas já existentes com vistas à formatação do DPN, principalmente, como envolvimento e responsabilização dos parceiros que detêm conhecimento sobre as áreas estratégicas contidas no documento.

Outro ponto a destacar, embora não implantado no Piauí e no Maranhão, é a elaboração de DRS integrado, ou seja, basta um diagnóstico sobre uma determinada região que está relacionada com uma cadeia produtiva. O que precisa mudar são as ações que podem variar de município para município, de acordo com o estágio de

desenvolvimento da atividade em cada um. Dessa forma, o projeto da cajucultura para o território do Vale do Rio Guaribas, por exemplo, tem um único diagnóstico da situação social, econômica e ambiental da região, mas, como no território tem várias agências, e os produtores se encontram em estágios diferentes, existem ações específicas em diversas áreas do mesmo território, envolvendo a mesma cadeia produtiva.

Este procedimento dinamiza a produção da própria equipe de DRS e ajuda a consolidar a visão de território. Na base, a abordagem territorial, unida à identificação de produtores num menor estágio de produção, ajuda na construção de organização dos produtores e da base produtiva.

2.4. Capacitação dos Técnicos e dos Atores Locais

A proposta de cooperação técnica firmada entre o IICA e FBB foi pautada por uma abordagem pedagógica que deveria estar presente em todas as etapas das atividades previstas. Entendia-se a atuação no aperfeiçoamento da estratégia de DRS como uma ação de capacitação em processo.

A introdução de um consultor externo, com experiência em outras formas de abordagens e instituições, consistiu numa estratégia formulada para levar às equipes de DRS conhecimento e vivências diferenciadas das adquiridas pelos funcionários do Banco.

A expectativa pautada na troca constante de informações e pontos de vista diferenciados se constituiu num processo de capacitação por si só. Além disso, o consultor atuou com um olhar crítico sobre a atuação das equipes de DRS. Por outro lado, a inexperiência dos consultores – com os processos lineares e rígidos de uma instituição financeira – tornou-se um desafio a construir saídas para os problemas encontrados, considerando a realidade da instituição e a necessidade de atingir metas (financeiras) e equilibrá-las com a qualidade necessária para um programa de desenvolvimento regional sustentável.

De forma mais concreta, foram realizados debates internos, com as equipes de DRS, sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, alianças estratégicas, mobilização social de atores locais e elaboração de planejamento participativo. Projetos específicos foram elaborados pelos consultores e funcionários do Banco.

1. LIÇÕES APRENDIDAS

1.1. Concepções de Desenvolvimento Regional Sustentável: As Possibilidades de Aplicação pelo BB na Execução do DRS

Todo o processo de implementação da estratégia de DRS do Banco do Brasil é marcado pela característica de interdependência que cada etapa tem da outra. Dividir processos de desenvolvimento em fases ou etapas é apenas um exercício didático pedagógico para facilitar a capacitação dos atores envolvidos.

Esta tese é reforçada ao se analisar as lacunas identificadas no processo: o foco na atividade produtiva leva a lacunas no diagnóstico no que se refere às questões sociais, ambientais entre outras. O direcionamento na articulação de parceiros na esfera pública fragiliza o processo de participação dos beneficiários. A ausência massiva dos beneficiários dificulta o processo de implementação. Assim, é possível relacionar uma série de interdependências que são as bases intrínsecas do desenvolvimento sustentável.

Sabe-se que a fragmentação dos projetos pode levar a construções parciais e provocar ações pontuais, sem planejamento estratégico de curto, médio ou longo prazo. Provocar as mudanças estruturais necessárias para gerar a sustentabilidade dos processos pode ser uma ação incapaz. Normalmente, iniciativas momentâneas são abandonadas com o tempo e deixam uma série de problemas para os que seriam “beneficiários”.

Na verdade, nunca foi fácil exercitar o “tal” desenvolvimento sustentável, principalmente (situação ainda mais crítica) em um País onde o planejamento foi abandonado por décadas. Não é apenas uma questão de foco nos problemas ambientais; o que está em jogo é a capacidade de tomar decisões e fazer escolhas que possam refletir uma melhor qualidade de vida para a maioria da população de um determinado território e garantir essa qualidade para as gerações futuras. Isso tem implicações políticas e ideológicas tamanhas. Requer mudança de comportamento, a iniciar dos gestores públicos nos diversos níveis. Fazer com que uma instituição financeira, com formação cartesiana, diretamente voltada para resultados, e que levou 200 anos formando seus quadros nesta direção, pare e atente para essas relações é um esforço monumental.

Dizer também que o Banco do Brasil vai minimizar sua história e se voltar para este universo, correndo os riscos de obter os resultados no espaço de tempo que o processo de desenvolvimento sustentável necessita, é um equívoco. Aqui – nesta dialética – reside o grande desafio do chamado DRS: fazer com que o Banco do Brasil direcione seu foco para este universo, de fundamental importância para o futuro da humanidade, sem abandonar sua trajetória.

O desenvolvimento sustentável não está iniciando agora nem no Brasil, nem no mundo. É possível verificar – ao estudar propostas, protocolos assinados e acordos fechados, à luz da grandeza deste objetivo – quão pouco a humanidade avançou em termos concretos. No discurso, há avanços enormes. É possível arriscar dizer que a quase totalidade da população mundial (99%) se preocupa com o meio ambiente e com as questões sociais advindas da pobreza e da concentração de renda, mas, seguramente, menos, bem menos de 50% fazem alguma coisa concreta para mudar a realidade atual.

Refletir sobre a assertiva anterior serve para ajudar a ver o tamanho do esforço do Banco: trata-se de uma instituição que ousou “fazer DRS²³” da forma como foi possível conceber, sem experiência e com uma equipe sem os conhecimentos necessários para implementar a proposta. Contudo, vislumbrou a importância deste processo para sua trajetória e para reforçar o esforço de inclusão social que o País estava empreendendo. Assim, o Banco: a) iniciou sua caminhada nos meandros do desenvolvimento sustentável; b) capacitou equipes; c) implantou estratégias; d) corrigiu os rumos do processo.

É inquestionável que o DRS é passível de identificação de lacunas – diretamente vinculadas aos aspectos que fundamentam as questões de sustentabilidade e de abordagem regional – que precisam ser preenchidas. Mas é preciso fazer esta análise a luz da lógica histórica da instituição. Só assim é possível avançar na proposta, considerando a realidade do Banco e a dificuldade de mudança radical e abrupta em sua trajetória profissional.

Pode-se dizer que uma abordagem fragmentada e centrada em ações compensatórias não levará à mobilização social necessária, nem será eficaz no combate à pobreza e à inclusão social das famílias assistidas pelo programa. Por isso, o DRS precisa primar pela abordagem territorial, direcionada para o fortalecimento das identidades culturais, construindo estratégias contextualizadas com a realidade local, de forma participativa, e com estratégias de médio e de longo prazo.

Nenhuma instituição por si só é capaz de deflagrar e manter iniciativas de desenvolvimento sustentável. A articulação de parcerias e a ação cooperativa das instituições constituem a essência para a construção de uma base sólida às mudanças. Pela própria natureza financeira, o Banco do Brasil não tem a multiplicidade necessária para conduzir isoladamente um processo como a estratégia de DRS. A vantagem do Banco para atuar nesta área é a capilaridade proporcionada pelas tantas agências espalhadas nos mais remotos municípios e pela credibilidade da imagem institucional, detentora de uma imensa capacidade de mobilização das forças necessárias para deflagrar processos de desenvolvimento.

Fato é que o Banco do Brasil precisa aprimorar os mecanismos de análise global do DRS para formulação de estratégias que levem à concretização das propostas

²³ Expressão usada pelas equipes de DRS.

construídas, de maneira a comprometer e a responsabilizar instituições outras, responsáveis pelas atividades complementares que darão sustentabilidade ao processo.

Atualmente, o Banco encontra-se em fase de transição, em que é preciso correr para atingir metas estabelecidas e, ao mesmo tempo, melhorar e qualificar os processos de DRS em andamento. Buscar o fortalecimento da abordagem regional e territorial e o estímulo à elaboração de projetos conjuntos nas suas redes de agências tem sido um dos objetivos. Forma-se, assim, uma ponte com as comunidades locais, criando sinergia para a construção de projetos coletivos fundamentados numa identidade comum.

A abordagem de uma ferramenta já existente no Banco (a rede de agências) fortalece a aproximação com as comunidades locais e tem identificação territorial, mesmo que o fio condutor deste processo seja a atividade produtiva. Assim, identificar grupos pertencentes a um mesmo universo territorial é interessante, pois, convivem com realidades semelhantes.

É preciso ainda resguardar e respeitar as especificidades dos grupos que compõem o universo de atuação do DRS. Tratar todos os beneficiários como iguais é correr o risco de cometer danos aos produtores envolvidos. Para tanto, a rede de agências assume um papel fundamental no reconhecimento das particularidades, auxiliando na construção de propostas integradas regionalmente, mas com características próprias para atender a realidade dos municípios ou das comunidades contempladas.

1.2. Aperfeiçoar os Mecanismos de Comprometimento com as Ações Planejadas

Analisar os aspectos complementares das instituições é um exercício simples em tempos de discurso de participação, adensamento das políticas públicas, articulações institucionais e complementaridade. Fazer tudo isso acontecer tem sido o grande desafio dos programas e dos projetos que objetivam trabalhar com desenvolvimento sustentável.

O DRS elaborado pelo Banco do Brasil não está sozinho: passa por similares dificuldades já trilhadas por tantas outras instituições. Fica a indagação: o que fazer para que as instituições cumpram as responsabilidades que elas assumem nos processos de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável? Parece ser a mais difícil das respostas. Cem entre cem publicações que abordam o tema analisam este aspecto como sendo uma recomendação para que os processos sejam concretizados. Até no âmbito ministerial foi criada uma comissão para planejamento e execução de ações conjuntas.

A nova tentativa do atual Governo brasileiro foi a criação dos territórios de cidadania. Pretende-se com isso articular ações concentradas em regiões que apresentam baixos indicadores e dificuldade em deflagrar processos de desenvolvimento.

O mecanismo de assinatura de termos de responsabilidade e semelhantes parece não funcionar. Impressionam as cerimônias concorridíssimas de assinaturas de termos de compromisso, de cooperação e outros e, no dia seguinte, nada do que foi acordado avança. As instituições não possuem corpo técnico nem mecanismos operacionais para agilizar a execução das ações originárias dos processos participativos.

Os exemplos mais concretos de avanço são os orçamentos participativos de algumas cidades brasileiras, onde a população delibera sobre um percentual do orçamento público, ainda que muito pequeno. Fora isso, existe uma dependência imensa das transferências públicas e de recursos que são “carimbados” por meio de processos de negociação política.

Iniciativas recentes de planejamento territorial são os *territórios rurais* do MDA/SDT. No caso específico, há um processo de negociação para a aplicação dos recursos do *Pronaf infra-estrutura*. Os representantes dos territórios planejam de forma conjunta e os estados e municípios recebem os recursos e se comprometem com a aplicação nas ações planejadas. Com uma estrutura de apoio à organização e à capacitação dos atores locais, a iniciativa apresenta resultados positivos na maioria dos estados. Trata-se de um processo que conta com forte presença do Governo Federal por intermédio de articuladores territoriais que atuam para garantir a aplicação dos recursos nos planos elaborados e fortalecer a participação dos representantes locais.

Iniciativa semelhante precisa ser estabelecida para fazer fluir a execução dos planos de negócio, principalmente no tocante as ações de responsabilidade dos parceiros. A prática até agora exercida pelos parceiros mostra que o Banco fica num processo muito grande de dependência da capacidade de aplicação de recurso e de operacionalização das instituições que se comprometem com as ações. A falta de uma estrutura de gerenciamento e articulação também penaliza a plenitude da estratégia de DRS.

Nos estados em que há um trabalho piloto de aperfeiçoamento do DRS, a experiência com gestores de projetos e de programas já começou a ser exercitada, mas ainda é uma forma muito embrionária e com alto grau de dependência dos governos estaduais. Soma-se a isso o fato de esses gestores estarem sediados nas estruturas governamentais e sofrerem com a morosidade e a burocracia dos trâmites operacionais. Trata-se, portanto, de um mecanismo em experimentação, com grandes necessidades de ajustes para fluir com mais agilidade.

A abordagem territorial e regional esbarra num problema estrutural mais amplo que é ausência de uma legislação que legalize e regule os espaços territoriais e regionais como unidades federativas com orçamento próprio e com certa autonomia para aplicação de seus recursos. Essa é mais uma dificuldade e tem sido um dos elementos inibidores do processo de legitimidade dos planos e projetos construídos no âmbito das experiências de desenvolvimento regional sustentável. Para mudar tal realidade é preciso um imenso esforço de mobilização e de reivindicação da sociedade civil organizada.

Enquanto as mudanças estruturais não acontecem, é preciso investir na capacidade de organização dos beneficiários e dos parceiros para negociar a aplicação dos recursos disponíveis nas propostas e projetos elaborados nos contextos participativos de programas e estratégias como o DRS e outros.

1.3. Reforçar a Participação dos Beneficiários e Criar Mecanismo de Organização e Empoderamento

A essência da concepção de desenvolvimento sustentável está calcada na participação ativa de todos os atores do território que constroem sua proposta, o que implica amplo processo de mobilização e de convocação das pessoas para discutir e construir possibilidades de mudanças na realidade em que estão inseridas.

“Apesar da ênfase no processo participativo, as informações analisadas passaram a impressão de que a metodologia do DRS tem envolvido, principalmente, técnicos e gerentes das instituições públicas que atuam no território e na atividade produtiva. A participação dos beneficiários aparece no envolvimento de alguns poucos representantes, através de entidades dos produtores, sindicato e cooperativa” (SÉRGIO BUARQUE, sem data. 1º relatório do DRS).

A *priori* são contemplados todos os produtores familiares envolvidos com a atividade selecionada. As agências das regiões com vocação para as atividades estabelecidas são acionadas para se envolver na implantação do DRS. Iniciam-se as atividades previstas na metodologia de execução da estratégia: sensibilização de parceiros e de beneficiários. Segue-se o processo de constituição das equipes de trabalho, construção dos diagnósticos e as demais etapas previstas na metodologia.

Os beneficiários são, então, previamente definidos a partir da análise da atividade produtiva, e sua mobilização fica sob a responsabilidade de parceiros institucionais que atuam de forma mais direta junto a eles, tais como sindicatos, associações e prefeituras. A prática tem mostrado que o processo de articulação dos beneficiários ocorre de forma ainda restrita, com baixo envolvimento dos atores locais e, muitas vezes, por desconhecer tecnologias de mobilização social, os parceiros usam o acesso “fácil” ao crédito como o principal elemento dessa mobilização.

Esta prática de mobilização, centrada no acesso fácil a recursos sem compromisso com a sustentabilidade e a rentabilidade dos projetos, já foi utilizada por outros projetos e ocorreram distorções na formação da consciência de participação e de compromisso dos beneficiários. O resultado observado, na maioria dos casos, foi a mobilização momentânea para acesso aos recursos e, imediatamente depois, dispersão. As propostas foram desvirtuadas do objetivo de transformação social e de inserção sustentável dos atores locais nas dinâmicas produtivas.

Como relatado nas experiências desenvolvidas no Piauí e no Maranhão, é preciso reforçar, na estratégia de DRS, a criação e a consolidação de espaços de gestão participativos. As organizações devem permitir a participação dos diversos atores envolvidos nas cadeias produtivas trabalhadas, para que as instâncias tenham representações nos diversos níveis de unidades de planejamento e divisão territorial utilizadas. Por isso, a necessidade de reforçar, nos comitês estaduais e regionais, o trabalho para enfatizar a escolha de representações comunitárias locais. Tudo para aproveitar a capilaridade que o Banco dispõe, transformando esta característica na principal aliada de formação de mecanismo de organização e de mobilização de beneficiários e parceiros.

Maior capilaridade na malha de organização permite um reforço na capacidade organizacional dos atores locais, tornando-os sujeitos ativos do seu processo de transformação social. Além disso, a estrutura oportunizada pelo Banco possibilita agregar ao sistema estruturas técnicas gerenciais que aportem conhecimento e tecnologia necessários à sustentabilidade do processo.

1.4. Aprimorar e Ampliar os Processos de Capacitação

A capacitação tem se incorporado à estratégia de DRS como etapa primordial para a liberação de projetos junto à FBB e para liberação de crédito do Pronaf. Normalmente os atores (capacitadores) são formados por intermédio de cursos e de oficinas executadas por parceiros envolvidos desde o início da mobilização.

A análise dos eventos de capacitação no âmbito do DRS – e até a experiência já vivenciada em outros programas – mostra que a rigidez na concepção dos conteúdos pode interferir na capacidade de apreensão dos conhecimentos transmitidos. Não considerar os aspectos da realidade dos beneficiários gerou muita resistência a técnicas e formas de organização sugeridas.

Dentro de uma abordagem de desenvolvimento sustentável, parece mais adequada a geração de temas para a capacitação, considerando as situações concretas vivenciadas pelos grupos e pelas comunidades trabalhadas. Neste caso, o conteúdo passa a ser subordinado às necessidades identificadas na realidade local.

Diante das situações práticas verificadas no Maranhão e no Piauí, foi possível entender que a capacitação ofertada aos beneficiários do DRS era coerente com as necessidades básicas que eles teriam, de acordo com os projetos em que estavam inseridos. A análise que se faz é em relação ao formato e até a formação dos próprios *capacitadores*. Foi possível verificar que, em muitos casos, os especialistas que conduziam os eventos apresentavam conteúdos complexos demais para o público de *capacitandos*.

O aspecto pontual da capacitação também é um elemento limitante para a obtenção dos resultados esperados. Cursos com dois ou três dias de duração, sobre tema específico e sem perspectivas de continuidade, são os mais comuns no universo de

atuação do DRS. Esses cursos ocorrem e, pouco tempo depois, é como se nada tivesse ocorrido. Os produtores continuam seu processo de produção da mesma forma que tradicionalmente vinham fazendo.

Para garantir melhor resposta aos processos de capacitação, é preciso pensar uma ação continuada, em que o produtor se insira num processo adequado a sua realidade, atendendo as suas necessidades concretas de conhecimento. Devem ser cursos construídos dentro de uma abordagem participativa, compatível com a demanda de informação, para deflagrar e aprimorar os processos de organização e melhorar as tecnologias e os processos de produção.

2. RECOMENDAÇÕES

A análise dos capítulos anteriores já apresentou comentários e mesmo recomendações para o aprimoramento dos conceitos e da metodologia do DRS. Entretanto, de forma sistemática, apresenta-se a seguir uma síntese conclusiva de recomendações para refletir o DRS:

1. Fazer uma distinção conceitual entre desenvolvimento sustentável e negócio sustentável para delimitar os resultados do DRS no território, o que remete a uma diferença entre plano de desenvolvimento do território e plano de negócios da atividade produtiva. A estratégia do DRS deveria se concentrar na promoção do **aumento da competitividade** da cadeia produtiva com **agregação de valor**, complementando com a moderação dos impactos negativos e a ampliação dos efeitos positivos na dimensão social e na ambiental. A abordagem adotada pelo DRS (e pelo plano de negócios) não promove, mas dá uma significativa contribuição para o desenvolvimento sustentável na dimensão econômica.
2. Considerando a definição anterior, é fundamental que o DRS e o plano de negócios estejam articulados e consistentes com uma estratégia de desenvolvimento sustentável do território, recebendo influências positivas do mesmo e contribuindo para a estratégia mais ampla de desenvolvimento.
3. Nem o sistema produtivo nem o *inovativo* local (ou os APLs consolidados) precisam de intervenção externa porque, em princípio, têm capacidade própria de inovação, aprendizagem e desenvolvimento, de modo que o DRS deveria concentrar sua ação nos territórios com baixo capital social e atividades produtivas com deficiente organização, pois são esses que necessitam de suporte para se desenvolver e se formar como um APL consolidado e, assim, ajudar na construção de um sentimento de pertencimento.

4. O território permite articulações e integrações com diferentes iniciativas e projetos de órgãos, instituições e governos, pois convergem para um espaço geográfico único com complementaridade e sinergia. Assim, o DRS pode complementar seu foco no negócio (atividades produtivas) por meio das articulações com outras instituições e envolvimento com projetos que atuam no território, elevando a eficácia desses projetos e melhorando os resultados dos investimentos locais.

5. O processo de planejamento é, ao mesmo tempo, técnico e político, e envolve a negociação – alimentada pela informação e racionalidade técnica – de interesses diferenciados de atores sociais. Além de uma equipe de trabalho formada, principalmente, por órgãos públicos, o processo deve ser complementado com a participação direta dos beneficiários do DRS. A participação deve ocorrer em oficinas e reuniões com as diversas lideranças locais, numa reflexão mais concreta sobre a atividade e sobre o negócio em que estão ocupados, tudo como forma de captar seus problemas e potencialidades e promover a aprendizagem e a organização.

6. Além dos beneficiários, devem ser mobilizados atores que possam expressar a diversidade das dimensões do desenvolvimento sustentável (destaque no processo participativo aos produtores diretamente vinculados à cadeia de valor).

7. As oficinas (e algumas reuniões da equipe de trabalho) deveriam ser moderadas por profissional qualificado e experiente em técnicas de dinâmica de grupo (moderadores) para animar a reflexão e a negociação dos atores, assegurando a participação e garantindo o produto final com convergência das percepções de diferentes atores sociais.

8. A descrição dos futuros alternativos (cenários) é ferramenta muito importante para o planejamento estratégico de territórios e pode antecipar os futuros do ambiente externo ao território de modo a identificar as oportunidades e as ameaças ao desenvolvimento futuro.

9. O processo de planejamento deve ser anterior às atividades de capacitação intensiva da equipe que conduzirá o trabalho no território para uniformizar conceitos e metodologia.

10. Sugere-se que o plano de negócios adicione, nos componentes que já são trabalhados, uma visão estratégica geral – para organizar e dar consistência às ações (que correm o risco de representar uma lista

fragmentada) – e uma hierarquia de prioridades extraída dos projetos para concentração e convergência das iniciativas dos diversos agentes.

11. O processo de trabalho deve evoluir para a formação de um sistema de gestão do Plano de Negócios, contemplando uma instância de representação da sociedade, com destaque para os produtores, para acompanhamento da execução, e uma unidade técnica de coordenação da implementação das ações.

12. Deve-se evitar dispersão da implementação do DRS (por intermédio da elaboração de **um plano de trabalho**) num grande número de territórios (convém selecioná-los previamente) para não comprometer a qualidade e os resultados. É necessário priorizar a presença do DRS e concentrar, em alguns poucos espaços, as atividades produtivas (ou de maior necessidade), refutando ações de limitados resultados e evitando, assim, comprometer a idéia de contribuição para o processo geral de desenvolvimento sustentável:

- a) manter a metodologia e trabalho definidos territórios em que já atua;
- b) **focalizar e priorizar ação concentrada em poucos territórios** de alta relevância e necessidade, explicitando esforço diferenciado e fazendo uso de metodologia mais ampla. Sob a ótica desse segundo eixo, deve-se aumentar o número de técnicos no campo e reforçar a capacitação dos servidores das agências e dos parceiros, além de intensificar o trabalho com os produtores;
- c) **atuar como balcão de atendimentos para territórios organizados** que apresentam demandas e projetos, orientando os interessados para a aplicação da metodologia e a construção dos planos de negócios.

13. É indispensável definir critérios diferenciados para as metas dos projetos de DRS, notadamente pelas suas características – abrangência, complexidade institucional, amplitude da abordagem – e pelo ritmo de maturação dos mesmos, que superam os prazos para estrita concessão de crédito.

3. SUGESTÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DRS

Durante o processo de assessoramento, aconteceram diversos encontros entre a equipe de consultores, funcionários da equipe de DRS de Brasília e representantes da Fundação Banco do Brasil. Os eventos objetivavam a avaliação dos processos ocorridos nos estados e o aprofundamento das possibilidades de ampliação e aperfeiçoamento da estratégia de DRS.

À medida que a prática se concretizava nos estados, os conceitos e bases filosóficas do DRS eram aprofundados nos encontros das equipes. Este processo gerou a realização de uma oficina de aperfeiçoamento da estratégia que culminou com a produção de uma espécie de roteiro que pode auxiliar as superintendências, a FBB e a gerência de DRS na implantação das propostas locais.

O roteiro a seguir não é, de forma alguma, uma nova metodologia para a estratégia de DRS. É apenas uma série de atividades que podem auxiliar nas dúvidas mais frequentes das equipes que implementam o DRS na base, nas agências municipais.

3.1. No Processo de Sensibilização e de Mobilização para o DRS

Esta fase – desenvolvida pelo Banco do Brasil – está centrada em ações com parceiros institucionais e com forte presença das organizações governamentais. As sugestões apresentadas neste capítulo tratam do reforço na sensibilização e na mobilização no nível interno, com as equipes do próprio Banco, e intensificam o processo junto aos parceiros locais com destaque para o envolvimento dos beneficiários e o desenvolvimento de ações articuladas nos níveis municipais, regionais e estaduais.

A principal idéia desenvolvida foi replicar nos níveis locais e regionais as mesmas estruturas que se formam no nível estadual, tais como comissões, comitês ou fóruns, estimulando o diálogo em torno da realidade dos territórios. As equipes estaduais podem sair com indicativos de atividades para intervenção em âmbito local, mas, nos territórios, haverá a ratificação ou não das atividades indicadas, envolvendo os diversos atores locais representativos.

3.1.1. Sensibilização e Preparação das Equipes do Banco para Implantação do DRS

Objetivos:

- capacitar agentes locais para multiplicação da proposta de DRS nos estados – aplicação da metodologia e de técnicas de *concertação* – pressupostos e fundamentos da sustentabilidade;
- construir a identificação de áreas complementares com o DRS e socializar a metodologia a ele referente;
- disseminar a cultura de sustentabilidade no BB;
- fortalecer a sensibilização do grupamento gerencial;

- viabilizar o atendimento das demandas locais de capacitação, envolvendo parceiros e produtores;
- fortalecer o DRS – depoimentos do presidente e dos vice-presidentes.

Atividades sugeridas:

- oficinas de formação de multiplicadores internos de DRS (modular e alternância entre teoria e prática nas superintendências);
- eventos de sensibilização interna para o DRS e identificação do estágio atual de cada superintendência;
- ciclo de palestras sobre DRS e sustentabilidade;
- inclusão da temática de DRS nos encontros de administradores;
- inclusão – no Programa de Aprimoramento Profissional – dos gerentes, operadores e equipe *DRS Super*;
- elaboração e execução de estratégia de comunicação interna.

Instrumentos sugeridos:

- elaboração de cadernos de orientação metodológica, caderno de instrumentos e metodologias participativas, bem como as indicações de uso;
- produção de vídeo institucional do DRS (com a participação do presidente, dos vice-presidentes e do diretor da distribuição; além da participação de gerentes e/ou demais agentes que possam dar depoimento sobre o DRS);
- promoção de ‘ciclo de palestras’ pela Divisão de Pessoal (Dipes);
- palestra do diretor de distribuição e depoimentos de produtores e de gerente da agência envolvida;
- produção de peças de comunicação assinadas/voz do presidente e dos vice-presidentes.

3.1.2. Articulação de Parceiros para Implementação da Estratégia DRS

Objetivos:

- apresentar o DRS aos parceiros estratégicos;
- conhecer as iniciativas dos parceiros e identificar convergências;
- construir consensual proposta de DRS.

Atividades sugeridas:

- oficinas de sensibilização de parceiros estaduais;
- oficinas de construção de trabalho conjunto e de formação da equipe de trabalho estadual.

Instrumentos sugeridos:

- apresentação da proposta de DRS do BB e das propostas dos parceiros (construir painéis de propostas e identificar os pontos comuns);
- elaboração de plano de trabalho conjunto, a partir dos pressupostos e fundamentos de sustentabilidade: iniciar com as propostas semelhantes; definir as ações a serem cumpridas; estabelecer prazos e responsabilidades.

3.2. Na Análise Participativa da Realidade²⁴

As sugestões ora apresentadas auxiliam a melhorar a qualidade do processo de elaboração do diagnóstico do DRS e estimulam a definição da área de atuação a partir da delimitação da área de abrangência da cadeia produtiva, identificando as agências contidas a fim de que haja atuação de forma articulada. Trata-se de leituras realizadas a partir dos recortes regionais ou territoriais adotados pelos agentes públicos estaduais.

Para aperfeiçoar a elaboração do diagnóstico e do plano de negócio, estimula-se a formação de equipes que trabalhem no formato de oficinas e com representantes das dimensões ambiental, social, econômica, político-institucional e tecnológica. No âmbito local, é possível compor as oficinas com representantes das dimensões citadas e das instituições de atuação local como cooperativas, ONGs, associações, etc.

²⁴ Termo concebido pelo Programa Sudene/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) no Programa Nordeste, 1999.

As sugestões apresentadas para o processo de diagnóstico fortalecem a visão regional (com foco nas atividades produtivas selecionadas), permitem uma leitura analítica das dimensões do desenvolvimento sustentável e estimulam a formação de instâncias de gestão existentes no âmbito local e no regional.

Objetivos:

- identificar as informações existentes;
- selecionar e tratar as informações levantadas;
- adaptar as informações ao formulário do DPN, formatando um pré-diagnóstico para discussão com os parceiros;
- socializar o pré-diagnóstico, avaliar e validar as atividades produtivas potenciais, agregar novas informações e outras atividades relevantes de âmbito local e, por fim, finalizar o diagnóstico com uma abordagem territorial e de DRS integrado.

Atividades sugeridas:

- levantar as informações secundárias sobre o Estado (âmbito estadual, regional, local);
- realizar oficinas de sistematização das informações e de identificação de ações estratégicas regionalizadas;
- realizar oficinas locais e regionais de sensibilização, validação dos pré-diagnósticos estaduais e definição das atividades produtivas locais.

Instrumentos sugeridos:

- planos, programas, projetos e ações existentes nos estados;
- informações do IBGE e de outros institutos de pesquisas e ONGs;
- instrumentos de sistematização selecionados (matrizes de análise de causas e efeitos, identificação dos problemas centrais, matriz de hierarquização e priorização das ações);
- pré-diagnóstico e proposta de DRS.

3.3. Na Elaboração Participativa do Plano de Negócio

Objetivos:

- identificar as regiões e os produtores para as atividades produtivas selecionadas;
- conhecer o perfil do produtor e cadastrá-lo;
- conscientizar os participantes sobre a estratégia DRS e eleger representantes preparados;
- construir o plano de negócio participativo;
- compatibilizar os planos de negócios locais com as ações estratégicas de abordagem territorial;
- comprometer os parceiros com a execução das ações previstas nos planos de negócios nas diversas dimensões da sustentabilidade.

Atividades sugeridas:

- mapeamento dos possíveis grupos beneficiados;
- seleção e cadastramento dos produtores com a participação das organizações locais da sociedade civil e do poder público;
- realização de reuniões nas comunidades para a conscientização da participação dos produtores na estratégia DRS e escolha de representantes para oficinas de planejamento;
- oficina(s) de construção de planos de negócios participativos;
- reunião com as equipes de trabalho estadual e/ou regional para sistematização final do plano de negócio;
- pactuação das responsabilidades para execução das ações – local, estadual e federal.

Instrumentos sugeridos:

- cadastro dos produtores das regiões (verificar dados nas empresas de assistência técnica e extensão rural – Ematers –, empresas agropecuárias dos estados, ONGs, sindicatos, etc.);
- mapa e ficha cadastral dos produtores (esta a ser elaborada pela equipe de trabalho do DRS);
- estratégia do DRS para a atividade na região;
- instrumentos de construção de ações estratégicas (matriz de prioridades, projetos específicos das atividades produtivas, diagnóstico participativo);
- planos de negócios locais;
- termo de compromisso dos parceiros.

3.4. No processo de Implementação do Plano

Objetivos:

- criar mecanismos para garantir a execução das ações;
- estabelecer canais de relacionamento entre as equipes locais, estaduais e os produtores;
- monitorar e avaliar a implementação do plano e revitalizar o processo;
- promover o acesso democrático às informações por todos os parceiros e atores envolvidos de forma a viabilizar o controle social;
- garantir a continuidade do processo.

Atividades sugeridas:

- oficinas de acompanhamento das ações das equipes de trabalho e da execução do plano;
- oficina de construção de modelo de gerenciamento, monitoramento e avaliação da proposta DRS;

- construção de um sistema para acompanhamento interno e externo;
- oficinas periódicas de vitalização.

Instrumentos sugeridos:

- planos de negócios, instrumentos e ferramentas de suporte para as oficinas;
- sistema de informações gerenciais aberto aos atores e parceiros;
- sistema de avaliação e monitoramento;
- dinâmicas e vitalizadores para manter o grupo ativo.

3.5. Sugestões Operacionais para Aperfeiçoar a Estruturação do DRS

3.5.1. Revitalizar, redefinir e potencializar o papel do operador DRS:

- gestor social no âmbito local;
- acompanhamento da execução das ações;
- garantir a liberação do operador de DRS para as atividades de planejamento e elaboração dos planos de DRS;
- apoio operacional à equipe local (articulação, reuniões, mobilização, estabelecimento de cronogramas, coordenando o processo de acompanhamento e gerenciamento a partir do instrumento definido) e buscar identificar, na equipe local, parceiros para o desempenho conjunto deste papel;
- garantir a presença e participação efetiva do BB nos fóruns de construção e decisão que envolve DS e cadeias produtivas;
- visitas periódicas aos beneficiários;
- participação nas oficinas de mobilização dos beneficiários juntamente com os ATRs;
- responsabilidade pelo relacionamento com o ATR;

- garantir a disponibilidade de tempo do expediente deste funcionário para dedicação ao DRS (50% na fase de elaboração e 30% na fase de implementação).

3.5.2 Redefinir o papel do gerente de agência:

- articular-se político e institucionalmente;
- fazer-se presente nos eventos promovidos pelo próprio banco e parceiros;
- garantir a atuação e a disponibilização do operador.

3.5.3. ATR-DRS:

- gestores de projetos na área rural;
- vinculação às gerências regionais de varejo (Gerevs), com cargo de Gerente Negocial;
- profissional especializado com capacitação específica em âmbito regional;
- soluções de assistência técnica no âmbito regional;
- capacitação de jovens locais para atuação como agente de desenvolvimento rural (ADR) para o programa *DRS Jovem* (voltado para estagiários ou adolescentes trabalhadores).

3.5.4. Articulação institucional para viabilizar a figura do mobilizador social (ADR) dentro da estratégia de DRS (com processo seletivo e capacitação específica):

- propor às instituições (BID, MDA, MTE, MDS);
- discutir com a Diretoria de Relações com Funcionários e Responsabilidade Socioambiental (Dires) possíveis propostas de solução para a figura do gestor social (adolescentes trabalhadores, estagiários);
- vincular o programa às escolas locais (escolas agrícolas, escolas família agrícola, casa familiar rural e escolas de ensino médio).

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernando. *O bom negócio da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2002.

ARBIX, Glaucio. *Arranjos produtivos locais e a ação do Governo Federal no fomento às pequenas empresas*. Palestra com coleção de slides.

ARNS, Carlos Eduardo. *Estudo propositivo para dinamização da economia dos territórios*. Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Desenvolvimento Territorial; Gerências de Comércio e Negócios e Associativismo e Cooperativismos, abril de 2005.

BANCO DO BRASIL/BNDES. *Arranjos produtivos locais como instrumento de desenvolvimento*. Paineis: crédito e instrumentos financeiros. Coleção de slides, outubro de 2004.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2ª ed., 2004.

BUARQUE, Sérgio C. Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais. In: **Textos para Discussão nº 939**. IPEA: Recife/Brasília, fevereiro de 2003.

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M. M. *Arranjos e sistemas produtivos locais na indústria brasileira*. Mimeo, sem data.

CASSIOLATO, José E.; SZAPIRO, Marina. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

LASTRES, Helena Maria Martins et al. *Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil*. Brasília: Sebrae: Finep: CNPq, 2002.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E. *Mobilizando conhecimentos para desenvolver arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas no Brasil*. Projeto apoiado pelo Sebrae, 8ª revisão, dezembro, 2005.

LOPES, Paulo (Diretoria de Estratégia e Organização/Gepla). *Direcionamentos mercadológicos: desenvolvimento regional sustentável*. Mimeo, setembro de 2006.

PEIXOTO SANTA RITA, Luciana; SBRAGIA, Roberto. *Aglomerados produtivos: acordos de cooperação e alianças estratégicas como condicionantes para o ingresso de PMEs moveleiras em um processo de desenvolvimento sustentado*. Mimeo, sem data.

PRAHALAD, C. K.; HART, Stuart. *O pote de ouro da base da pirâmide*. In: **HSM Management** nº 32. Edição de maio-junho, 2002.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS. *Referências metodológicas para o desenvolvimento territorial*. Documento em Revisão, 3ª ed. Brasília, março de 2004.

SILVA ALVES, Janaína da; VIEIRA SOUSA, Tanara Rosângela; GÓES MOUTINHO, Lúcia Maria; BEZERRA CAVALCANTI FILHO, Paulo Fernando M. *Arranjos produtivos e inovativos locais de calçados: um estudo comparativo dos APILs de Franca/SP e Campina Grande/PB*.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João; GARCIA, Renato; SAMPAIO, Sérgio E. K. *Sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas*. Texto apresentado no XXXI Encontro Nacional de Economia, Porto Seguro/BA, 9 a 12 de dezembro de 2003.

UNIVERSIDADE CORPORATIVA DO BANCO DO BRASIL. *Criando valor pela educação*. Mimeo, sem data.

