

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO E
SUSTENTABILIDADE NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO**

Juliana Dalboni Rocha

Orientador: Marcel Bursztyn

Tese de Doutorado

Brasília – DF, março/2008

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO E
SUSTENTABILIDADE NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO**

Juliana Dalboni Rocha

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Marcel Bursztyn, Dr. (Universidade de Brasília – CDS)
(Orientador)

Elimar Pinheiro do Nascimento, Dr. (Universidade de Brasília – CDS)
(Examinador Interno)

Gloria Maria Vargas, Dra. (Universidade de Brasília – CDS)
(Examinador Interno)

Abraham Benzaquen Sicsu, Dr. (Fundação Joaquim Nabuco – Fundaj)
(Examinador Externo)

Vinicius Nobre Lages, Dr. (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas– Sebrae)
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 25 de março de 2008

Aos meus pais,
Sandra e Teodorico,
por todo apoio, dedicação e amor.

AGRADECIMENTOS

Pela oportunidade de desenvolvimento e crescimento profissional e pessoal, vivenciada durante a elaboração desta tese, agradeço...

Ao Divino Mestre, fonte de luz, inspiração, sabedoria e firmeza.

À minha mãe, Sandra, pela presença constante, apoio e carinho, prova da amorosa dedicação que sempre me conforta e incentiva.

Ao meu pai, Teodorico, pela demonstração incansável do valor dos estudos, e também por compartilhar suas experiências profissionais, enriquecendo os temas aqui trabalhados.

Ao meu marido, José Marcelo, por sua paciência e por seu carinho, sendo um verdadeiro companheiro em minha vida, que acompanhou desde o início a construção deste trabalho.

Às minhas irmãs e ao meu irmão, por existirem e se fazerem especiais em minha vida.

Às amigas Catharina e Fabiana pelo ombro amigo, pelo carinho e pela presença nos momentos de tensão ocorridos durante a elaboração desta tese.

À Rosana, minha ex-coordenadora, por haver compreendido minha necessidade de dedicação à tese enquanto trabalhei no Ministério da Integração Nacional.

À minha cunhada, Denise, pela disponibilidade e presteza na revisão desta tese.

Ao Prof. Antônio César Brasil Jr. pela acolhida e auxílio quando da minha chegada ao CDS.

À Secretaria do CDS, pela presteza e atenção.

À Profa. Maria Augusta, querida Dute, por viabilizar meu contato com o Prof. Marcel, apresentando-lhe recomendações em meu apoio.

Aos Profs. Abraham Sicsú e Vinícius Lages, honrando-me com suas presenças em minha Banca Examinadora.

À Profa. Glória, pela atenção e pelos momentos de orientação, sempre enriquecedores.

E ao meu orientador, admirável Prof. Marcel Bursztyn, sempre prestativo e disponível, por seus ensinamentos, pelo incentivo e, principalmente, por acreditar em meu trabalho.

A todos que compartilharam comigo esses anos de doutoramento e que contribuiriam com este trabalho.

A autora

“A responsabilidade pelo futuro
não é daqueles que vão nascer,
mas de nós, que estamos vivos.”

Marcos Terena

(MORIN, 2000, p. 24)

RESUMO

A presente tese de doutorado aborda a importância do capital institucional (presença e interação das instituições e organizações) na sustentabilidade do desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção e o considera fator determinante da capacidade de resposta dos territórios. Essa importância é ainda maior nos territórios de baixo dinamismo socioeconômico (correspondente à grande parte dos municípios do semi-árido brasileiro), que não possuem condições próprias de alavancarem seu desenvolvimento. Desse modo, parte-se da hipótese de que o êxito e a sustentabilidade das estratégias de promoção do desenvolvimento territorial estão diretamente associados ao grau de cooperação institucional e organizacional existente – o capital institucional –, assim como ao grau de sustentabilidade do próprio tecido institucional, promotor das estratégias. A proposta desta tese de doutorado, de aprofundar o conhecimento sobre os elementos que definem o capital institucional, na implantação de estratégias de desenvolvimento territorial, e que dão condições à sua sustentabilidade, resultou no desenvolvimento de um modelo específico. O passo inicial na concepção do modelo foi a definição dos principais elementos que proporcionam a cooperação institucional e organizacional e a sustentabilidade do capital institucional. Com o objetivo de clarear o entendimento e a leitura de cada um desses elementos, e, conseqüentemente, o monitoramento dos mesmos, foram elaborados (e testados) dois índices: o Índice de Cooperação Institucional e organizacional (ICIO) e o Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI). Os referidos índices destinam-se ao monitoramento da cooperação institucional e organizacional, do comprometimento das entidades parceiras e da sustentabilidade do capital institucional na implantação de estratégias de desenvolvimento territorial. A aplicação dos índices foi realizada em dois arranjos produtivos locais localizados no semi-árido, na mesorregião de Xingó.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, sustentabilidade, capital institucional, arranjos produtivos locais, semi-árido brasileiro.

ABSTRACT

TERRITORIAL STRATEGIES FOR DEVELOPMENT AND SUSTAINABILITY ON THE BRAZILIAN SEMI-ARID REGION

The present PhD dissertation is on the importance of institutional capital (presence and interaction of institutions and organizations) for developmental sustainability of territorial systems of production. It considers institutional capital a limiting factor for the territory's capacity of response. This importance is even greater in territories of low socioeconomic dynamics (which corresponds to the great majority of the municipalities of the Brazilian semi-arid region) that do not have the necessary conditions to pull their own development. Therefore, it is based on the hypothesis that the success and sustainability of strategies that promote territorial development are directly associated to the existing degree of institutional and organizational cooperation – institutional capital – as well as the degree of sustainability of the institutional organization, which is the promoter of such strategies. The purpose of this dissertation, of deepening the knowledge on elements that define institutional capital, in the implantation of territorial development strategies, and that give conditions to its sustainability, resulted in the development of a specific model. The first step in the conception of the model was to define the main elements that promote institutional and organizational cooperation and institutional capital sustainability. With the purpose of clarifying the understanding and reading of each element, and consequently the monitoring of those elements, two indexes were elaborated (and tested): Institutional and Organizational Cooperation Index (*Índice de Cooperação Institucional e Organizacional* – ICIO) and the Institutional Capital Sustainability Index (*Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional* – ISCI). The referred indexes are destined to monitoring institutional and organizational cooperation, commitment of partner entities and institutional and organizational capital sustainability for the implementation of territorial development strategies. The application of the indexes was done for two clusters (local productive agglomerations) located in the Brazilian semi-arid, in the mesoregion of Xingó.

Key words: territorial development, sustainability, institutional capital, clusters, Brazilian Semi Arid.

RÉSUMÉ

STRATÉGIES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT ET DURABILITÉ DANS LE SEMI-ARIDE BRÉSILIEN

La présente thèse de doctorat aborde l'importance du capital institutionnel (présence et interactions des institutions et des organisations) dans la durabilité du développement des systèmes territoriaux de production et considère ce capital comme un facteur déterminant de la capacité de réponse des territoires. Cette importance est encore plus grande dans les territoires à faible dynamisme socio-économique (représentant une grande partie des municipalités du semi-aride brésilien), qui ne disposent pas de moyens propres pour actionner les leviers de leur développement. Nous partons ainsi de l'hypothèse que le succès et la durabilité des stratégies de promotion du développement territorial sont directement associés au niveau de coopération institutionnelle et organisationnelle existant – le capital institutionnel –, ainsi qu'au degré de durabilité du tissu institutionnel lui-même, promoteur de ces stratégies. La proposition de cette thèse de doctorat, consistant à approfondir la connaissance des éléments qui définissent le capital institutionnel, dans la mise en place de stratégies de développement territorial, et qui assurent les conditions de sa durabilité, a abouti au développement d'un modèle spécifique. Le premier pas vers la conception de ce modèle a consisté en une définition des principaux éléments assurant la coopération institutionnelle et organisationnelle, ainsi que la durabilité du capital institutionnel. Dans le but de faciliter la compréhension et la lecture de chacun de ces éléments, et par conséquent le suivi de ces derniers, deux indices ont été élaborés (et testés): l'Indice de Coopération Institutionnelle et Organisationnelle (ICIO) et l'Indice de Durabilité du Capital Institutionnel (IDCI). Ces indices sont destinés au suivi de la coopération institutionnelle et organisationnelle, de l'engagement des entités partenaires et de la durabilité du capital institutionnel dans la mise en place des stratégies de développement territorial. L'application des indices a été réalisée dans deux agglomérations productives (arrangements productifs locaux) situées dans le semi-aride, dans la mésorégion de Xingó.

Mots-clés: développement territorial, durabilité, capital institutionnel, arrangements productifs locaux, semi-aride brésilien.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – IDH no mundo em 2005	120
Figura 2 – Novo semi-árido oficial	204
Figura 3 – Mesorregião de Xingó	241
Figura 4 – Municípios da mesorregião de Xingó que integram o APL da apicultura no sertão sergipano do São Francisco	247
Figura 5 – Mapas do estado de Alagoas evidenciando os municípios que compõem os APLs apoiados pelo Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas	267

LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma 1 – Brasil: Renda per capita em 2000	200
Cartograma 2 – Brasil: IDH em 2000	202
Cartogramas 3 e 4 – Nordeste: Renda per capita e IDH em 2000	203
Cartograma 5 – Brasil: % do FPM nas receitas municipais	207
Cartograma 6 – Microrregiões de baixo rendimento e média e baixa variação do PIB ...	208
Cartograma 7 – Destaques do IDH na região Nordeste	217

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil e Regiões: porcentagem de pobres e indigentes (2004)	107
Tabela 2 – Distribuição mundial das cidades com mais de um milhão de habitantes, 1920-2007	116
Tabela 3 – Maiores cidades do mundo em 1950 e 2007, em número de habitantes	117
Tabela 4 – % da Receita disponível após as transferências entre as esferas de governo	145
Tabela 5 – Distribuição das receitas médias municipais, oriundas de receita tributária e transferências correntes, segundo regiões entre os anos 2000 e 2002	166
Tabela 6 – Brasil e Regiões: Alguns indicadores econômicos e sociais	205
Tabela 7 – Evolução do IDH: Municípios, com suas atividades econômicas, que se destacam no Semi-árido	218
Tabela 8 – Promeso: mesorregiões que possuem municípios no Semi-árido	225
Tabela 9 – Efetivo dos rebanhos (em número de animais) em Alagoas e na Mesorregião do Sertão Alagoano	269

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais ênfases das abordagens usuais de aglomerados locais	71
Quadro 2 – Formas de capitais intangíveis determinantes do processo de desenvolvimento territorial	128
Quadro 3 – Tipologia de APLs de acordo com sua importância para a região e para o estado de origem	186
Quadro 4 – APLs no semi-árido apoiados pelo GTP/APL	223
Quadro 5 – Parcerias efetivadas na estratégia de promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco, por parceiro estratégico, tipo de comprometimento e efetividade do mesmo	251
Quadro 6 – Parcerias efetivadas na estratégia de promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco, por parceiro pontual, tipo de comprometimento e efetividade do mesmo	252
Quadro 7 – Parcerias efetivadas na estratégia de promoção do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano, por parceiro estratégico, tipo de comprometimento e efetividade do mesmo	275
Quadro 8 – Parcerias efetivadas na estratégia de promoção do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano, por parceiro pontual, tipo de comprometimento e efetividade do mesmo	277

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A21L	Agenda 21 Local
ADRs	Agentes de Desenvolvimento Rural
Apifolha	Associação dos Pequenos Apicultores de Porto da Folha
APIS	Programa Apicultura Integrada e Sustentável
APLs	Arranjos Produtivos Locais
ASPILs	Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais
BASA	Banco da Amazônia S/A
BB	Banco do Brasil
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
C & T	Ciência e Tecnologia
Cafisa	Cooperativa dos Agricultores Familiares do Sertão de Alagoas
CDS	Centro de Desenvolvimento Sustentável
Cedeplar	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG
CEDRSs	Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Chesf	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIAT	Comissão de Instalações das Ações Territoriais
CMDRSs	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Condem	Conselho de Desenvolvimento Municipal de Monte Alegre de Sergipe
Consads	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
Conviver	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
Coofadel	Cooperativa dos Agricultores Familiares de Delmiro Gouveia
Coota	Cooperativa dos Produtores Rurais de São José da Tapera
Deagro	Departamento de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe
DEL	Desenvolvimento Econômico Local
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
Dnocs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DRS	Desenvolvimento Regional Sustentável
EC	Emenda Constitucional
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
Fapeal	Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas
Fapise	Federação Apícola de Sergipe
Fasfils	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
Feacom	Federação das Associações Comunitárias dos Produtores Rurais de Porto da Folha/SE
FFB	Fundação Banco do Brasil
Finor	Fundo de Investimentos do Nordeste

FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação Municipal
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTP/APL	Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICIO	Índice de Cooperação Institucional e Organizacional
ICLEI	<i>International Council for Local Environmental Initiatives</i>
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Icoderus	Instituto de Cooperação para o Desenvolvimento Rural Sustentável
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Médio
ILPES/CEPAL	Instituto Latino-Americano e do Caribe de Desenvolvimento Econômico e Social/Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
ISCI	Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional
ISER	Instituto de Estudos da Religião
ITP	Instituto de Tecnologia e Pesquisa, Estado de Sergipe
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Micro e Pequena Empresa
NGE	Nova Geografia Econômica
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OP	Orçamento participativo
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAS	Programa Alimento Seguro
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PoloNordeste	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA	Plano Plurianual
Produzir	Programa de Organização Produtiva de Comunidades
Promeso	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
Promover	Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SDS/MMA	Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, Ministério do Meio Ambiente
Seagri/AL	Secretaria Estadual de Agricultura de Alagoas
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sebrae/AL	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas
Sebrae/SE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Sergipe
Senac/SE	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial de Sergipe
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Seplan	Secretaria de Planejamento do Estado
Serse	Secretaria Especial da Região Sudeste
SIF	Serviço de Inspeção Federal
Sigeor	Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Sudesul	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
Uneal	Universidade Estadual de Alagoas
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>
UNIT	Universidade Tiradentes
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
PARTE 1: ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO:	
CONCEITOS E EVOLUÇÃO	26
1 A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS TERRITORIAIS DE PRODUÇÃO: DA PRODUÇÃO EM MASSA À PRODUÇÃO FLEXÍVEL	27
1.1 O SISTEMA FORDISTA E A LÓGICA DA ACUMULAÇÃO INTENSIVA	27
1.2 O SISTEMA DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA E O REGIME DE ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL	31
1.3 O PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO ECONÔMICA: DO FORDISMO À ESPECIALIZAÇÃO FLEXÍVEL	39
2 A EVOLUÇÃO DAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	50
2.1 AS TEORIAS KEYNESIANAS E NEOCLÁSSICAS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO	53
2.1.1 A teoria Keynesiana e o novo-keynesianismo	53
2.1.2 A teoria do Desenvolvimento Polarizado	55
2.1.3 Modelo de crescimento de Solow e as novas teorias de crescimento econômico	58
2.1.4 O surgimento dos modelos endógenos de crescimento econômico	63
2.2 AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E A SEGUNDA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	66
2.2.1 Distritos Industriais da Terceira Itália	74
2.2.2 Meio Inovador	76
2.2.3 Parques tecnológicos e incubadoras de empresas	78
2.2.4 Breves reflexões sobre a Nova Geografia Econômica e a Economia Regional e Urbana ..	81
2.2.5 A segunda geração de políticas de desenvolvimento regional.....	85
2.2.6 Políticas de apoio à inovação	88
2.3 TEORIA DO CRESCIMENTO EXÓGENO-ENDÓGENO E A TERCEIRA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	93
3 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À SUSTENTABILIDADE DO TERRITÓRIO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL	96
3.1 O CONCEITO DE TERRITÓRIO	96
3.2 GLOBALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO	99
3.3 A CONCEPÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	106
3.4 O ‘DESPERTAR’ À SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO	109
3.4.1 O Crescimento populacional e o processo de urbanização	114
3.4.2 Crescimento Econômico, Pobreza e Degradação Ambiental.....	118
3.5 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO	123
4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO	131
4.1 O USO DA ABORDAGEM PARTICIPATIVA	131
4.2 O DESPERTAR À PARTICIPAÇÃO	135

4.3 DESENVOLVIMENTO, CAPITAL SOCIAL E PODER LOCAL	137
4.4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	139
4.5 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	142
4.6 DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL	144
4.7 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	149
4.8 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL	151
4.8.1 Experiências participativas no Brasil	154
5 ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	165
5.1 A ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	165
5.1.1 Programas Participativos de Promoção do Desenvolvimento Local.....	167
5.1.2 Exemplificando a promoção do DLIS: o caso do Estado de Alagoas	174
5.1.3 A promoção do desenvolvimento endógeno e inclusão social via empreendedorismo	177
5.2 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO	181
6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTE 1	191
PARTE 2: O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO	199
7 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO	200
7.1 AS DESIGUALDADES NO BRASIL E NO SEMI-ÁRIDO	200
7.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE	209
7.3 INICIATIVAS MINISTERIAIS EM CURSO VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SEMI-ÁRIDO	220
8 ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL EM ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SEMI-ÁRIDO... ..	227
8.1 A SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA PROPOSTA DE MONITORAMENTO	227
8.2 COMPOSIÇÃO E APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	238
8.2.1 Composição dos Índices de Cooperação Institucional (ICI) e de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI)	238
8.2.2 A análise do capital insitucional e a aplicação do ICIO e do ISCI em Arranjos Produtivos Locais do Semi-árido	241
8.3 CASO 1: O APL DA APICULTURA NO SERTÃO SERGIPANO DO SÃO FRANCISCO	245
8.3.1 Histórico da estratégia de promoção do APL	246
8.3.2 Análise da atuação das entidades parceiras no território via promoção do APL	248
8.3.3 Análise da sustentabilidade do capital institucional na implantação da estratégia de promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco	255
8.3.4 Cálculo dos índices de Cooperação Institucional e Organizacional e de Sustentabilidade do Capital Institucional na estratégia de promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco	262
8.3.5 Conclusões sobre o resultado da aplicação dos índices	263

8.4 CASO 2: O APL DA OVINOCAPRINOCULTURA NO ALTO SERTÃO ALAGOANO..	266
8.4.1 Caracterização da atividade produtiva	268
8.4.2 A ovinocaprinocultura no semi-árido alagoano	269
8.4.3 Análise da atuação das entidades parceiras no território via promoção do APL	270
8.4.4 Análise da sustentabilidade do capital institucional na implantação da estratégia de promoção do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano.....	279
8.4.5 Cálculo dos índices de Cooperação Institucional e Organizacional de Sustentabilidade do Capital Institucional na estratégia de promoção do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano	287
8.6 Conclusões sobre o resultado da aplicação dos índices	288
8.5 CONCLUSÕES DA APLICAÇÃO DOS ÍNDICES ICI E ISCI NOS APLS ANALISADOS	291
CONSIDERAÇÕES FINAIS	293
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	306
APÊNDICE A – Protocolo de pesquisa	325
APÊNDICE B – Modelo de questionário utilizados nas entrevistas	332
APÊNDICE C – Categorias das entidades parceiras estabelecidas como referência na elaboração do ISCI	334

INTRODUÇÃO

Enfrentar o desafio do desenvolvimento no Brasil, e em particular no semiárido, pressupõe a redução das desigualdades e das barreiras de acesso à riqueza. A desigualdade, de um modo geral, pode ser considerada um freio ao próprio processo de desenvolvimento, já que as oportunidades tendem a ser melhor aproveitadas por aqueles que possuem condições para tal.

Em oposição ao padrão de crescimento econômico brasileiro, baseado na concentração de renda e na desigualdade social, tomam corpo teses que pregam a emergência do território, do local, como espaço privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento.

A partir do início dos anos 1980, a abordagem territorial do desenvolvimento é impulsionada pela literatura neo-marshalliana, que identifica os laços entre atores sociais como uma das razões para a constituição de sistemas produtivos localizados, essenciais à industrialização difusa. Essa literatura evidencia que os resultados dos investimentos externos na perspectiva do desenvolvimento local, na maioria das vezes, não eram suficientes para criar processos sustentáveis. Além disso, a atuação livre das forças de mercado era insuficiente para reduzir as desigualdades regionais.

Percebeu-se também que a força de um sistema regional de produção flexível não dependia apenas das suas empresas, mas da presença de instituições de regulação, concertação e apoio – tanto no nível da economia nacional como no da economia regional, dado o caráter locacional específico da produção.

Nessa visão, a maior parte dos países desenvolvidos tem implantado políticas de apoio ao desenvolvimento territorial, especialmente naqueles territórios onde existem aglomerações de pequenos negócios. A exemplo do que vem acontecendo em países como a Áustria, Holanda, Alemanha, Bélgica, Espanha, Itália, França e Finlândia, o foco nos territórios – como os distritos industriais, arranjos ou sistemas produtivos locais – contribui e privilegia pequenos negócios a partir da utilização de mecanismos de promoção da capacidade inovativa das aglomerações territoriais.

No Brasil, desde o início da década de 2000, diversas instituições, públicas e privadas, passaram a utilizar o conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs) como norteador das suas ações. O que foi percebido é que caso se deseje alavancar o desenvolvimento socioeconômico de um determinado local, não basta apenas entender a cadeia produtiva, em toda a sua complexidade e extensão. É essencial o entendimento do território onde está inserida a atividade, dentro da sua lógica de produção, que pode se caracterizar por possuir apenas um ou vários elos da respectiva cadeia produtiva.

A abordagem de APLs envolve um referencial de análise mais amplo no sentido em que inclui aspectos relativos aos elementos institucionais e históricos que integram sistemas territoriais. O território é percebido como um espaço cognitivo no qual valores comuns e outros ativos intangíveis contribuem para o sucesso dos processos de aprendizado interativo e tendem a minimizar os custos de transação entre firmas.

O foco de análise deixa de centrar-se exclusivamente na empresa individual e passa a incidir sobre as relações entre as empresas, e entre essas e as demais instituições, dentro de um espaço geograficamente definido, valorizando e reconhecendo as características do ambiente onde se inserem.

Assim, a proposta se volta para uma abordagem de perspectiva territorial. Tal estratégia recoloca o tema da promoção e criação de uma ambiência que favoreça o surgimento e fortalecimento de micro e pequenos negócios na agenda das localidades e/ou regiões como forma de buscar um desenvolvimento que integre, de maneira sincrônica, as dimensões sociais e econômicas.

No caso particular do semi-árido brasileiro, onde se verifica a presença de inúmeros municípios com baixo dinamismo socioeconômico – isto é, estagnação econômica, dependência de recursos governamentais e índices de desenvolvimento humano muito baixos –, a urgência por políticas públicas de reversão do quadro atual é ainda mais gritante.

Em geral, as economias dos aglomerados de empreendimentos localizados nos municípios ou microrregiões de baixo dinamismo econômico são caracterizadas por: um ciclo vicioso da destruição da riqueza; um processo de deterioração nas suas relações de troca;

valores baixos de seus indicadores sociais; e não sustentação do processo de crescimento no longo prazo.

Para que ocorram mudanças, a identificação, a mobilização e o aproveitamento de recursos endógenos existentes nas localidades devem ser concomitantes à atração, à negociação e à captação de recursos exógenos como forma de potencializar a mobilização para o desenvolvimento das aglomerações produtivas.

A capacidade de gerar interações sinérgicas, por sua vez, está fortemente ligada ao contexto histórico, institucional e cultural, no qual se inserem as atividades produtivas. A cooperação entre as instituições e os atores locais é um elemento-chave na capacidade de desenvolvimento das regiões ou localidades. Esta afirmação sustenta a hipótese (desta tese de doutorado) da importância do **'capital institucional' (presença e interação das instituições e organizações) na sustentabilidade do desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção como fator determinante da capacidade de resposta dos territórios**. Essa importância é ainda maior em aglomerados de empreendimentos localizados em territórios de baixo dinamismo econômico.

Em síntese, **a capacidade produtiva de um território é definida pelo conjunto de instituições** e pelo capital físico (infra-estrutura), econômico e social presente na aglomeração – ou seja, pelos aspectos sociais e institucionais de fundo.

A constituição e/ou o fortalecimento de instituições, em escala territorial, que exerçam as funções de regulação, concertação e apoio passa a ser um elemento essencial na viabilidade dos sistemas de produção contemporâneos.

Nessa ótica, os sistemas regionais ou territoriais de produção flexível foram considerados uma nova oportunidade ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento. No entanto, surgem algumas questões: é possível a reprodução de sistemas territoriais de produção como um modelo de desenvolvimento? É possível planejar o surgimento de economias de aglomeração? O governo é capaz de estimular a ação coletiva como indutor do processo? Questões como essas serão abordadas no decorrer desta tese.

Considerando que o desenvolvimento territorial está fortemente associado à textura do tecido institucional e organizacional e ao grau de cooperação institucional e organizacional existente em um determinado território, destaca-se a relevância do capital institucional na sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento territorial.

Esta tese parte da hipótese de que o êxito e a sustentabilidade das estratégias de promoção do desenvolvimento territorial estão diretamente associados ao grau de cooperação institucional e organizacional existente – o capital institucional –, assim como ao grau de sustentabilidade do próprio tecido institucional, promotor das estratégias. Essa importância é ainda maior nos territórios de baixo dinamismo socioeconômico (correspondente à grande parte dos municípios do Semi-árido), que não possuem condições próprias de alavancarem seu desenvolvimento.

Tornou-se necessário, então, explicitar os elementos que proporcionam a cooperação institucional e organizacional e a sustentabilidade do capital institucional. O conhecimento desses elementos facilita o entendimento de ‘como’ as instituições e as organizações parceiras atuam no processo da implantação das estratégias de desenvolvimento territorial, o que possibilita uma intervenção mais clara e adequada por parte dos gestores dessas estratégias, quando necessário. Além disso, considera-se que a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial é prejudicada pela ausência da parceria de entidades estratégicas, presentes no território ou que atuam no mesmo.

A proposta desta tese de doutorado, de aprofundar o conhecimento sobre os elementos que definem o capital institucional e que dão condições à sua sustentabilidade, resultou no desenvolvimento de um modelo específico.

O passo inicial na concepção do modelo foi a definição dos principais elementos que proporcionam a cooperação institucional e organizacional e a sustentabilidade do capital institucional. Com o objetivo de clarear o entendimento e a leitura de cada um desses elementos, e, conseqüentemente, o monitoramento dos mesmos, foram elaborados (e testados) dois índices: o **Índice de Cooperação Institucional e organizacional (ICIO)** e o **Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI)**.

Apesar disso, assim como acontece com o capital social, medir o capital institucional não é uma tarefa simples. Nesse sentido, foram identificadas e selecionadas as variáveis consideradas mais importantes na sustentabilidade do capital institucional.

A aplicação dos índices de **Cooperação Institucional e organizacional (ICIO)** e de **Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI)** foi realizada em dois APLs localizados no semi-árido, na mesorregião de Xingó, apoiados pelo PROMESO (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais) – a principal estratégia de ação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, executada pelo Ministério da Integração Nacional.

Dentre os motivos que justificaram a escolha dos APLs está a parceria do Ministério da Integração Nacional com os Sebraes estaduais (Sebrae/SE e Sebrae/AL) na implantação das estratégias, o que facilitou a obtenção de dados sobre o andamento dos projetos. Isso porque o sistema Sebrae possui uma ferramenta pública de estruturação, gestão e avaliação de projetos, disponível *on-line*, denominada SIGEOR (Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados), que apresenta as informações sobre o andamento de todos os projetos finalísticos (aqueles que têm como público-alvo micro e pequenos empreendedores) executados pela instituição. Assim, qualquer pessoa, com acesso à internet, pode acompanhar o andamento dos mesmos – incluindo o cumprimento das ações nos prazos estabelecidos e a mensuração dos resultados obtidos com o projeto. Entretanto, a simples disponibilidade de dados não permite aferir qualitativamente tais iniciativas. Daí a relevância de índices como os propostos nesta tese.

A metodologia utilizada na aplicação dos índices, em ambos os casos, teve cinco fases:

- i) Levantamento de dados sobre os projetos de promoção dos APLs, incluindo pesquisas na internet e nas principais entidades promotoras (MI e Sebrae);
- ii) Realização de visitas nos APLs selecionados. As visitas possuíram caráter vivencial, dada a intenção de observar *in loco* o andamento da estratégia e a atuação das instituições e das organizações, assim como contactar as entidades territoriais parceiras das estratégias;
- iii) Análise dos dados coletados e das experiências vivenciadas;

- iv) Realização de entrevistas com os gestores dos projetos. As entrevistas eram orientadas por um roteiro semi-estruturado¹, acompanhado por um questionário a ser preenchido pelos entrevistados (em apêndice) – esses dados serviram de base aos cálculos dos índices; e
- v) Cálculo dos índices e análise comparada dos resultados.

Ressalta-se que a proposta de elaboração dos índices surgiu apenas após o início da pesquisa de campo nos APLs e, conseqüentemente, das análises da atuação das entidades parceiras nas estratégias de desenvolvimento territorial. Durante o decorrer das análises, sentiu-se a ausência de instrumentos práticos que pudessem facilitar o entendimento, e o monitoramento, de ‘como’ as entidades parceiras atuam no processo da implantação das estratégias de desenvolvimento territorial.

A proposta de elaboração dos índices partiu da intenção de gerar informações destinadas a subsidiar o processo decisório, por parte dos gestores territoriais dessas estratégias (representantes das entidades parceiras, em geral, das que disponibilizam o maior aporte de recursos financeiros), ainda na fase de implantação das estratégias.

Por esse motivo, os questionários que subsidiaram o cálculo dos índices foram aplicados aos gestores territoriais das estratégias analisadas – ou seja, do Ministério da Integração Nacional e do Sebrae. Desse modo, obteve-se informações relativas à percepção dos gestores quanto à atuação das entidades parceiras nas estratégias de promoção dos APLs estudados.

Quanto à composição, esta tese é constituída por duas partes. A primeira, formada por cinco capítulos, trata dos conceitos e da evolução das estratégias territoriais de desenvolvimento. A segunda, composta por dois capítulos, analisa o desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro e apresenta os casos estudados, nos quais foi realizada a

¹ A entrevista semi-estruturada, “[...] semidirectiva, ou semidirigida é, certamente, a mais utilizada em investigação social. É semidirectiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Geralmente, o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado.” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 192).

aplicação dos instrumentos de análise das condições de sustentabilidade² das estratégias de desenvolvimento territorial elaborados nesta tese.

Ressalta-se que o objetivo da elaboração de índices não foi criar mais um indicador e sim o de desenvolver uma ferramenta que facilite o conhecimento da realidade (no caso, a leitura da atuação das entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial) e embase o processo de tomada de decisão, ou, até mesmo, de correção de rumo das estratégias, ainda na fase de implantação das mesmas. Isso porque esta tese não focaliza os resultados finais das estratégias de desenvolvimento territorial (eficácia), mas sim a efetividade do processo de sua aplicação. A intenção é gerar informações sobre as condições de sustentabilidade do capital institucional da estratégia de desenvolvimento territorial, que por sua vez, estão diretamente associadas à sustentabilidade da própria estratégia.

Os índices foram aplicados em dois APLs, o da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco e o da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano. Tem-se ciência que se faz necessária a realização de um maior número de aplicações para que se verifique a robustez e a utilidade dos índices em outras experiências de mesma natureza.

² Como o início da implantação das ações voltadas ao apoio dos APLs analisados é recente (desde 2005), não é possível uma avaliação da efetividade das mesmas. No entanto, foi possível analisar as condições de sustentabilidade da implantação dessas estratégias.

PARTE 1

ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS E EVOLUÇÃO

1 A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS TERRITORIAIS DE PRODUÇÃO: DA PRODUÇÃO EM MASSA À PRODUÇÃO FLEXÍVEL

1.1 O SISTEMA FORDISTA E A LÓGICA DA ACUMULAÇÃO INTENSIVA

Originado do taylorismo³, o sistema fordista ergueu-se da produção industrial estandardizada, com forte intervenção do Estado na regulação da demanda a partir do alargamento da produção. Apresenta três características principais: produção em larga escala, concentração espacial de atividades e vinculação do processo de produção em massa ao modo de consumo de massa.

Instalado nos países centrais do capitalismo ocidental nas primeiras décadas do século XX⁴, o fordismo é o modo de produção industrial mais representativo do regime de acumulação⁵ intensiva.

A organização do trabalho e o uso de técnicas inerentes ao paradigma tecnológico vigente (ou modelo de industrialização) são os pilares do regime de acumulação (BENKO, 1996). Por sua vez, esse regime possui um modo de regulação definido por Lipietz como “o conjunto das formas institucionais, das redes, das normas explícitas ou implícitas que asseguram a compatibilidade dos comportamentos na esfera de um regime de acumulação, em conformidade com o estado das relações sociais e para além de seus caracteres conflituais” (apud Ibid, p. 28). Formação dos salários, tipos de concorrência entre as empresas e

³ O taylorismo é em método desenvolvido a partir das idéias de ‘organização científica do trabalho’ de Frederick Winslow Taylor (1856-1915). O método visa racionalizar a produção e possibilitar o aumento da produtividade do trabalho ‘economizando tempo’, suprimindo gestos desnecessários e comportamentos considerados supérfluos no interior do processo produtivo. De acordo com Rago e Moreira (1984), Taylor aperfeiçoou a divisão social do trabalho introduzida pelo sistema de fábrica, assegurando definitivamente o controle do tempo do trabalhador pela classe dominante.

⁴ A expansão do fordismo para os países periféricos ocorreu nos anos 1960, que coincide com o processo de interiorização do desenvolvimento no Brasil.

⁵ O Regime de Acumulação é definido como “o conjunto de regularidades que asseguram progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, isto é, que permite absorver ou desdobrar no tempo as distorções e os desequilíbrios que advêm permanentemente do próprio processo de acumulação [...]. Essas regularidades têm ainda como papel orientar os atores econômicos” (Boyer apud CIDADE, 1999, p. 2).

instrumentos de criação da moeda e do crédito são exemplos de mecanismos reguladores (CIDADE, 1999).

Neste modo de regulação, o Estado é fundamental na criação e manutenção de condições favoráveis à acumulação, tais como fornecimento de infra-estrutura, de meios de consumo coletivo e isenções fiscais.

No sistema de produção em massa, a contínua expansão de mercados é condição fundamental à manutenção das taxas de lucro. Com o aumento das oportunidades de consumo e de negociações trabalhistas, o fordismo permitiu grandes mudanças nas condições da classe trabalhadora. No entanto, aprofundou a divisão entre trabalho intelectual e manual.

Para os países subdesenvolvidos⁶, a produção de bens de consumo de massa, com conseqüente substituição de importações e criação de um mercado interno, era traduzida em superação do estágio de pobreza vigente. A criação de postos de trabalho nas novas indústrias ampliava o número de assalariados que passariam a ser inseridos no processo de consumo de massa. Assim, o novo padrão de produção, de consumo e de uso de tecnologia deveria ser estendido e integrado aos mercados de massa que já atuavam no mundo capitalista avançado. Com isso, acreditava-se que o aumento da produtividade no setor privado seria suficiente para a manutenção das políticas de bem-estar. No entanto, nestes países, o fordismo ficou limitado aos setores da economia capitalizados por investimentos estrangeiros (CIDADE, 1999).

A estratégia fracassou também, segundo Helmsing (1999), pelo insuficiente crescimento da demanda nestes países, necessária para induzir as etapas mais avançadas da industrialização com base na substituição das importações. Soma-se a isso o grande índice de desemprego (mão-de-obra excedente) que reduzia os aumentos salariais e, conseqüentemente, o crescimento da demanda interna.

A produção fordista e a expansão do modelo para diferentes países do mundo, em busca de novos mercados, acentuaram as desigualdades promovidas pela acumulação capitalista. Além disso, ao concentrar a produção em áreas específicas, também contribuiu no alargamento das desigualdades espaciais.

⁶ Nos países subdesenvolvidos, o fordismo, ao encontrar limitações estruturais, assumiu a forma de fordismo periférico (BENKO, 1996).

A acumulação intensiva também promoveu reflexos na organização do espaço urbano. O fordismo, dentro da sua lógica de produção em larga escala e expansão de mercados, alterou significativamente as características da espacialização então vigentes.

Nesse contexto, surge a **teoria da localização**, fundamentada nas vantagens locacionais, ou seja, o acesso à matéria-prima e ao mercado consumidor como diferencial de competitividade⁷ (dada a redução nos custos de transporte). Assim, a concentração espacial, tanto da produção (aglomeração industrial) quanto dos consumidores (metrópoles), favoreciam as economias de escala.

Além das vantagens locacionais, as regiões passaram a ser vistas a partir de suas vantagens comparativas, determinantes na atração de investimentos. Entre elas, destacam-se a busca por mão-de-obra barata e por expansão dos mercados. As grandes empresas se deslocavam de suas bases territoriais originárias em direção aos países subdesenvolvidos que apresentavam as maiores vantagens.

A concentração de atividades em áreas urbanas especializadas seria resultado da organização hierárquica de empresas gigantes. Ao mesmo tempo, “a especialização da mão-de-obra em uma dada região determinaria o papel daquela área na divisão internacional do trabalho” (CIDADE, 1987, p. 186).

Toda essa tendência teve reflexos diretos no uso e ocupação do solo urbano. A divisão do espaço com vistas à funcionalidade, dentro da lógica de maximização da eficiência produtiva, levou ao zoneamento das cidades, a partir das suas características semelhantes. As cidades passaram a reproduzir os mesmos modelos, em todo o mundo. Como consequência, as particularidades eram desprezadas e as diferenças, rejeitadas. Priorizou-se a divisão funcional do espaço, a densidade construtiva e o uso das novas tecnologias.

⁷ De acordo com Lastres e Cassiolato (2005, p. 8), considerando a empresa como elemento básico de análise, a **competitividade** pode ser definida “como a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado”.

Na análise de Cidade (1999, p. 7),

o planejamento urbano, na fase fordista, privilegiou o zoneamento com separação de funções, a substituição da paisagem natural por uma paisagem construída e a forçosa adequação das necessidades humanas a essa racionalidade, que se apoiava na autoridade da ciência e da técnica. [...] foi sendo desenvolvida uma perspectiva segmentada das cidades que resultou na reiterada divisão entre centro e periferia.

Essas características puderam ser observadas, também, nas escalas regionais e mundial. Isso porque a busca por vantagens locais, inerente ao fordismo, resulta na diferenciação espacial e na hierarquização urbana (cidades de produção *versus* cidades de controle), que, por sua vez, acirra as desigualdades nas diferentes escalas. “Os altos níveis de qualidade de vida e excelência ambiental que faziam parte da proposta recorrente do planejamento, forçosamente teriam que limitar-se a uma parcela restrita da população, reproduzindo, na segmentação espacial, a desigualdade social” (Ibid, 1999, p. 7).

No início da década de 1970, com a exaustão do sistema fordista nos países centrais do capitalismo ocidental, surge um novo regime de produção baseado na acumulação flexível, conhecido como pós-fordista – apresentado no item a seguir. O regime de acumulação flexível, apesar de manter a concentração da produção em áreas específicas, permitiu o surgimento de novas áreas de produção especializada, ou seja, de territórios diferenciados.

1.2 O SISTEMA DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA E O REGIME DE ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL

Após a Segunda Guerra, grandes mudanças afetaram a economia mundial. A principal delas foi o esgotamento do fordismo como modelo dominante de industrialização no início dos anos 1970. Com a crise econômica, as demandas em massa despencaram junto à capacidade dos governos manterem a estabilidade macroeconômica – elementos indispensáveis à produção fordista. O capitalismo no Ocidente entrou em crise, inclusive nos Estados Unidos, enquanto a Ásia despontava economicamente.

Nesse contexto, a partir da década de 1980, começou a surgir um novo regime de acumulação capitalista (e, conseqüentemente, uma nova forma de regulação), baseado na flexibilidade e na especialização produtiva: o regime de acumulação flexível

Em alguns territórios específicos haviam distritos industriais de pequenas empresas que se diferenciavam pela especialização flexível, como processo alternativo ao modelo de produção em massa vigente. Merece destaque a região conhecida como ‘Terceira Itália’ (região com larga tradição na produção artesanal e produtos feitos sob medida)⁸, localizada no centro e noroeste italiano, com seus distritos industriais, onde aglomerações de pequenas e médias empresas se destacaram pelo crescimento econômico e conquista de mercados internacionais – em contraste das outras regiões européias de mesmos setores e atividades econômicas, baseados na grande indústria.

Os distritos industriais italianos são um exemplo clássico da concentração geográfica de pequenas e médias empresas como característica da especialização flexível. Esses agrupamentos empresariais possibilitam a criação de um ambiente favorável à propagação do sistema (atração de novos tipos de empresas e instituições ao território). A reaglomeração da produção favorece o surgimento de novos espaços industriais e de economias regionais. Neste caso, uma região se define como um sistema econômico coordenado.

⁸ Esse tema será analisado no item 2.2.1.

Isso não significou o desaparecimento das grandes empresas e das economias de escala (HELMSING, 1999). Nesta organização territorial da produção, co-existem os processos de aglomeração e segmentação, inerentes à lógica da divisão do trabalho, onde os movimentos de globalização e regionalização da economia se complementam.

A organização da produção mundial pode ser vista como um sistema global, constituído por um mosaico de regiões produtivas especializadas – o que Benko (1996) chama de ‘mosaico de territórios diferenciados’ – com processos complexos de crescimento localizados, cada vez mais, dependentes de outras regiões.

Assim, o sistema de produção mundial passa por um processo de reestruturação industrial, com expansão das atividades de alta tecnologia. A globalização⁹, de acordo com Cidade (1999), é uma das manifestações do regime de acumulação flexível, caracterizada pela grande mobilidade financeira internacional e pela desregulamentação dos mercados financeiros nos países centrais do ocidente, associada, por sua vez, à liberalização dos fluxos de transportes e comunicações. Soma-se a isso o desenvolvimento tecnológico da informática, que promoveu uma revolução no processo de comunicação, com seu rebatimento instantâneo na mundialização dos mercados.

Esse novo sistema produtivo (oposto ao modelo fordista) tem como estratégia a organização flexível, vista por Benko (1996) sob a ótica da produção, da organização do trabalho, da macroeconomia e da criação de empregos.

Em relação à produção, as mudanças ocorrem diretamente na escala da empresa (firma), na valorização da mão-de-obra qualificada ao novo sistema de produção (junto ao refinamento das suas funções) e na diversificação/especialização produtiva – produtos específicos e diferenciados, em menor escala de produção.

Quanto à organização do trabalho, a flexibilização se refere à facilidade de adaptação rápida dos sistemas de operação, a partir das linhas flexíveis de produção – susceptíveis a acompanhar as mudanças constantes de demanda dos mercados consumidores (desintegração vertical das empresas) – reduzindo tempo e custo de reprogramação dos equipamentos.

⁹ Esse tema será analisado no item 3.2.

Além disso, tem-se a divisão do trabalho também entre as empresas (desintegração vertical), onde o processo produtivo não necessariamente se encontra dentro de uma única empresa, havendo certos componentes, ou partes da produção, realizados por outras empresas – por meio da subcontratação entre as empresas, base da especialização setorial. Isso induz o surgimento de aglomerações de produtores especializados.

A produção flexível leva, também, a uma maior diferenciação dos mercados e nichos de produtos¹⁰ mais específicos que, por sua vez, induzem à busca de novos mercados e à exportação.

Sob a ótica da macroeconomia, os estabelecimentos flexíveis são complementados pelos específicos. “Os estabelecimentos flexíveis adotam linhas flexíveis, distribuem-se estrategicamente no espaço e adaptam-se às oscilações do mercado. Os estabelecimentos específicos dedicam-se a segmentos particulares de produção ou de mercado e operam de forma especializada e em grande escala” (BENKO, 1996, p. 31-32).

No caso da criação de empregos, a flexibilidade está presente na mobilidade do emprego, refletida em duas outras mobilidades: a profissional e a geográfica. Os vínculos entre empresa e empregado são reduzidos e a busca por baixos salários condiciona a localização geográfica das firmas. Segundo Benko (1996), a desintegração vertical e horizontal das empresas, que permite mudanças rápidas na estratégia de produção, facilita essas transações e buscam ‘novas oportunidades geográficas’.

Os reflexos desse novo sistema de produção nos países periféricos não se traduzem em redução das desigualdades, pelo contrário: “os setores não adaptados ao novo modelo não conseguem acompanhar esses movimentos, enfraquecendo-se, o que tende a gerar mais desemprego” (CIDADE, 1999, p. 10).

Assim, as transformações econômicas, sociais e políticas verificadas no fim do século XX, em plena e crescente globalização, são acompanhadas por profundas alterações de

¹⁰ Sobre esse assunto ver Lages, et al (2004; 2005). Essas publicações tratam da valorização de produtos com diferencial de qualidade, identidade e cultura, por meio de indicações geográficas e certificações, como estratégia de inserção competitiva.

natureza geográfica. Em termos de espacialização, o regime de acumulação flexível também rompe com a tendência da concentração espacial da produção intensiva.

Com a globalização, as atividades econômicas tendem a diminuir a relação com o território onde se inserem, já que a localização geográfica das firmas, cada vez mais, fica condicionada à decisão das corporações transnacionais. “A **desterritorialização** das atividades econômicas é determinada, guardadas as especificidades de cada ramo, setor ou indústria e também país, por variações no nível tecnológico, demandas de mercado, organização empresarial e políticas públicas” (CIDADE, 1999, p. 11) (grifo nosso). Além disso, os sistemas regionais de produção competem entre si. Como consequência, tem-se territórios e regiões que passam a ser excluídos do sistema de produção. Principalmente os que possuem processos de concertação fragilizados ou pouco desenvolvidos, com baixos níveis de regulação.

Por outro lado, a globalização pode ser vista como um fenômeno intensamente localizado. Algumas regiões foram capazes de desenvolver novas formas de organização industrial e territorial por meio de pequenas e médias empresas, com capacidade de competir em mercados internacionais.

Isso ocorreu devido à organização flexível da produção e do trabalho estar condicionada à aproximação espacial entre os integrantes do sistema de produção (conhecido como *just-in-time*), dada a necessidade de comunicação entre os mesmos, em função dos ajustes necessários ao atendimento rápido das demandas específicas. Essa característica leva à proximidade física entre fornecedores, produtores e consumidores. Além disso, os custos de produção e transação tendem a ser menores quando os produtores estão concentrados espacialmente. A proximidade entre as empresas se traduz em menores custos e maiores oportunidades, a partir da combinação entre necessidades e capacidades¹¹.

No entanto, apenas a aglomeração das empresas não é condição suficiente para reduzir os custos de transação. A assimetria de informações necessárias pode resultar na elevação desses custos. Daí o papel relevante das instituições reguladoras, bem como de práticas sociais, na manutenção dos custos de transação em níveis baixos. Isso é o que difere as

¹¹ Esse tema será abordado mais detalhadamente no item 2.2.

economias de localização das economias de aglomeração: a primeira se refere às vantagens do agrupamento geográfico das empresas, que surgem da divisão setorial do trabalho; enquanto que as economias de aglomeração são as vantagens adicionais provenientes da concentração geográfica, que possibilitam a redução dos custos de transação – justamente a riqueza do compartilhamento de informações essenciais e as oportunidades de inovação¹² (HELMSING, 1999).

A maior parte das definições sobre distritos industriais é baseada na noção do distrito industrial de Marshall (1891) – o primeiro a usar o termo relacionado à concentração geográfica de pequenos produtores especializados em certos produtos específicos. A falta de economias internas das pequenas empresas seria compensada pelas economias externas geradas pela divisão de trabalho no distrito (subcontratação entre as empresas). Como resultado tem-se uma especialização progressiva num mesmo setor produtivo e na mesma área geográfica. Vale acrescentar que Pigou, em 1929, também avançou na temática com o conceito de externalidade, que, por sua vez, embasa o conceito de distritos industriais, via economias de aglomeração.

Além disso, segundo Sengenberger e Pyke (1991), a especialização induz à eficiência, tanto na empresa individual quanto no distrito, ou seja, a ‘eficiência coletiva’. A especialização combinada à subcontratação gera a capacidade coletiva, que resulta, por sua vez, nas economias de escala e de alcance (apud HELMSING, 1999). Somadas as vantagens de redução dos custos de produção e transação, tem-se a criação de oportunidades de aprendizagem e inovação tecnológica. Em outras palavras, a proximidade gera economias de custos e a densidade contribui na difusão mais rápida da informação e do conhecimento.

É o que Marshall chama de ‘atmosfera industrial’, gerada a partir da relação de confiança entre as empresas de um distrito, que leva ao desenvolvimento de novas práticas negociais, principalmente coletivas. Na literatura atual sobre distritos industriais, a ‘atmosfera industrial’ (também chamada de entorno empresarial, meio inovador¹³ ou ambiente favorável ao empreendedorismo) é vista como a base de novas formas de cooperação entre as empresas,

¹² **Inovação**, segundo Lastres e Cassiolato (2005, p. 15), “é o processo pelo qual as organizações incorporam conhecimentos na produção de bens e serviços que lhe são novos, independentemente de serem novos, ou não, para os seus competidores, domésticos ou estrangeiros”.

¹³ Tema a ser abordado no item 2.2.2

inclusive da constituição de instituições do tipo associação empresarial. Como ressalta Helmsing (1999), ao citar Asheim (1992), o êxito de um distrito industrial está em seus aspectos sociais e institucionais de fundo.

Então, na análise das aglomerações produtivas¹⁴, deve-se considerar, além da dimensão territorial (distinta em cada caso), a **dimensão institucional** – essencial por ser a base das práticas negociais de cooperação e ação coletiva. Esta deve ser observada desde o processo histórico de formação de interação entre empresários, suas formas de organização e as instituições reguladoras.

Neste contexto, destaca-se a importância da formação de redes de pequenas empresas (uma das formas de cooperação entre elas), que, ao unir esforços, conhecimentos e recursos, tornam-se mais aptas a competirem. Podem, inclusive, ter maior influência direta sobre seu entorno político e econômico, quando adquirem caráter de ação coletiva – por visarem os interesses comuns de seus membros. As redes podem ser formadas por um número variado de empresas, sendo seu tamanho, duração e objetivo variáveis, de acordo com o propósito e a profundidade da cooperação.

Em relação às redes, Helmsing (1999) apresenta duas considerações importantes:

- i) elas não necessariamente se expressam de forma geográfica; e,
- ii) muitas vezes, possuem um duplo significado – podem se caracterizar como relações entre empresas (em geral, na forma de subcontratação), ou podem constituir uma terceira forma híbrida de coordenação econômica, junto à de mercados e à hierárquica (relações (semi)permanentes, via contratos formais ou mecanismos informais). Além disso, as redes não se formam apenas horizontalmente. Elas podem ser desiguais e promover a dependência entre empresas.

¹⁴ Segundo Lastres e Cassiolato (2005, p. 5), “o termo **aglomeração** – produtiva, científica, tecnológica e/ou inovativa – tem como aspecto central a proximidade territorial de agentes econômicos, políticos e sociais (empresas e outras organizações e organizações públicas e privadas)”. A aglomeração de empresas, particularmente no caso das micro e pequenas, tende a ampliar as chances de sobrevivência e crescimento das mesmas por constituir uma fonte geradora de vantagens competitivas.

Quando uma grande empresa descentraliza sua produção em unidades distintas, forma-se uma rede vertical. Neste caso, a subcontratação pode ser vista como negativa, quando a grande empresa contratante promove a dependência das pequenas empresas subcontratadas. No entanto, no sistema de produção flexível, na maioria das vezes, a subcontratação pode ser considerada como um aspecto positivo, ao permitir a criação de novas oportunidades de mercado, por meio da eficiência coletiva e aumento da capacidade de inovação.

Estudos analisados por Helmsing (1999) demonstram que as redes não precisam ser simétricas para serem vantajosas às pequenas empresas. Um desses estudos (elaborado por Markusen, em 1996) classifica os distritos industriais segundo os tipos de redes presentes na aglomeração, sendo eles: distrito ‘tipo italiano’, no qual predominam redes horizontais de pequenas empresas; distrito roda (*hub and spoke*), no qual grandes empresas subcontratam pequenas empresas por meio de redes assimétricas; distrito satélite, no qual pequenas empresas se encontram vinculadas a grandes empresas que não estão localizadas no distrito, com baixa interação entre as empresas localizadas no distrito; e distrito baseado em política pública, como os complexos originados por universidades estatais.

O estudo apresentado por Schmitz e Musyck (1994 apud HELMSING, 1999) também enfatiza a **importância das instituições de apoio** nos aglomerados produtivos. Outra evidência deste estudo foi o êxito na exportação promovido mais pela inovação do que pela redução de salários e flexibilidade do trabalho.

A especialização flexível permitiu que as pequenas empresas também se beneficiassem do desenvolvimento tecnológico, devido à disponibilidade de maquinário informatizado e de baixo custo, possibilitando uma produção diversificada e com qualidade. As novas oportunidades de competitividade para as empresas de pequeno porte podem ser vistas como um marco na história do desenvolvimento industrial capitalista.

No entanto, a inovação tecnológica requer o apoio institucional – considerando que as empresas não são capazes de arcar individualmente com os custos de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, bem como sua absorção. E, no caso do sistema de especialização flexível, a inovação é essencial à manutenção das vantagens competitivas.

Faz-se mister destacar que a força de um sistema regional de produção flexível não depende apenas das suas empresas, mas da presença de instituições de regulação, concertação e apoio, não apenas no nível da economia nacional, mas no da economia regional, dado o caráter locacional específico da produção.

Em síntese, **a capacidade produtiva de um território é definida pelo conjunto de instituições** e pelo capital físico (infra-estrutura), econômico e social presente na aglomeração, ou seja, pelos aspectos sociais e institucionais de fundo.

A **constituição e/ou o fortalecimento de instituições**, em escala regional, que exerçam as funções de regulação, concertação e apoio, passa a ser um elemento essencial na viabilidade dos sistemas de produção contemporâneos. As políticas públicas de desenvolvimento regional devem incorporar essa necessidade, além de banir a tendência de políticas generalistas.

Nesta ótica, os sistemas regionais ou territoriais de produção flexível foram considerados uma nova oportunidade ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento. No entanto, surgem algumas questões: é possível a reprodução de sistemas territoriais de produção como um modelo de desenvolvimento? É possível planejar o surgimento de economias de aglomeração? O governo é capaz de estimular a ação coletiva como indutor do processo? Questões como essas serão novamente abordadas no decorrer deste trabalho.

O item a seguir disserta sobre o papel do estado na gestão econômica, do fordismo à especialização flexível. Enfatiza, também, a importância do Estado nacional nas estratégias de promoção do desenvolvimento territorial.

1.3 O PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO ECONÔMICA: DO FORDISMO À ESPECIALIZAÇÃO FLEXÍVEL

Até o final da década de 1970, o Estado caracterizava-se como preponderante no planejamento econômico e regional. Sua intervenção ocorria por meio de mecanismos diretos e indiretos¹⁵, que permitiam maior capacidade de regulação do volume e da localização dos investimentos.

Durante o período de crescimento do estado do bem-estar (ou Estado-providência) e do estado desenvolvimentista, os governos das localidades pouco se preocuparam com a promoção do Desenvolvimento Econômico Local (DEL) e se concentraram basicamente na prestação de alguns serviços básicos e no planejamento físico. Até a metade da década de 1980, os Estados, direta ou indiretamente, interviam fortemente na economia, inclusive pela necessidade de implantar infra-estrutura.

A fase desenvolvimentista, presente a partir de meados do século XX em diversos países do mundo e mais intensamente na América Latina, foi caracterizada pela formulação e implementação de políticas de caráter nacional pelos governos centrais. No Brasil, esta fase ocorreu entre os anos 1950 e 1970, na qual o Estado exerceu postura centralizadora e promoveu (e financiou) a reestruturação produtiva – acompanhada pela urbanização acelerada e pela interiorização do desenvolvimento, com elevados investimentos em infra-estrutura.

De acordo com Cidade et al. (2006, p. 3),

a disponibilidade de recursos para investimentos e a busca de novos mercados por empresas de países centrais propiciou um modelo perverso de desenvolvimento, baseado na concentração de capitais e de renda e no endividamento público. O modelo foi **baseado na industrialização**, com a ampliação e aprofundamento do perfil produtivo nacional; e tornou-se altamente dependente de investimentos estatais em equipamentos e redes de infra-estrutura. (grifo nosso)

¹⁵São considerados como **mecanismos indiretos**: a capacidade de legislar e impor uma política tributária, cambial e fiscal; e a influência na distribuição espacial das atividades econômicas mediante subsídios e fomentos dirigidos a setores e regiões determinadas. Já os **mecanismos diretos** são aqueles relacionados à atuação do Estado como empreendedor em setores importantes, como o de indústrias de base e de energia; e a responsabilidade direta pela infra-estrutura econômica e social – de suma importância para a reprodução das condições gerais de produção e da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003).

O modelo desenvolvimentista entra em crise¹⁶, juntamente com a economia, e os Estados perdem a capacidade de investir, tanto nas áreas produtivas como nas sociais.

Na América Latina em específico, os anos 1990 foram marcados por um retrocesso social dramático, evidenciado pela queda vertiginosa dos salários e o crescente aumento do subemprego e do desemprego. Como conseqüências, o empobrecimento generalizado da população trabalhadora e a incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza ou miséria. O Estado reduz a provisão de serviços sociais públicos, o que favorece a deterioração das condições de vida (LAURELL, 1997). Dentre as principais causas desse cenário estão a crise econômica dos países latinos e o efeito da política neoliberal¹⁷, que acentua a polarização de ricos e pobres.

Com o avanço do capitalismo, houve uma crescente reivindicação da população pela garantia da satisfação de suas necessidades básicas. Como conseqüência, surge o chamado ‘Estado de bem-estar’ capitalista, que oferece um conjunto de medidas e instituições com o objetivo de prover o bem-estar e os serviços sociais. Laurell (1997) contraria a afirmação que considera a “fundação do Estado de bem-estar e a expansão dos benefícios sociais como resultado do simples crescimento econômico-industrial ou a modernização da sociedade com a ampliação paulatina dos direitos dos cidadãos” (p.154).

Nesse contexto, os países capitalistas apresentavam três regimes básicos de bem-estar:

- o **Social-democrata**, caracterizado por um Estado de forte intervencionismo e pela importante redução do papel do mercado no bem-estar social. Os cidadãos possuem direitos sociais independentes da inserção ou não no mercado de trabalho. Como exemplo desse regime tem-se os países escandinavos;

¹⁶ De acordo com Bresser Pereira (1997), a crise do Estado no Brasil deu-se entre os anos 1979 e 1994, período de estagnação da renda per capita e de alta inflação. Somente a partir de 1994, com o Plano Real, são criadas condições de retomada do crescimento. A década de 1990 foi marcada por ações de reforma do Estado, assim como pelo ajuste fiscal, privatizações e abertura comercial.

¹⁷ O **Neoliberalismo**, doutrina surgida no final dos anos 1970 e inícios dos 1980, considera o mercado como “o melhor mecanismo de controle dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos” (LAURELL, 1997, p. 161).

- o **Conservador-corporativo**, baseado nos direitos sociais, mas com uma diferenciação social importante, ou seja, com efeitos redistributivos mínimos. A Alemanha e a Itália são exemplos desse regime; e
- o **Liberal**, dominado pela lógica do mercado. O alto grau de mercantilização dos bens sociais é a principal característica das suas políticas sociais. Nessa visão, tem direito aos benefícios quem oferecer uma contrapartida, ou desempenhando seu trabalho (o que condiciona a proteção social à contribuição salarial) ou pagando pelos serviços. Os EUA são “o caso mais ‘puro’ do Estado de bem-estar liberal” (LAURELL, p. 156). O Canadá e a Inglaterra também foram países que aderiram a esse regime. Um dos maiores efeitos do Estado de bem-estar liberal é a relevante estratificação social entre os trabalhadores, tanto nas condições e na qualidade do trabalho, quanto no consumo e na proteção social.

Contudo, segundo Laurell (1997, p. 175), o Estado neoliberal subdesenvolvido, não pertence a nenhum dos mundos acima e sim ao mundo do “capitalismo selvagem”.

No caso específico da América Latina, a política social apresenta elementos de distinção entre as sociedades capitalistas desenvolvidas, assim como entre os próprios Estados latino-americanos. Isso é explicado pelo processo histórico de constituição dos Estados nacionais e pela conformação das instituições estatais e ideologias nacionais (Ibid, 1997).

Os processos políticos do pós-guerra apresentaram restrições dos processos democráticos, impedindo a constituição de uma real representação política das classes sociais. Além disso, a distinção entre as classes sociais é bastante evidente. O acentuado empobrecimento urbano, a sobrevivência de oligarquias rurais, as graves deficiências nas condições de vida e o baixo PIB per capita ampliam essa distinção. Soma-se a isso a inexistência de proteção econômica em caso de desemprego e de políticas relevantes de geração de emprego, na maioria desses países.

Por outro lado, muitos países da América Latina oferecerem formas de seguro ou seguridade social públicos (casos de maternidade, invalidez, assistência médica, aposentadoria); assim como programas de habitação popular e de educação, em todos os

níveis. Contudo, nos sistemas de seguridade social, os benefícios são diferenciados, resultando numa marcante estratificação entre os beneficiados.

Pela ótica da gestão econômica, configuram-se também três correntes políticas principais: o neoliberalismo, a social-democracia e a ‘terceira via’. A primeira questiona o poder de intervenção direta do Estado na economia, considerando que o mesmo deve se subordinar ao mercado. Afirma que a mobilidade irrestrita dos fatores produtivos resultaria, com o tempo, no equilíbrio global (inclusive da divisão de trabalho). A social-democracia clássica perde força com a globalização econômica e surgem propostas de políticas públicas alternativas: a chamada ‘terceira via’, que defende, basicamente, a reconstrução do Estado e das instituições democráticas tradicionais. No entanto, esta corrente recebeu diversas críticas por apresentar teses consideradas elitistas e incoerência com a realidade da sociedade como um todo.

Segundo Bresser Pereira (1997, p. 34), a diferença básica entre uma proposta neoliberal e uma social-democrata é que a primeira objetiva o Estado-mínimo (ou seja, retirar o papel coordenador do Estado), enquanto que a social-democrata visa aumentar a governança¹⁸ do Estado.

O neoliberalismo, em específico, contraria o intervencionismo estatal da política econômica keynesiana (pós-guerra) e do bem-estar por considerá-lo ‘antieconômico’ e ‘antiprodutivo’ (pois desestimula “o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar”), além de ‘ineficaz’ (por “tender ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados”) e ‘ineficiente’ (por “não eliminar a pobreza e piorá-la”, ao dispor de formas tradicionais de proteção social, que os torna dependentes do paternalismo estatal) (LAURELL, 1997, p. 162).

Para Haddad (2002, p. 5),

o fracasso das experiências de sistemas de comando e controle nas economias socialistas, os resultados ambíguos das estratégias desenvolvimentistas dos países do Terceiro Mundo e o espetacular

¹⁸ De acordo com Lastres e Cassiolato (1995, p. 12), em termos genéricos, o conceito de **governança** “refere-se às diversas formas pelas quais indivíduos e organizações (públicas e privadas) gerenciam seus problemas comuns, acomodando interesses conflitantes ou diferenciados e realizando ações cooperativas. Diz respeito não só a instituições e regimes formais de coordenação e autoridade, mas também a sistemas informais”.

desempenho da economia norte-americana na década de noventa induziram a forte convicção de que a atuação das livres forças dos mercados poderia equacionar os problemas fundamentais de uma sociedade moderna.

A partir dessa concepção, para solucionar a crise, o neoliberalismo propõe: reconstituir o mercado (com incentivo à competição e ao individualismo); eliminar a intervenção do Estado na economia (privatização e desregulamentação das atividades econômicas) e reduzir as funções de bem-estar social (em oposição à universalidade e gratuidade dos serviços sociais). Ou seja, “o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza” (LAURELL, 1997, p. 162). Contudo, ao mesmo tempo, “os neoliberais querem um Estado forte, capaz de garantir um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado” (Ibid, loc. cit).

Assim, na década de 1980, após a crise e a recessão globais, tem-se a liberação das forças do mercado, seguida, nos anos 1990, pela onda de privatizações de empresas estatais (em setores estratégicos e lucrativos, como energia, telecomunicações, mídia e finanças) e pela construção de novas articulações entre os setores público e privado, com novos marcos regulatórios. Soma-se a isso o corte dos gastos sociais e a descentralização¹⁹ (defendida pelos organismos financeiros internacionais).

A privatização era vista como uma alternativa dos Estados de recomposição dos caixas de seus tesouros frente aos efeitos negativos da globalização e, ao mesmo tempo, à pressão das sociedades pela viabilização de serviços públicos essenciais (saúde, educação, habitação e proteção social). De acordo com Oliveira (2003, p. 78), as privatizações são exemplos das formas de dominação do capital, interessado pela “relação direta com os agentes econômicos locais, sem perder o apoio e sustentação dos níveis governamentais locais, em uma relação que não permite mais o controle de suas ações e intencionalidades por parte desses governos”. Além disso, houve uma confusão entre privatização, desregulamentação, liberalização e modernização (SUNKEL, 2001).

¹⁹ De acordo com Laurell (1997), a descentralização neoliberal “não tem como objetivo democratizar a ação pública, mas permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização, deixando no nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir os serviços” (p.174).

No caso específico da América Latina, a década 1990 foi marcada por um discurso neoliberal, unitário e dominante, que afirma que o desenvolvimento econômico seria garantido “pela reconhecida capacidade do sistema capitalista globalizado de produzir o crescimento econômico [...] e pela capacidade do sistema democrático de redistribuir os frutos do progresso econômico” (SUNKEL, 2001, p. 173). Esse discurso tinha o apoio do grande público, das principais instituições financeiras internacionais (públicas e privadas), dos países membros da OCDE²⁰ e dos profissionais da área de economia.

Contudo, a realidade não comprovou o discurso. Como consequência da adoção das práticas neoliberais tem-se um processo maciço de empobrecimento dos países latino-americanos. Nesses países, a orientação e o conteúdo das políticas sociais são de um Estado de bem-estar ‘restrito’, dadas as limitações de seus programas sociais e critérios de seletividade. Como conclusão da doutrina liberal, Laurell (1997) afirma que a mesma “não só nos distancia do universalismo dos direitos sociais como nos faz avançar em direção ao passado” (p. 175).

Mesmo nos EUA e na Inglaterra, os exemplos mais efusivos do neoliberalismo, com a implantação do modelo neoliberal, apesar do crescimento e elevado padrão de vida, a distribuição de renda e os níveis de pobreza pioraram significativamente. Houve melhora apenas nas condições de vida de um segmento muito pequeno da sociedade, enquanto que um número cada vez maior de pessoas foi excluído do sistema – inclusive porque apenas os altamente qualificados tiveram lugar no processo produtivo (SUNKEL, 2001).

Na dimensão político-institucional, em todos os Estados neoliberais, tem-se o desmantelamento do aparelho de Estado e o enfraquecimento dos Estados nacionais. Soma-se a isso a desestatização das economias, o medíocre desempenho econômico do crescimento, o alto e incontrolável grau de volatilidade financeira e a contínua deterioração da distribuição de renda em nível global.

²⁰ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), criada em 1961, a partir da Organização para Cooperação Econômica Européia. Tem como responsabilidade discutir qualquer assunto econômico que seus membros desejarem ou necessitarem. As decisões da OCDE não se limitam a assuntos internos, dada sua ampla competência, e devem ser extensivas a todos os seus membros.

Por outro lado, com o aprofundamento da globalização econômica e financeira nos anos 1990, a abertura dos mercados demandou aos Estados estratégias em favor de suas empresas. Como consequência, o papel do Estado volta a ser considerado como decisivo – reafirmação favorecida, inclusive, pelo esgotamento do Consenso de Washington²¹.

Para Castells (1999), o modo de intervenção estatal contemporâneo conjuga a competitividade, a produtividade e a tecnologia como parte de uma estratégia explícita. O ‘novo Estado desenvolvimentista’, assim denominado por Castells, apóia as indústrias do país no desenvolvimento tecnológico e no fornecimento de infra-estrutura de produção para propiciar a produtividade e a competitividade das mesmas no mercado internacional. Além disso, alguns governos buscam proteger setores emergentes, reduzindo a entrada da concorrência externa – mesmo num momento que se supõe de abertura de mercados.

A redução do espaço de regulação macroeconômica dos governos nacionais favoreceu a construção de agendas, acordos e a formação de blocos econômicos internacionais. A constituição de blocos econômicos regionais (entidades supranacionais compostas por diversos países) surgiu “como forma de assegurar mercados próximos, aumentar a competitividade e promover as exportações em escala mundial” (CIDADE et al., 2006, p. 10).

O NAFTA – *North American Free Trade Agreement*, formado pelos Estados Unidos, Canadá e México, assim como a União Européia, são os exemplos mais conhecidos. Na América Latina, o Brasil, o Uruguai, a Argentina, o Paraguai e, recentemente, a Venezuela (que aderiu ao bloco em 2006), na busca de novos mercados, tentam obter resultados com o Mercosul – Mercado Comum do Sul. De modo geral, os países que não aderiram a esse sistema encontram-se à margem da economia mundial e apresentam cenários críticos de estagnação, a exemplo de diversos países da África.

²¹ **Consenso de Washington** foi como ficou conhecido o resultado do encontro ocorrido no ano de 1989, em Washington, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina, que teve como resultado uma lista de dez itens – tidos como consensuais entre os participantes. Do encontro participaram diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, juntamente com representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano, todos convocados pelo *Institute for International Economics* (uma entidade de caráter privado dirigida pelo economista inglês John Williamson, promotor do encontro). Dentre os itens do consenso estão: disciplina fiscal, com eliminação do déficit público; reforma tributária; liberalização financeira e do comércio exterior; eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; privatização, com a venda de empresas estatais; e desregulação do processo econômico e das relações trabalhistas (NAÍM, 2000).

De acordo com Castells (2001), o Estado possui importante papel como agente de intervenção estratégica nos processos econômicos. Com a globalização da economia, “o Estado perde soberania, mas não capacidade de ação” (Ibid, p. 156). Além disso, os governos locais e regionais apresentam maior potencial de flexibilidade, e por isso se adaptam mais rápido aos fluxos globais. Contudo, “ao mesmo tempo, governos locais e estaduais são mais susceptíveis à corrupção” (Ibid, p. 161). Daí a importância da participação pública e do ‘controle social’.

Nas últimas décadas, num período de reforma dos Estados, tem-se a tendência comum de redução da atuação dos governos centrais como grandes financiadores de políticas de equipamento do arcabouço territorial. Paralelamente, com o agravamento do déficit público, surge a necessidade de descentralização de poder e de recursos fiscais, como também de políticas e estratégias governamentais em geral.

A tendência de descentralização do poder público²², evidenciada pela transferência de algumas responsabilidades públicas aos governos locais, junto à crise econômica do final dos anos 1970 (que promoveu o desemprego massivo nas regiões mais industrializadas) e à necessidade de gerar maiores entradas de recursos, obrigaram os governos locais a assumirem um papel mais atuante na promoção do DEL.

Em relação aos governos centrais, em alguns casos, como na União Europeia, os mesmos induziram os governos locais na promoção do DEL por meio da criação dos fundos estruturais (Fundo Estrutural Regional), de programas temáticos (como o Programa ADEL e os Planos Tecnológicos Regionais) e as estratégias regionais de inovação.

Conforme estudo do MI e CDS (2006, p. 32),

As atuais atribuições do Estado contemplam, assim, novas formas de distribuição do poder no espaço e no interior de seu complexo aparato jurídico-administrativo e, mais amplamente, no interior da sociedade. Aí estão incluídas, portanto, as relações do Estado com os agentes econômicos privados no sentido da construção do reordenamento das relações público-privado e das novas formas de regulação das atividades econômicas, com implicações profundas sobre a estruturação e uso do território nacional.

²² O tema ‘descentralização’ será melhor abordado nos itens 1.5.8 e 1.5.9 deste trabalho.

No caso específico da especialização flexível, os estudos sobre o tema reconhecem o papel dos governos locais e regionais, principalmente no provimento de infra-estrutura física e na prestação dos serviços básicos, capacitações e regulação econômica. No entanto, diversos autores (SCHMITZ, 1992 e 1994; MEYER-STAMER, 1998; VISSER, 1996) evidenciam que raramente o governo local exerceu um papel decisivo no desenvolvimento dos agrupamentos produtivos – como o ocorrido nos distritos industriais da Terceira Itália.

No que se refere ao Brasil, a fase desenvolvimentista foi marcada pela estratégia de ocupar e equipar o país (no sentido de interiorização e dominação). Soma-se a isso projetos pontuais de disseminação do regime de acumulação intensiva, particularmente os de pólos de crescimento, nos setores da siderurgia e da petroquímica. Essas políticas, iniciadas a partir da década de 1950, “contribuíram de forma decisiva para a integração do país ao mercado mundial como um país que se industrializava” (CIDADE et al., 2006, p. 5).

Contudo, diante da limitação dos investimentos governamentais e das pressões dos setores produtivos, as regiões já desenvolvidas foram mais atendidas, criando um ciclo, denominado no estudo do MI e CDS (2006) de ‘ciclo virtuoso da prosperidade econômica localizada’, no qual as regiões estagnadas e/ou deprimidas, devido à “pouca atratividade para investimentos econômicos, não conseguem, somente pelos mecanismos de mercado, superar o ciclo vicioso da pobreza em que se encontram, o que acentua as disparidades regionais” (Ibid, p. 35).

Com o esgotamento do projeto nacional-desenvolvimentista²³, os anos 1990 foram marcados pela redemocratização do país e o surgimento de novos atores. Com a Constituição de 1988, aumenta-se o poder dos estados e dos municípios. Nesse contexto, junto às crescentes demandas sociais e ao avanço da globalização, o Estado necessita alterar seu papel na promoção do desenvolvimento.

²³ De acordo com estudo do MI e CDS (2006), o projeto nacional-desenvolvimentista conduzido pelo Estado brasileiro, entre os anos de 1930 e 1980, que culminou no ‘milagre econômico’ (1968-73) e com a Política de Integração Nacional (1970), visava à modernização acelerada do país, considerada como capaz de elevá-lo à condição de potência. No entanto, intensificou-se a desordem: “social, decorrente da mobilidade espacial da população associada à urbanização intensa; ambiental, devido à indução da expansão da fronteira econômica, e mesmo econômica, representada pela dívida externa” (Ibid, p. 35).

Na fase mais recente (de reforma do Estado) ²⁴, com a significativa redução da capacidade de investimentos e a crescente demanda de ações sociais e de infra-estrutura produtiva, a ação governamental sobre o território encontra sérias limitações. “Parte das dificuldades está relacionada às modificações advindas da mudança do modelo de governança que, ao incluir parcerias com o setor privado como solução para restrições da ação governamental, deixou desatendidos graves problemas sociais e ambientais” (CIDADE et al., 2006, p. 5). Assim, no Brasil atual tem-se um grande desafio: compatibilizar as demandas sociais e a competitividade.

Conforme evidencia Bresser Pereira (1997), este é o novo papel do Estado: garantir a universalidade dos serviços de educação básica e de saúde e promover a competitividade internacional das empresas. Para isso, é essencial **recuperar o papel do Estado**, que deve pautado pela eficiência, democracia e superação da pobreza e desigualdade. A participação mais ampla e estruturada da sociedade civil também é primordial. Contudo, faz-se mister o adensamento das articulações entre organizações de cidadãos, para que o controle social possa ser exercido em sua forma plena. Esses temas serão mais abordados nos capítulos seguintes.

Castells (2001) afirma que as intervenções mais eficazes de atuação do Estado são as que se produzem em **rede** de forma coordenada, nas quais “diferentes níveis de Estado se convertem simplesmente em diferentes tipos de nós dessa rede²⁵” (Ibid, p. 161). É o que o autor define como Estado-rede, considerado por ele a fórmula político-institucional mais efetiva para a coordenação entre os diferentes níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos agentes políticos. Caracteriza-se pelo compartilhamento da autoridade. No artigo, intitulado ‘Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação’, Castells (2001) apresenta oito princípios do Estado-rede, sendo eles: subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência administrativa, modernização tecnológica e retroação na gestão.

Bresser Pereira (1997), por sua vez, justifica a importância de uma ‘reforma gerencial’ do Estado, dada a necessidade de uma administração pública mais eficiente (principalmente

²⁴ No Brasil, a reforma administrativa tornou-se tema central no governo FHC. O ‘Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado’ foi o documento-base do tema, elaborado no referido governo.

²⁵ Para Castells, uma rede não tem centro, tem nós, e possui diferentes dimensões e relações internodais frequentemente assimétricas.

na área social). Ressalta, também, a necessidade de dotar o Estado de mais governabilidade e governança: “torná-lo mais eficiente, atendendo às demandas dos cidadãos com melhor qualidade e menor custo” (Idib, p. 33).

Quanto à relação entre desenvolvimento e Estado, mesmo com a atuação de grupos ou organizações locais desencadeando experiências de desenvolvimento em diversas localidades do país, como será visto no capítulo 3 desta tese, o Estado continua exercendo um papel central na construção do desenvolvimento. A ausência do Estado em iniciativas de desenvolvimento é um imenso risco de decomposição das redes de atores.

A importância do papel do Estado nacional na promoção do desenvolvimento é ainda maior nos territórios de baixo dinamismo socioeconômico. Nesses territórios, a proposta de inclusão sócio-produtiva, que enfoca a diminuição da dependência de recursos oriundos do governo federal (políticas compensatórias, FPM e previdência social), por meio do aumento da especialização e da densidade produtivas, demanda uma significativa atuação do Estado. Esses temas serão novamente abordados na parte 2 desta tese.

O capítulo seguinte trata da evolução das teorias de desenvolvimento regional até a abordagem do crescimento exógeno-endógeno, berço das noções de desenvolvimento local e desenvolvimento territorial.

2 A EVOLUÇÃO DAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Desde os anos 1970, o direcionamento das políticas de desenvolvimento regional mudou significativamente. Helmsing²⁶, em 1999, classificou as políticas de desenvolvimento regional em três gerações. Maillat, em 1998, também classificou as políticas regionais em gerações, estabelecendo quatro categorias, das quais as duas primeiras coincidem com as de Helmsing.

Para esses autores, a primeira geração de políticas de desenvolvimento regional fundamentava-se na importância dos fatores exógenos de crescimento. Surge nos anos 1950 e 1960, dentro da perspectiva de redistribuição do crescimento econômico. A partir do entendimento comum que o crescimento econômico não se dava igual e simultaneamente em todas as partes do território, a questão principal era se a desigualdade aumentaria ou decresceria com o tempo. O caráter acumulativo era aceito por muitos, mas a questão central era relacionada à sua permanência.

Destacam-se os conceitos²⁷ de “pólo de crescimento” (François Perroux); da deterioração dos termos de intercâmbio e da industrialização como fator estratégico para ruptura do subdesenvolvimento (Raul Prebisch e Cepal); da “base de exportação” (Douglas North); da “causação circular acumulativa” (Gunnar Myrdal); e do *tricking down forces* (Albert Hirschman) (BARROS; SILVA; SPINOLA, 2006).

As teorias de centro-periferia argumentavam que fatores estruturais poderiam reproduzir e intensificar as desigualdades regionais. No entanto, a maioria das políticas regionais deste período, derivadas das teorias neoclássicas da redistribuição ótima de recursos, foi elaborada dentro de uma visão otimista, na qual as desigualdades declinariam com o tempo (HELMSING, 1999).

²⁶ Em seu trabalho denominado *Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación*.

²⁷ No Brasil, esses conceitos foram incorporados por Celso Furtado, em 1959, no documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, base teórica da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

Neste contexto, o governo nacional agia como ator central nas políticas de primeira geração, por meio de políticas de regulação econômica e incentivos financeiros, que interferiam na localização das empresas em seus territórios. Uma das principais estratégias de tentativa de redução das desvantagens regionais foi a implantação de infra-estrutura, visando à atração de novos empreendimentos. Assim, durante os anos 1950 e 1960, o capital físico e a infra-estrutura eram a principal via para o desenvolvimento.

As teorias de desenvolvimento regional desse período tiveram como foco central a redução das desigualdades regionais, questionando a capacidade das políticas regionais influenciarem nos padrões estruturais e reduzirem as desigualdades entre regiões.

Nos anos 1970 e início dos 1980, surgiram vários ceticismos sobre a efetividade dos instrumentos convencionais de política de desenvolvimento regional, junto ao debate sobre sua eficácia ou falta de implantação. Neste debate, ocorreram algumas mudanças importantes na busca de alternativas de desenvolvimento regional. Nas áreas da economia e política internacional também ocorriam fortes mudanças: iniciou-se a conscientização de que apenas o capital físico não seria suficiente na promoção do crescimento.

Destacam-se as idéias dos economistas considerados evolucionistas e institucionalistas, tais como Becattini, Pyke, Sengenberger e Stoper, que a partir da noção de externalidades dinâmicas redescobrem a teoria dos distritos industriais, desenvolvida originalmente por Marshall (KRUGMAN, 1991). Esses economistas consideram a importância dos atores locais (como “protagonistas”) nos processos de desenvolvimento, o que difere das teorias e estudiosos citados anteriormente.

A especialização flexível e os distritos industriais alteraram a base referencial das políticas públicas regionais, dando origem, de acordo com a classificação de Helmsing (1999), à **segunda geração** de políticas regionais de industrialização – focadas nos fatores locais endógenos.

As políticas de desenvolvimento regional endógeno tinham como foco o aumento das capacidades de desenvolvimento de uma região, promovendo a competitividade e o acesso às

tecnologias internacionais com base na mobilização de recursos específicos e suas próprias capacidades de inovação (MAILLAT, 1998).

Nessa ótica, o governo não deveria mais atuar como ator central da política, como ocorria nas políticas de primeira geração. A função da política pública ainda é fundamental, mas de forma distinta. O desenvolvimento industrial endógeno enfatiza os papéis da cooperação entre empresas, sindicatos, associações e governo no desenvolvimento em conjunto das habilidades, dos recursos e das ‘regras do jogo’.

A partir da metade da década de 1980, a teoria que sustenta as políticas de desenvolvimento endógeno recebe novas contribuições, com diferentes visões, derivadas dos novos estudos sobre especialização flexível e distritos industriais.

No final da década de 1990, dentro da classificação de Helmsing (1999), começa a surgir a **terceira geração** de políticas regionais industriais, que, segundo o referido autor, ainda se encontra em formação. Essas políticas surgem do reconhecimento de que a globalização leva à competição entre os sistemas de produção regionais e não apenas entre as empresas isoladamente.

A partir desta conclusão, as novas políticas não podem ser exclusivamente locais ou regionais e sim deverão considerar o posicionamento econômico dos sistemas regionais de produção dentro do contexto global. Assim, as mesmas vão além do crescimento endógeno, na busca de superar a separação entre políticas endógenas e exógenas.

A coordenação horizontal entre os atores (ênfatisada nas políticas de segunda geração) deve ser complementada pela coordenação vertical entre os níveis. Baseada no reconhecimento de que a nova orientação não necessariamente requer mais recursos, mas visa aumentar a ‘racionalidade sistêmica’ no uso dos recursos e programas existentes, a terceira geração, em síntese, supera a oposição entre as políticas de desenvolvimento exógeno e endógeno (HELMSING, 1999).

O sub-capítulos seguintes aprofundam as teorias que fundamentaram as três gerações de políticas citadas anteriormente.

2.1 AS TEORIAS KEYNESIANAS E NEOCLÁSSICAS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

2.1.1 A teoria Keynesiana e o novo-keynesianismo

A partir de 1929, com a Grande Depressão, o mundo sofreu uma queda brusca nos níveis de produção, junto ao elevado índice de desemprego. O aumento do número de governos autoritários e a Segunda Guerra Mundial também são decorrentes deste período.

A crise mundial dos anos 1930 colocou em xeque a base da economia clássica, fundamentada na teoria de que o livre jogo das forças do mercado não permitiria grandes crises econômicas. Em 1936, o economista Inglês John Maynard Keynes apresentou uma nova teoria que explicava a Grande Depressão, ao tempo que sugeria medidas a serem tomadas pelos governos. Isso porque, segundo Keynes, em grandes quedas econômicas (como o ocorrido na Grande Depressão) as forças do mercado não conseguem, sozinhas, eliminar de forma rápida as conseqüências advindas – já que alguns fatores econômicos não se adequam rapidamente a novas características. Torna-se necessário ajustar a política macroeconômica, por meio de políticas orçamentárias e monetárias, com vistas à estabilização da economia.

Keynes considerava, também, a instabilidade como inerente ao capitalismo e ao seu crescimento (NASCIMENTO, 1993).

A larga aceitação do argumento que o governo pode implantar políticas de estabilização, para prevenir ou contrabalançar recessões econômicas, originou a chamada ‘revolução Keynesiana’. Assim, entre os anos 1940 e 1970, as recomendações políticas de Keynes foram crescentemente aceitas em todo o mundo, onde a maior parte das economias estava em rápida ascensão.

Contudo, durante a década de 1970, diversos eventos incidiram sobre a economia de vários países (incluindo o choque do petróleo de 1973 e a Guerra do Vietnã) e as taxas de inflação aumentaram consideravelmente. Muitos países passaram a sofrer uma nova instabilidade macroeconômica: a estagflação (elevadas taxas de inflação e de desemprego junto ao baixo, ou negativo, crescimento da produção). A partir de então, ganha importância o

monetarismo, uma nova linha teórica, contrária à de Keynes, que argumentava que a estagflação era causada pela intervenção governamental ativa na economia, com suas conseqüentes alterações na oferta monetária. Esses teóricos consideravam, então, as políticas governamentais ineficazes para a estabilização macroeconômica – que seria resultante de uma oferta monetária estável, por considerarem que o mercado é auto-regulador e equilibrado. Essa corrente teórica, bastante difundida nos anos 1970 e 1980, ficou conhecida como ‘Nova Economia Clássica’ e tem no economista americano Milton Friedman uma de suas referências.

Com a nova economia clássica surgem diversas pesquisas, principalmente na área empírica, nas quais foram propostas novas técnicas econométricas e diversos testes relacionados aos modelos de ciclos monetários foram realizados. No entanto, no decorrer das análises, apareceram falhas, tanto no plano empírico quanto no teórico (MAGALHÃES, 2000).

Conseqüentemente, no início da década de 1980, foram desenvolvidos novos modelos que, apesar de também serem considerados como novos-clássicos, enfatizavam os fatores reais como a principal causa dos ciclos de negócios, ao invés de fatores monetários. Essa corrente é chamada de **‘teoria dos ciclos reais de negócios’**, tendo o economista Charles Plosser como um de seus expoentes. Contudo, a simplicidade dos modelos de ciclos reais de negócios desencadeou o surgimento de uma nova abordagem macroeconômica, com conclusões bem distintas das dos modelos novo-clássicos: o **‘novo-keynesianismo’**.

Os chamados ‘neokeynesianos’ buscam colocar as idéias básicas de Keynes numa base teórica mais sólida, principalmente em relação às falhas de mercado. Consideram, então, que: a economia de mercado não se regula sozinha; os salários e preços nominais não se ajustam rapidamente para preservar o pleno emprego; e o governo pode intervir para estabilizar a economia (ZAPATA, 2007).

Existem, ainda, outros grupos keynesianos, como os ‘pós-keynesianos’, que rejeitam a visão macroeconômica neoclássica e procuram construir uma teoria alternativa baseada em autores mais antigos, como Keynes, Michal Kalecki e Joan Robinson; e os ‘neo-ricardianos’, que se baseiam em David Ricardo, além de Keynes (MAGALHÃES, 2000).

Os modelos com inspiração teórica em Keynes postulam proposições bastante distintas das oriundas do modelo de Solow – mais detalhado no item 2.1.3.

O potencial explicativo da macroeconomia, conforme Magalhães (2000, p. 19), é crescentemente incrementado por avanços em outras áreas, como a economia do trabalho, a econometria e a nova organização industrial, o que possibilita avanços no tratamento de diversas questões.

A teoria do crescimento polarizado ou desigual, a ser abordada no próximo item, tenta explicar algumas das questões do crescimento econômico.

2.1.2 A teoria do Desenvolvimento Polarizado

Os estudos de Perroux (1955), Myrdal (1957) e Hirschman (1958) basearam a teoria do desenvolvimento polarizado, também conhecida como **teoria do desenvolvimento desigual**, nos anos 1950. Esta teoria orientou grande parte das análises e da proposição de políticas de desenvolvimento regional entre os anos 1960 e 1970.

A idéia central era que os mecanismos de acumulação de capital conduziriam a uma dinâmica de desenvolvimento desigual no território, dada a atuação desequilibrada das forças econômicas de atração e repulsão no espaço. Segundo a teoria, quando as forças de atração favorecem uma região, em detrimento de outra, inicia-se um processo de concentração de fatores de produção de bens no espaço (o centro), cuja dinâmica de troca com a região desfavorecida (a periferia) reproduz a relação centro-periferia.

As noções de ‘pólos de crescimento’ e ‘pólos de desenvolvimento’²⁸ foram difundidas com os trabalhos do economista francês François Perroux. Sua teoria considera que as economias nacionais são constituídas por ‘zonas ativas’, pólos capazes de dinamizar setores relacionados, e ‘zonas passivas’, cujo dinamismo seria consequência das condições exógenas.

²⁸ O pólo de desenvolvimento se difere do pólo de crescimento por possuir a capacidade de promover uma mudança (qualitativa) nas estruturas econômicas e sociais da região, ou território, em que se encontra.

Dentro dessa hipótese, Perroux desenvolveu a **teoria dos Pólos de Crescimento**, que é, em sua essência, uma teoria de crescimento setorial e espacial desequilibrados (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997). Seu argumento principal era que a grande empresa, por possuir **capacidade inovativa**²⁹ e liderança, impulsionaria o desenvolvimento de outras empresas no seu entorno (suas subcontratadas e/ou dependentes), o que favoreceria o surgimento e a ampliação das economias externas de escala. No entanto, uma grande empresa (ou um complexo industrial) só se tornaria um pólo de crescimento caso gerasse um processo de difusão de inovações e de dinâmica setorial no seu entorno. O pólo seria, então, uma estratégia de difusão de inovações³⁰ e de crescimento econômico. Contudo, esse crescimento seria hierarquizado e sempre polarizado.

Ressalta-se que a simples aglomeração de atividades produtivas em um determinado espaço geográfico, muitas vezes resultado de políticas de atração de investimento externos, não promove, necessariamente, o desenvolvimento local. Para isso, os investimentos exógenos devem produzir o chamado ‘efeito dinamizador’ do seu entorno e as condições necessárias à difusão de inovações.

A teoria do desenvolvimento polarizado deu lugar às políticas de pólos de crescimento ou de ‘**descentralização concentrada**’ (como definiu Lloyd Rodwin, em 1963), nas quais o desenvolvimento local e regional seria decorrente da atração de grandes empresas e da promoção de atividades industriais em um número reduzido de cidades médias, dentro da hierarquia urbana (Ibid, 1997).

As considerações de Vázquez Barquero (1997)³¹ demonstram que ao avaliar os resultados dos investimentos externos na perspectiva do desenvolvimento local, verifica-se que, na maioria das vezes, os efeitos não são suficientes para criar processos sustentáveis. Isso

²⁹ De acordo com Sáenz e García Capote (2002, p. 75), “a **capacidade inovativa** – de uma empresa, de um setor ou de um país – consiste nas possibilidades técnicas, financeiras, organizativas e gerenciais de seus recursos humanos e produtivos para a geração, transferência, assimilação, adaptação e introdução de novas tecnologias na prática social, de maneira competitiva”.

³⁰ Seguindo a influência de Schumpeter, dois trabalhos de Perroux (1955 e 1961) evidenciam a relação direta entre mudanças espaciais e inovação. O desenvolvimento passa a ser resultado do impacto setorial e espacial da introdução de inovações de processo, produto e organização.

³¹ Em seu artigo ‘*Gran empresa y desarrollo endógeno: La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia*’.

porque a transferência de recursos (tais como capital, tecnologia e capital humano) das regiões desenvolvidas às áreas atrasadas pode gerar disfunções, que tendem a reduzir a potencialidade de desenvolvimento da área de difusão.

O referido autor exemplifica que como as empresas subcontratadas das regiões periféricas se especializam em funções rotineiras do processo produtivo, por não demandarem recursos humanos especializados, tem-se, como tendência de longo prazo, um efeito depressivo na qualificação da mão-de-obra local. Além disso, com frequência, observa-se a formação de ‘enclaves’³² econômicos com ausência de vinculação com o sistema produtivo local – no qual tanto a subcontratação quanto a aquisição de produtos e serviços intermediários são realizados por meio de redes de empresas e de provedores localizados ou procedentes de outras regiões (inclusive a emigração de mão-de-obra qualificada das áreas mais desenvolvidas).

Assim, as chamadas políticas de difusão incentivam a hierarquização do crescimento, mas nem sempre geram pólos de desenvolvimento. Além do que, muitas vezes, o não aproveitamento, no local, das potencialidades geradas a partir dessas intervenções reduzem, ainda mais, as possibilidades de desenvolvimento das áreas periféricas.

O resgate, no final do século XX, da idéia de que as grandes empresas e os grupos industriais poderiam exercer um papel estratégico no desenvolvimento local e regional, se fundamentou, basicamente, em três percepções: i) a transformação das relações entre empresa e território; ii) as novas posturas das cidades e regiões (como receptoras passivas das decisões de investimento dos agentes econômicos), e dos governos, que se tornaram atores protagonistas do desenvolvimento local; e iii) a mudança nos mecanismos reguladores, que acompanhou os processos de reestruturação produtiva (produção flexível).

³² A palavra *enclave* vem do latim *inclavatus*, que significa fechado. Na economia regional e na geografia econômica, o termo *enclave* é utilizado para especificar um território isolado do restante da economia do seu entorno. Uma atividade produtiva (ou um empreendimento) que se abastece de insumos e serviços importados de outras regiões e do exterior, e/ou que os seus produtos são beneficiados fora da região em que se insere; assim como incentivos fiscais que anulam os impactos tributários sobre os níveis de governo estadual e municipal, são características de enclaves econômicos (HADDAD, 2003b). Normalmente, nos enclaves territoriais, as bases estruturais são anti-sociais, ou seja, no seu entorno geram-se grandes bolsões de pobreza, que são, inclusive, fonte de mão-de-obra barata.

Coraggio (1971), ao discutir o modelo de desenvolvimento regional adotado pela Argentina nas décadas de 1960 e 1970, enfatiza o impacto dos enclaves na sua dinâmica social e econômica.

Desde o final dos anos 1970, as políticas industriais e regionais de atração de investimentos externos para as cidades e regiões menos desenvolvidas (visando favorecer uma melhor distribuição espacial da renda e do emprego), foram abandonadas pelos governos centrais. As medidas tomadas para conter os desequilíbrios macroeconômicos eram insuficientes para reconstruir os sistemas produtivos locais. Com o aumento do desemprego, as comunidades locais começaram a reagir: algumas administrações locais perceberam que a reestruturação produtiva³³ afetava diretamente o mercado de trabalho, e que era necessário intervir e orientar esses processos (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997).

2.1.3 Modelo de crescimento de Solow e as novas teorias de crescimento econômico

Dentre as teorias de crescimento econômico que deram maior contribuição aos processos de formulação de políticas regionais, destacam-se as decorrentes do modelo de **crescimento de Solow** que partilham o mesmo referencial teórico neoclássico.

O modelo de crescimento de Solow, basicamente, afirma que o crescimento do produto depende de três variáveis, sendo elas: investimento, tecnologia e crescimento populacional. Desse modo, o investimento é considerado uma variável determinante da formação do estoque de capital e da capacidade de produção de uma sociedade – o que reforça um aspecto central da literatura econômica. Seguindo um dos fundamentos da teoria neoclássica, a capacidade de poupança é um dos determinantes da sustentação do investimento.

De acordo com Figueiredo, “a importância do modelo [de crescimento de Solow] certamente está associada com o elevado suporte que obtém das pesquisas empíricas” (2004, p. 3). Em síntese, o modelo de Solow visa compreender a trajetória do investimento per capita, isto é, da variação do capital per capita, que determina o produto per capita (Ibid, 2004). A partir da hipótese de Solow, o crescimento do produto per capita da economia seria, no longo prazo, influenciado positivamente pela taxa de poupança (investimento) e pelo nível

³³ Oliveira (2003) define **reestruturação produtiva** como o “resultado de um conjunto de mudanças que flexibilizou as relações e estruturas produtivas, complementadas pelo aprimoramento dos sistemas de comunicação e informação que, em grande medida, impulsionaram o fenômeno denominado de globalização” (p. 79). O tema globalização será melhor abordado no item 3.2.

da tecnologia, e, negativamente, pela taxa de crescimento populacional e pela taxa de depreciação física do estoque de capital.

Dentro dessa lógica, caso se pretenda aumentar a riqueza de um país, deve-se elevar a taxa de poupança da economia. Além disso, quanto maior o crescimento demográfico de um país, menor a possibilidade de crescimento do produto per capita, ou seja, de aumento de sua riqueza. No entanto, conforme alerta o estudo do Cedeplar (2003, p. 2), “no longo prazo, o crescimento do produto per capita, acima do definido pelo nível de poupança, somente pode ser explicado pelo progresso tecnológico, o qual não é incorporado explicitamente no modelo, sendo residual (o chamado ‘resíduo de Solow’)”.

Essa teoria discute, então, as diferenças entre crescimento de países ou regiões. No caso de países com mesmas taxas de poupança e de crescimento populacional, as taxas de crescimento seriam maiores para aqueles com menor estoque de capital e maior produtividade marginal, convergindo mais rapidamente para o nível de produto de longo prazo.

Entre os países com diferentes taxas de poupança, crescimento demográfico, depreciação do capital físico e nível da tecnologia, o modelo indica que crescerão mais rapidamente “os que estiverem mais distantes do seu próprio nível de renda per capita de longo prazo [...], o qual pode não ser adequado para manter níveis satisfatórios de bem-estar social” (FIGUEIREDO, 2004, p. 5). Ou seja, “os países mais pobres irão crescer mais rapidamente para os seus específicos níveis de estado estacionário” (CEDEPLAR, 2003, p. 3).

A partir das críticas ao modelo, diversos autores realizaram estudos empíricos, visando aperfeiçoar as contribuições de Solow. Entre as principais conclusões desses estudos, Cedeplar (2003) e Figueiredo (2004) explicitam a existência de fatores determinantes das diferenças de renda per capita entre regiões, da taxa de crescimento do produto per capita, da redução das disparidades de renda per capita e do investimento.

Em relação aos determinantes das diferenças de renda per capita entre regiões, dentre os mais significativos argumentos, estão o que explicam que os desníveis de renda per capita são originários da presença de determinados fatores sociais, que influenciam diretamente os

insumos produtivos (capital, trabalho e tecnologia), tais como o baixo crescimento demográfico, mão-de-obra com educação secundária³⁴ e maiores taxas de poupança.

Além desses fatores, os estudos apresentados por Figueiredo (2004, p. 7), evidenciam a existência de elementos que podem influenciar negativamente o comportamento da renda per capita, tais como, ineficiência da máquina pública, elevado gasto do Governo em consumo, baixo investimento em bem-estar social, pouco domínio de línguas estrangeiras³⁵ e excesso de barreiras tarifárias.

Seguindo esses pressupostos, as políticas com vistas ao aumento dos níveis de renda per capita de regiões deveriam focar: a elevação do capital humano, a abertura comercial, a eficiência da máquina pública, os baixos gastos do governo em consumo e a promoção da saúde pública (redução da incidência de doenças tropicais).

No caso dos determinantes da taxa de crescimento do produto per capita, a literatura existente é significativa e identifica diversas variáveis determinantes do crescimento da renda per capita. Estudos desenvolvidos no período 1960-1995, analisados por Figueiredo (2004), evidenciaram que os países que mais cresceram, em termos per capita, foram aqueles com elevada escolaridade secundária (masculina) e alta expectativa de vida, reforçando o entendimento de que o capital humano determina a capacidade de produção per capita dos países. Dentre os fatores relacionados ao comércio internacional, que favoreceriam o crescimento econômico dos países, estão: a baixa instabilidade da economia (inflação é negativamente associada com crescimento), baixa taxação sobre bens finais e bens intermediários importados, crescimento dos termos de troca e a proximidade com as fronteiras de economias ricas.

A relação entre crescimento econômico e democracia foi estudada por Barro (1996), ao considerar a liberdade de expressão e da imprensa, as eleições livres e a garantia dos direitos

³⁴ O perfil do operariado industrial nos países da OECD, segundo Sicsú (2004), apresenta uma escolaridade superior a doze anos de ensino formal. No Brasil, o perfil do operariado da grande empresa nacional, mantém-se na faixa de cinco anos de escolaridade. Nas regiões periféricas brasileiras, essa faixa é ainda menor – em alguns segmentos chega a ser inferior aos três anos. “Tal constatação é fundamental para a compreensão do padrão de competitividade que esses segmentos têm em mercados mais amplos” (SICSÚ, 2004, p.122).

³⁵ De acordo com Figueiredo (2004), o domínio de línguas estrangeiras indica a capacidade de integração na economia mundial e de absorção de tecnologia.

políticos. Apresentaram maiores taxas de crescimento os países que modificaram o regime político ditatorial em direção à democracia, devido ao reflexo da diminuição da interferência do governo no investimento privado. Contudo, em outro extremo, em países com índices altos de democracia tiveram níveis de crescimento precários, explicados principalmente pelos crescentes impostos cobrados, destinados à manutenção do nivelamento das rendas pessoais (FIGUEIREDO, 2004, p. 8-9).

Outras variáveis, também identificadas na literatura das novas teorias de crescimento econômico, como as que influenciam positivamente o crescimento da renda per capita foram: maiores taxas de investimento, ensino primário, número de anos de abertura da economia, baixa exportação de primários, elevada fração do produto que advém de mineração, proteção à propriedade privada, proteção aos direitos públicos, estabilidade política, grau de capitalismo e menores taxas de fecundidade.

Outros autores consideravam que as únicas variáveis que de fato explicariam o crescimento econômico seriam a taxa de investimento, a população com educação secundária e a renda per capita no início do período (Ibid, 2004).

Segundo essa literatura, as políticas destinadas à redução das desigualdades regionais deveriam promover a introdução das regiões mais atrasadas no mercado, a partir da elevação do capital humano e da taxa de investimento, bem como das condições de vida. Nesse contexto, destaca-se o papel e a necessidade de atuação do governo na manutenção dos baixos gastos em consumo, na proteção da propriedade privada e na garantia de estabilidade macroeconômica de curto prazo.

Quanto aos determinantes da redução das disparidades de renda per capita, estudos empíricos fundamentados nas novas teorias de crescimento econômico evidenciam uma maior aceleração no crescimento nos países pobres, quando comparados aos mais desenvolvidos, em direção às suas rendas de longo prazo. No caso dos países mais pobres com elevada qualificação da mão de obra, as taxas de crescimento foram ainda mais elevadas, provavelmente devido à maior capacidade de absorção tecnológica desses países.

No entanto, esse crescimento não se traduziu em redução das desigualdades de renda per capita. Analisando a desigualdade de renda mundial, mesmo com maiores taxas de

crescimento em regiões pobres, houve aumento na desigualdade das rendas per capita entre os países. Neste sentido, esses estudos demonstram que “a atuação livre do mercado é insuficiente para reduzir as desigualdades regionais se as regiões não forem relativamente semelhantes em suas taxas de investimento, escolaridade e expectativa de vida” (FIGUEIREDO, 2004, p. 11).

No caso específico dos determinantes do investimento, as maiores taxas estão em países com maior capital humano, menor instabilidade política e maior abertura econômica. O investimento privado, além de obedecer a mesma lógica, é mais elevado em países com baixos gastos em consumo do governo, menores interferências no mercado internacional e menor crescimento nos termos de troca. Em síntese, a taxa de investimento também é determinada pelo capital humano e pela inserção da economia no mercado internacional.

Assim, países com diferentes níveis de transbordamento do conhecimento, de qualificação e de participações governamentais terão taxas de crescimento econômico distintas, acentuando a tendência de aumento das desigualdades regionais.

Seguindo a tendência da literatura internacional, diversos estudos foram elaborados a partir do caso brasileiro. De acordo com a análise do Cedeplar (2003), a maioria desses estudos atestou que, a partir de 1939, as regiões mais pobres do país cresceram mais rapidamente do que as regiões mais ricas, assim como foi verificada uma redução da dispersão das rendas per capita – redução esta mais evidenciada inter-regionalmente do que intra-regionalmente e estancada na década de 1980.

Isso pode ter sido motivado pelo movimento de interiorização do país (redirecionado do processo migratório), aumento da infra-estrutura pública, expansão das fronteiras, dos investimentos e subsídios governamentais nas áreas mais pobres. Com a crise da década de 1980, a ação do governo foi descontinuada.

Ainda no caso do Brasil, o sistema tributário e os problemas fiscais do governo foram variáveis identificadas que afetaram negativamente a taxa de crescimento e da produtividade dos fatores. Figueiredo (2004), em específico, apresenta um estudo que evidencia que a concentração de renda no Brasil está relacionada com maior tributação, por sua vez, negativamente correlacionada com a taxa de crescimento do produto.

O item seguinte abordará a evolução das teorias de crescimento econômico, que passam a incorporar os aspectos endógenos nas tentativas de explicação do desenvolvimento regional.

2.1.4 O surgimento dos modelos endógenos de crescimento econômico

O modelo de Solow, por não explicar a taxa de crescimento do progresso tecnológico e não incorporar essa temática em suas análises, faz parte dos chamados **modelos exógenos de crescimento**.

A partir do final da década de 1980, diversos estudos foram realizados visando explicar a taxa de crescimento de longo prazo do produto per capita. Essa produção científica, posteriormente conhecida como **modelos endógenos de crescimento**, tem no entendimento do progresso tecnológico uma de suas diretrizes. Ao trazer o processo de inovação (ou de mudanças técnicas) para o centro das análises, a variável tecnologia passa a ter uma nova dimensão nesses modelos. Consideram que a maior produtividade, provocada pelo avanço tecnológico ou pela acumulação de capital humano, compensa a tendência de retornos decrescentes do capital.

No entanto,

ao considerar as mudanças técnicas como uma das variáveis centrais do crescimento, esta teoria não consegue demonstrar quais são os determinantes e condicionantes das mudanças técnicas. [...] Isto somente é feito, de maneira satisfatória, pelo conjunto diversificado de contribuições que compõem a chamada linha neo-schumpeteriana ou evolucionista (CEDEPLAR, 2004, p. 24).

No caso das regiões brasileiras, as fortes desigualdades em educação, infra-estrutura, tecnologia, economias de escala e proximidade com regiões mais ricas, agravam o distanciamento das rendas per capita das regiões. De acordo com Figueiredo (2004, p. 19), uma política com foco na redução das desigualdades regionais deveria se concentrar em elevar o capital humano e a infra-estrutura, bem como estimular a tecnologia nas regiões mais atrasadas.

O mesmo autor ressalta que qualquer esforço voltado ao aumento do investimento pode ser mitigado pela ausência de um ambiente institucional favorável ao mesmo. O **ambiente político-institucional** e cultural é determinante na capacidade das regiões gerarem riqueza per capita. Uma maior eficiência da máquina pública estimula o processo produtivo e o investimento.

Nessa perspectiva, “abre-se uma agenda de pesquisa sobre a diversidade das características institucionais e culturais no país e de suas relações com o crescimento econômico” (FIGUEIREDO, 2004, p. 20).

Com o novo processo de acumulação, a partir da crise do fordismo e da difusão das inovações tecnológicas (consideradas por Schumpeter como importantes na formação das condições para o desenvolvimento endógeno), gerou-se uma nova configuração do espaço, baseada nas novas relações entre produção e produtividade e entre mercado e Estado. A globalização da economia reproduziu os fatores de desigualdade entre países e regiões e entre os diversos setores sociais.

O local adquiriu um maior significado macroeconômico, a partir de seu potencial de articulação com as dinâmicas econômicas globais. Com a reestruturação espacial da produção, do capital, da tecnologia e do capital humano tem-se uma nova geografia econômica mundial (ZAPATA, 2007). Soma-se a isso a evolução nas competências das municipalidades e regiões (no caso do Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988), que beneficiou profundamente os processos de desenvolvimento local. A mudança do marco institucional possibilitou o surgimento de formas mais flexíveis de gestão pública.

A nova lógica de formulação das políticas de desenvolvimento regional se distingue significativamente dos moldes tradicionais anteriores. O foco deixa de ser o aumento da renda nacional, com vistas à redução das disparidades regionais, e passa a ser o de promoção do sistema produtivo, na busca da sustentabilidade das economias locais.

A partir das repercussões espaciais da acumulação flexível, tem-se outra abordagem de análise: “pela perspectiva de regiões e cidades e de sua capacidade de estabelecerem um modelo de desenvolvimento endógeno ou, o que é mais provável, de articularem-se ao novo

sistema de integração competitiva, valorizando e explorando as potencialidades locais” (CIDADE, 1999, p. 12).

Assim, o desenvolvimento passa a ser visto a partir de cada território e pelo aproveitamento do potencial endógeno existente. A teoria de base não se fundamenta mais, necessariamente, na concentração do crescimento, e sim na afirmação de que o crescimento pode ocorrer e se expandir de forma difusa no território. É o que Vázquez Barquero (1997) chama de ‘aproximação territorial’ do desenvolvimento econômico, em que o processo de crescimento e mudança estrutural se apresenta fortemente vinculado à cultura produtiva de cada localidade – o que implica, estrategicamente, a potencialização do uso dos recursos e ativos³⁶ presentes em cada território.

³⁶ Considera-se como **recursos** os fatores que formam o potencial de desenvolvimento do território que ainda não foram utilizados. Já os **ativos** são os fatores territoriais que são utilizados (COLLETIS e PECQUEUR, 1995 apud VÁZQUEZ BARQUERO, 1997).

2.2 AS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E A SEGUNDA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No final da década de 1970, vários estudiosos do desenvolvimento regional buscavam modelos alternativos ao dominante, entre eles Walter Stohr e John Friedmann (HELMSING, 1999). Suas propostas se baseavam em atores, recursos e capacidades locais, que posteriormente ficou conhecido como modelos de desenvolvimento endógeno. Defendiam possibilidades alternativas de desenvolvimento por meio de pequenas empresas, concentradas em um mesmo ambiente e com forte divisão de trabalho (especialização flexível). Para eles, esse tipo de arranjo tenderia a tornar-se o padrão dominante de desenvolvimento industrial.

Isso porque, neste período, o modelo de produção em massa (grandes empresas verticalmente integradas, produção de bens padronizados e mercados baseados em competição via preços) encontrava-se em crise. Duas características eram cruciais: a saturação dos mercados de massa e a pouca agilidade e flexibilidade desse sistema de produção (o que dificultava o atendimento à demanda por produtos especializados e diferenciados). Além disso, durante o decorrer da década de 1980 alguns fatores contribuíram para alterações significativas na geografia econômica mundial, entre os quais se destacam: mudanças nas políticas econômicas nacionais, abertura econômica, processos de reestruturação econômica e internacionalização da produção.

As regiões centrais foram seriamente afetadas pela reestruturação industrial, ao tempo que surgiam novas regiões de crescimento, que se estabeleciam em setores tradicionais e fora dos padrões de competição então vigentes, tais como os distritos industriais da Terceira Itália³⁷ (no centro-norte italiano); o estado de Baden-Württemberg, na Alemanha; Jutland, na Dinamarca; a região ocidental de Flandes, na Bélgica; e algumas experiências em setores de alta tecnologia nos EUA, como as do Vale do Silício e da Route 128.

Tais experiências de desenvolvimento industrial regional alternativo demonstravam a potencialidade do desenvolvimento industrial regional endógeno. Esses casos desencadearam

³⁷ Sobre esse tema, ver item 2.2.1.

diversos estudos que destacam a importância da proximidade territorial na dinâmica inovativa de sistemas produtivos (CASSIOLATO, 1998).

Assim, enquanto as grandes empresas atravessavam dificuldades, os arranjos locais de pequenas e médias empresas mostravam maior flexibilidade e dinamismo, e despontaram como alternativas, por apresentarem características fundamentais para o atendimento das novas exigências, como: especialização, flexibilidade, estruturas não hierárquicas e cooperação entre firmas.

Segundo Cassiolato (1998, p. 18), os defensores da especialização flexível³⁸ argumentavam que:

sistemas de empresas especializadas e interconectadas, baseados em plantas multipropósito e em tecnologias da informação e comunicação, trabalhadores polivalentes (alguns com marcantes tradições artesanais), estariam bem posicionados para responder com eficiência às tais condições, mais propriamente do que as grandes empresas líderes do padrão fordista.

A partir, principalmente, do início da década de 1980, diversos autores se propuseram a discutir o caráter localizado do desenvolvimento econômico e da inovação, assim como sua relevância. O objetivo central era compreender o papel do ‘local’ no processo inovativo das empresas, regiões e países.

As análises, em particular na **economia da inovação**, passam a privilegiar o papel do ambiente e da interação entre diferentes agentes, como elemento de promoção da inovação. Isto é, “argumenta-se que a interação criada entre agentes localizados em um mesmo espaço favorece o processo de geração e difusão de inovações” (Ibid, p. 15).

Entre as escolas do pensamento que tratam das abordagens conceituais relacionadas ao caráter localizado e específico dos processos de aprendizado e de inovação, destaca-se a neo-

³⁸ Mais detalhes, ver Coriat (1994). Nesta obra, o autor analisa o método *Toyota* (ou *Ohnista*) de produção japonesa, numa comparação aos modelos de produção tradicionais do pós-guerra ocidental (fordismo e taylorismo).

schumpeteriana³⁹, que lança e desenvolve o conceito de sistemas nacionais de inovação⁴⁰. Nesta concepção, o **conhecimento tácito**⁴¹ adquire significativa importância, bem como as instituições e organizações, suas políticas e todo o ambiente sociocultural onde se inserem os agentes econômicos. Além disso, um novo componente é adicionado à dimensão espacial: o papel das tecnologias de informação e comunicação.

Na atualidade, fortemente caracterizada pela informação e conhecimento, as vantagens comparativas (recursos naturais) perdem importância para as vantagens construídas, “que são baseadas na capacidade de gerar conhecimento e inovação” (CEDEPLAR, 2004, p. 9). O aprendizado é considerado como a principal fonte da mudança e baseia-se na acumulação das competências das empresas. Daí a importância dos estímulos aos diferentes processos de aprendizado e de difusão do conhecimento. De acordo com Lastres (2004, p. 4), “este enfoque visa entender a dinâmica de funcionamento dos agentes produtivos a partir da ideia de competitividade fundada na capacidade inovativa das empresas e instituições locais, individual e coletivamente”.

Contudo, a criação e a manutenção dessas vantagens dependem de uma constante alimentação da **capacidade inovativa do território**, que, por sua vez, depende da promoção do conhecimento (P&D – Pesquisa e Desenvolvimento) e da capacitação científica e tecnológica.

³⁹ De acordo com Viotti et al. (1997, p. 38), para os neo-shumpeterianos, a inovação (aplicação e difusão de técnicas específicas na esfera produtiva) está fortemente determinada pelas condições sociais.

⁴⁰ Um **sistema de inovação** pode ser definido como um conjunto de instituições distintas que conjuntamente e individualmente contribuem para o desenvolvimento e difusão de tecnologias. Em termos gerais, tal sistema é constituído por elementos (e relações entre elementos) nos quais as diferenças básicas em experiências históricas, culturais e de língua refletem-se em idiosincrasias em termos de: organização interna das empresas, articulações entre elas e outras organizações, características sociais, econômicas e políticas do ambiente local, papel das agências e políticas públicas e privadas, do setor financeiro etc. (LASTRES, 2004).

⁴¹ **Conhecimentos tácitos** são “aqueles que não estão codificados, mas que estão implícitos e incorporados em indivíduos, organizações e até regiões. [...] apresenta forte especificidade local, decorrendo da proximidade territorial e/ou de identidades culturais, sociais e empresariais. Isto facilita sua circulação em organizações ou contextos geográficos específicos, mas dificulta ou mesmo impede seu acesso por atores externos a tais contextos, tornando-se portanto elemento de vantagem competitiva de que o detém” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 3).

Assim, a capacidade inovativa do território se vincula a duas outras capacidades: a das empresas, de promoverem P&D, e a do local, de criar uma ‘atmosfera’ do aprendizado regional e coletivo, que, por sua vez, depende da interação recíproca destes. Isso porque “o processo de aprendizagem é, predominantemente, interativo e socialmente imerso no ambiente institucional e cultural” (CEDEPLAR, 2004, p. 9).

A capacidade de gerar interações sinérgicas, por sua vez, está fortemente ligada ao contexto histórico, institucional e cultural em que se inserem as atividades produtivas. “As interações formais e informais dos agentes e instituições, enraizadas no ambiente local, estabelecem redes inovativas, onde a comunicação, a cooperação e a coordenação dos atores agem como elementos facilitadores do processo de inovação” (Ibid, 2004, p. 9). Esta afirmação sustenta a hipótese (desta tese de doutorado) da importância do **‘capital institucional’ (presença e interação das instituições) na sustentabilidade do desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção como fator determinante da capacidade de resposta dos territórios.**

A cooperação entre as instituições e os atores locais é um elemento-chave na capacidade de competição das regiões ou localidades. Outro elemento essencial é a criação de mecanismos que permitam o conhecimento e o aprendizado contínuo. Torna-se necessário construir o que o estudo do Cedeplar (2004) chama de ‘regiões que aprendem’. Daí o papel da inovação no desenvolvimento regional.

A partir de 1980, estudos sobre experiências internacionais de sistemas de produção territorial evidenciam distintas configurações institucionais locais, relacionadas à busca da inovação, do crescimento econômico, da competitividade e do desenvolvimento regional e local, tais como: sistemas regionais de inovação, *milieu innovateur* (meio inovador), distritos industriais, incubadoras de empresas, parques tecnológicos e arranjos produtivos locais – temas que serão abordados a seguir.

A literatura neo-schumpeteriana evidencia que “a absorção das externalidades tecnológicas não é garantida apenas pela proximidade física entre os agentes” (Ibid, 2004, p. 27). Existe uma grande variedade de elementos territoriais, conforme cada país ou região, que condiciona a geração e a absorção de externalidades, derivadas dos processos de

aglomerações industriais. Nesse sentido, as regiões (ou territórios) terão processos inovativos diversos, por apresentarem diferentes estruturas institucionais, em contextos distintos.

Além disso, o desenvolvimento de sistemas regionais e locais de inovação está fortemente vinculado à capacidade de geração de conhecimento e à ampliação da educação, considerando as condições e potencialidades regionais.

Em síntese, a dimensão localizada do processo inovativo considera a geração do conhecimento como um resultado da interação de três fatores: a atividade formal de ensino e P&D; os fluxos correntes das atividades da empresa; e **o ambiente que a cerca**.

Análises de diversas experiências, principalmente pela Redesist⁴², têm demonstrado o dinamismo tecnológico e o potencial de desenvolvimento como inerentes aos arranjos de pequenas e médias empresas localizadas num mesmo espaço regional. Em geral, as experiências apresentam características específicas, relacionadas ao contexto socioeconômico e histórico no qual emergem, que cria uma identidade territorial – resultante das estratégias de seus atores, dos processos de aprendizagem coletiva, da formação dos vínculos e da interação entre esses diferentes elementos.

A partir da abordagem da especialização flexível – que tem como elementos-chave a proximidade geográfica e a interação entre agentes –, diversos conceitos, terminologias e definições relacionados aos aglomerados locais de produção foram desenvolvidos. O quadro 1 enfatiza alguns deles.

Os **pólos tecnológicos** – também conhecidos como tecnopólos ou tecnópolis – são áreas geográficas que dispõem da infra-estrutura⁴³ necessária ao desenvolvimento de atividades (de

⁴² A RedeSist (Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais) é uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, Europa e Ásia. Mais informações em <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/>>.

⁴³ Incluindo organizações de pesquisa e ensino; empresas avançadas tecnologicamente e inovativas; organizações e agências, públicas e privadas, com missão de garantir e fomentar o estabelecimento de acordos colaborativos entre os agentes territoriais, visando maximizar a criatividade e as atividades inovativas (LASTRES e CASSIOLATO, 2005).

baixa ou grande escala), baseadas em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Foram difundidos na década de 1980, com objetivo de “intensificar as perspectivas do território local de abrigar firmas tecnologicamente intensivas” e, assim, elevar a competitividade da região (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 18).

Abordagens	Ênfase	Papel do Estado
Distritos industriais (tipo italiano)	alto grau de economias externas; redução de custos de transação	neutro
Distritos industriais recentes	eficiência coletiva – baseada em economias externas e em ação conjunta	promotor e, eventualmente, estruturador
Manufatura flexível	tradições artesanais e especialização; economias externas de escala e escopo; redução de custos de transação; redução de incertezas	indutor e promotor
<i>Milieu innovateur</i> (Meio Inovador)	capacidade inovativa local; aprendizado coletivo e sinergia; identidade social, cultural e psicológica; redução de incertezas	promotor
Parques científicos e tecnológicos e Pólos tecnológicos	<i>property-based</i> ; setores de tecnologia avançada; intensa relação instituições ensino e pesquisa/empresã; hospedagem e incubação de empresas; fomento à transferência de tecnologia	indutor, promotor e, eventualmente, estruturador
Redes locais	sistema intensivo em informação; complementaridade tecnológica; identidade social e cultural; aprendizado coletivo; redução de incertezas	promotor
Arranjos produtivos locais	cooperação entre atores locais, mesmo que incipiente; existência de governança ⁴⁴ , mesmo que incipiente; inovação e aprendizado interativos como fatores de competitividade; identidade social e cultural	indutor, promotor e, eventualmente, estruturador ou neutro
Sistemas produtivos e inovativos locais	capacidade inovativa local; vínculos consistentes de interação, interdependência e articulação entre os atores; inovação e aprendizado interativos como fatores de competitividade; identidade social e cultural; redução de incertezas	indutor, promotor e, eventualmente, estruturador ou neutro

Quadro 1 – Principais ênfases das abordagens usuais de aglomerados locais.
Fonte: Elaborada pela autora a partir de Lemos (1997).

⁴⁴ No caso específico dos Arranjos e Sistemas Produtivos Locais, **governança** se refere “aos diferentes modos de coordenação, intervenção e participação, nos processos de decisão locais, dos diferentes agentes – Estado, em seus vários níveis, empresas, cidadãos e trabalhadores, organizações não-governamentais etc. – das diversas atividades que envolvem a organização dos fluxos de produção, assim como o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 13).

Os pólos tecnológicos possuem diversas interpretações, inclusive a de ser uma atualização dos pólos de crescimento de Perroux (CIDADE, 1999). Benko (1996, p. 153) define os tecnopólos contemporâneos como realizações de cidades “cujas estratégias de desenvolvimento econômico se apóiam na valorização de seu potencial universitário e de pesquisa, esperando-se que este provoque uma industrialização nova por iniciativa de empresas de alta tecnologia, criadas no local ou para lá atraídas”. Nesse sentido, Benko considera que, por integrar as redes internacionais de tecnologia e produção, os tecnopólos servem de instrumento de desenvolvimento ao mediar as relações entre as economias nacionais e as internacionais na promoção da acumulação flexível.

No caso das **redes locais**, evidencia-se a consolidação crescente do estabelecimento de redes como parte do novo formato de organização industrial – principalmente nos países desenvolvidos e em alguns países emergentes. Essa tendência está presente tanto nas grandes empresas (pela exigência de maior capacidade inovativa, especialização e flexibilidade produtiva) como nas pequenas. Isso porque os agrupamentos em redes facilitam a identificação de oportunidades tecnológicas, possibilitam a complementaridade tecnológica e impulsionam o processo inovativo.

Para Cassiolato (1998, p. 25), participar de redes “é uma forma de monitorar novos desenvolvimentos e de avaliar e ter acesso, por meio de processo de interação, a outras tecnologias que não as disponíveis pela firma, necessárias para a viabilização de uma inovação”.

No entanto, evidencia-se a importância do Estado na promoção desse ambiente inovativo, como facilitador do processo, provendo infra-estrutura e mecanismos de regulação. Assim, permite-se o desenvolvimento das formas organizacionais que sejam melhor adaptadas às firmas, ao tipo de inovação, à indústria ou setor, e aos seus ambientes específicos.

Um **distrito industrial recente**, na sua forma mais idealizada, é constituído por empresas de diferentes tipologias – tais como produtoras de componentes e peças; de produção final; fornecedoras de equipamentos e serviços; especializadas em desenho industrial, mercado e finanças; de serviços logísticos e de transporte – em um mesmo espaço geográfico. Essas empresas apresentam vínculos de interação produtiva, como desenvolvimento de atividades ou provimento de serviços de forma coletiva, visando à

superação das suas limitações. No entanto, para a realização de ações coletivas, torna-se necessária a mediação (e/ou resolução) de conflitos e a conciliação dos interesses. Em relação ao papel do Estado, de acordo com Lemos (1997), ele, no mínimo, exerce a função de indutor do processo.

Dada a criação de novas oportunidades às pequenas empresas, foram elaborados diversos estudos sobre a organização dos distritos industriais, caracterizados justamente pelas interações de pequenas empresas em uma aglomeração e as vantagens competitivas decorrentes. Alguns autores se dedicaram exclusivamente a estudar a pequena empresa e a relação entre elas, mesmo reconhecendo que a especialização flexível não está restrita a empresas de pequeno porte.

A literatura internacional sobre especialização flexível também trata de casos brasileiros, como o aglomerado de produção de sapatos no Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, e as aglomerações têxteis, de engenharia metálica e de cerâmica, em Santa Catarina, estudadas por Schmitz (1995) e Meyer Stamer (1998), respectivamente, ambos os casos comparados por Helmsing (1999).

No primeiro caso, na época do estudo (década de 1990), o agrupamento – formado por cerca de 480 empresas produtoras de sapatos e 1.800 de atividades complementares à produção, como maquinário, assistência técnica e serviços especializados – era responsável por 30% da produção nacional e 80% das exportações brasileiras de calçados. Historicamente, na aglomeração, a especialização flexível surgiu junto à produção fordista com grandes indústrias. A divisão do trabalho ocorreu de forma gradual, assim como os exemplos de ações coletivas, como feiras e exposições, centros de aprendizagem, de pesquisa e de difusão de informações, associações profissionais e de produtores.

Nos casos das aglomerações de Santa Catarina, Meyer Stamer considerou que as condições econômicas históricas do Brasil não foram apropriadas ao desenvolvimento dos distritos industriais, favorecendo a integração vertical das grandes empresas. A partir das conjunturas macroeconômicas dos anos 1990, a indústria de cerâmica se desenvolveu na forma de um distrito industrial, enquanto que as empresas têxteis e metálicas apenas adotaram alguns elementos da especialização flexível.

Após descrever e analisar diversos estudos sobre distritos industriais, Helmsing (1999) afirma a existência de uma grande diversidade de tipos de distritos industriais e de formas de agrupamento, assim como enfatiza que, nos casos da América Latina, as proposições centrais da teoria da especialização flexível não foram todas comprovadas. Especialmente a subcontratação entre pequenas empresas, o aprofundamento da divisão do trabalho e o surgimento de empresas dedicadas exclusivamente à produção intermediária, os efeitos dinâmicos dos agrupamentos e dos distritos, o desenvolvimento da ação coletiva dos produtores e o fomento institucional.

Os **distritos industriais italianos**, os **meios inovadores** e os **parques tecnológicos** serão detalhados nos próximos itens.

2.2.1 Distritos Industriais da Terceira Itália

O conceito de ‘Terceira Itália’⁴⁵, cunhado por Arnaldo Bagnosco, começou a ser utilizado no final dos anos 1970, tendo em vista um contexto no qual, enquanto o norte da Itália apresentava declínio e o sul se mantinha pouco desenvolvido, o nordeste e o centro apresentavam rápido crescimento (CASSIOLATO, 1998).

A região da Terceira Itália é caracterizada por concentrar grande número de distritos industriais de pequenas e médias empresas (de estrutura familiar com poucos empregados, organizadas em cooperativas), localizados em pequenas cidades especializadas na produção de vários itens de setores industriais tradicionais, com larga tradição na produção artesanal e produtos feitos sob medida. As firmas apresentam um alto grau de coordenação cooperativa, bem como uma competição intensa, mas limitada a certas esferas das atividades, nas quais as firmas esperam desenvolver competências distintas. A cooperação é comum em atividades tais como serviços tecnológicos, gerenciais e comerciais; oferta de infra-estrutura; promoção de feiras comerciais e outros negócios envolvendo o marketing nacional e internacional e estende-se também a financiamento (Ibid, 1998).

⁴⁵ A região também é conhecida como Itália Vermelha, devido ao predomínio do partido comunista italiano na administração comunal. Essa característica fez com que a região fosse excluída dos benefícios do Plano Marshall para a Europa (BARROS; SILVA; SPINOLA, 2006).

Numa definição mais abrangente, denomina-se distrito industrial italiano um grupo de empresas altamente concentradas, do ponto de vista geográfico, que trabalham, direta ou indiretamente, para o mesmo mercado final; que compartilham de valores e conhecimentos tão importantes que definem um ambiente cultural; e que são especificamente interligadas num *mix* de competição e cooperação (modelo de concorrência com cooperação). A principal fonte de competitividade são os elementos de confiança, de solidariedade e de cooperação entre as empresas, um resultado de relações muito estreitas de natureza econômica, social e comunitária.

Esses distritos, devido à especialização flexível, se diferenciavam do modo de produção em massa então vigente: as aglomerações de pequenas e médias empresas se destacaram pelo crescimento econômico e conquista de mercados internacionais – em contraste das outras regiões européias de mesmos setores e atividades econômicas, baseados na grande indústria. Na década de 1990, a contribuição das PMEs na geração de empregos e no PIB italiano era estimada em cerca de 40%⁴⁶.

Como evidenciado anteriormente, os distritos industriais italianos são um exemplo clássico da concentração geográfica de pequenas e médias empresas como característica da especialização flexível. Ao possibilitarem a criação de um ambiente favorável à propagação do sistema (atração de novos tipos de empresas e instituições ao território), a reaglomeração da produção favorece o surgimento de novos espaços industriais e de economias regionais.

Cooke e Morgan (1994 apud HELMSING, 1999) analisaram o caso dos distritos da Emilia Romagna (uma das regiões que compõem a chamada Terceira Itália) na década de 1990. As pequenas empresas começaram a necessitar de maior capacidade inovativa, o aumento dos salários reduziu a competitividade, a subcontratação se dirigia a regiões e países onde se encontrasse menores preços. Com a pressão fiscal, o governo passou a racionalizar o sistema de apoio. Como alternativa de sobrevivência, as instituições passaram a vender seus serviços em maior escala, reduzindo o atendimento local. Surgiram empresas maiores, a partir da fusão e aquisição de empresas de menor porte. Como resposta, as pequenas empresas

⁴⁶ Para maior detalhamento, ver Lemos (1997).

passaram a formar consórcios, intensificando a cooperação entre elas e a formação de redes de micro e pequenas empresas.

A experiência da Terceira Itália revela que é possível promover o desenvolvimento endógeno, de forma participativa e democrática, com base no incremento dos micro e pequenos negócios tradicionais e, desse modo, construir um ambiente favorável à elevação dos níveis de especialização produtiva e densidade empresarial, sem a imposição, ou o planejamento, de políticas de cima para baixo. Contudo, vale ressaltar que esse movimento não pode ser conduzido por um ator isoladamente, o sucesso só é alcançado no momento em que os atores locais, em parceria, cooperam em prol de objetivos comuns.

No entanto, o distrito ‘tipo italiano’ é muito específico para servir como modelo de referência em políticas. O autor afirma que a promoção de distritos industriais não se dá por meio da definição de uma política nacional, e sim a partir de uma nova distribuição das ações em diferentes níveis de governo (descentralização), bem como o desenvolvimento de mecanismos locais de resolução de conflitos entre atores (ZEITLIN, 1992 apud HELMSING, 1999). O mesmo autor ressalta, também, que a concentração geográfica é uma condição necessária, mas insuficiente para o surgimento de um sistema territorial de produção; e que o **tempo de maturação** é um fator muito importante, dada a necessidade dos produtores interagirem e usufruírem das economias de localização e de aglomeração.

2.2.2 Meio Inovador

A idéia de meio (ou entorno) inovador, advinda do conceito francês *milieu innovateur*⁴⁷, se fundamenta nas relações entre os agentes (econômicos, sociais, políticos e institucionais) que configuram o sistema produtivo no território, com modos específicos de organização, o que gera uma dinâmica de aprendizagem coletiva.

⁴⁷ Conceito desenvolvido por iniciativa do GREMI (*Group de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*), que tinha como objetivo “desenvolver uma metodologia comum e uma abordagem teórica que permitissem uma análise territorializada da inovação, enfocando o papel do ambiente ou meio (milieu) no processo de desenvolvimento tecnológico” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 15).

Assim, o meio inovador pode ser definido como “o local ou a complexa rede de relações sociais em um área geográfica limitada que intensifica a capacidade inovativa local através de processo de aprendizado sinérgico e coletivo. Consideram-se não apenas as relações econômicas, mas também sociais culturais e psicológicas” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 15). A proximidade espacial favorece a troca de informações, os contatos interpessoais e a cooperação, assim como a capacidade inovativa e a flexibilidade da produção.

De acordo com Abramovay (2000), o que caracteriza os ‘meios inovadores’ não é sua dotação em atributos naturais ou de localização, mas, antes de tudo, a **densidade de seu tecido institucional**, seu ‘capital de relações’.

Os sistemas de produção são estimulados por uma lógica territorial⁴⁸ e por um meio, que permitem maiores possibilidades de ação e de manutenção de processos endógenos de desenvolvimento. “Os sistemas territoriais de produção animados por um meio inovador parecem ser mais aptos a introduzir processos endógenos de desenvolvimento e de se adaptar à competitividade global” (MAILLAT, 2002, p. 9).

Nesse sentido, é importante assinalar que “[...] os sistemas produtivos mais dinâmicos – os que se caracterizam pelas inovações – não emergem de uma racionalidade universal abstrata, mas de racionalidades endógenas e diferenciadas de atores coletivos ligados uns aos outros por suas próprias convenções cuja base é freqüentemente local” (STORPER, 1996, p. 117).

Maillat considera a inovação como “um processo de integração de elementos que determinam e favorecem a dinâmica e transformação do processo do sistema territorial de produção” (Ibid, p. 14). O meio inovador, por sua vez, é visto como a organização territorial

⁴⁸ Maillat (2002, p. 10-11) classifica as formas de organização dos sistemas territoriais de produção sobre duas lógicas principais: a funcional e a territorial. Na primeira, as empresas são organizadas de maneira hierárquica, vertical, e repartem geograficamente suas diferentes funções, de maneira a diminuir os custos de produção. O território desempenha um papel passivo, ou seja, é apenas um suporte, no qual as empresas não se inserem.

Na lógica territorial acontece o contrário: existe um forte vínculo entre as empresas e o território. As empresas se territorializam, ou seja, se inserem no sistema territorial de produção. Organizadas em rede, de modo horizontal, as empresas mantêm relações de cooperação/concorrência, gerando sinergias e complementaridades necessárias ao seu funcionamento. O território desempenha um papel ativo e as empresas contribuem para o seu enriquecimento.

no qual nascem os processos de inovação. Essa organização se dá pela constituição de redes de inovação. Isso porque o processo de inovação pressupõe uma articulação complexa (não linear) de competências específicas e de aquisição de conhecimentos, ao longo de uma cadeia de produção, a partir da ação conjugada de vários atores – o que forma a rede de inovação. Conforme o referido autor, as redes de inovação enriquecem o meio inovador, contribuindo no aumento das suas capacidades criadoras; e o meio, por sua vez, participa da constituição de redes de inovação e intervém no seu dinamismo.

Na atual configuração econômica, as capacidades de inovação e de geração de conhecimentos e competências (ou habilidades) são essenciais à evolução do sistema territorial de produção. No entanto, o desenvolvimento dessas capacidades depende, por sua vez, de uma outra capacidade: a de ação dos atores territoriais.

Em síntese, o meio inovador engloba: um espaço geográfico, com comportamentos identificáveis e específicos que dão unidade ao mesmo; um conjunto de atores (econômicos, sociais, políticos e institucionais), com relativa independência de decisão e de autonomia na formulação de suas escolhas estratégicas; presença de capital físico (elementos materiais, como empresas e infra-estruturas) e intangível (elementos imateriais, como competências e regras); capacidade de cooperação dos atores em prol da utilização eficiente dos recursos criados em comum; e capacidade de mudança de comportamento dos atores em função das transformações do meio tecnológico e do mercado (MAILLAT, 1994).

2.2.3 Parques tecnológicos e incubadoras de empresas

Dadas as condições específicas de cada região ou território, não existe um modelo único de inovação. As políticas precisam considerar as particularidades e os condicionantes estruturais locais e evitar a simples ‘cópia’ de modelos exógenos.

Existem diversas formas institucionais de arranjos inovativos que visam ao desenvolvimento regional, nas quais se destacam as incubadoras de empresas, os parques tecnológicos e os arranjos produtivos locais. As duas primeiras desenvolvem atividades mais intensivas em conhecimento, por meio da vinculação entre produção (por instituições

universitárias e de pesquisa) e difusão de inovação (nas empresas). Conforme estudo do Cedeplar (2004), o sucesso de uma incubadora ou parque tecnológico deve-se, fortemente, à dimensão das externalidades científicas e urbanas, sendo difícil o seu sucesso em pequenas e médias cidades em regiões periféricas.

Nesse aspecto, um dos casos mais estudados foi o Vale do Silício (nos EUA), um exemplo pioneiro de parque tecnológico, que teve grande êxito na articulação entre o conhecimento científico e a pesquisa. Surgiu nos fins dos anos 1940, a partir da geração de novas tecnologias desenvolvidas pela Universidade de Stanford, na Califórnia. Com essa experiência, iniciou-se a difusão mundial da criação de sistemas institucionais planejados para a produção (territorial) de conhecimento, pesquisa e inovação, surgindo os parques tecnológicos.

Um parque tecnológico pode ser definido como:

um sistema institucional planejado, urbano ou interurbano, em uma área geográfica construída e delimitada, baseado numa concentração de empreendimentos intensivos em conhecimento e tecnologia, que se beneficiam da proximidade física com universidades, instituições de pesquisa, outras empresas e instituições para gerar um ambiente de ‘fertilização cruzada’ e sinergias para a disseminação e aprofundamento do conhecimento. Destina-se, pois, a contribuir para a construção de ‘regiões de aprendizagem’ ou ‘baseadas no conhecimento’ (CEDEPLAR, 2004, p. 4).

Assim, pelo conceito apresentado, os parques tecnológicos se diferenciam significativamente dos tradicionais distritos industriais. Cinco dessas principais características diferenciais podem ser destacadas: i) por desenvolverem produtos a partir de um intensivo conhecimento científico; ii) pela presença não apenas de empresas, mas de quatro tipos fundamentais de instituições, sendo das, universidades, laboratórios públicos e privados de P&D, empresas de alta tecnologia e prestadoras de serviços modernos e correlatos; iii) infraestrutura física e de serviços de alta qualidade; iv) preocupação constante com a construção de amenidades e sustentabilidade ambiental; e v) pela capacidade de estimular a criação tecnológica (minimização dos custos de transação e desenvolvimento da cooperação necessária à troca de conhecimento) (Ibid, p. 10-11).

O êxito na utilização de parques tecnológicos como indutores do desenvolvimento regional depende de alguns fatores, dentre eles a estrutura industrial da região em que ele está

(ou será) localizado. Na teoria, a melhor localização desses parques seria em centros urbanos regionais em desenvolvimento, onde haveriam oportunidades para a exploração de economias de aglomeração e densidades urbana (infra-estrutura física e de conhecimento), com aglomeração mínima para a geração de retornos externos crescentes de escala. Isso porque, localizar parques em centros urbanos desenvolvidos gera efeitos marginais sobre a economia da região, pois a demasiada aglomeração minimiza o espaço para a exploração de economias externas.

No caso da localização de parques tecnológicos em centros urbanos subdesenvolvidos, a baixa aglomeração seria insuficiente para a geração de externalidades positivas, inviabilizando a iniciativa em termos tecnológicos e econômicos.

Existem diversas experiências êxitosas, nos países desenvolvidos, que utilizaram os parques tecnológicos como instrumento de desenvolvimento regional, a partir da indução à reconversão produtiva para atividades dinâmicas com maior conteúdo tecnológico, em áreas industriais deprimidas ou estagnadas, assim como em regiões industrialmente subdesenvolvidas.

Em relação aos países periféricos, por possuírem, na maioria das vezes, um ambiente organizacional aberto e passivo (ou seja, as funções estratégicas primordiais são realizadas fora do território), a competitividade das empresas não depende fundamentalmente dos agentes locais – o que elimina, praticamente, a capacidade de inovação do território. Em resumo, tem-se um ambiente institucional frágil, agravado, ainda mais, pela instabilidade macroeconômica e pela falta de cooperação entre atores e instituições. Soma-se a isso os baixos níveis educacionais e de renda per capita, e a significativa diversidade espacial da estrutura produtiva.

Nessas situações, torna-se necessário que as ações territoriais sejam complementadas com políticas que extrapolem a escala local (ou seja, que tenham âmbito regional e nacional). Essa estratégia é fundamental na formação de um ambiente favorável às políticas de desenvolvimento territorial.

A Nova Geografia Econômica, que também incorpora a dimensão tecnológica na compreensão das dinâmicas espaciais, será abordada a seguir.

2.2.4 Breves reflexões sobre a Nova Geografia Econômica e a Economia Regional e Urbana

A partir da década de 1980, economistas da área do comércio internacional começaram a se interessar pela economia geográfica (KRUGMAN, 1991), o que contribuiu no enriquecimento desse campo de estudo. Um grande avanço teórico foi a incorporação dos fatores ‘tempo’ e ‘tecnologia’ na compreensão da dinâmica espacial da acumulação de capital. As ações das políticas regionais teriam que considerar a dimensão temporal do desenvolvimento regional e a direção locacional da taxa de progresso tecnológico (CEDEPLAR, 2004).

A Nova Geografia Econômica (NGE) explica o crescimento regional a partir do processo de causação circular, dentro da lógica centro-periferia, que segue a tendência progressiva das empresas se aglomerarem nas regiões mais desenvolvidas, por se beneficiarem das vantagens das economias de aglomeração, ampliando as divergências regionais. Assim, os processos de concentração espacial são explicados por modelos de retornos crescentes de escala, o “que reforça a hipótese da não existência de um processo de redução das desigualdades regionais a partir da livre atuação das forças de mercado” (Ibid, 2004, p. 25).

A tendência só seria alterada, em direção às regiões periféricas, com a atuação de ‘forças centrífugas’ (ou forças de desaglomeração), como a especulação imobiliária, a falta de insumos, os altos custos de transporte e congestionamento, entre outros. A partir de certo ponto crítico, haveria um incentivo à localização de firmas em regiões mais atrasadas.

Assim, segundo a lógica da NGE, uma aglomeração industrial só será sustentável se mantiver os fatores desencadeadores das forças centrífugas domesticados, ou seja, baixos custos com transporte, congestionamento e renda fundiária, além da integração industrial e de empresas com economias de escala. Ou seja, a intensidade das forças de desaglomeração (essencialmente urbanas) determina a dinâmica espacial da acumulação de capital (polarização ou dispersão).

Dentre as propostas direcionadas às políticas regionais estão a geração de empregos, a qualificação da mão-de-obra e a difusão de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nas regiões mais atrasadas. Quanto à geração de empregos e à qualificação da mão-de-obra, ressalta-se a importância da coordenação e escalas dessas políticas regionais, ao considerar que “a implementação de políticas regionais, por atores políticos estadualizados ou municipalizados, pode levar à dispersão espacial de recursos” (CEDEPLAR, 2004, p. 7).

As inovações tecnológicas, por ampliarem a concentração das atividades econômicas em centros consolidados, são consideradas como força centrípeta. Daí a necessidade de geração e difusão de tecnologias, a partir da criação de núcleos de pesquisas e desenvolvimento, parques tecnológicos e universidades, além de políticas de capacitação da mão-de-obra (principalmente nas regiões de maior desemprego).

Dentre outras teorias da NGE, a abertura econômica seria positiva por permitir a desconcentração espacial da produção. No entanto, “os resultados empíricos, para o Brasil e China, por exemplo, não parecem confirmar tais conclusões” (Ibid, p. 8).

Em relação aos incentivos governamentais que incidem diretamente na (re)localização geográfica das firmas, questiona as políticas de subsídios que geram as conhecidas ‘Guerras Fiscais’, e recomenda a utilização de políticas de subsídios setorializadas e regionalizadas.

A Economia Regional, assim como a Geografia Econômica, apresenta reflexões teóricas importantes na compreensão dos fatores indutores da configuração dos novos espaços produtivos. Os dois campos de estudo destacam as características e o comportamento das forças produtivas locais, que, segundo Oliveira (2003, p. 75), “serão ‘integradas’ seletivamente à economia global” (grifo do autor). Diversos estudos sobre essas novas características buscam entender a complexidade destas relações, bem como averiguar se o deslocamento das empresas para os novos territórios incorporados ao sistema produtivo mundial seria viável.

Dentre algumas conclusões, Campolina Diniz (2001), em seu artigo ‘O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local’, afirma que estes estudos, em particular os trabalhos de Weber, Lösch, Christaller e Von Thunen, evidenciam os limites das concepções teóricas mais tradicionais e das experiências de planejamento regional que, até os

anos 1940, se limitavam à teoria da localização das atividades econômicas. O foco se restringia basicamente à otimização dos recursos e à eliminação dos custos, em especial os de transportes.

Em 1909, Weber delimitou o âmbito formal dos estudos espaciais, campo de estudo denominado posteriormente de localização industrial, com a elaboração de um modelo econômico espacial destituído de toda a casuística indutivista, a partir de uma metodologia eminentemente dedutiva (BARROS; SILVA; SPINOLA, 2006, p. 92). A contribuição de Weber desencadeou uma série de discussões, que garantiriam a continuidade dos estudos de localização industrial.

Lösch, em 1948, apresenta a **'Teoria Econômica Espacial'**, radicalmente distinta da weberiana, por enfatizar a definição das áreas de mercado e considerar a maximização do lucro como fator principal da localização. As regiões são vistas como uma demarcação espacial originada do jogo das forças econômicas, devendo ser analisadas a partir de fatores econômicos, como as forças de aglomeração e as economias de escala.

O Geógrafo alemão Walter Christaller, por sua vez, desenvolveu a **'Teoria da Localidade Central'**, considerada por Barros, Silva e Spinola (2006) uma das mais vigorosas contribuições para o desenvolvimento da economia urbana.

Após a crise teórica e empírica que sofreu a área de economia urbana e regional entre as décadas de 1960 e 1980, ocorreu, em todo o mundo, uma intensa retomada das políticas regionais como instrumentos de promoção do desenvolvimento e de redução das desigualdades de renda e do desemprego⁴⁹. Como exemplo, as políticas regionais da União Européia e diversas tipologias de políticas de inovação regional, nos diferentes países. (CEDEPLAR, 2004). Isso aconteceu porque nas últimas décadas a economia urbana e regional teve grandes avanços teóricos e instrumentais, que contribuíram na interpretação dos fenômenos regionais e urbanos e na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento.

⁴⁹ No Brasil, os conceitos de região homogênea, região polarizada e região de planejamento influenciaram profundamente o planejamento regional nas décadas de 1960 e 1970.

A partir do entendimento de que os problemas locais e regionais não poderiam ser compreendidos apenas sob a ótica da ciência econômica, a economia regional se destaca pela abordagem interdisciplinar para o estudo desses problemas.

No campo teórico, destacam-se as diferentes interpretações sobre os determinantes da concentração e do crescimento diferenciado das cidades e regiões, junto às formulações clássicas sobre localização, áreas de mercado e centralidade urbana. O olhar se volta para “**onde** as atividades econômicas se realizam” (BARROS; SILVA; SPINOLA, 2006, p. 90) (grifo dos autores).

Nos últimos anos, com a crescente ampliação da integração mundial e da importância das grandes metrópoles, a questão da centralidade urbana voltou ao cerne do debate sobre a organização do espaço em cidades globais, cidades mundiais, metrópoles, conurbações, entre outras. Soma-se a isso a incorporação do papel da inovação, do ambiente social e das novas formas institucionais de organização, assim como das mudanças nas dinâmicas organizadoras do espaço.

A ampla literatura neo-schumpeteriana, ou evolucionista, considera a inovação como uma estratégia de competição e de crescimento das regiões. No entanto, ela está vinculada ao envolvimento e à capacidade das empresas de promoverem pesquisa e desenvolvimento, que depende, por sua vez, do seu entorno, ou seja, do ambiente físico e institucional em que estão inseridas (condições educacionais e de pesquisa, infra-estrutura física e social, e outros condicionantes regionais ou locais). Nesse contexto, a inovação tecnológica é considerada não apenas um objeto que se oferece ao mercado, mas “um processo de aprendizagem social (...), numa contribuição substancial aos processos de Desenvolvimento Local” (Ibid, p. 93).

A partir dos anos 1990, estudos sobre o desenvolvimento econômico espacial exploram a dimensão local como base para processo de inovação e da produção. Nos países centrais emergem teorias que evidenciam a necessidade de “uma integração dos lugares à economia global, a partir da adequação de seus recursos às necessidades da economia internacional” (OLIVEIRA, 2003, p. 78-79).

Destacam-se os estudos sobre a influência das proximidades geográfica e organizacional das empresas no desenvolvimento local, assim como na cooperação nas áreas de

aprendizagem, inovação e produção. Dentre eles, os estudos sobre os Sistemas Regionais de Inovações (base do desenvolvimento do conceito de Arranjos Produtivos Locais, por Cassiolato e Lastres, na segunda metade dos anos 1990), que evidenciam os elementos endógenos de desenvolvimento – principalmente o papel das instituições e atores locais na aprendizagem e difusão da inovação – e ampliam o debate sobre a formação dos distritos industriais, parques tecnológicos e sistemas territoriais de produção.

Nos países periféricos, os estudos analisam as condições necessárias à integração dessas regiões com a economia global. Evidenciam também a necessidade dos atores locais elaborarem planos estratégicos, conhecidos como ‘planos de desenvolvimento local’.

A partir da década de 1980, os elementos endógenos do desenvolvimento passam a ser incorporados nas políticas de desenvolvimento regional, como será abordado no próximo item.

2.2.5 A segunda geração de políticas de desenvolvimento regional

Na primeira geração de políticas regionais, o comportamento individual das empresas e o investimento externo tiveram um papel muito significativo, os quais possuem caráter secundário (ou até nulo) nas políticas de segunda geração. Nesse novo contexto, merecem destaque duas características: i) a importância dada à infra-estrutura, e ii) o processo de construção das políticas, que passa a ser de ‘baixo para cima’. Conseqüentemente, tem-se o reconhecimento do papel dos governos locais e regionais.

Seguindo a classificação de Helmsing (1999), as políticas regionais de segunda e terceira gerações têm em comum a incorporação da especialização flexível e dos distritos industriais.

O foco central das políticas de segunda geração está na compreensão da competitividade não só como resultante das capacidades da empresa individual, mas principalmente das **capacidades do meio** (ambiente ou entorno) em que as empresas operam. Isso porque os

distritos industriais (sistemas territoriais de produção) não são apenas novas formas de organização industrial: são novas formas de organização territorial e socioeconômica.

Surgem, assim, novas prescrições de políticas, com base na especialização flexível e nos distritos industriais, comparadas, por Helmsing (1999), às idéias centrais da estratégia de ‘clausura espacial seletiva’ dos protagonistas mais antigos do desenvolvimento endógeno regional – nas quais as instituições locais regulam e exercem um papel de apoio fundamental.

O referido autor divide as teorias sobre especialização flexível em dois grupos: as de nível macrorregional (cujo foco está na industrialização e no desenvolvimento regional) e as de nível mesorregional (foco na organização industrial de pequenas empresas e distritos industriais). No entanto, a partir dos problemas identificados, ao longo do tempo, nos distritos industriais, foram desenvolvidas ações de reestruturação local e conversão industrial. Conseqüentemente, surgiram novas políticas, não mais baseadas nas teorias do desenvolvimento industrial, e sim com maior enfoque na gestão local.

Nesse novo processo de construção de políticas, os empresários precisam reconhecer que a competitividade depende da eficiência de todo o sistema (eficiência coletiva) e não apenas de sua empresa. O elemento-chave da competição é a cooperação, que pode ser efetivada de várias formas: em investimentos coletivos (pesquisa, desenho industrial, compartilhamento de equipamentos); acordos de produção ou compras em conjunto; participação em feiras e exposições, entre outros. No entanto, nem sempre os empresários estão dispostos a cooperar – o mesmo acontece com as instituições.

A cooperação entre os produtores pode ser desenvolvida a partir da criação de instituições que tratem dos interesses gerais do grupo, como as associações de empresários. Apesar de problemas como a falta de representatividade (baixa quantidade de membros), carência de recursos para a realização das atividades coletivas, promoção de interesses políticos particulares e desconhecimento da sua função por seus membros, a maioria dos estudos apresentados por Helmsing (1999) evidencia a importância das associações na dinâmica de uma aglomeração.

A infra-estrutura institucional de apoio corresponde aos diversos serviços necessários ao funcionamento da empresa, basicamente, os serviços de assistência empresarial nas mais

diferenciadas áreas, como acesso a mercados, marketing, design, tecnologia, apoio jurídico e financiamento. Na maioria das vezes, as associações empresariais se limitam a prover serviços do tipo orientação, que, apesar de necessárias, não atendem a todas as carências existentes. Os serviços de apoio coletivo são essenciais, principalmente, no início das atividades de exportação, sendo mais efetivos quando descentralizados e complementados pelos serviços privados de apoio.

Os exemplos mais exitosos da Terceira Itália demonstram que a prestação de serviços de apoio às pequenas empresas pode ser mais eficiente quando dirigido a redes e aglomerados, tais como cooperativas de crédito.

O que fica evidente é que a capacidade das empresas locais de atender às novas demandas e conquistar novos mercados está fortemente vinculada ao **apoio institucional disponibilizado no território e à cooperação entre elas (interação)**.

Essa cooperação está diretamente ligada ao **capital social**⁵⁰ existente no território, que permite a interação intensa, a troca de informação e a difusão mais rápida das inovações. Principalmente, no caso dos conhecimentos tácitos, que são originados da história e cultura do território, dos valores comuns e dos códigos de comportamento social. Assim, o capital social, proveniente das relações sociais locais, constitui verdadeiras redes de confiança que funcionam como base para a colaboração entre as empresas, permitindo aos empresários correrem riscos e inovar em produtos e mercados. No caso da Terceira Itália, isso se dá a partir das estruturas familiares tradicionais.

A existência de identidade local e de interesses comuns contribuem na formação da base para a concertação e resolução de conflitos. No entanto, a criação de um ambiente mais favorável à concertação e gestão local são elementos fundamentais de política. Muitas das experiências européias evidenciadas por Helmsing (1999) demonstram que a cooperação entre pequenas empresas depende de um agente catalizador externo (mediador). Isso porque a

⁵⁰ **Capital social**, termo originado a partir dos estudos dos sociólogos Pierre Bourdieu e James Coleman, e do cientista político Robert Putnam, pode ser definido como “um conjunto de instituições formais e informais, incluindo hábitos e normas sociais, que afetam os níveis de confiança, interação e aprendizado em um sistema social” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 7). A emergência do tema, segundo esses autores, vincula-se ao reconhecimento da importância da estrutura e das relações sociais como fundamentais para compreender e intervir na dinâmica econômica.

cooperação entre empresas não se desenvolve facilmente. No caso do Instituto Tecnológico da Dinamarca, o governo assumiu o papel de mediador e facilitador da rede e os fundos públicos foram usados para gerar apoio financeiro privado e adicional.

Nesse sentido, faz-se necessária uma estratégia territorial, na qual o setor privado assuma a função de definidor dos programas e os governos exerçam um papel complementar. Nesse contexto, destaca-se a importância do papel do Estado na gestão econômica durante o processo de reestruturação produtiva (do fordismo à especialização flexível) – como apresentado no item 1.3.

As políticas voltadas ao apoio da inovação também ganham maior relevância, conforme evidencia o item a seguir.

2.2.6 Políticas de apoio à inovação

Particularmente em países desenvolvidos, tanto no âmbito da OCDE, União Européia e de seus países, como em outros países recém-industrializados, observa-se um lugar importante na agenda de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico dado às ações de promoção da inovação⁵¹. A inovação é vista como um elemento-chave para a competitividade.

De acordo com Lemos (2004), apesar da diversidade das políticas nacionais de inovação dos países da OCDE, é possível destacar algumas tendências gerais, ao longo das duas últimas décadas, sendo elas:

- i) ampliação dos recursos públicos destinados ao financiamento da inovação;
- ii) definição de setores e áreas prioritários para os investimentos públicos em ciência e tecnologia (C&T), além dos já tradicionais setores de saúde, defesa e meio ambiente, aos quais ainda se destinam maiores parcelas dos recursos orçamentários;
- iii) reformulação das universidades e organizações públicas de pesquisa, com o propósito de assegurar maior flexibilidade e autonomia na aplicação de recursos

⁵¹ A definição de **inovação** encontra-se no item 1.2.

financeiros e humanos, bem como transparência, governança e implementação de critérios de avaliação de desempenho e estímulo aos investimentos privados em inovação e em P&D⁵²;

- iv) promoção das pequenas e microempresas e das atividades empresariais dos pesquisadores, concedendo apoio à criação de pequenas empresas inovadoras atuando em áreas de alto conteúdo tecnológico;
- v) criação de programas de incentivo às parcerias e cooperações entre empresas, organismos públicos de pesquisa, universidades e demais atores dos sistemas nacionais de inovação, mediante a criação de centros de excelência;
- vi) introdução de mecanismos de avaliação formal para as políticas industrial e de C&T.

No caso da política industrial da União Européia (baseada no Tratado da União Européia, que entrou em vigor em 1993), os objetivos principais estão diretamente relacionados ao incentivo à criação de ambientes favoráveis à cooperação entre empresas, bem como ao seu desenvolvimento, em particular o das pequenas e médias empresas. Outro objetivo importante é promover uma melhor exploração do potencial industrial das políticas de inovação e de desenvolvimento tecnológico (ALÉM, 2000).

Pelo exposto, observa-se uma tendência global de visualização do processo de inovação por uma abordagem sistêmica. Além disso, é crescente o estímulo à participação das empresas em pesquisas, bem como a interação e cooperação entre empresas e instituições de geradoras de conhecimentos. Outro destaque é o foco na promoção de aglomerações territoriais.

Em relação ao suporte/apoio às empresas (em questões legais, fiscais, gerenciais, comerciais, técnicas e tecnológicas), também se percebe uma maior atenção à constituição e fortalecimento de agentes e de infra-estrutura aptos a lidar e a atender às necessidades das mesmas.

⁵² Como exemplo de políticas de estímulo a investimentos em inovação tem-se “a adoção de tratamento fiscal mais favorável para as empresas inovadoras e da criação de programas governamentais de financiamento para áreas tecnológicas específicas do setor industrial, em particular àquelas de tecnologia de ponta” (LEMOS, 2004, p. 5).

Entre as estratégias mais utilizadas para a promoção da inovação estão: formação e fortalecimento de redes locais de disseminação de informações e conhecimentos que promovam a inovação; disponibilização de serviços de suporte tecnológico de vários formatos; fortalecimento do capital humano e social; intercâmbio de pessoal entre empresas e instituições de ensino e pesquisa; aprendizado interativo entre empresas e outros agentes; ações conjuntas e projetos cooperativos visando a um melhor desempenho e competitividade; estímulo ao empreendedorismo de pesquisadores, professores e alunos; simplificação de sistemas de patenteamento para estimular a prática de proteção do conhecimento nas micro e pequenas empresas (LEMOS, 2004).

Assim, a tendência das políticas governamentais de desenvolvimento regional é a de promover a constituição de redes de parcerias entre pequenas e grandes empresas e instituições de ensino e pesquisa. Nesse sentido, ressalta-se que mais grave do que não possuir fontes de acesso a informações é não dispor de conhecimentos suficientes para fazer uso delas (LASTRES e FERRAZ, 1999).

A partir desse pressuposto, as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico devem atuar na promoção dos processos de geração, aquisição e difusão de conhecimentos. A partir de uma visão sistêmica, devem estimular as múltiplas fontes de conhecimento, assim como as interações entre os diferentes agentes, visando dinamizar localmente os processos de aprendizado e de inovação. Em suma, não devem ser implementadas de forma isolada. A articulação e coordenação das políticas em nível local, regional, nacional e até supranacional é fundamental ao sucesso das mesmas.

De acordo com Cassiolato (1998, p. 25), “no que se refere às pequenas empresas, essas políticas devem se concentrar na transformação das relações de subcontratação em parcerias estáveis e na substituição da dependência de poucos clientes por parte destas para uma razoável autonomia de mercado”. No caso das grandes empresas, a política precisa reforçar as tendências de maximização de qualidade. Para esse autor, os instrumentos de política destinados às grandes empresas devem incluir a promoção de atividades de P&D. Enquanto que, para as pequenas empresas, devem abordar programas de educação e treinamento e redes de colaboração internacional, visando facilitar a inovação e autonomia de mercado.

Por outro lado, as grandes empresas inovadoras podem exercer um papel relevante nas políticas de desenvolvimento endógeno, devido à compatibilidade e sinergia potencial entre as estratégias territoriais das grandes empresas e as das cidades e regiões (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997). A convergência dessas estratégias pode impulsionar o desenvolvimento local (nos moldes aproximados da conceitualização de Perroux), no qual a grande empresa externa, a partir da sua capacidade inovativa, atua como catalizadora do processo de desenvolvimento (atraída por recursos e ativos locais) ao exercer um efeito dinamizador no território, fomentando a capacidade organizativa e a aprendizagem.

Em outras palavras, a convergência das estratégias territoriais das grandes empresas (ou dos grupos empresariais) com as dos territórios contribui para a integração das empresas externas nos sistemas produtivos locais e potencializa os processos de desenvolvimento endógeno. No entanto, o grau das relações entre grande empresa e território depende da forma de integração da unidade empresarial em seu grupo de procedência e do tipo de organização do território (sistema produtivo local, distrito industrial, meio inovador⁵³, arranjo produtivo local).

Nos Países Centrais, as ações voltadas ao desenvolvimento regional tem como base o aprendizado, considerado por Sicsú (2004, p.118), uma “condição essencial para a inovação, lastreado no estabelecimento de uma infra-estrutura técnico-científica e na formação de mão de obra condizentes com este aprendizado”. No entanto, a articulação direta entre o projeto de desenvolvimento e o segmento de C&T, com vistas à resolução da problemática regional não é observada no Brasil de uma forma clara (Ibid).

Para o referido autor, no Brasil, o debate sobre a questão regional e seu tratamento no segmento de C&T ampliou-se nas últimas duas décadas, dada a constatação dos níveis de desigualdades entre as regiões, bem como da importância da área para as políticas de desenvolvimento, principalmente com a busca de inserção competitiva. No entanto, no âmbito das políticas públicas, verifica-se, com frequência, a descontinuidade dos programas concebidos e as ações propostas.

⁵³ **Meio inovador**, conforme visto no item 2.2.2, é considerado por Maillat (1997, p. 14) como um conjunto territorial no qual as interações entre os agentes econômicos desenvolvem-se não só pela aprendizagem que fazem das transações multilaterais (geradoras de externalidades específicas à inovação) como pela convergência das aprendizagens para formas cada vez mais aperfeiçoadas de gestão em comum dos recursos.

Apenas recentemente a inovação começou a ser vista como importante no processo de desenvolvimento do País. O mesmo ocorre com a compreensão do papel estratégico da empresa (como 'locus' da inovação) neste processo. No entanto, isso se dá, ainda, de forma tímida. No caso das regiões periféricas do País, tal problema toma maior dimensão, dados os perfis da base produtiva instalada que, na maioria das vezes, não detêm o poder decisório na própria Região. Nessas regiões, a base produtiva tem maior participação de pequenas e micro empresas, de base familiar, que apresentam pequena participação em mercados mais amplos, inclusive os externos, principalmente nos segmentos de maior valor agregado. A associação entre produção e mercado, via agregação de valor, é uma vertente importante a ser explorada na consolidação de arranjos produtivos locais (SICSÚ, 2004).

A partir da evolução das teorias de desenvolvimento industrial e de desenvolvimento endógeno, surgem as teorias de crescimento exógeno-endógeno, abordadas no item seguinte.

2.3 A TEORIA DO CRESCIMENTO EXÓGENO-ENDÓGENO E A TERCEIRA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Seguindo a classificação de Helmsing (1999), a terceira geração das políticas de desenvolvimento regional é constituída pelas políticas que surgiram da evolução do desenvolvimento industrial e da política regional endógena.

A partir das evidências que a globalização leva à competição entre os sistemas territoriais de produção (e não apenas entre as empresas), concluiu-se que as políticas não poderiam ser exclusivamente locais ou regionais: elas teriam que considerar os sistemas territoriais de produção inseridos nos contextos nacionais e internacionais.

Outra evolução a ser destacada é a incorporação da necessidade de cooperação também entre as instituições regulatórias e de apoio. Assim, não basta a cooperação horizontal (entre empresas), mas a **coordenação entre os níveis institucionais**. A formação de redes institucionais daria mais racionalidade sistêmica ao esforço, o que enfatiza a **influência do meio institucional** (interno e externo) na capacidade competitiva dos sistemas territoriais de produção. Essa é uma das principais diferenças entre as políticas de terceira e segunda geração, de acordo com a classificação de Helmsing (1999).

O reconhecimento de que atores externos (inclusive as empresas multinacionais) podem contribuir com o desenvolvimento regional (dada a capacidade de atrair novas empresas e disseminar tecnologias) abriu a discussão sobre a necessidade de se buscar um enfoque integrado do desenvolvimento regional. A difusão tecnológica aparece como elemento de maior importância, em relação ao investimento externo, e a instalação de centros de pesquisa e universidades aparece como estratégia de ampliação dos vínculos com empresas locais.

Daí a necessidade de elaboração de políticas específicas, direcionadas à atração de investimentos estrangeiros, que permitam a interação com empresas locais, junto à importância de identificar os fatores locais que atraem esses investimentos. Vázquez Barquero (1997) destaca a potencial existência de pontos convergentes entre as estratégias das multinacionais e das cidades e regiões. Isso porque as empresas multinacionais alteraram sua configuração tradicional (baseada na hierarquia) e passaram a dispor de novas estruturas de

organização, na qual as empresas subsidiárias possuem maior autonomia operacional, o que favorece a integração local. A procura por localizações geográficas alternativas se dá pela valorização das vantagens territoriais intangíveis, que são específicas.

Uma estratégia é a ampliação do conhecimento dos nichos de mercado internacionais. No entanto, a busca por novos mercados exige uma ação contínua, que, normalmente, extrapola a capacidade das pequenas empresas, quando isoladas. Mais uma vez, tem-se a cooperação como instrumento necessário, que, neste caso, pode se dar por meio da formação de uma rede horizontal de empresas ou da cooperação entre níveis institucionais em rede de políticas – dimensão privilegiada nas políticas de terceira geração.

A concertação é um tema inerente ao desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção, apesar da divergência presente na literatura sobre quem seriam os atores que deveriam participar das decisões relativas a esse desenvolvimento, incluindo o processo de construção de políticas. Best (1990) considera que essa decisão cabe apenas ao governo e aos líderes industriais. Sengenberger e Pyke (1991) defendem as políticas tripartites e, por isso, para eles, os sindicatos deveriam ser incluídos nas discussões. Bennett e McCoshan (1993) ampliam ainda mais o escopo da participação ao considerarem a busca da maior racionalidade sistêmica entre todos os atores envolvidos (apud HELMSING, 1999). No entanto, todos destacam a importância do processo inclusivo, do consenso no nível territorial e da necessidade das redes serem organizadas localmente.

Meyer-Stamer (1997), ao tratar do tema ‘competitividade sistêmica’, resume bem os fatores essenciais à competitividade industrial sustentável quando afirma que a mesma não depende apenas das capacidades individuais das empresas e de um marco macroeconômico estável, mas, sobretudo, de um tecido institucional de apoio de setores específicos e de políticas focadas, bem como de estruturas de governabilidade que facilitem a resolução de problemas entre Estado e atores da sociedade.

Nesse contexto, as redes de política devem ser abertas, cabendo ao Estado o papel de coordenação, mediação e comunicação com os demais integrantes (empresas, associações, sindicatos, instituições de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico). Ressalta-se que o êxito das redes está intrinsecamente ligado à capacidade dos atores resolverem conflitos

internos, à confiança, à reciprocidade, ao compromisso com a troca de informações e à tomada de decisões conjunta.

O sucesso de um sistema territorial produtivo ou região depende da sua capacidade de articulação vertical, com acesso a programas nacionais e internacionais. As redes de desenvolvimento econômico local, de acordo com Helmsing (1999), tem justamente o objetivo de integrar os programas verticais e facilitar os fluxos de informação sobre oportunidades e recursos necessários ao seu aproveitamento. O comportamento das redes em um sistema territorial de produção pode ser visto como um indicativo de êxito: as regiões de maior desenvolvimento possuem redes estruturadas, enquanto que nas regiões estagnadas ou em decadência as redes são fragmentadas.

Em síntese, as políticas de terceira geração dão maior enfoque ao **papel do ambiente institucional** no processo de desenvolvimento localizado e à necessidade de conexão com o meio externo (nacional e internacional), assim como de ampliação das formas de cooperação, ressaltando a importância dos nexos verticais, além dos horizontais.

Nessa linha de pensamento, esta tese parte da hipótese que o **ambiente institucional** (que constitui o chamado ‘capital institucional’⁵⁴) é fator determinante na capacidade de resposta dos territórios às estratégias de desenvolvimento. O item 8.1 desta tese trata especificamente desse assunto.

Como o tema desta tese enfoca a análise da sustentabilidade do capital institucional das estratégias de desenvolvimento territorial, o capítulo a seguir faz um breve resgate da origem do conceito de desenvolvimento sustentável, direcionando-o à sustentabilidade no território. Nele é discutido o conceito de território, de globalização e territorialização, a concepção do desenvolvimento e o ‘despertar’ à sustentabilidade do desenvolvimento, até se chegar à abordagem territorial do desenvolvimento.

⁵⁴ De acordo com Boisier (2003), o **capital institucional** é formado por instituições e/ou organizações públicas e privadas existentes na região: o seu número, o clima de relações interinstitucionais (cooperação, conflito, neutralidade), o seu grau de modernidade.

3 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À SUSTENTABILIDADE DO TERRITÓRIO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

3.1 O CONCEITO DE TERRITÓRIO

Nas ciências biológicas, a idéia de território refere-se à parcela geográfica apropriada por um grupo animal, visando assegurar sua reprodução e satisfação de suas necessidades vitais. Nas ciências sociais, “a expressão território vem sendo utilizada, desde o século passado, por geógrafos, como Ratzel, preocupados com o papel desempenhado pelo Estado no seu controle, e Reclus, que procurava estabelecer relações entre classes sociais e espaço ocupado e dominado” (VILELA, 2002, p. 146).

O território é considerado, assim, o produto da interação homem-espaço, que transforma a natureza (espaço natural) pelo trabalho e, depois, cria valor ao modificar e retrabalhar o espaço social, que passa a ser também um espaço econômico, por ser valorizado. Dentro dessa concepção, um território não é constituído somente de atributos naturais. Também não é um simples suporte físico de atividades econômicas. Territórios são resultados, construídos a partir da capacidade dos atores estabelecerem relações organizadas – mercantis ou não.

Segundo Abramovay (2007), a noção de território enfatiza o modo como uma sociedade utiliza os recursos que dispõe em sua organização produtiva e, portanto, “a relação entre sistemas sociais e ecológicos”. Assim, “territórios são resultados da maneira como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais em que se apóia sua reprodução” (Ibid, p. 53). Para o referido autor, essa abordagem abre um interessante campo de interação entre ciências sociais e naturais no aprofundamento desta relação.

Sabourin (2002, p.23), por sua vez, conceitua território “como um espaço construído socialmente, marcado culturalmente e delimitado institucionalmente”. Fávero e Gramacho (2004, p. 8) afirmam que “o território se define, essencialmente, a partir dos seus usos (das experiências e dos seus resultados materializados) e das estruturas de cooperação que foram geradas por e para esses usos, de modo que ele é, ao mesmo tempo, palco (lugar) e ator (agente)”.

Becker (2006, p. 51) relaciona o território à prática e ao poder, caracterizando-o como o ‘espaço da prática’, ao considerar que o território é “o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica a noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço”.

Ressalta-se que, dentre os vários significados da palavra território, todos se referem à noção de domínio (apropriação) individual ou coletivo, remetendo-a a diferentes contextos, escalas e dimensões. Dentre as dimensões do território, destaca-se cinco: i) a **física**, referente a características e recursos naturais (clima, solo, relevo, vegetação, recursos hídricos), e aos resultados dos usos e práticas territoriais dos grupos sociais; ii) a **econômica**, definida pela organização dos processos de produção econômica no espaço; iii) a **sócio-política**, determinada pelo meio em que ocorrem as interações sociais e as relações de dominação e poder; iv) a **simbólica**, caracterizada pelas ligações afetivas, culturais e de identidade do indivíduo ou grupo social com o seu espaço geográfico; e v) a **cognitiva**, “referente às condições para geração, uso e difusão de conhecimentos” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 22).

Nessa visão, os territórios são resultantes de formas específicas de interação social (capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais promoverem ligações dinâmicas), da valorização de seus conhecimentos e suas tradições, e da confiança – ingrediente fundamental nesta concepção.

A intensificação, bem como o aumento da densidade das relações entre os agentes sociais, econômicos e políticos, tende a produzir experiências e sistemas territoriais originais e mais complexos. A intensificação dessas relações pode ser estimulada a partir da definição de um projeto comum de desenvolvimento em um território. Para isso, é essencial que as estratégias definidas sejam fundadas na cooperação – força de solidariedade mais intensa que a da dispersão.

Lastres e Cassiolato (2005) alertam que cada território, por ser “moldado a partir da combinação de condições e forças internas e externas”, deve ser compreendido como parte de uma totalidade espacial (Ibid, p. 21).

Depreende-se disso a importância de pensar o desenvolvimento em termos territoriais, amarrando horizontalmente, por assim dizer, todas as suas dimensões verticais, que nos remetem às cadeias produtivas e a outros territórios.

Em síntese, considera-se muito positiva a incorporação da noção de território nas ciências sociais, em especial na economia e na sociologia, principalmente no estudo dos sistemas produtivos localizados. Isso porque a abordagem territorial “convida a que se abandone um horizonte estritamente setorial” e contribui na valorização do papel dos atores e das organizações no processo de desenvolvimento, o que condiciona a “análise das instituições em torno das quais se organiza a interação social localizada” (ABRAMOVAY, 2007, p. 51).

Com o movimento da globalização, o desenvolvimento está se tornando cada vez mais inerente ao local. O ambiente cognitivo, formado pela cultura e conhecimentos tácitos de cada lugar, passa a ser o bem público muito importante. As características particulares, ou melhor, a diferenciação pode ser utilizada como sustentáculo dos atores locais na produção diária de conhecimentos e inovações visando à competitividade. O tema globalização e a sua relação com o território será abordado no item a seguir.

3.2 GLOBALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO

A crise do modelo de desenvolvimento baseado na acumulação capitalista (fordismo), ocorrida nos anos 1970, desencadeou nos países centrais as primeiras experiências voltadas ao desenvolvimento local. Nos anos 1980, as transformações tecnológicas e a acumulação financeira se aceleraram, e, como consequência, intensificou-se a internacionalização da vida econômica, social, cultural e política. No novo sistema de produção (especialização flexível), a competição se apresenta como força-motriz do processo produtivo, alimentada pela informação.

O fenômeno da globalização afetou intensamente (e de forma territorial desigual) os sistemas financeiros e de infra-estrutura (em especial as comunicações), os padrões de consumo e de valores e a gestão das organizações. Apesar do aumento da riqueza global, a sua distribuição é profundamente desigual⁵⁵.

A riqueza concentrou-se na América do Norte, na União Européia e no Japão e Pacífico asiático, enquanto os demais países formaram uma rede hierárquica e assimetricamente interdependente (CASTELLS, 1999).

A globalização, mais do que uma maior circulação de mercadorias, culturas e valores, refere-se à mundialização da capacidade produtiva e do sistema financeiro, internacionalizando ainda mais a produção. Neste contexto, é importante destacar que os termos ‘internacionalização’ e ‘globalização’ não são idênticos.

Enquanto internacionalização simplesmente refere-se à extensão da atividade além das fronteiras, por exemplo, um alargamento da economia capitalista mundial como tal, globalização implica proposição de integração funcional em meio a atividades geograficamente dispersas (ASHEIM, 1998, p. 201 apud OLIVEIRA, 2003, p. 74).

⁵⁵ Dados do Banco Mundial (2006) revelam que o número de pessoas que vivem com renda inferior a um dólar por dia (pobreza extrema ou miséria) subiu, entre os anos de 1981 e 2001, de 2,4 bilhões para 2,7 bilhões – período em que a riqueza mundial aumentou. A Organização Internacional do Trabalho revela que a renda anual de cada pessoa que faz parte dos 20% mais ricos do mundo chegou a 32,3 mil dólares em 2002 e cresceu nada mais, nada menos do que 183% em 40 anos. No Brasil, uma das distribuições de riqueza mais desiguais do mundo, a renda média dos 10% mais ricos é 60 vezes superior à dos 10% mais pobres. Além disso, os 50% mais pobres vivem com a mesma renda do 1% mais rico – fato que permaneceu imutável nos últimos 20 anos (FERNANDES Jr., 2005).

As transformações econômicas, sociais e políticas verificadas no fim do século XX, em plena e crescente globalização, são acompanhadas, também, por profundas alterações de natureza geográfica. Com a reestruturação produtiva mundial, o espaço é incorporado como elemento estratégico de reprodução ampliada do capital e a forma de organização das atividades econômicas no espaço é significativamente alterada. A valorização das vantagens territoriais específicas proporcionou a localização de diferentes funções das empresas em territórios geográficos distintos.

Oliveira (2003) destaca dois importantes fenômenos relacionados à produção social do espaço: i) a nova espacialidade industrial, decorrente da forma de organização espacial da indústria, que permitiu uma maior desconcentração das atividades econômicas; e ii) a nova relação entre setores industriais e financeiros hegemônicos, e estados nacionais e locais na constituição de novos espaços.

Para alguns autores, como Veltz (1996) e Rallet (2000), a organização da produção mundial tende a formar uma economia de arquipélago. Segundo Maillat (2002), a economia de arquipélago, cuja concepção partiu do modelo tradicional de centro-periferia, constitui-se do agrupamento espacial de atividades de produção, incluindo os serviços necessários aos processos produtivos, que origina uma rede global de grandes centros urbanos. Sendo que o desenvolvimento de uma área passa a estar condicionado à sua conexão com a economia de arquipélago e não mais à sua simples localização na periferia de um centro.

Para outros, como Benko (1996), a organização espacial da produção mundial pode ser vista como um sistema constituído por um mosaico de territórios diferenciados, com produções especializadas e flexíveis (dentro do novo paradigma tecnológico pós-fordista) em sistemas locais auto-regulados, e, cada vez mais, dependentes de outras regiões. Nesse caso, a localização das atividades não se vincula mais, apenas, aos recursos locais pré-existentes, e sim à inserção da firma no ambiente, no qual estabelecerá relações de cooperação que contribuirão no seu desenvolvimento.

A relação do global com o local se dá por meio do controle direto das atividades produtivas (e seus fluxos internacionais de informação e mercadorias) por sistemas globais, nos locais onde estejam os recursos. Esses recursos, que podem ser naturais, técnicos, sociais

(ou intangíveis) são considerados ‘vantagens locacionais’ e condicionam o deslocamento das atividades de produção.

O capital e as empresas podem se deslocar e territorializar sua produção em espaços diversos, que, por sua vez, são “territórios ocupados historicamente, não são *lisos*”. Daí o alerta de “Milton Santos quando menciona que a ‘invasão nos territórios locais’ tem limites” (OLIVEIRA, 2003, p. 79) (grifos do autor).

Para Maillat (2002), dentre a vasta literatura que analisa o fenômeno da globalização, existem basicamente dois grupos de autores que levantam conclusões opostas:

- i) os que consideram que a globalização compromete a autonomia e identidade das regiões e das nações. Dentre esses autores estão Castells (1993), Harvey (1989), O’Brien (1992), Ohmae (1996) e Reich (1991); e
- ii) os que, ao contrário, afirmam que a globalização valoriza a escala local. Para eles, incluindo Perrin (1983), Scott (1986), Gilly (1987), Crevoisier e Maillat (1989), Colletis et al. (1990), o local subentende o global por meio de um processo de territorialização das formas de organização produtiva.

Nesta tese de doutorado, considera-se que a globalização evidenciou a importância dos territórios. Benko e Lipietz (1992), quando apresentam os exemplos das regiões ‘ganhadoras’, também atestam essa importância, ao considerar os fenômenos de territorialização como elementos determinantes da competitividade dos sistemas territoriais de produção.

Isso porque, como a organização produtiva depende cada vez mais de regras próprias dos grupos dominantes, as consequências da globalização para as economias locais podem ser opostas: uma oportunidade, por possibilitar que economias locais se posicionem num mercado mais amplo e aumentem sua competitividade; ou uma ameaça, de se tornarem regiões excluídas do campo de interesse desses grupos dominantes.

A teoria do desenvolvimento endógeno considera que todas as cidades ou regiões ganharão ou perderão em função dos seus recursos humanos e naturais e da sua vinculação à economia global (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997). Nesse sentido,

qualquer que seja o modelo de referência que se adote, ele deve resultar em **regiões perdedoras**, excluídas e que ficam submissas ao modelo centro-

periferia, e **regiões ganhadoras**, que formam os elementos ativos do sistema econômico e participam da nova recomposição territorial (MAILLAT, 2002, p. 9) (grifo nosso).

A globalização da economia exerce um impacto particular nas cidades e regiões, a partir do tratamento e da gestão de forma global, pelas grandes empresas, dos seus mercados e dos distintos territórios. Como consequência, os territórios passaram a competir entre si, em escala internacional, a partir da valorização de seus recursos e da diferenciação de suas atividades produtivas (vantagens competitivas). Soma-se a isso as novas propriedades e qualidades adquiridas pelo espaço local, produzidas em seu entorno socioeconômico: as relações de sinergia e cooperação entre os agentes públicos e privados. Intensas relações entre empresas e organizações propiciam estratégias do tipo ‘cooperar para competir’, o que facilita o desenvolvimento territorial.

Para Cotorruelo (1996), a localização das atividades empresariais, e, portanto, a dinâmica do desenvolvimento econômico territorial, pode ser entendida como resultante da relação entre as estratégias seguidas pelos diversos espaços econômicos (para valorizar seus recursos e ativos) e as seguidas pelas empresas (com o objetivo de aproveitar determinadas características locais que lhes permitam alcançar suas próprias vantagens competitivas). Os elementos de articulação entre ambas as estratégias seriam, então, os fatores⁵⁶ de competição espacial, pela ótica do território, e os fatores de localização, pela ótica das empresas (apud VÁZQUEZ BARQUERO, 1997).

Desse modo, a seleção de uma localidade para a instalação de um centro produtivo ocorreria quando a oferta dos fatores de competição espacial dessa localidade (resultantes de sua estratégia territorial) atendesse às demandas dos fatores de localização da empresa, ou grupo de empresas (ao considerar que as características do território possam lhe proporcionar vantagens competitivas). São exemplos de fatores de competição espacial: qualificação e especialização da mão-de-obra local, disponibilidade de infra-estrutura (principalmente transportes multimodais e telecomunicações), cultura empresarial e tecnológica acumuladas, identidade e imagem da cidade ou região.

⁵⁶ **Os fatores genéricos** de um território são aqueles cujo valor se expressa diretamente nos preços de mercado e são objetos de cálculo nas decisões de investimento das empresas. Os **fatores específicos** são os recursos que estão ligados a um território como resultado de um processo de acumulação de conhecimento e habilidades, que nem sempre são incorporados nos cálculos de preço dos produtos (COLLETIS e PECQUEUR, 1995 apud VÁZQUEZ BARQUERO, 1997).

Apesar de alguns autores afirmarem que as áreas menos desenvolvidas não dispõem de fatores de competição espacial suficientes para atraírem empresas inovadoras, Vázquez Barquero (1997) considera essa afirmação como uma ‘simplificação da realidade’. Isso porque as mudanças estruturais das últimas décadas (tais como: melhoria da qualificação de recursos humanos, dos modos e das infra-estruturas de transporte e comunicações; redução dos custos de transporte e crescente utilização de novas tecnologias) ampliaram o interesse das empresas por territórios e regiões periféricos com ativos e recursos específicos, inclusive em áreas menos desenvolvidas. Assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento depende da **capacidade de resposta** das cidades e regiões à globalização. Conforme Maillat (2002, p. 9), “estar na periferia condiciona, mas não determina a dinâmica econômica de uma região”.

As profundas alterações no paradigma tecnológico da produção industrial, na década de 1970, são marcadas pela incorporação da microeletrônica, da informática e dos sistemas comunicacionais nas atividades industriais. Configura-se um novo padrão produtivo, chamado por Milton Santos (1996) de padrão informacional, que intensificou a globalização.

Essas mudanças afetam todos os aspectos da produção, assim como importantes campos da organização social. Como resultado, a produção contemporânea do espaço é diretamente afetada pela distribuição de renda, o que acentua ainda mais a desigualdade, evidenciada no padrão de consumo e nos modos de vida, cada vez mais induzidos (BENKO, 1996). O Estado favorece a reprodução dessas condições ao investir basicamente em recursos materiais e bens de produção.

Os movimentos da sociedade contemporânea, marcados por mudanças radicais nos processos produtivos, pela integração de mercados e pela importância crescente do conhecimento, das inovações tecnológicas e da informação, espalham-se em uma malha planetária e adquirem formas concretas na escala local. A dinâmica socioespacial dos lugares se torna, cada vez mais, sujeita a condicionantes externos (CIDADE, 1999).

O significativo aumento da capacidade produtiva (em especial, pela difusão tecnológica) levou a uma maior concorrência entre os países industriais. O uso de novas tecnologias teve uma grande importância na promoção da competitividade, dadas as

possibilidades de redução dos custos de produção e a maior capacidade de reprodução ampliada do capital.

O capital humano e as habilidades de um país ou região passam a determinar crescimento econômico (em longo prazo), assim como as possibilidades de transformar o crescimento em desenvolvimento. Segundo Haddad (2002), “com o processo de globalização econômica e financeira, tornou-se evidente que os diferenciais de competitividade entre países e regiões dependiam, em grande parte, de quantos recursos cada um estava propenso a alocar e da eficácia de sua utilização” (Ibid, p. 6).

Michael Porter, em seus trabalhos sobre vantagem competitiva, destaca que os países e regiões, que estruturam as suas economias na produção de bens e serviços intensivos em fatores básicos, apresentam um ‘ciclo vicioso da destruição da riqueza’. Ou seja, sofrem, com frequência, um processo de deterioração nas suas relações de troca; se destacam pelos valores baixos de seus indicadores sociais; vêem se ampliar o número de seus concorrentes em escala global, dadas as facilidades de entrada no mercado daqueles bens e serviços; e não têm condições de sustentar o seu processo de crescimento no longo prazo” (HADDAD, 2002, p. 11).

Todas essas mudanças se refletem na organização econômica, favorecendo a emergência de atividades de serviços industriais, assim como uma terceirização crescente na economia. Observa-se também a redefinição do papel das pequenas e médias empresas neste novo cenário.

No campo teórico, diversos estudos sobre os processos de desconcentração e reestruturação (urbana e produtiva) buscaram esclarecer os efeitos destas mudanças. O foco de análise eram as instituições locais e regionais, como agentes da organização da produção, e a influência das inovações tecnológicas na configuração dos novos espaços produtivos.

Entre esses teóricos destacam-se: Lipietz e Leborgne (1988, 1990), que argumentam a necessidade de parceria entre empresas, sindicatos, universidades e governo local; Scott e Storper (1988), que expõem a necessidade de uma revisão crítica e de uma nova base teórica de análise da contribuição das indústrias de alta tecnologia no desenvolvimento regional; e

Lipietz (1994), que aprofunda o debate sobre o desenvolvimento endógeno e distritos industriais (OLIVEIRA, 2003).

Todos esses estudos dão visibilidade à escala local como um espaço privilegiado para a instalação de empreendimentos, e maior importância à identificação das relações a serem estabelecidas. Alertam, também, para a necessidade de ênfase no conjunto de recursos e relações possíveis com os sujeitos que produzem o território, mais do que nas formas de redução dos fatores que interferem nos custos de produção. Outro tema enfatizado é a nova relação com os governos nacionais e locais.

Nos locais, a forma de organização das forças produtivas, a densidade industrial e a complexidade da divisão do trabalho são exemplos de elementos que passam a ser considerados pelo sistema produtivo. Conseqüentemente, estabelece-se um maior dinamismo e integração entre os agentes sociais locais. Esse tema será abordado com mais profundidade no item 5.2, que trata do uso dos arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento territorial.

O próximo item trata da concepção do desenvolvimento e do desafio de superação da pobreza e da desigualdade de renda – uma condição ao próprio processo de desenvolvimento.

3.3 A CONCEPÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

“O que determina o desenvolvimento é o **uso** feito por uma coletividade de sua riqueza, e não a riqueza em si mesma.”

(Guimarães, 2001, p. 65)

Amartya Sen define desenvolvimento como o aumento da capacidade dos indivíduos fazerem escolhas. Para ele, “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17). O crescimento econômico, o aumento das rendas pessoais e a modernização social são considerados ‘meios’ de expansão das liberdades.

O conceito de pobreza usado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) também está vinculado à possibilidade de se fazer escolhas; ou melhor, à impossibilidade de fazê-las. O Programa considera que “a pobreza pode significar mais que a ausência do que é necessário ao bem-estar material. É também a negação das oportunidades e das potencialidades das escolhas mais essenciais ao desenvolvimento humano” (UNDP, 1997, p. 4 apud CDS, 2003).

Dados do IPEA (tabela 1) revelam que, em 2004, 34% da população brasileira vivia em condições de pobreza; e 13% na miséria (cerca de 23 milhões de indigentes⁵⁷ e 59 milhões de pobres). Além disso, demonstram a desigualdade regional, tendo a região Nordeste os piores indicadores: 86% da população em condições de indigência e pobreza. Esses números evidenciam a necessidade de ações voltadas a um desenvolvimento mais igualitário no país⁵⁸.

⁵⁷ Considera-se indigente a pessoa que recebe a metade da renda da pessoa que vive em pobreza (CDS, 2003).

⁵⁸ Este tema será mais abordado no item 7.1.

Tabela 1 – Brasil e Regiões: porcentagem de pobres e indigentes (2004)

	% de Pobres	% de Indigentes
Brasil	34	13
Centro-Oeste	22	6
Nordeste	58	28
Norte	46	17
Sudeste	22	6
Sul	20	6

Fonte: dados do IPEA (www.ipeadata.gov.br).

Segundo Abramovay (2002, p. 114), “não basta que a lei garanta certos direitos: o essencial é que os indivíduos tenham as **capacidades**, as **qualificações**, as **prerrogativas** de se deslocar, de participar dos mercados e de estabelecer relações humanas que enriqueçam sua existência”.

Para esse autor, da mesma forma que o capital social, o desenvolvimento não resulta da operação espontânea dos contatos sociais; exige uma intervenção consciente e deliberada de organizações públicas, estatais e não estatais. Pressupõe-se, “ao mesmo tempo, a existência de uma certa atmosfera de troca de informações, de uma disposição ao trabalho conjunto e uma ação pública capaz de valorizar para cada indivíduo as atitudes cooperativas” (Ibid, p. 120).

Celso Furtado, em seu livro ‘Nova Dependência’ (1982), afirma que o verdadeiro desenvolvimento é um processo de ativação e canalização de forças sociais, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade. Trata-se de um processo social e cultural, e apenas secundariamente econômico. Assim, o desenvolvimento ocorre quando a sociedade é capaz de canalizar forças que estavam latentes ou dispersas.

Enfrentar a desigualdade de renda com crescimento, em países como o Brasil, Índia ou África do Sul, tem se mostrado uma tarefa árdua, porque passa, obrigatoriamente, pela ampliação de oportunidades e pelo acesso à riqueza.

Dada a urgência por novos modelos de construção de políticas públicas de promoção do desenvolvimento e geração de riqueza, faz-se necessário, cada vez mais, que governo, iniciativa privada e terceiro setor sejam capazes de captar e refletir sobre as diferentes dinâmicas produtivas dos diversos territórios e regiões. Os governos precisam respeitar a lógica desse entendimento e desenvolver estratégias específicas a cada contexto. É preciso conhecer e vincular o território às propostas de desenvolvimento para que estas sejam

verdadeiramente eficazes. O espaço, ou território, deve ser percebido como um ambiente privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A abordagem do desenvolvimento territorial incorpora, em sua essência, a sustentabilidade. O conceito de desenvolvimento sustentável surge evidenciando a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento, e colocando o ser humano como o 'foco' do processo de desenvolvimento. A pobreza passa a ser vista como uma das grandes causas e como efeito dos problemas ambientais globais. Esses temas serão tratados no item seguinte.

3.4 O ‘DESPERTAR’ À SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO

“[...] Os seres humanos são o centro da preocupação do desenvolvimento sustentável.”

(1º princípio da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)

O atual padrão de desenvolvimento econômico beneficia apenas um sexto da humanidade. Dados do Relatório do Desenvolvimento Humano 2006 do Banco Mundial⁵⁹ evidenciam que 80% do total da riqueza mundial produzida se concentra em um bilhão de pessoas (que vivem nos países ricos), enquanto que o restante é dividido entre cinco bilhões de pessoas, a maioria em países pobres. Daí a insustentabilidade desse padrão de desenvolvimento, baseado no princípio de que o crescimento econômico resolveria todos os problemas da humanidade, bastando promover o aumento da produção e do consumo.

O planeta foi usado e, porque não dizer, ‘abusado’, como se fosse uma fonte inesgotável de recursos, tendo como conseqüências: a destruição da natureza, a degradação social e a pobreza. Os problemas gerados por este crescimento evidenciaram a necessidade de um repensar sobre a organização do progresso humano, na busca de mais prosperidade e redução das desigualdades entre os povos.

Da percepção de que a sustentabilidade da vida no planeta é um problema comum a todos os povos e com o entendimento de que não bastava aos países desenvolvidos obterem excelente qualidade de vida, em detrimento dos problemas sociais e ambientais vividos pelos países menos desenvolvidos, diversas reflexões surgiram, principalmente a partir da década de 1970 – apesar dos primeiros precursores do pensamento ambiental datarem seus estudos entre o final do século XVIII⁶⁰ e início do século XX⁶¹.

⁵⁹ Disponível em <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>.

⁶⁰ De acordo com Burszty (2001), Malthus foi o precursor do pensamento ambiental, em 1798, alertando sobre o explosivo crescimento demográfico em contraposição aos limites naturais à oferta de alimentos. Malthus, em seu estudo *An Essay on the Principle of Population* (Ensaio sobre o Princípio da População), evidenciava a necessidade imediata de mecanismos de controle da população, evitando-se assim o colapso da terra (MALTHUS, 1789).

Essas reflexões geraram diversos estudos e publicações, nas quais o ser humano era evidenciado como o ‘foco’ do processo de desenvolvimento, em seu amplo sentido. Além disso, enfatizavam a necessidade de um tratamento igualitário entre os povos e as formas de vida no planeta.

A evolução da consciência da esgotabilidade dos recursos naturais foi marcada, em 1968, por Anne e Paul Ehrlich⁶², com a publicação *The Population Bomb*⁶³, que considerava o crescimento populacional como uma grande ameaça ao meio ambiente. De acordo com esses autores, iria faltar alimento para atender a toda população, e “nenhuma mudança de comportamento ou tecnologia pode nos salvar, a não ser que possamos realizar um controle das dimensões da população humana” (McCORMICK, 1992, p. 82). A conclusão do estudo é clara: o crescimento populacional não poderia ser mais suportado. Nesse sentido, os autores propuseram a redução do crescimento populacional, por meio do controle da natalidade, e um significativo aumento na produção de alimentos (EHRlich, 1968).

Ainda segundo esses autores, cada vez mais, os ricos estavam se tornando mais ricos, enquanto que um maior número de pessoas pobres estava ficando ainda mais pobre. Conseqüência: haveria um inevitável colapso em massa. Daí a necessidade de um ‘desenvolvimento regressivo’, caracterizado por economia estável com baixo nível de consumo, gerando uma divisão mais justa das riquezas (ENZENSBERGER, 1976).

Também em 1968, um outro autor evidencia a questão do crescimento populacional como um problema ligado ao limite dos recursos naturais do planeta. Em seu estudo, *The Tragedy of the Commons*, G. Hardin afirma que sendo os recursos naturais finitos, a população humana não pode continuar a crescer infinitamente, já que um mundo finito suporta apenas uma população finita (HARDIN, 1968). Além disso, o autor evidencia a

⁶¹ Em 1920, Pigou, em sua obra *The Economics of Welfare* (A Economia do Bem-estar), introduziu o conceito de ‘externalidade’, considerando que “independente do bom funcionamento de um sistema econômico, fatores externos poderiam atuar como perturbadores ou como elementos favoráveis”. (BURSZTYN, 1995, p. 102)

⁶² Paul Ehrlich é considerado por Enzensberger (1976) como um dos fundadores da ecologia humana.

⁶³ *The population bomb* teve 3 milhões de cópias vendidas na década de 1970 (McCORMICK, 1992).

problemática do modelo atual de crescimento populacional como sendo muito maior nos países em desenvolvimento, onde existe mais pobreza.

Em 1972, o estudo *The Limits to Growth*, encomendado pelo Clube de Roma⁶⁴ e sob a coordenação de Dennis Meadows, baseava-se na tese de que as raízes da crise ambiental residiam no crescimento exponencial. Identificou cinco fatores básicos determinantes e limitadores do crescimento, sendo eles: população, produção agrícola, recursos naturais, produção industrial e poluição (MEADOWS, 1972).

O estudo enfatizou a proposta de **crescimento econômico zero**, visando à paralisação do processo de expansão das atividades econômicas, a partir de um acordo entre os países. A implementação desse estudo significaria a condenação dos países menos desenvolvidos, uma “condenação uniforme de todos os povos por um crime praticado em escala diferenciada em cada local” (BURSZTYN, 1995, p. 105).

Segundo Enzensberger (1976), a necessidade de parar o processo de desenvolvimento ocasionaria uma distribuição desigual dos custos, já que os países em desenvolvimento ficariam impossibilitados de se desenvolverem do mesmo modo que os países desenvolvidos o fizeram.

Neste mesmo ano, 1972, é publicado o estudo *A Blueprint for Survival*, de E. Goldsmith. Esta obra é considerada por McCormick (1992) como a segunda hipótese do apocalipse, já que nela Goldsmith admitia: “se for permitido que as tendências atuais continuem, o colapso da sociedade e a ruptura irreversível dos sistemas de sustentação da vida neste planeta [...] são inevitáveis” (McCORMICK, 1992, p. 89).

Naquela época, o consumo dos países desenvolvidos já representava cerca de 80% do consumo mundial total (GOLDSMITH, 1972), enquanto que, nos países subdesenvolvidos, alteravam-se as aspirações das pessoas em relação ao consumo sem que fosse possível promover a sua satisfação. Contudo, o autor acreditava na possibilidade de mudança apenas com um sistema de ‘planejamento integrado’.

⁶⁴ O Clube de Roma, surgido em 1970, “era uma associação de empresários preocupados com o destino do mundo” (BURSZTYN, 1995, p.104). Segundo McCORMICK (1992), o Clube acreditava que a melhoria da situação do terceiro mundo era essencial para se atingir o equilíbrio global.

Em 1973, o economista E. K. Boulding publica *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, utilizando a metáfora da Terra como uma ‘nave espacial’, no qual considerava a quantidade de recursos existentes em seu interior finita e para que a humanidade pudesse sobreviver seria necessário utilizar racionalmente esses suprimentos (BOULDING, 1973). A metáfora da ‘nave espacial Terra’, posteriormente, passa a ser utilizada por diversos autores.

Outra publicação que merece destaque no processo de evolução da conscientização ambiental global é o relatório *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum)⁶⁵, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁶⁶ (WCED – *World Commission on Environment and Development*), de 1987, que se tornou bem conhecido por usar o conceito de **Desenvolvimento Sustentável**⁶⁷.

Este relatório foi baseado nas seguintes constatações, observadas nas últimas décadas: aumento da riqueza mundial, mas sem equidade na sua distribuição; questões de desenvolvimento sendo vistas separadas das questões ambientais; grande número de problemas ambientais: chuva ácida, desflorestamento, poluição atmosférica, aquecimento global, acidentes ambientais, desastres naturais (enchentes e secas); entre outras. Destaca a tendência, nos países em desenvolvimento, nas últimas décadas, de diminuição da renda per capita e aumento do desemprego, gerando uma maior pressão sobre os recursos naturais. Desse modo, a **pobreza** é vista como a “maior causa e efeito dos problemas ambientais globais” (WCED, 1987, p. 277).

Desenvolvimento sustentável pressupõe o atendimento das necessidades básicas de todos e a ampliação desse atendimento às futuras gerações. Contudo, de acordo com a WCED

⁶⁵ Também conhecido como *Relatório Brundtland*, por razão da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ser presidida pela 1ª ministra da Noruega, G. H. Brundtland.

⁶⁶ Comissão criada em 1983, com o objetivo de reexaminar as questões ambientais e de desenvolvimento, formular propostas realistas para elas, e propor novas formas de cooperação internacional.

⁶⁷ Este conceito foi utilizado pela 1ª vez em 1980, na Estratégia de Conservação Mundial, sendo definido como desenvolvimento que satisfaça as necessidades das presentes gerações sem comprometer a habilidade das futuras gerações também satisfazerem as suas necessidades. Em pouco tempo este conceito passou a ser utilizado largamente, em diferentes instâncias.

(1987), as futuras geração não votam, elas não têm força política ou financeira. Elas não desafiam nossas decisões. Mas os resultados das ações do presente diminuem as opções das futuras gerações. Desse modo, o relatório considera a humanidade hábil a fazer o desenvolvimento sustentável, mas admite a existência de limites.

Além disso, o relatório evidencia, entre outros desafios, a possibilidade da economia e a ecologia global caminharem juntas; e a necessidade de uma efetiva cooperação internacional para gerenciar a interdependência entre a economia e a ecologia, principalmente em países pobres e pequenos, que necessitam de suporte financeiro e tecnológico. Como forma de reverter essa situação, o documento destaca a necessidade de ‘políticas de desenvolvimento integradas’ e participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão.

Os anos 1990 foram marcados pelo debate sobre a forma de obtenção do progresso. A questão fundamental se baseava em como reverter o modo com que a humanidade se relaciona com o habitat, considerando que as necessidades humanas são ‘consumidoras de natureza’. “Poucas vezes na história uma causa agregou tantos adeptos” como a causa ambiental (BURSZTYN, 1995, p. 98).

O movimento ambientalista do século XX é considerado o mais amplo movimento de cidadãos já existente, por abrigar diversidades ideológicas, regionais, temáticas e diferentes estratégias e formas de ação. Segundo McCormick, “nenhuma revolução conceitual do século XX causou uma mudança tão universal e fundamental nos valores humanos [...]. Agora a natureza é vista como finita e o uso equivocado da biosfera pode ameaçar a própria existência humana” (1992, p. 15). Surge, então, um novo paradigma ambiental: “clamor por um tipo de sociedade inteiramente novo, baseado em produção e consumo cuidadosamente considerados, conservação de recursos, na proteção ambiental e nos valores básicos de compaixão, justiça e qualidade de vida” (Ibid, p. 192).

Após uma breve análise desses estudos e publicações, é possível afirmar que cuidar da harmonia da vida no planeta⁶⁸ tem sido uma busca constante de diversos estudiosos. O objetivo de encontrar meios que favoreçam uma oferta de oportunidades iguais a todos,

⁶⁸ “O fato de a humanidade ser incapaz de agir conforme essa ordenação natural está alterando fundamentalmente os sistemas planetários. Muitas dessas alterações acarretam ameaças à vida. Esta realidade nova, da qual não há como fugir, tem de ser reconhecida – e enfrentada” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p. 1).

visando à redução das disparidades inter e intrainstitucionais, sem provocar desequilíbrios ambientais globais, torna-se fundamental na nova perspectiva do desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento sustentável surge evidenciando a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento. Desse modo, sustentabilidade não pressupõe o rompimento do processo de desenvolvimento econômico, mas visa ao seu redirecionamento no sentido da busca do então chamado ‘ecodesenvolvimento’⁶⁹.

Contudo,

a maior parte dos problemas ambientais do nosso planeta resulta muito mais do **mau desenvolvimento do que do não desenvolvimento**. Não há dúvida de que a **explosão demográfica** agrava a pressão sobre o meio ambiente e que a **miséria** também é um fator de degradação (BURSZTYN, 1995, p. 99) (grifo do autor).

Nesse contexto, há uma inversão do jogo: “não se trata mais simplesmente de saber o que o homem está fazendo com o meio ambiente, mas o que a espoliação do meio ambiente está fazendo ao homem” (McCORMICK, 1992, p. 198).

A explosão demográfica e a miséria, considerados fatores de degradação ambiental e que, portanto, devem ser incorporados na análise do desenvolvimento territorial sob a ótica da sustentabilidade, são mais aprofundadas nos itens seguintes.

3.4.1 O Crescimento populacional e o processo de urbanização

“A maior possibilidade de impedimento de uma mais igualitária distribuição dos recursos mundiais é o crescimento populacional”.
(Limites ao Crescimento)

No decorrer dos séculos, a humanidade viveu em pequenas comunidades, sobrevivendo da caça e da pesca; e, posteriormente, da agricultura e da criação de animais. Por centenas de anos, entendeu que, para sobreviver, deveria explorar esses recursos e adaptar-se ao seu

⁶⁹ Neste sentido, os esforços são direcionados à construção de sociedades mais saudáveis e menos desiguais, baseadas numa menor exploração dos recursos naturais e em uma economia mais eficiente, visando um modelo decente de vida para todos, extensivo as futuras gerações (SACHS, 1993).

ambiente, ampliando seu conhecimento sobre as formas de produção. À medida que esta adaptação era obtida com êxito, o homem usufruía cada vez mais dos seus benefícios.

No final do século XVIII, o mundo era essencialmente rural, considerando que na maioria dos Estados europeus pelo menos quatro de cada cinco habitantes eram camponeses. “O urbano da época se caracterizava por inúmeras pequenas cidades de província, onde se encontrava a maioria dos habitantes urbanos; e por algumas grandes cidades” (HOBSBAWN, 1979, p. 28). Este século foi marcado por um longo período de expansão demográfica, de urbanização crescente (conhecida como a primeira onda de urbanização⁷⁰), no qual o comércio encorajava e requisitava a melhoria da agricultura. Contudo, de acordo com o referido autor, “o mundo agrícola era lerdo”, enquanto que o comércio, as manufaturas e as atividades intelectuais e tecnológicas eram dinâmicos: as “classes que se beneficiavam deles eram ativas, determinadas e otimistas” (Ibid, p. 38).

A partir da primeira metade do século XIX, com o advento da era industrial, o mundo passou a se tornar predominantemente **urbano**. Em 1800, 3% dos seus habitantes viviam em áreas urbanas; em 1950, 29%. As previsões do final do século XX revelavam que pouco depois do ano 2000 mais de 50% da população mundial estaria vivendo nas cidades. Em todo o mundo, “o século XX viu um aumento de 220 milhões de habitantes urbanos em 1900 para 2,84 bilhões em 2000” (UNFPA, 2007, p. 7). Já a população mundial, que em 1950 era de 2,5 bilhões de pessoas, em 2000 ultrapassou o número de seis bilhões. Vale ressaltar que, além disso, esse considerável crescimento não se divide uniformemente pelo tecido urbano.

Essa ‘segunda onda de urbanização’ atingiu (e continuará atingindo) principalmente as regiões menos desenvolvidas, nas quais o número de habitantes urbanos aumentará de 309 milhões, em 1950, para 3,9 bilhões, em 2030. Nesses 80 anos, esses países passarão de um nível de urbanização de 18% para cerca de 56%. Com esses aumentos, em 2030, os países em desenvolvimento terão 80% da população urbana do mundo⁷¹ (Ibid, 2007).

⁷⁰ De acordo com o UNFPA (2007), a primeira onda de urbanização ocorreu na América do Norte e na Europa entre os anos 1750 e 1950, quando houve um aumento nas taxas de urbanização de 10% para 52% (ou seja, a população urbana mundial passou de 15 milhões para 423 milhões de habitantes).

⁷¹ Sendo que África e Ásia concentrarão quase sete de cada dez habitantes urbanos no mundo (UNFPA, 2007).

O acelerado crescimento das cidades, caracterizadas por uma concentração populacional nunca antes vista, provocou inúmeros problemas. Sem estarem preparadas para essas mudanças, algumas cidades transformaram-se em um verdadeiro caos: grandes concentrações populacionais, com condições paupérrimas de moradia (insalubridade) e de trabalho – o que Hobsbawn (1979) chama de ‘insustentabilidade humana’.

No entanto, até poucos anos, a urbanização foi quase universalmente considerada como indicativo de modernização, desenvolvimento e crescimento econômico. Assim, industrialização e urbanização tenderam a ocorrer juntas.

A tabela 2, sobre a distribuição das cidades no mundo com mais de um milhão de habitantes, mostra que em 1920 existiam 24 cidades nessa condição. Em 2007, 87 anos depois, esse número aumentou para 471 – onde habitam quase 25% da população mundial.

Tabela 2 – Distribuição mundial das cidades com mais de um milhão de habitantes, 1920-2007

Ano	Nº de cidades com mais de um milhão de habitantes	% da população mundial vivendo em cidades com mais de um milhão de habitantes
1920	24	2,86%
1940	41	4,00%
1960	113	8,71%
1980	198	11,36%
2007	471	24,58%

Fonte: elaborado pela autora a partir de POTTER e LLOYD-EVANS (1998, p. 15) e <<http://www.citypopulation.de/World.html>>, em: 10/10/2007.

A tabela 3, com dados sobre as maiores cidades do mundo em número de habitantes, expõe que em 1950 as três maiores cidades estavam localizadas nos países desenvolvidos; assim como sete das quinze do *ranking* situavam-se no, então conhecido, 1º Mundo, enquanto que, em 2007, das quinze maiores cidades do mundo, dez se encontram nos países em desenvolvimento. Nas previsões para o ano de 2015, apenas duas metrópoles dos países desenvolvidos, Tóquio e Nova York, constarão do *ranking* das quinze maiores cidades do mundo.

No início do século XX, as regiões hoje desenvolvidas possuíam mais de duas vezes o número de habitantes urbanos das regiões menos desenvolvidas (150 milhões contra 70 milhões). Apesar de níveis muito mais baixos de urbanização, os países em desenvolvimento

hoje têm 2,6 vezes mais habitantes urbanos do que as regiões desenvolvidas (2,3 bilhões contra 0,9 bilhão) (UNFPA, 2007, p. 7).

Tabela 3 – Maiores cidades do mundo em 1950 e 2007, em número de habitantes

1950			2007		
<i>Ranking</i>	Cidade	População (milhões)	<i>Ranking</i>	Cidade	População (milhões)
1	New York	12,3	1	Tokyo	33,6
2	London	10,4	2	Seoul	23,4
3	Rhine-Rhur	6,9	3	Mexico City	22,4
4	Tokyo	6,7	4	New York	21,9
5	Shanghai	5,8	5	Bombay	21,6
6	Paris	5,5	6	Delhi	21,5
7	Buenos Aires	5,3	7	São Paulo	20,6
8	Chicago	4,9	8	Los Angeles	18,0
9	Moscow	4,8	9	Shanghai	17,5
10	Calcutta	4,6	10	Osaka	16,7
11	Los Angeles	4,0	11	Cairo	16,1
12	Osaka	3,8	12	Calcutta	15,7
13	Milan	3,6	13	Manila	15,6
14	Bombay	3,0	14	Jakarta	15,1
15	Mexico City	3,0	15	Karachi	15,1

Fonte: elaborado pela autora a partir de POTTER e LLOYD-EVANS (1998, p. 15) e <<http://www.citypopulation.de/World.html>>, e m: 10/10/2007.

Segundo estimativas das Nações Unidas, essa lacuna aumentará rapidamente nas próximas décadas: a população mundial poderá chegar a 9,2 bilhões de pessoas em 2050, sendo 7,9 bilhões nos países em desenvolvimento (mais de 85% da população mundial). Essa população de baixa renda das cidades dos países menos desenvolvidos são as principais ‘vítimas’ da destruição ambiental, sem acesso à infra-estrutura, serviços adequados, moradia e emprego.

A relação entre crescimento econômico, pobreza e degradação ambiental será tratada no item a seguir.

3.4.2 Crescimento Econômico, Pobreza e Degradação Ambiental

Com a Revolução Industrial, o homem consolidou sua posição sobre os meios de produção e o capital, efetivando, a partir daí, o domínio técnico e científico, ao tempo que impunha padrões de produção e consumo incompatíveis com a sustentabilidade de todas as regiões do mundo.

A partir da década de 1960, com a acumulação do conhecimento e sua ampla difusão, mudanças radicais impactaram decisivamente a humanidade. No entanto, mesmo com o aperfeiçoamento das invenções e o domínio técnico-científico, não houve o entendimento de que todo território requer uma lógica de produção própria para que a exploração de recursos, a produção de bens e a geração e distribuição de riqueza sejam sustentáveis e combinem redução da desigualdade com crescimento econômico.

Isso porque o atual padrão econômico se baseia no crescimento pela desigualdade e na economia de mercado sem controle, que tende, segundo Sachs (1993), ao ‘círculo vicioso da pobreza e degradação ambiental’. Além disso, sabe-se que, na verdade, o que impede a reversão dos problemas de pobreza e meio ambiente são os obstáculos **sociais e políticos**, já que “não há quaisquer limites ecológicos ou falta de tecnologia que impeçam sua superação” (Ibid, p. 19).

Os parâmetros globais de avaliação das condições de vida no planeta não indicam reversão da tendência destruidora. Verifica-se que o modelo de desenvolvimento em voga é injusto e isso não se sustentará por muito tempo. A existência de inúmeros problemas visíveis, alguns deles comuns a todos os povos, evidencia isso. Dentre esses problemas, a miséria⁷² e a pobreza⁷³ são um grande mal nos países menos desenvolvidos. Além de gerar insegurança

⁷² Considera-se como ‘Miséria’ a condição de vida abaixo da linha de pobreza mínima – fixada, no Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990, como a renda diária de US\$ 1,00 por pessoa. Segundo o PNUD (2004), mais de um milhão de pessoas no mundo ainda lutam pela sobrevivência diária com menos de um dólar.

⁷³ Esta tese usa como referência a definição de Pobreza dos autores Salama e Destremau (1999) que a consideram como a não satisfação das necessidades básicas humanas, isto é, o não acesso à educação, saúde, infra-estrutura, emprego e a impossibilidade de exercer cidadania e representatividade social. Outra definição a ser considerada é a de ‘Pobreza Média’, índice utilizado por Hoffmann (2000), definido como renda inferior a 40, 50 ou 60% da renda média (apud LOPES et al., 2003).

interna, afeta a base de recursos naturais, dos quais os países desenvolvidos tanto dependem, acarretando na interconexão dessa problemática, que, assim, se torna global.

A exclusão social, desse modo, é um dos limites à globalização econômica, ao marginalizar grande parte da população mundial do processo e do acesso às benesses, do progresso e da produção científica.

A figura 1, que ilustra a distribuição espacial, na escala mundial, do IDH⁷⁴ (Índice de Desenvolvimento Humano), evidencia claramente essa afirmação. Observa-se a concentração dos baixos índices nos países africanos e do sudoeste asiático, enquanto que a América do Norte, a Europa Ocidental, o Japão e a Oceania apresentam uma melhor qualidade de vida. Entre esses dois extremos estão os países em processos de desenvolvimento e alguns dos chamados ‘países emergentes’.

A problemática da diferença de renda entre os povos mais ricos e os mais pobres, mesmo com o aumento do produto bruto mundial, continua a crescer, ao invés de regredir⁷⁵. O processo de desenvolvimento mundial tem ampliado o fosso entre os países ricos e pobres, que, de acordo com Rocha (2000), não mais podem ser caracterizados como países em desenvolvimento e, sim, como zonas de pobreza ao redor do mundo. Daí a necessidade urgente de erradicação da pobreza e da miséria, caso se deseje obter o equilíbrio ecológico, social e econômico, inclusive entre os países mais ricos.

⁷⁴ O **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)** é um indicador constituído por dados de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (expectativa de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). Seus valores variam de 0 a 1, sendo considerados países com desenvolvimento humano baixo os que possuem IDH até 0,499; os com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de desenvolvimento humano médio; e com índices maiores que 0,800 são considerados de desenvolvimento humano alto. O índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, e desde 1993 é usado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) em seu relatório anual.

⁷⁵ Dados do PNUD (2006) revelam que nas últimas quatro décadas, em valores de 1995, a renda per capita média dos 20 países mais ricos do mundo saltou de US\$ 11.417 em 1960 para US\$ 32.339 em 2002, quase três vezes mais. Já nos 20 países mais pobres, a renda per capita subiu de US\$ 212 para US\$ 267, um crescimento de 25,94%.

Além disso, o número de pessoas que vivem com renda inferior a 1 dólar por dia (pobreza extrema ou miséria) subiu, entre os anos de 1981 e 2001, de 2,4 bilhões para 2,7 bilhões – período em que a riqueza mundial aumentou. A Organização Internacional do Trabalho revela que “a renda anual de cada pessoa que faz parte dos 20% mais ricos do mundo chegou a 32,3 mil dólares em 2002 e cresceu nada mais, nada menos do que 183% em 40 anos” (FERNANDES Jr., 2005).

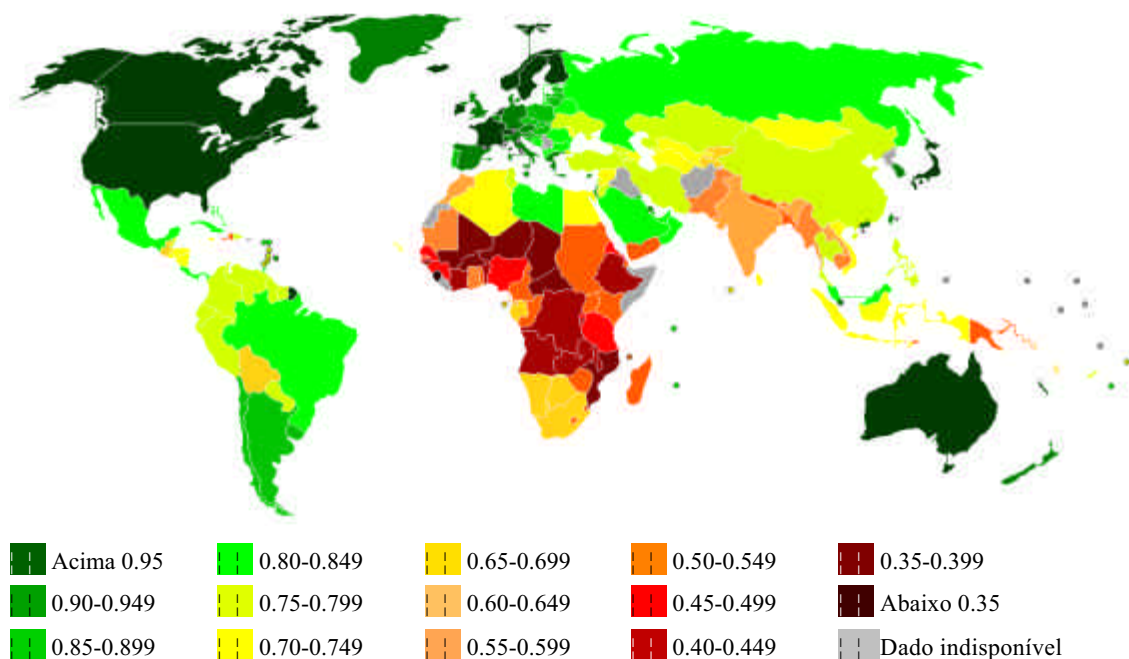


Figura 1 – IDH no mundo em 2005

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:UN_Human_Development_Report_2007_%282%29.png>
Acesso em: 22 jan. 2008.

No entanto, a equidade e o respeito preconizado nos fundamentos do desenvolvimento sustentável não se constituirão com base nas relações de mercado e nos atuais padrões de produção e consumo, que tendem à desorganização dos sistemas sociais e naturais, superando a capacidade de auto-sustentação, de auto-organização e de auto-regeneração natural (Ibid, 2000). A necessidade que a humanidade sente de ampliar a oferta de bens e serviços a todos os habitantes, seguindo os padrões adotados pelos países ricos, esbarra nos fatores limitantes da oferta de recursos globais.

Além disso, a Terra não suportará a explosão populacional que vêm sofrendo os países pobres (como foi mostrado no item anterior), nem a expansão do consumo dos países ricos. Isso justifica a necessidade de um exame cauteloso da capacidade de suporte da terra e da adoção de mecanismos de controle globais e locais.

Sabe-se que grande parte dos problemas que caracterizam a insustentabilidade global do atual modelo de desenvolvimento pode ser resolvida a partir da localidade, justamente por ser esta mais perceptível e mais facilmente modificada. Desse modo, seja no âmbito global ou local, a busca do desenvolvimento sustentável deve visar à equidade social e à melhoria da

qualidade de vida, tendo como pré-requisitos a eficiência e o crescimento econômico, e como condicionante a conservação ambiental, no sentido de se romper o círculo vicioso e perverso de pobreza e degradação ambiental (BUARQUE, 1995).

A análise histórica do processo do desenvolvimento de diversos países revela que a compatibilidade entre crescimento econômico e preservação ambiental não ocorre espontaneamente. Em diversos contextos, a mobilização intensiva dos fatores de produção pelos mecanismos de mercado têm estimulado o uso predatório dos recursos ambientais (HADDAD, 2002).

No Brasil, a maioria dos projetos voltados ao desenvolvimento produtivo ainda não considera a dimensão ambiental (em especial, a proteção dos recursos naturais) como critério de aprovação dos financiamentos.

Cabe a cada país e a cada localidade assumir o compromisso de legar às futuras gerações um meio ambiente saudável, com os recursos necessários à continuidade de seu desenvolvimento sustentável. Entretanto, deve-se buscar entender como atuar de maneira integrada nos diversos níveis de poder e decisão, favorecendo a implementação de ações em diferentes campos de intervenção de forma sinérgica, a fim de atender à máxima do ‘pensar globalmente e agir localmente’.

Nesse contexto, ressalta-se que não há mais como abordar o desafio do desenvolvimento sem o qualificá-lo como sustentável (BURSZTYN, 2001). Desse modo, o planejamento do desenvolvimento é essencial, bem como a ampliação da participação social na administração pública, por meio de um processo democrático na elaboração das políticas (SACHS, 1993).

O tema participação social no processo de tomada de decisão será abordado, especificamente, no capítulo 4 desta tese.

Torna-se essencial incorporar nas estratégias de desenvolvimento a ‘sustentabilidade ecoambiental’ (conforme denomina Guimarães, 2001), que alia a sustentabilidade ecológica (conservação dos recursos naturais incorporados às atividades produtivas) à sustentabilidade ambiental (capacidade de absorção e recomposição a partir dos resíduos e agressões das

atividades produtivas). Em outras palavras, conciliar a base física do processo de desenvolvimento com a capacidade de sustento dos ecossistemas.

A incorporação das dimensões social e ambiental aos processos de desenvolvimento é base do conceito de desenvolvimento sustentável. Esse é, atualmente, um dos principais desafios das políticas públicas: “Fazer com que as atividades produtivas contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento das condições de vida da população e protejam o patrimônio biogenético a ser transmitido às gerações futuras” (GUIMARÃES, 2001, p. 49).

A promoção do desenvolvimento por meio da dinamização das atividades produtivas é uma das noções incorporadas à abordagem territorial do desenvolvimento, tratada no item a seguir.

3.5 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

A dimensão territorial do desenvolvimento está despertando cada vez mais o interesse dos cientistas sociais (ABRAMOVAY, 2000). Esta concepção parte do pressuposto que o território se caracteriza por ser mais que uma simples base física das relações entre indivíduos e empresas.

A abordagem territorial do desenvolvimento tem origem no final dos anos 1970 (período da crise do modelo fordista de produção em massa), quando os economistas italianos – dentre eles Arnaldo Bagnasco, Carlos Triglia e Sebastiano Brusco – recuperaram a noção ‘marshalliana’ de distrito industrial, esquecida pelos economistas durante décadas.

Essas idéias – que discutem a competitividade das empresas e os processos de inovação à luz de conceitos como ‘redes’, ‘meios inovadores’ e ‘efeitos de proximidades’ – se expandem a partir dos meados dos anos 1970 “em resposta ao desmantelamento dos sistemas de seguridade social e do modelo de desenvolvimento fundado na idéia de coesão” (FÁVERO e GRAMACHO, 2004, p. 9).

Com base nesse tipo de abordagem, segundo Abramovay (2002), emergiram três correntes de pensamento:

- i) **a que privilegia a dimensão “territorial” a partir das vantagens competitivas locais.** Considera a competitividade como um atributo do ambiente, acima das empresas individualmente, de cada ator participante ou da rede de atores sociais da região;
- ii) **a que enfatiza a noção de capital social** – definido como um conjunto de recursos (confiança, normas e sistemas) capazes de promover a melhor utilização dos ativos econômicos pelos indivíduos e pelas empresas, facilitando ações coordenadas; e
- iii) **a que articula o ambiente ao capital social.** Atribui maior importância à capacidade de mobilização e de criação da rede de atores da região. Assim, o

fenômeno da proximidade/mobilidade social é considerado mais importante que as vantagens competitivas oriundas de atributos naturais, de localização ou setoriais. Essa proximidade – que supõe relações sociais diretas entre atores – permite desenvolver uma forma de coordenação entre atores, capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam, transformando-o em base para empreendimentos inovadores.

A noção de capital social, em específico, é, em grande parte, inspirada nas idéias de Bourdieu (1980, 1993, 1996) e, posteriormente, nas de Fligstein (2001). Na abordagem de Bourdieu, as esferas da vida social, mais ou menos institucionalizadas, se caracterizam, primordialmente, pela existência de forças opostas. Essas forças estão organizadas em torno de interesses e de alguns atores. A cooperação, assim, não é vista como um ideal, mas como uma forma de ação, utilizada para imprimir padrões de conduta correspondentes a certos interesses, em um determinado campo de ação.

Fligstein (2001), a partir da mesma linha de pensamento de Bourdieu, estudou a vida social por meio de arenas (ou campos), nas quais são construídas as ‘ordens sociais locais’, com base nas relações sociais entre grupos de atores. Para ele, em cada arena tem-se o objetivo de alcançar a cooperação com os demais atores, inclusive por meio de manobras em torno de atores poderosos. Essa habilidade dos atores de analisar e conseguir cooperação é considerada uma ‘habilidade social’, sendo que alguns atores são mais habilidosos e habilitados socialmente para obtê-la.

Assim, a habilidade social⁷⁶ pode ser vista como a capacidade de induzir, de obter a cooperação alheia. A partir desta capacidade, as ordens locais, que serão decisivas no funcionamento das organizações e dos mercados, se constroem. Como esta habilidade não é distribuída igualmente entre os atores, o seu êxito está diretamente vinculado à capacidade de construir coalizões políticas, que refletirão na força de cada grupo social – os chamados empreendedorismo político e empreendedorismo social. O estudo desses tipos de empreendedorismo auxilia na compreensão da capacidade de diferentes grupos sociais estabelecerem lideranças e realizarem ações cooperativas (ABRAMOVAY, 2007).

⁷⁶ Para Abramovay (2007), essa noção esclarece como grupos dominantes dispõem de instrumentos materiais e cognitivos para obter a cooperação alheia a partir de sua própria visão de mundo e de sua própria definição do que são os problemas a serem enfrentados.

Para o referido autor (2007), a abordagem de Bourdieu e Fligstein se diferencia da noção de capital social de Putnam (1993, 1996) e Fukuyama (1995), que enxergam a cooperação como uma virtude cívica alcançada a partir de raízes históricas favoráveis ou por certas políticas especialmente bem construídas. A cooperação social passa, então, a ser o resultado da tentativa dos diferentes grupos sociais moldarem suas regras básicas. Nesse contexto, “a cooperação supõe capacidade de persuasão, de interferir na própria formação dos significados em torno dos quais se organiza a ação social. O termo evoca nitidamente a própria noção weberiana de dominação” (ABRAMOVAY, 2007, p. 10).

Assim, a abordagem territorial do desenvolvimento reconhece que a eficiência das atividades econômicas está intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. Valoriza-se, com isso, os conhecimentos, as tradições e os vínculos de confiança, mas, também, as estratégias de competição, que foram historicamente tecidas nos inúmeros territórios.

Os economistas têm prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial (Ibid, 2000). Soma-se a isso a compreensão de que os mercados, como os territórios, são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir.

O movimento da globalização, conforme analisado no item 3.2, tem contribuído, cada vez mais, para que o desenvolvimento torne-se um fenômeno inerente ao local, formado pela cultura e ampliado pela apropriação social de conhecimentos. É nesse ambiente que a integração de redes e as atividades cooperativas geram as condições ideais às inovações, à sustentabilidade e à geração de riqueza.

As atividades cooperativas, exigidas para as mudanças necessárias à obtenção dos novos modelos sustentáveis de desenvolvimento, encontram expressões fortemente vinculadas ao saber local e à inovação. É fundamental entender as inovações, atreladas ao conhecimento local, como essenciais à sua concepção, execução e conseqüente transformação da realidade.

Daí a importância de analisar o futuro das regiões e os avanços da sociedade, sob a ótica do valor das inovações no contexto comunitário e social.

Após 1970, em diversos países, incluindo o Brasil, foram realizadas várias experiências inovadoras no campo do planejamento e do desenvolvimento, com ênfase na sua perspectiva local. A maior parte dessas experiências foi fruto de iniciativas de organizações locais que, baseadas na participação da população local, produziram redes de organizações e movimentos sociais fundados em vínculos de parceria. Como consequência, provocaram a emergência e/ou o fortalecimento de novos sistemas de governança, ao reorganizar os espaços que as geraram e, mesmo, as representações desses espaços. Geralmente, tais experiências contaram com a assessoria de organizações especializadas, particularmente de organizações não-governamentais (ONGs) e de setores de universidades (FÁVERO e GRAMACHO, 2004).

Produziram-se experiências heterogêneas, baseadas em trajetórias originais e em estruturas e tramas variadas. De acordo com Abramovay (2002), a análise das experiências brasileiras de desenvolvimento territorial evidencia três temas que merecem uma maior atenção, sendo eles: a relação entre desenvolvimento e Estado; a carência de educação; e a relação entre desenvolvimento e capital social.

Quanto à relação entre desenvolvimento e Estado, mesmo com a atuação de grupos ou organizações locais desencadeando experiências de desenvolvimento em diversas localidades do país, o Estado continua exercendo um papel central na construção do desenvolvimento⁷⁷. Isso porque as experiências necessitam de estabilidade e a rede (e seus agentes) de iniciativas localizadas precisa de parâmetros de funcionamento.

A ausência do Estado em iniciativas de desenvolvimento é um imenso risco de decomposição das redes de atores. No entanto, deve-se admitir que apesar de ressaltar a importância da presença do Estado nas experiências de desenvolvimento, a causa do insucesso de diversas experiências (ou até mesmo da maior parte delas), tem sido atribuída aos governos (nacional, estadual e municipal), pela incapacidade de sustentação das mesmas. Os motivos mais frequentes do fracasso são: descontinuidades das ações do Estado, pós-mudança de

⁷⁷ De acordo com Bursztyn (2001), apesar da tendência neoliberal – que conspira a favor da desativação e desregulamentação do Estado –, deve ser mantida a capacidade reguladora do Estado. “O Estado mínimo põe em risco a governabilidade e a governança, ao provocar a incapacidade regulatória. (...) A solução passa pela re-regulamentação e não desregulamentação” (Ibid, p. 68).

governo; vinculação das experiências a determinados grupos políticos e organismos; cultura patrimonialista da política brasileira; centralização da tomada de decisão, “apesar do discurso da importância das idéias de descentralização, redes de atores e parcerias” (FÁVERO e GRAMACHO, 2004, p. 7).

Em relação à carência de educação, as experiências indicam que “onde as populações detêm mais habilidades, conhecimentos e competências, torna-se mais fácil desencadear processos de desenvolvimento” (PAULA, 2000, p. 285-286).

Bursztyn (2001) afirma que a educação é base para a sustentabilidade, pois é formadora de mentalidades, de mudanças de atitude. Contudo, “só se pode pensar um projeto de mudanças de mentalidades com continuidade das políticas correspondentes” (Ibid, p. 68).

Sobre a relação entre o desenvolvimento e capital social: a noção de capital social designa o conjunto de recursos – confiança, normas e sistemas – capazes de promover a melhor utilização dos ativos econômicos pelos indivíduos e pelas empresas, o que acaba facilitando ações coordenadas. Vista de outra perspectiva, esta noção se refere à capacidade das pessoas de estabelecerem relações de confiança, de cooperarem e de se associarem em torno de interesses comuns.

Quanto às diversas formas de capital intangível relacionadas à promoção do desenvolvimento territorial, Boisier (1999) apresenta nove tipos diferentes: capital humano, capital cognitivo, capital cultural, capital institucional, capital cívico, capital social, capital psicossocial, capital simbólico e capital sinérgico. O quadro 2 descreve cada um deles.

O uso do termo ‘capital’ em elementos intangíveis deve-se ao fato de que toda forma de capital pode ser estocada e, por sua vez, esse estoque pode ser elevado, reproduzido. Para o referido autor, a articulação adequada das diferentes formas de capital deveriam, quase que inexoravelmente, promover o desenvolvimento territorial. Tal articulação seria o resultado da prática da forma mais importante de capital: o ‘capital sinérgico’.

No entanto, para promover o capital sinérgico, é necessário, primeiramente, avaliar empiricamente a existência e o **estoque disponível** de cada forma de capital. Posteriormente, articulá-las com base na elaboração de um projeto de desenvolvimento. Nesse aspecto, o autor

destaca que estamos, ainda, numa fase muito preliminar de medição desses estoques de capital, ao tempo que considera a dificuldade de medir ativos intangíveis. Duas outras questões também são destacadas: a escala territorial e a quem cabe a tarefa de promover o capital sinérgico.

Formas de Capitais Intangíveis	Descrição	Considerações
Capital Humano	O estoque de conhecimentos e habilidades que possuem os indivíduos que residem no território.	Robert Lucas considera o capital humano como um outro fator de produção, que afeta a produtividade dos outros fatores de por meio de externalidades positivas.
Capital Cognitivo	Estoque de conhecimento científico e técnico disponível em uma comunidade.	Grande parte do capital cognitivo regional é também exógeno, proveniente das grandes empresas multinacionais, que concentram a capacidade de pesquisa científica e tecnológica.
Capital Cultural	Acervo de tradições, mitos e crenças, linguagem, relações sociais, modos de produção e produtos imateriais (literatura, pintura, dança, música, entre outros) e materiais, específicos a uma determinada comunidade. Está associado também à cultura do desenvolvimento.	Serve para construir “nichos” de mercado, cada vez mais valorizados pela clientela internacional. A cultura do desenvolvimento se manifesta com o predomínio de uma cultura cooperativa/solidária, capaz de gerar equidade sem crescimento.
Capital Institucional	Número de instituições ou organizações públicas e privadas existentes no território, bem como o clima de relações interinstitucionais (cooperação, conflito, neutralidade).	Não se restringe apenas à listagem das instituições públicas e privadas, e sim em que medida as instituições existentes são flexíveis, velozes, inteligentes e virtuais. A virtualidade é uma condição para se proceder a operações <i>ad hoc</i> diante de algumas situações específicas.
Capital Cívico	Práticas de políticas democráticas, de confiança nas instituições públicas, de preocupação pessoal com os assuntos públicos, de associatividade entre as esferas pública e privada.	Em geral, vê-se a perda de prestígio e de confiança pelas instituições e organizações públicas e governamentais, a exemplo dos partidos políticos. Enquanto o capital social se refere ao grau de confiança interpessoal, o capital cívico diz respeito à confiança organizacional.

(Continua)

Formas de Capitais Intangíveis	Descrição	Considerações
Capital Social	Existência de atores sociais organizados que, a partir da confiança mútua, cooperaram para a realização de ações conjuntas.	O capital social aumenta à medida que se utiliza e diminui por desuso.
Capital Psicosocial	Corresponde ao elo entre o pensamento e a ação. Está diretamente ligado aos sentimentos, emoções, lembrança e à vontade de fazer.	Envolve elementos como a autoconfiança coletiva, a crença no futuro ‘socialmente construível’, a capacidade de superar o individualismo e, sobretudo, a vontade de desenvolver.
Capital Simbólico	Refere-se ao poder da palavra e ao poder do discurso voltados para a construção do território, à geração de imaginários e de auto-referência, e à mobilização de energias sociais latentes.	O conceito de capital simbólico foi elaborado por Bourdieu (1993; 1997), que considera o poder de realizar coisas com a palavra.
Capital Sinérgico	Capacidade real ou latente da sociedade de articular, de forma democrática, as diversas formas de capital intangível disponíveis no território.	A união de todas as formas coletivas de capital seria um caminho para o desenvolvimento.

Quadro 2 – Formas de capitais intangíveis determinantes do processo de desenvolvimento territorial.
Fonte: elaborado pela autora a partir de BOISIER (1999).

Sobre a escala territorial, a geografia institucional (inicialmente ligada a Storper), redescobriu a importância da pequena escala territorial nos fenômenos de interação social e troca de informações, e, conseqüentemente, nas relações de confiança e de constituição do capital social territorial. As relações de proximidade espacial, desse modo, interferem diretamente nas de proximidade social (BOISIER, 1999).

Quanto à tarefa de promover o capital sinérgico, que não é automática, tem-se a necessidade de um ator que o impulse. Boisier (1999) sugere que governo (em sua esfera mais próxima do território) se responsabilize por ela.

No entanto, apesar da importância da descentralização nos processos de desenvolvimento, muitos municípios ainda não estão preparados para gerir a rede de relações necessária ao desenvolvimento territorial. Isso se deve à sua insuficiência, como esfera política e administrativa de grande parte dos municípios brasileiros. Essa afirmação se baseia em dois motivos: primeiramente, o município se caracteriza como uma unidade insuficiente

para criar esta dinâmica de valorização dos potenciais de um certo território, por maior que seja a importância política do município. As forças capazes de produzir interação entre diferentes setores de um território não se confinam aos limites administrativos de um município. Além disso, raramente se vê uma ação de governo municipal que extrapole os limites do município.

O exposto reforça a importância da formação de redes territoriais de desenvolvimento. As faculdades e *campi* de Universidades localizadas no interior do País podem exercer um papel decisivo, tanto contribuindo com estudos das dinâmicas organizativas locais, como colaborando com entidades profissionais e de classe no oferecimento de assessorias de projetos, na difusão das informações sobre linhas de crédito acessíveis a cada caso etc.

Em segundo lugar, principalmente em municípios de pequeno porte, vê-se a reprodução do poder político do prefeito baseada no clientelismo⁷⁸, que favorece apenas alguns grupos locais. Esse pode ser considerado como um dos principais obstáculos à elaboração e execução de projetos de desenvolvimento. A reversão desse quadro passa, necessariamente, pela incorporação da participação social nos processos de desenvolvimento, como abordado no capítulo seguinte.

⁷⁸ Além disso, a sobrevivência de muitos prefeitos e líderes locais está baseada exatamente na força deste tipo de relação política (favorecimento e retribuição por meio de votos).

4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

4.1 O USO DA ABORDAGEM PARTICIPATIVA

A participação social no processo de tomada de decisão, a partir do final dos anos 1980, passou a ser considerada como um mecanismo capaz legitimar decisões tomadas. Como afirma Sayago (2000), não se trata de um princípio novo, mas de uma nova leitura de experiências anteriores. Segundo a autora, o conceito de participação teria sido usado pela primeira vez na década de 1960, como atributo de processos decisórios ou *advocacy planning*. A participação era entendida como o elo entre o indivíduo e a sociedade, na mesma época em que a descentralização era apresentada como a ferramenta que agilizaria a participação de baixo para cima.

Atualmente, vê-se, com frequência, o uso indiscriminado do conceito de abordagem participativa nos discursos governamentais, de ONGs e de agências internacionais de desenvolvimento. Na maioria desses casos, a participação é vista como uma ‘tábua de salvação’, ao permitir a criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública (SAYAGO, 2000).

Numa visão mais ampla, a participação social pode ser considerada como um ‘processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso’ (JACOBI, 2003, p. 322). A partir do momento em que se permite a criação de novos canais de participação, visando à tomada de decisões e à gestão local, a própria comunidade passa a ser protagonista do seu desenvolvimento. No entanto, a idéia da participação não deve apresentar-se como uma substituição à “obrigatória ação do Estado para alcançar o bem-estar de toda a população” (SAYAGO, 2000, p. 55).

A participação é vista por Bursztyn (2001) como um dos imperativos ao desenvolvimento sustentável⁷⁹. Partindo do conceito de desenvolvimento sustentável, que pressupõe o atendimento das necessidades básicas de todos, inclusive das futuras gerações, e considerando que essas últimas não podem agir no momento, são as gerações do presente que precisam intervir no padrão de desenvolvimento corrente, buscando a mudança de rumo das atuais tendências de degradação social e ambiental mundiais. Nesse contexto, a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão passa a ser um elemento essencial.

O poder público se torna cada vez mais flexível à participação de novos agentes nas decisões. Isso se deve, fortemente, ao crescimento das organizações não-governamentais (com o conseqüente aumento do poder de barganha no jogo político) e à debilidade das estruturas de governo (Ibid, 2001).

Em escala mundial, organizações envolvidas com a área de desenvolvimento passaram a incluir a participação social dos atores locais como parte fundamental de seus processos, em todos os estágios das discussões. O objetivo é a descoberta das reais necessidades e a satisfação das aspirações de cada sociedade, por meio da identificação de políticas sustentáveis e estratégias de desenvolvimento. Isso porque, como afirma Furtado e Furtado (2003), as políticas de desenvolvimento elaboradas desde o final da Segunda Grande Guerra, formuladas e implementadas por meio de planos/programas/projetos com o suporte financeiro estrangeiro, mas sem a participação dos comunitários, não conseguiram atingir o objetivo preconizado: eliminar o fosso entre os países ricos e pobres. Essas políticas eram impostas por tecnocratas nacionais e internacionais, voltadas ao crescimento econômico, principalmente do setor industrial.

Em decorrência disso, na década de 1980, os organismos internacionais de financiamento, como o BIRD e o BID, passaram a incentivar a participação comunitária como o meio de alcance do desenvolvimento. Isso “numa visão transformadora da sociedade que

⁷⁹ O autor, em seu artigo intitulado ‘Políticas Públicas para o Desenvolvimento (Sustentável)’ considera que existem cinco imperativos do Desenvolvimento Sustentável, sendo eles: 1) **Estado** – é preciso fazer mais com menos (fazer menos e fazer mais); 2) **Participação** – é preciso fortalecer os canais que permitam o envolvimento da sociedade nas decisões públicas; 3) **Globalização sem exclusão** – é preciso não ser apenas vítima da globalização; 4) **Mudanças de atitude** – é preciso ambientalizar a educação; e 5) **Ambientalização das decisões econômicas** – em geral, o mercado não conduz à sustentabilidade, sendo necessária a intervenção reguladora do Estado (Bursztyn, 2001, p. 71-74).

disfarça relações de poder” (SAYAGO, 2000, p. 47). Primeiramente, esses organismos incentivam os países em desenvolvimento a implementarem a participação, funcionando, em muitas ocasiões, como substituição de responsabilidades. Expressões como *stakeholders* (atores envolvidos) e *empowerment* (empoderamento) passaram a ser utilizadas com grande frequência, a partir da década de 1990. Apesar do discurso de participação e empoderamento, os organismos internacionais não deixaram de influenciar, controlar e padronizar as decisões. Ou seja, de interferir na orientação das ações coletivas locais, o que transforma a chamada participação em estratégia de dominação e não em exercício pleno da cidadania.

Além disso, a discussão sobre esse conceito levanta a questão do fosso entre governantes e governados. Muitas vezes, a participação está sendo usada como uma estratégia vinculada ao interesse político de manutenção do controle. Sendo, em alguns momentos, incentivada e, em outros, vetada; mantendo-se os lugares de dominação e dominados. Essa questão também é abordada por Sayago (2000).

Ao observar o fenômeno da participação numa escala global, percebe-se que a mesma possui uma significância especial na história da sociedade e da evolução da democracia. Os movimentos democráticos provocaram mudanças no mundo subdesenvolvido e em desenvolvimento a partir da percepção da importância da participação de todos os setores da sociedade no processo de construção de nações socialmente mais justas.

As diversas ONGs espalhadas pelo mundo também se manifestaram em favor da causa da participação, considerando-a como uma condição *sine qua non* ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a participação deve estar presente em todos os níveis de tomada de decisão, desde o estágio da identificação das necessidades locais até a avaliação e ajuste do plano – resultante do planejamento participativo –, bem como nas fases intermediárias, de definição dos objetivos, aplicação dos recursos e gerenciamento da execução.

Um bom processo de deliberação permite que os participantes discutam e debatam sobre as questões e cheguem a visões comuns (consensos). Para que todos possam participar do esforço de desenvolvimento e do usufruto de seus benefícios, é necessário que a comunidade esteja motivada e engajada. Existem diversos métodos que podem ser combinados visando ao envolvimento da sociedade, tais como: debates, reuniões, grupos de trabalho, audiências públicas, publicações, mídia de massa, exposições, entre outros.

Geralmente, a falta de interesse da população pela busca dos seus direitos está relacionada à falta de credibilidade na efetivação das políticas sociais e nos próprios governantes. Para reverter esse quadro, diálogo, transparência e cooperação entre os atores e instituições comprometidas são fundamentais.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente e Energia da Dinamarca (*Ministry of Environment and Energy/Denmark, 2000*), a sociedade não deve ser motivada apenas pelas leis, mas deve sentir a responsabilidade pessoal e moral do desenvolvimento sustentável. A comunidade, então, deve estar despertada para a participação – como abordado no próximo item.

4.2 O DESPERTAR À PARTICIPAÇÃO

A cultura da participação na administração e do interesse na coisa pública ainda não é encontrada de forma difundida na sociedade brasileira. Apesar de pertencerem a uma comunidade, poucos são os que se manifestam nela de forma ativa.

Falar sobre o interesse na coisa pública nos remete à questão do bem comum e do interesse comum. Uma das obras literárias mais citadas, quando se trata desse tema, é o *Contrato Social*, de Rousseau. Nela, o autor ressalta a importância da vontade geral, considerando o alcance do bem comum como o objetivo do Estado. Afirma que “só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado em conformidade com o objeto de sua instituição, que é o bem comum” (ROUSSEAU, 1996, p. 33).

Neste caso, torna-se interessante esclarecer a diferença entre vontade geral e vontade de todos. Segundo Rousseau (1996), a primeira remete ao interesse comum ou interesse público, enquanto a segunda se refere ao interesse privado. A vontade geral está ligada à busca do bem coletivo (interesse da coletividade); já a vontade de todos se resume no conjunto das vontades particulares (soma dos interesses de cada um dos indivíduos que compõem a comunidade).

Define-se como interesse público o que permite manter as estruturas essenciais da coletividade, sejam as estruturas políticas (instituições), econômicas (bem-estar), social (estabilidade), culturais (valores, patrimônio) ou ecológicas (PRESTE, 2000, p. 64).

A vontade geral (ou interesse comum) deve ser construída com a participação efetiva dos cidadãos. A essência da cidadania está no interesse coletivo de construir ambientes que favoreçam o desenvolvimento e a consecução dos interesses individuais (PERICO, 2003).

A cidadania ativa, qualificada e atuante é fundamental ao alcance das metas de bem-estar e progresso, dentro dos padrões atuais de desenvolvimento, já que ela se caracteriza como um princípio essencial da democracia econômica e política. Contudo, não existem cidadãos ativos se não estiverem informados.

Dentro dessa perspectiva, a cidadania dá sustentação aos sistemas de controle social e à governabilidade em geral. Mesmo nas democracias formais são precárias as formas de expressão da cidadania “constituindo fatores de debilidade estrutural, o que se reflete na pobre governabilidade e na incapacidade institucional para representar o interesse comum” (PERICO, 2003, p. 13).

A representação tem sido uma das formas mais estimuladas da participação. O povo elege seus representantes – em geral aqueles que mais se destacam na comunidade – e a eles são transferidas as funções de debate e resolução de assuntos de interesse coletivo. No entanto, nem todos os atores conseguem se fazer representar pela representação. Daí o questionamento sobre a representatividade das representações (BURSZTYN, 2001). Isso, porém, não desqualifica a importância da democracia representativa, mas ressalta a necessidade de ampliação dos mecanismos de democracia participativa, sem supor a substituição de uma pela outra.

Com a participação, o espaço público amplia o exercício da democracia e o incremento da condição cidadã. Porém, em muitos casos, esse espaço também é utilizado por classes dirigentes para formação de opinião mascarada num processo democrático de decisão coletiva, visando a interesses individuais e utilitaristas (SAYAGO, 2000). Essas autoridades locais garantem sua estabilidade e permanência no poder pela prática do populismo, ainda presente na sociedade brasileira na forma de poderes locais capazes de apropriarem-se dos recursos econômicos e regularem a vida social e política das comunidades.

A tendência atual de transferência, aos municípios e às ONGs, de responsabilidades nas áreas de educação e de saúde, bem como de preservação e conservação ambiental, produzem mudanças nos modelos de gestão pública. Esses procedimentos possibilitam o fortalecimento do poder local ao envolver novos atores na gestão da coisa pública e a construção de uma nova cultura política. Esses temas serão abordados com mais detalhe no item a seguir.

4.3 DESENVOLVIMENTO, CAPITAL SOCIAL E PODER LOCAL

Numa proposta de desenvolvimento, sob a ótica da sustentabilidade, cada cidadão pode exercer sua autoridade por meio da participação. Trata-se de um processo consciente e conscientizador, no qual o indivíduo explora sua capacidade de desenvolver e defender a si e à sociedade (o seu meio). Desse modo, o desenvolvimento sustentável está intimamente ligado à existência de capital humano e social adequado, quantitativa e qualitativamente.

No entanto, num país de tantas e tão marcantes diferenças socioeconômicas e culturais, como o Brasil, “este requisito não é tão fácil de atender” (URQUIZA, 2003, p. 23). Em municípios de pequeno porte, por exemplo, a existência de cooperativas e organizações sociais atuantes, bem estruturadas e bem dirigidas, é precária. O mesmo pode ser dito em relação à disponibilidade de recursos humanos devidamente capacitados. Isso evidencia a necessidade imprescindível de reforçar o tecido social, como meio de conceber e pôr em prática modelos ou processos novos de gestão compartilhada.

Para Fisher (2002), a gestão do desenvolvimento social é um campo de conhecimento e espaço de práticas híbridas e contraditórias. Uma boa gestão é fundamentada na governança⁸⁰, no poder compartilhado ou na ação coletiva gerenciada. A governança transformou-se em categoria analítica, associada a conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação, sinônimo de bom governo. Assim, podemos considerar a gestão do desenvolvimento social como uma “gestão de redes, de relações sociais, mutáveis e emergentes, afetadas por estilos de pessoas e comportamentos, pela história do gestor, pela capacidade de interação e por toda a subjetividade presente nas relações humanas” (Ibid, 2002, p. 28).

Quanto maior a rede – ou seja, as conexões horizontais e verticais estabelecidas entre as pessoas e as instituições – e mais democrático o modo de resolução de conflitos, maiores as chances de se obter grandes resultados. De acordo com Franco (2004), a articulação de redes sociais se configura como a principal tarefa dos que se propõem a promover ou induzir o desenvolvimento local.

⁸⁰ A **governança** é definida neste trabalho como a existência de canais (pessoas físicas ou organizações) capazes de liderar e organizar atores, ou coordenar as ações em prol de objetivos comuns; ou promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos.

A multiplicação dos vínculos sociais locais – em geral, muito melhor quanto maior sua densidade – pode construir efeitos de escala territorial. Sem o estabelecimento de alianças estratégicas entre os distintos atores e organizações públicas e privadas torna-se muito difícil trabalhar a complexidade do quadro social atual.

Não existem receitas preparadas, mas dois elementos podem ser considerados como construtores dessa sociabilidade: a confiança e a cooperação. A interação entre os atores envolvidos é a ação recíproca que leva à mudança de comportamentos. Os atores cooperam à medida que se relacionam. Por isso é preciso construir instâncias de diálogo e mecanismos participativos que consolidem a confiança e a parceria.

No entanto, a cultura política brasileira é “modelada a partir do poder sobre, da vontade de dominação. E isso cria separatividade” (JARA, 2003, p. 18). O conceito de poder remete às relações de forças por meio das quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como à formação de identidades e práticas de gestão. Normalmente, na prática política, há um desequilíbrio nas relações de poder, na qual alguns atores o exercem e outros a ele se submetem. Os valores utilitários governam as prioridades e condicionam o hábito de buscar vantagem pessoal ou de grupos. Essa cultura política predominante bloqueia as possibilidades de trabalho em conjunto.

Uma das questões cruciais é transformar interesses, opiniões, às vezes divergentes, opostos, em uma decisão consensual, em benefício de todos. Isso pode ser possível por meio da ampliação dos canais de compartilhamento de objetivos, por exemplo, mediante processos de planejamento participativo, vinculado à aprendizagem, troca de experiências, fluxo de informações, inovação coletiva.

Em síntese, os requisitos fundamentais para o surgimento de uma ‘nova institucionalidade’, destinada à concepção e à gestão de políticas públicas no âmbito do desenvolvimento territorial, se resumem em:

a efetiva participação da sociedade nos processos de tomada de decisões; a descentralização das ações determinantes da implementação de programas e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável; e a assimilação de uma nova cultura quanto à gestão da coisa pública, por parte de dirigentes e servidores públicos (URQUIZA, 2003, p. 11).

4.4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Nos últimos 25 anos, em escala mundial, ocorreu uma mudança na forma de regime de muitas sociedades: um fenômeno global de transição para a democracia, na qual regimes autoritários caíram e deram lugar a democracias constitucionais liberais.

Entretanto, a democracia não é uma garantia, como consequência direta, de prosperidade e justiça social – apesar de ser uma premissa para a obtenção das últimas. É necessário que cada vez mais pessoas tenham oportunidade de participar do poder político. Nessa perspectiva, ao Estado cabe ‘governar’ e à comunidade organizada cabe exercer função de ‘administrar’ o interesse coletivo. É o que Bursztyn (2001) evidencia quando ressalta que o Estado precisa fazer mais com menos (fazer menos e fazer mais). Ou seja, o Estado atuando como ator indireto, mas não ausente, se concentrando na regulamentação. “Trata-se de um Estado que busca conciliar pelo menos três princípios complementares: descentralização, coordenação e flexibilidade” (Ibid, p. 71).

O questionamento do papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais desencadeou o surgimento das políticas públicas pautadas na participação. A construção de uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social permite uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos.

A ampliação dos espaços de participação cidadã “favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais” (JACOBI, 2003, p. 332).

No caso do Brasil, a história da democracia é recente. Apesar da instituição da República em 1889, o país vivenciou um período de Regime Militar, entre os anos de 1964 e 1985 (e antes disso também com Vargas e o Estado Novo, além do período café-com-leite), caracterizado pela centralização do poder no governo federal e pela inibição da liberdade de expressão da população. Não havia espaço para a participação social na tomada de decisões do governo. Os atores sociais que surgiram – como os movimentos populares e instituições da

sociedade civil – após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público.

A partir da Constituição Federal de 1988, a democracia no Brasil vem se consolidando. A reconquista das liberdades civis, a reorganização de partidos políticos, a modernização dos sistemas eleitorais e o fortalecimento do pacto federativo corroboram essa afirmação. Somase a isso um crescente movimento entre os brasileiros reivindicando uma participação direta e formal nas principais decisões relativas ao processo de desenvolvimento do País, notadamente pela via partidária.

Segundo o IBGE (2004), em 2002⁸¹, o Brasil possuía, em seu cadastro oficial, 276 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos (FASFILs). Quanto à distribuição espacial dessas organizações no território brasileiro, a maior parte se localizava na região Sudeste (44%), mais especificamente em dois estados, São Paulo (21%) e Rio de Janeiro (13%); seguida pelas regiões Sul (23%) e Nordeste (22%). As regiões Centro-Oeste e Norte possuíam a menor concentração, 7% e 4%, respectivamente.

Esse estudo, intitulado ‘As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil em 2002’, ressalta o crescimento recente e o peso das entidades destinadas à promoção do desenvolvimento e à defesa de direitos (que representam 16% do total, sendo a maior parte (76%) criada depois de 1990); assim como maior concentração das mesmas na região Nordeste (39%). O estudo também evidenciou que na região Nordeste se encontra a metade das entidades brasileiras voltadas à promoção do desenvolvimento rural.

No entanto, em termos gerais, as Fasfils são relativamente novas: cerca de dois terços foram criadas a partir da década de 1990. Além disso, a cada década, esse ritmo de crescimento torna-se mais acelerado (IBGE, 2004).

O crescimento de ONGs no Brasil pode ter sido estimulado, entre outros fatores, pela rápida e crescente deterioração da qualidade de vida e da infra-estrutura das cidades brasileiras. Isso se deve, principalmente, às dificuldades institucionais das prefeituras municipais para a instalação de serviços públicos, o que compromete a saúde humana e a integridade dos recursos ambientais. Por esse motivo, a sociedade começou a se organizar

⁸¹ No mesmo ano, este conjunto de instituições representava 55% do total das 500 mil entidades sem fins lucrativos no Brasil, pelos dados constantes do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE (IBGE, 2004).

mais e mais, para tentar suprir a carência de uma boa administração. A população se organiza para reivindicar e agir, visando à redução dos seus maiores problemas na tentativa de ampliar sua qualidade de vida.

De acordo com Rocha (2000), alguns estudos no Brasil, sobre os movimentos sociais urbanos, demonstram que as comunidades estão, progressivamente, constituindo e confiando nas associações de moradores. Isso é evidenciado, principalmente, entre as populações de baixa renda.

Por outro lado, também é crescente o número de experiências de parceria entre governo municipal e sociedade civil no país. A participação da comunidade acontece em maior intensidade, desde a concepção dos projetos, na definição de investimentos prioritários, bem como no controle social da execução dos trabalhos e da instalação dos serviços, a partir da constituição de espaços de concertação e deliberação (como conselhos, fóruns e comitês), ou pela direta atuação das associações de moradores, ONGs e universidades. Assim, observa-se a tentativa de democratização do processo de decisão.

Desse modo, os novos espaços públicos que estão sendo construídos fazem parte das profundas mudanças que estão ocorrendo nos paradigmas contemporâneos de gestão e de representação social. Ainda que incipientes, eles são fundamentais para a construção de uma nova institucionalidade pública democrática que se mostre capaz de servir aos interesses do povo com eficiência e eficácia, requisitos indispensáveis à prestação dos serviços públicos.

Convém, no entanto, ressaltar que a maior parte das iniciativas conhecidas, no nível local ou territorial, quase sempre se limita a exercícios de planejamento. Muito raramente essa participação transborda para a concepção ou adoção de novos modelos ou processos de comprometimento de recursos (investimentos) e gestão. Um novo modelo de gestão, em muitos casos, pressupõe uma reforma administrativa do aparato, na qual a descentralização é instrumento principal e já efetuada em muitos países. A relação descentralização e participação é abordada no item a seguir.

4.5 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

As transformações ocorridas no mundo, principalmente na última década do século passado, nas esferas política, geográfica, econômica, social e cultural, têm afetado a sociedade na constituição de novos paradigmas (FURTADO e FURTADO, 2003). Dentre elas, tem-se a tendência de diminuição da presença legitimadora do Estado central.

Em vários países observa-se um esforço de reforma administrativa do aparato estatal visando à descentralização. Em conseqüência, emerge a necessidade dos organismos locais intervirem em seus ambientes para a mobilização da sociedade e usufruto de suas potencialidades.

Alguns vêem a descentralização como um instrumento capaz de promover a democratização dos processos sociais, de aumentar a participação popular e de reduzir a injustiça social nas localidades envolvidas. Porém, várias imperfeições são atribuídas a ela, tais preparados em questões sociais no nível local e regional; a falta de infra-estrutura local capaz de atender às demandas sociais; a fragilidade do governo local em relação às elites locais ancoradas no clientelismo e no personalismo; entre outras.

Por outro lado, de acordo com Guedes e Gasparini (2007), vários argumentos consideram a descentralização como uma forma de redução dos gastos governamentais. A partir do reconhecimento que a descentralização poderia permitir um ajuste mais próximo entre as preferências da população e o conjunto de bens e serviços públicos oferecidos pelo governo. Num contexto de preferências heterogêneas entre as jurisdições, o tomador de decisão descentralizada pode adaptar a oferta de serviços, principalmente aquelas cujos benefícios estão geograficamente concentrados, para melhor adequá-las às preferências da população, em vez de padronizá-las para o País.

Como o setor público é vulnerável a manipulações e pressões políticas das elites locais, a descentralização pode facilitar o favorecimento de determinados grupos locais (SAYAGO, 2000). Torna-se necessária a implantação de práticas descentralizadoras articuladas com uma engenharia institucional que concilie participação com formas mais ativas de representatividade. Esta forma de gestão contraria o autoritarismo e o clientelismo – que são características de uma sociedade imergente – considerados como barreiras à democracia.

Historicamente, a instituição município no Brasil evoluiu, em sua competência legal, desde os seus primórdios da organização do Estado brasileiro até a Constituição de 1988. Verifica-se, segundo Rocha (2000), que o poder local está se reestruturando em face das atuais tendências de mudanças ocorridas no bojo da globalização, da descentralização administrativa do poder público, da desconcentração das atividades produtivas e da liberalização da economia.

Os municípios são as unidades do Estado mais próximas à população e, conseqüentemente, da realidade. A partir disso, constata-se que a municipalidade pode ser capaz de gerir o processo de desenvolvimento, necessitando, no entanto, de ajustes na forma de gestão atual.

Em síntese, a participação é um ingrediente fundamental no processo de implantação da descentralização. Contudo, a simples participação não garante a melhoria da gestão pública. É necessário que ela esteja presente em todo o processo de tomada de decisão. À medida que a comunidade intervém no desenho, execução e avaliação das políticas públicas, a descentralização é reafirmada e seus objetivos atingidos. No entanto, não basta apenas o interesse do governo central pela descentralização, se a sociedade civil organizada não estiver engajada. O aumento da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil é essencial, mas ele só será possível por meio do acesso à informação, que é uma pré-condição básica ao controle social.

No Brasil, em específico, o processo de descentralização foi impulsionado com a Constituição Federal de 1988, como tratado no próximo item.

4.6 DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

No caso brasileiro, com a Constituição Federal de 1988, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, em condição de igualdade com os Estados em relação a direitos e deveres, passando a assumir também papel de maior importância na prestação dos serviços de âmbito local e social. Iniciou-se um processo de reforma fiscal e tributária, com conseqüentes mudanças na estrutura da federação brasileira⁸².

A nova Constituição objetivava descentralizar recursos, despesas e decisões governamentais. Entre os principais objetivos dos constituintes, no que se refere ao sistema fiscal, estava a concessão de ampla liberdade aos entes federativos na determinação sobre onde e como aplicar seus recursos (SOUZA, 2004). A Carta Magna só apresentava uma única restrição ao uso desses recursos pelos estados e municípios: a aplicação do percentual de 25% da receita em educação⁸³.

A tabela 4 evidencia a evolução da distribuição da receita do país entre as esferas de governo, de 1980 a 2004. Em 1980, os municípios recebiam apenas 9% da receita arrecadada, passando para a casa dos 20% no ano 2000. Esses dados indicam que, em termos tributários, os principais beneficiários do processo de descentralização foram os municípios.

⁸² De acordo com Guimarães Neto; Porsse e Soares (1999, p. 653), “a Constituição de 1988 apenas ampliou e consolidou um processo de descentralização ou municipalização que já havia se iniciado no final dos anos 1970 [...], num contexto marcado pela emergência de uma crise econômica e fiscal e por mudanças no regime político”. Com a profunda crise fiscal brasileira, entre o final da década de 1970 e início dos anos 1980, a capacidade da União de articular as esferas regionais e locais do governo, e de construir pactos de poder entre as regiões, foi significativamente reduzida. Por outro lado, os governos subnacionais lutavam pela redemocratização do País (por meio da elevação dos recursos e poderes nas mãos das instâncias intermediárias e locais), “após duas décadas de profunda centralização fiscal/tributária”, na visão de que “somente enfraquecendo o Governo Federal seria possível evitar a volta do regime ditatorial do País”.

⁸³ Contudo, esta liberdade foi sendo limitada, ao longo dos anos 1990, com a aprovação de emendas constitucionais que vinculavam parte dos recursos transferidos a alocações específicas (nas áreas de saúde e educação fundamental), reduzindo o poder de decisão sobre a aplicação dos recursos. Este processo culminou, em 2000, com a promulgação da ‘Lei de Responsabilidade Fiscal’, com limites à capacidade de despesa dos municípios e dispositivos legais de restrições à capacidade de endividamento.

Tabela 4 – % da Receita disponível após as transferências entre as esferas de governo

Esfera de governo	Período							
	1980	1990	1993	1996	1998	2000	2002	2004
Federal	69%	62%	58%	52,4%	51,7%	50,7%	50,5%	51,5%
Estadual	22%	27%	26%	29,4%	28,4%	28,9%	29,1%	28,4%
Municipal	9%	11%	16%	18,2%	19,9%	20,4%	20,4%	20,1%

Fonte: IBGE.

No entanto, Clementino (1998) afirma que o aumento de recursos não proporcionou uma mudança significativa na autogestão dos municípios, pois eles nem sempre possuem recursos financeiros suficientes para sua gestão. Isso porque, além de transferências de recursos, eles receberam, principalmente, maiores responsabilidades na área social – o que exige maior capacidade para desempenhá-las. Soma-se a isso o elevado comprometimento da sua receita com gastos de custeio⁸⁴, a crescente pressão da sociedade por maiores despesas na área social, a incapacidade de gerar receitas próprias e, conseqüentemente, o aumento da dívida pública municipal.

Ademais, o fortalecimento financeiro dos municípios “deu-se muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação de sua capacidade tributária” (GUEDES e GASPARINI, 2007, p. 304). A tabela 5 evidencia essa afirmação.

A tabela 5, sobre a distribuição das receitas municipais (oriundas de receita tributária e transferências correntes) no País e em suas regiões, evidencia que, em 2000, as transferências correntes dos municípios brasileiros representavam, em média, 66% das receitas municipais – sendo os municípios da região Nordeste os com maior grau de dependência, com 75,6% de sua receita constituída por recursos oriundos de transferências federais e estaduais.

Entre os anos 2000 e 2001, essa porcentagem aumenta na escala país, assim como em todas as regiões. No entanto, em 2002, há uma leve queda nos dados do país e das regiões, em comparação com os de 2001 – exceto no Norte, que salta para 84,6% e passa a ser a região na qual os seus municípios possuem o maior grau de dependência das transferências do governo federal, quando comparada às demais regiões.

⁸⁴ Trata-se de gastos destinados à manutenção da máquina pública, ou seja, é um conjunto da relação entre despesas e gastos.

Tabela 5 – Distribuição das receitas médias municipais, oriundas de receita tributária e transferências correntes, segundo regiões entre os anos 2000 e 2002

Brasil e Regiões	Receita Tributária			Transferências Correntes		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Brasil	17,8%	17,5%	17,1%	66,0%	69,8%	68,4%
Norte	12,6%	9,9%	8,6%	72,7%	84,2%	84,6%
Nordeste	11,4%	9,3%	8,4%	75,6%	83,5%	82,2%
Sudeste	23,8%	22,9%	23,3%	59,0%	62,2%	59,9%
Sul	14,9%	15,0%	14,5%	66,4%	68,6%	66,6%
Centro-Oeste	12,5%	10,9%	11,4%	73,5%	81,6%	80,4%

Fonte: elaborado pela autora a partir de GUEDES e GASPARINI (2007, p. 304).

Em síntese, o peso das transferências correntes na estrutura de financiamento municipal é notavelmente maior nas regiões menos desenvolvidas (superior a 80%), como reflexo do seu baixo dinamismo econômico. No entanto, a maioria dos municípios brasileiros (e não somente os situados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) não possuem receita própria compatível a sua sustentação. Principalmente no caso dos pequenos e médios municípios, nos quais as transferências federais representam a principal fonte de receita.

Segundo Guimarães Neto; Porsse e Soares (1999), existe uma tendência de aumento da situação de dependência em relação ao tamanho do município (quanto menor, maior a dependência). Essa situação se agrava nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, especialmente nos municípios de até 100.000 habitantes.

Clementino (1998) afirma que o fraco desempenho dos pequenos municípios pode estar associado, além do custo político de implementar uma política tributária ativa, à base econômica frágil dessas regiões. Principalmente porque os municípios de maior porte (até mais de 300.000 habitantes em todas as regiões e nas capitais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) também apresentam uma situação de dependência. “A diferença se dá apenas no grau dessa dependência” (GUIMARÃES NETO; PORSSE e SOARES, 1999, p. 657).

Guedes e Gasparini (2007) justificam o alto grau de dependência financeira dos municípios pelo “modesto desempenho das receitas tributárias, resultado da estrutura tributária vigente, que reserva à União e aos Estados os tributos de maior valor arrecadatório” (Ibid, p. 304). Soma-se a isso, a concentração da tributação nas capitais dos Estados e nas maiores cidades do País, especialmente nas regiões mais desenvolvidas, já que as

transferências do ICMS⁸⁵ são a principal fonte de receita para os municípios economicamente mais desenvolvidos.

Parte significativa das transferências constitucionais da União é realizada por meio dos Fundos de Participação (Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, Fundo Especial e Fundo de Exportação), para os quais são destinados 57% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e 47% do IR (Imposto de Renda) arrecadados.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em específico, corresponde a 22,5%⁸⁶ do total arrecadado nesses dois impostos federais (IR e IPI). Além deste, o governo federal transfere aos municípios 50% da arrecadação do ITR (Imposto sobre a propriedade Territorial Rural) das respectivas jurisdições municipais⁸⁷. Os municípios produtores de recursos minerais, petróleo, gás natural e ouro também têm participação nas arrecadações realizadas pelo governo federal, na forma de *royalties* ou no IOF (Imposto sobre Operações Financeiras). Os estados, por sua vez, transferem 25% do ICMS e 50% do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) para os seus municípios.

Os recursos próprios municipais, oriundos de arrecadação tributária, correspondem ao ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana) e ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Móveis). De acordo com Souza (2004, p. 31), “os municípios podem cobrar taxas por seus serviços e contribuição de melhoria decorrente de obra pública. Pela EC 39/2002, os municípios também podem cobrar contribuição para o custeio de iluminação pública”.

O processo de descentralização tem sido eficiente sob a ótica da gestão localizada dos recursos, distribuídas nas respectivas áreas prioritárias em cada região e classes de

⁸⁵ A transferência do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) é determinada pela Constituição da seguinte forma: cada município recebe 75% do que for coletado na sua jurisdição e os critérios de transferência do percentual restante pode ser determinado por cada estado (por meio de lei ordinária).

⁸⁶ Encontra-se em tramitação no Congresso Federal o Projeto de Emenda Constitucional que eleva para 23,5% o percentual das transferências do IR e do IPI para os municípios. Em agosto de 2007, o mesmo foi aprovado pelo Senado Federal.

⁸⁷ De acordo com Souza (2004), desde 2003, o município pode ficar com 100% do ITR de sua jurisdição, caso se responsabilize por sua coleta (medida aprovada na EC 42/2003).

municípios, embora haja uma limitação em termos de redistribuição da renda em nível regional.

Um aspecto negativo é que a descentralização dos recursos (da forma como é feita no Brasil) não tem contribuído para amenizar as desigualdades socioeconômicas entre suas regiões e municípios. Nesse aspecto, o processo de descentralização como mecanismo de redistribuição de renda não se tem mostrado eficiente.

A discussão sobre a descentralização, no que se refere ao processo de redistribuição dos recursos e de competências, atribuições e responsabilidades da União para outras esferas subnacionais, notadamente aos municípios, tem originado dois grupos de opiniões distintas. Segundo, Guimarães Neto; Porsse e Soares:

Para alguns autores, a descentralização consiste num instrumento estimulante e favorável a uma melhor redistribuição dos recursos públicos dentro do território nacional, levando a figura do poder público a atuar diretamente no nível local, ou seja, mais próximo das reais necessidades de cada comunidade. Para outros, a municipalização é sinônimo de ineficiência e clientelismo, sendo que a irresponsabilidade fiscal das instâncias locais compromete a estratégia nacional de desenvolvimento. Os críticos do processo de descentralização, em geral, sustentam sua posição levando em consideração somente o aspecto das receitas, enquanto as despesas, quando tratadas, referem-se apenas àquelas ligadas a gastos com pessoal e legislativo (1999, p. 653).

Assim como ocorre com a descentralização e a democracia, no Brasil a participação social também é crescente. Ainda que incipientes, os novos espaços públicos que estão sendo construídos fazem parte das profundas mudanças que estão ocorrendo nos paradigmas contemporâneos de gestão e de representação social. Ressalta-se, no entanto, que a maior parte das iniciativas conhecidas, no nível local ou territorial, quase sempre se limita a exercícios de planejamento, como abordados no item a seguir.

4.7 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Falar de participação no Brasil remete-nos ao resgate de algumas das características e práticas, sociais e políticas, que ainda se fazem presentes, principalmente da região Nordeste, tais como: o coronelismo, o populismo e o clientelismo.

A ação paternalista do Estado, e a conseqüente visão assistencialista da população – que continua a ‘esperar’ a resolução dos seus problemas pelo Estado – estão enraizadas no comportamento da comunidade. Soma-se a isso o entendimento, pelas comunidades, das ações do Estado como prêmios (ou presentes), que, ao recebê-los, tornam-se agradecidas e conformadas. Conseqüentemente, forma-se um ciclo vicioso, no qual a população se torna cada vez mais dependente e satisfeita com o mínimo esforço do Estado.

No entanto, esse contexto não é exclusivo da sociedade brasileira. De acordo com Sayago (2000), “nos países da América Latina, observa-se com freqüência, às portas das prefeituras do interior, cidadãos formando filas extensas à espera do prefeito. Os pedidos que lhe são feitos vão desde passagens até moradia” (p. 49). Essas características limitam a ampliação e a eficácia das práticas participativas. Além disso, são reflexos de um Estado ineficiente, em que tudo funciona em torno ‘do favor’ e do ‘jeitinho’.

Conforme visto no item 4.3 deste documento, um elemento fundamental à efetiva ampliação da participação social nos processos de gestão local é a ‘confiança’. Atualmente, presencia-se uma desconfiança geral nos governantes, fruto de práticas políticas voltadas ao benefício de segmentos específicos da sociedade e à ausência de transparência. Como conseqüência, verifica-se o pessimismo e a perda do entusiasmo dos cidadãos comuns em participar das ações públicas.

Para reverter esse quadro, é necessária uma mudança da cultura política local. Mesmo considerando que um processo de mudança de cultura é paulatino, ele pode ser iniciado com a promoção de novas formas organizacionais (ou seja, de ‘novas institucionalidades’), que irão assumir parte da gestão pública, configurando-se numa ampliação dos agentes executores.

Assim, as organizações não-governamentais e os movimentos sociais estariam na base das modificações de comportamento que conduziriam a novas relações na sociedade, recuperando a capacidade das comunidades em decidir seu próprio destino.

Segundo Sachs (2002), é no plano local que se buscam soluções para os conflitos, se negociam compromissos e se constroem, na medida do possível, sinergias. É também aí que surgem iniciativas e inovações com horizontes temporais que transcendem o imediato. No âmbito local, o **planejamento participativo** torna-se um instrumento adequado quando permite que o cidadão exerça sua cidadania, condição básica do desenvolvimento sustentável. Desse modo, abre-se um espaço ao diálogo na comunidade, entre sociedade e poder público, na resolução dos problemas conflitantes.

Esse mecanismo, de negociação e fomentador de contratos entre a sociedade e o poder público, deve ter como objetivo o **social**, como fonte de recursos e potencialidades o **meio ambiente**, e como instrumentalidade o **econômico** (ROCHA, 2000). Os cidadãos deixam de ser meros objetos das políticas de desenvolvimento definidas pela autoridade central do Estado e passam a ser também agentes dos processos de transformação social.

Essa mudança na forma de se entender o planejamento é essencial para que os processos de desenvolvimento sejam duradouros, principalmente porque se orientam para o longo prazo e têm uma base muito definida, “que leva em conta não só os aspectos físicos dos territórios, mas também os recursos cognitivos compartilhados por um determinada comunidade” (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2003, p. 10).

A incorporação do planejamento participativo no Brasil, pelos governos federal e municipais, é abordada no próximo item.

4.8 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

No contexto brasileiro, devido à cultura da prática imediatista e da improvisação na tomada de decisões, o planejamento público não tem sido freqüente. Isso em todos os âmbitos do governo – nacional, regional, estadual ou municipal. De acordo com Rocha (2000), verifica-se, na administração federal, o caráter conjuntural e paliativo das decisões imediatistas, que visam ao adiamento das soluções dos problemas, diante da falta de força política para adotar medidas duradouras.

O desenvolvimento **não** se dá de forma imediata. É um processo que se estabelece a partir de políticas, programas e projetos com ações de curto, médio e, principalmente, de longo prazo. Daí a importância do **planejamento do desenvolvimento**. Nesse sentido, a reabilitação do planejamento governamental pode e deve ocorrer em todos os níveis.

A expressão planejamento participativo tem sido, nos últimos anos, largamente utilizada, por técnicos, políticos e governantes, como característica de um modelo novo de gestão governamental, marcado pelo envolvimento da sociedade na formulação e execução das ações de governo.

A experiência tem mostrado que, muitas vezes, o que se entende por participação restringe-se a uma tentativa dos poderes públicos dividirem responsabilidades, homologar seus atos ou legitimar suas ações, com respaldo da manifestação de segmentos da sociedade, mobilizados exclusivamente para aqueles fins.

A participação deve ser entendida não apenas como tomar parte, mas, também – e principalmente –, como ser parte, de forma a propiciar a descentralização das ações de governo e a adoção de processos de co-gestão (URQUIZA, 2003).

O planejamento participativo deve ser visto e estimulado como um processo amplo e democrático de construção coletiva, na identificação de problemas e soluções que conduzam à promoção do desenvolvimento sustentável.

Contudo, a participação da sociedade não deve se limitar à fase de planejamento. Ela deve estar integrada ao próprio sistema de governo e atuando no processo de tomada de decisão e de execução, monitoramento e avaliação das ações. A efetividade desse processo depende de uma instância administrativa que coordene as suas diversas fases. Torna-se necessária a institucionalização de uma comissão ou conselho de desenvolvimento municipal que se responsabilize pela programação, execução e fiscalização das diversas atividades.

Além disso, o andamento do processo está fortemente condicionado à adequada composição dessa instância, que deverá conter representantes do poder público municipal e estadual, dos trabalhadores, dos empresários e da sociedade como um todo. Em resumo, de todos aqueles envolvidos com o desenvolvimento da comunidade – os chamados atores locais.

Ao falar de planejamento do **desenvolvimento local sustentável**, devemos considerar a importância da vertente cultural, no sentido da busca das raízes endógenas, enquanto base das propostas de intervenção, resultando numa pluralidade de soluções apropriadas ao contexto local. Principalmente porque as soluções particulares, emanadas de cada comunidade, se formuladas a partir de um processo de melhoria da eficiência do aproveitamento de suas potencialidades, têm mais garantia de sucesso duradouro. Essa postura contraria a simples cópia de modelos externos.

O planejamento deve ser visualizado como um processo de tomada de consciência dos problemas, e o espaço de negociação entre os atores envolvidos não se encerra com a elaboração do plano. Pelo contrário, ele deve estar presente na execução, monitoria da qualidade dos produtos e avaliação dos resultados. Dessa forma, o **processo** de planejamento é o mais importante. O plano, como documento, assume o caráter de síntese do processo e de contrato de parcerias, tornando-se passível de revisão e ajustes permanentes.

Nessas condições, o planejamento das ações é flexível, aberto, dinâmico e permite avaliações e ajustes contínuos, traduzindo-se num espaço de entendimento e negociação entre os diversos atores envolvidos. Quando realizado de uma forma participativa, o planejamento facilita a tomada de decisões e viabiliza **novas parcerias**. Sua eficácia é verificada pelo surgimento de novas idéias e mais atores comprometidos com a causa pública, aumentando as possibilidades de sucesso da administração local.

Outro problema a ser levantado é a **carência de propostas metodológicas** que facilitem a condução do processo de planejamento e que sejam adaptáveis às diferentes realidades locais. O que se presencia, com frequência, é a aplicação de metodologias, por técnicos (chamados de facilitadores, capacitadores ou agentes de desenvolvimento local, dependendo do programa implantado), padronizadas para o Brasil como um todo, sem respeito às particularidades do local. E isso pode ser considerado um grave erro, num caso como o do Brasil, que é um país de dimensões continentais e riquíssimo em diversidade cultural.

Além disso, um dos grandes desafios é a **incorporação da vertente ambiental** nas discussões. Reside no aproveitamento racional do capital natural e no desenvolvimento do capital humano e social a possibilidade da sociedade se articular na construção de um desenvolvimento local com autonomia. Ou seja, num efetivo processo de cooperação e participação direta da população na administração pública, reduzindo-se as mediações dos organismos de representação política.

Em síntese, podemos destacar as principais dificuldades à elaboração do planejamento no âmbito local: a ausência, ainda presente em diversos casos, de vontade política para implantar um sistema de planejamento aberto à comunidade – apesar “do crescimento do número de ONGs (aumento do poder de barganha no jogo político) e a debilidade das estruturas de governo” (BURSZTYN, 2001, p. 71); hábitos não-éticos; cultura imediatista; falta de recursos financeiros; precariedade de um sistema de dados e informações; além da incapacidade técnica de gestão social e a carência de propostas metodológicas (planejamento participativo) adaptáveis às diferentes realidades locais.

A partir de diversas experiências práticas verificadas em municípios brasileiros, aplicáveis à administração local, pode-se refletir sobre até onde o espaço de planejamento participativo na administração pública pode ser fator de construção de um novo modelo de desenvolvimento, com mais justiça social, equidade, eficiência econômica e ambientalmente saudável. O próximo item evidencia algumas dessas experiências.

4.8.1 Experiências participativas no Brasil

No Brasil, a partir do início dos anos 1980, é verificada a ocorrência de experiências participativas, normalmente associadas a movimentos populares, tendo como principal foco uma demanda pela distribuição dos bens públicos.

A constituição de 1988 culmina esse processo, reforçando os arranjos participativos, a partir da abertura de espaço para a **democracia participativa**. Ela estabeleceu 14 princípios participativos na organização do Estado brasileiro. O mais significativo diz respeito à participação da sociedade civil na deliberação das políticas públicas, nas áreas de assistência social, saúde e crianças e adolescentes.

Na década de 1990 observa-se o crescimento das **democracias representativas**, em continuidade ao desenvolvimento da sociedade civil e fortalecimento de mecanismos democráticos. A democracia representativa, apesar de abrir a possibilidade de acesso dos setores populares à tomada de decisão, gera insatisfação da população pela inexistência de canais **efetivos** de participação. Como problemas típicos a esse tipo de democracia, têm-se a volatilidade eleitoral e o desvirtuamento de propostas de gestão pautadas em práticas democráticas.

Ressalta-se também, nesta mesma década, a criação de novos espaços públicos de interação, principalmente de **negociação**. Nesse contexto, a **participação social** “emerge principalmente como referencial de rupturas e tensões e as **práticas participativas**, associadas a uma mudança qualitativa da gestão, assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade” (JACOBI, 2003, p. 322) (grifo nosso).

Inicialmente, a participação estava centrada na idéia de escutar as comunidades beneficiárias dos programas públicos. Essa forma de participação “sustenta-se na concepção de oferta pública, em que a decisão permanece na cabeça das organizações estatais” (PERICO, 2003, p. 18). Posteriormente, verificou-se a ampliação da participação no desenho dos projetos em conjunto com a comunidade.

Isso ainda não ocorre no campo de **definição** das políticas públicas, “que continua na cabeça das instituições públicas, definindo prioridades com baixa participação das comunidades” a serem beneficiadas, que continuam como sujeitos passivos ou excluídos (PERICO, 2003, p. 19). Isso acontece porque a política ainda é pensada sob o enfoque da **oferta**.

No entanto, a participação, sem dúvida, tem sido um princípio que está auxiliando significativamente a melhoria da qualidade das ações do Estado. Contudo, são poucas as experiências brasileiras de gestão municipal, realmente democrática, da coisa pública. Muitos entraves ocorrem pela influência da cultura política brasileira marcada por tradições estadistas, centralizadoras, patrimonialistas e conseqüentes relações clientelistas e de interesses criados entre Sociedade e Estado. No entanto, a cultura “**não** tem sido necessariamente um fator impeditivo para a emergência de uma diversidade de formas de participação dos setores populares” (JACOBI, 2003, p. 317) (grifo nosso).

Nesse contexto, algumas experiências brasileiras merecem destaque, o Orçamento Participativo, os Conselhos Municipais e as Agendas 21 Locais, detalhadas a seguir:

Orçamento participativo

Um exemplo do engajamento da sociedade brasileira na gestão das políticas públicas são as experiências de **Orçamento participativo** (OP) em 194 municípios brasileiros, entre os anos de 2001 e 2004 (KECK et al., 2004). O gráfico abaixo evidencia o crescimento do número de experiências de OP no Brasil, a partir do final da década de 1990.

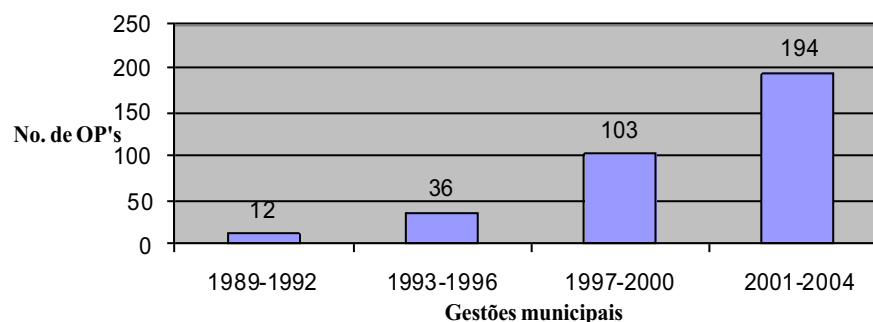


Gráfico 1 – Evolução das Experiências de OP no Brasil
Fonte: KECK et al., 2004.

Caracteriza-se como um mecanismo formal constituído por setores organizados e desorganizados da sociedade, no qual o próprio ator define o bem público de que mais necessita. Por meio dele, os participantes conhecem o funcionamento do Estado e seus limites, estimulando a construção de uma relação de **co-responsabilização**.

O OP, introduzido em Porto Alegre em 1990, visa ao atendimento às demandas de forma negociada, pois vincula a distribuição justa de bens públicos e a negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais (JACOBI, 2003). É uma das experiências de gestão democrático-participativa que mais se difundiu nas grandes cidades brasileiras. Dentre essas experiências, destacam-se as capitais São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, que reúnem anualmente cerca de 200.000 pessoas (KECK et al., 2004).

O sucesso desse instrumento como capacidade de produzir deliberações feitas pela população, por meio da participação, que se tornaram políticas públicas para o setor. Contudo, esse instrumento está fortemente vinculado à capacidade das administrações locais criarem canais legítimos de participação, unindo a democracia representativa e a democracia participativa. Daí seu êxito ter sido mais efetivo em cidades com mais de 100.000 habitantes e das regiões Sul e Sudeste, bem como com IDH superior à média nacional (Ibid).

Conselhos municipais

Outro exemplo a ser citado é o surgimento e o fortalecimento de numerosos conselhos (consultivos e deliberativos) em todos os níveis (federal, estadual e municipal), a partir da Constituição de 1988. Os conselhos setoriais são mecanismos de deliberação pública, criados pelo Poder Executivo, visando à participação da sociedade civil. São instituições híbridas constituídas por representantes do governo e da sociedade civil⁸⁸.

A profusão dos conselhos setoriais é, segundo Beduschi Filho e Abramovay (2003), talvez a mais importante inovação institucional da sociedade brasileira durante a década de 1990. “As 27 mil unidades existentes ao final da década de 1990, numa média superior a

⁸⁸ Os Conselhos de Saúde contam também com a presença de representantes de provedores de serviços privados.

quatro por município” (Ibid, p. 17) evidenciavam a existência de algum tipo de controle social sobre investimentos fundamentais de que depende a vida dos cidadãos.

Não há dúvida que, na maioria dos casos, os conselhos limitam-se a uma atividade rotineira de controle, que reproduz os costumes e, sobretudo, poderes locais consolidados, mas, o simples fato do uso dos recursos serem submetidos a uma instância colegiada é o prenúncio de uma nova atitude de inibição das práticas de corrupção e/ou má gestão do dinheiro público. Contudo, existem diferentes motivos para questionar a efetividade desse mecanismo. A grande diferença entre os municípios brasileiros, tanto em práticas culturais como em porte e níveis de qualidade de vida e desenvolvimento humano, pode colocar em risco a efetividade desse instrumento.

Um grande problema é a fragmentação da participação (como do Estado brasileiro), devido à desintegração das políticas setoriais. Dentre os mais de 5.500 municípios brasileiros cerca de 25% possui menos de 5.000 habitantes. Nesses casos, devido à obrigação de constituição de diferentes conselhos, no atendimento às diferentes políticas setoriais, independente da sua população, “muitos representantes de um conselho se fazem presentes em vários outros, o que pode comprometer a governança e o controle social” (BURSZTYN e SCARDUA, 2003, p. 306).

Como consequência, tem-se a fragilidade da representação na tomada de decisão. Além disso, a existência de oligarquias locais pequenas que controlam o funcionamento da sociedade local, verificada em diversos municípios brasileiros, principalmente na região Nordeste do País, pode ser vista como um grande risco ao funcionamento adequado desse instrumento. Os conselhos podem ser usados como meros canais de legitimação de seus interesses e, como consequência, tem-se o aumento das oportunidades de corrupção. Desse modo, o risco é o atendimento de interesses de determinados grupos ou do poder local e a perpetuação do coronelismo.

Outro problema é a variação nas formas de organização da sociedade civil, que se reflete na institucionalização ou não dos conselhos. Segundo dados do IBGE (2001), as regiões Sul e Sudeste apresentam-se como as que mais possuem conselhos institucionalizados. Sabe-se que a heterogeneidade do território brasileiro é refletida na forma

de organização da sociedade, sendo mais organizada nas regiões Sul e Sudeste do que nas demais, bem como mais nas grandes cidades do que nas pequenas.

Apesar da inovação importante trazida pelos conselhos, no âmbito do planejamento e gestão locais, não se formaram instâncias localizadas nas quais os atores locais “são convidados a pensar o futuro e a aplicar recursos segundo uma estratégia de crescimento apoiada na descoberta de suas mais importantes vocações” (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2003, p. 17).

Os conselhos estão se tornando cada vez mais ‘participativos’ em sua composição, no entanto, ao mesmo tempo, “menos decisórios em sua pauta e mais passíveis de apropriação por uma política-espetáculo” (ACSELRAD, 2002, p. 38).

Esse autor questiona, o que é muito pertinente nesta análise: “em que medida a noção de desenvolvimento local e participação dos cidadãos são parte de uma transformação democratizante do espaço local?” (Ibid, p. 40).

Muitos dos espaços ‘ditos participativos’, como fóruns e conselhos, não apresentam efetiva influência nas decisões públicas. Na área de **meio ambiente**, em específico, podemos destacar dois exemplos de participação da sociedade civil, os Comitês de Bacias Hidrográficas⁸⁹ e os Conselhos de Meio Ambiente⁹⁰, além das Agendas 21 Locais – tema a ser detalhado no item seguinte. Nesses casos, evidencia-se a participação ativa de ONGs e movimentos sociais, mas com resultados são bastantes desiguais entre as regiões brasileiras.

Para Jacobi (2003), os principais entraves estão vinculados à formalidade dessas instâncias, bem como à pouca influência no processo decisório, representação com caráter

⁸⁹ Instituídos pela Lei Federal nº 9.433/97, que estabelece os novos procedimentos a serem adotados na gestão da água, tais como o seu gerenciamento por bacia hidrográfica e a cobrança pelo uso da água. Até 2003, mais de 100 comitês foram instalados, mas nenhum sistema foi operacionalizado completamente (JACOBI, 2003, p. 328).

⁹⁰ Os Conselhos de Meio Ambiente são órgãos integrantes do SISNAMA, instituído pela Lei nº 6.938/81 (PNMA). São colegiados representativos dos diversos setores do governo (federal, estaduais e municipais) e da sociedade civil que lidam direta ou indiretamente com o meio ambiente, que tem como objetivo definir parâmetros de gestão da coisa pública e deliberar sobre normas, padrões e regulamentos ambientais.

contraditório e à presença muitas vezes majoritária da representação governamental – o que pode acarretar manipulação dos consensos e resultados.

Nota-se a existência de um déficit de participação e de representação dos grupos pertinentes, o que pode redundar em crescente fator de crise de governabilidade e de legitimidade (Ibid, 2003). Daí o questionamento sobre a capacidade dos conselhos de permitir uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos.

Um mecanismo de participação que pode ser considerado como mal aproveitado pela população são as audiências públicas. Segundo Jacobi (2003), o seu “aproveitamento muito limitado, até porque a grande maioria da população **não tem conhecimento** sobre os mecanismos existentes, e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo” (p. 334) (grifo nosso).

Agenda 21 Local no Brasil

Agenda 21 Local é um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve a sociedade civil e o governo num amplo e participativo processo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais; bem como no debate sobre soluções para esses problemas, por meio da identificação e implementação de ações concretas que visem ao desenvolvimento local sustentável.

O conceito de Agenda 21 Local foi formulado pelo ICLEI⁹¹ em 1991. Junto com outras instituições, o ICLEI defendeu o conceito de Agenda 21 Local durante a fase preparatória da Eco-92, e seus esforços levaram à integração desse conceito no documento da Agenda 21 Global (ROCHA, 2001).

⁹¹ O Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais – ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*), é uma agência ambiental internacional para os governos locais com sede em Toronto, no Canadá. Foi criado em 1990, por meio de parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a União Internacional de Autoridades Locais (IULA) e o Centro para uma Diplomacia Inovada. Sua principal missão é servir como centro de articulação internacional para o desenvolvimento sustentável, políticas de proteção do meio ambiente, programas e técnicas implementadas, no plano local, por instituições locais. São membros do ICLEI mais de 240 governos locais de municípios dos mais variados portes, ao redor do mundo, todos compartilhando o propósito de assumir papel de liderança na identificação e na implementação de práticas inovadoras de gestão ambiental de âmbito local. O atendimento ao Brasil é vinculado ao escritório para a América Latina, em Santiago. Vários municípios brasileiros já estão filiados ao ICLEI (<http://www.iclei.org/brasil>).

Agenda 21 Local (A21L) funda-se na declaração de que é na base local que os problemas são melhor identificados e, então, nessa escala é mais fácil encontrar as soluções apropriadas. Desse modo, a A21L é um esforço para detectar esses problemas (em nível local) e atenuar/impedir seus efeitos, prevenindo também que atividades locais tornem-se problemas globais.

A chave para alcançar os objetivos da A21L é a inclusão de todos os atores sociais no processo de planejamento. De acordo com os princípios da Agenda, sem a participação ativa da população local nesse processo, seus objetivos e metas não podem ser atingidos.

Desse modo, com a A21L, a comunidade, junto com o poder público, aprende sobre as suas dificuldades, identifica prioridades e movimenta forças que podem transformar sua realidade (MMA, 2000).

Não existe fórmula pré-determinada para a construção de Agendas 21. Contudo, a partir do exemplo de experiências de planejamento de governos locais e comunidades de todo o mundo⁹², o ICLEI desenvolveu uma estrutura geral de planejamento, visando orientar os governos e as comunidades no desenvolvimento de seus planos de ação para o desenvolvimento sustentável (ISER, 2000).

Ressalta-se, porém, que em cada cidade dever-se-á criar uma abordagem própria, de acordo com as circunstâncias locais. O processo depende ainda da forma como cada Grupo de Parceiros se organiza.

No Brasil, a coordenação do processo da Agenda 21 está a cargo da SDS/MMA, que vem trabalhando no sentido de capacitar e orientar os municípios, ou consórcios de municípios, a elaborarem suas A21Ls. Entre os principais desafios visualizados pelo MMA na construção de A21Ls estão: i) o planejamento voltado à ação compartilhada, na construção de propostas pactuadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; ii) condução de um processo contínuo e sustentável; iii) descentralização e

⁹² Em 1994, o ICLEI lançou um programa chamado “Programa Comunidades Modelo da Agenda 21 Local”, uma parceria de quatro anos com 14 municípios do mundo. O objetivo deste Programa foi criar uma estrutura, seus métodos e ferramentas para a elaboração de experiências de Agenda 21 Local (ISER, 2000).

controle social; e iv) incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo (MMA, 2004).

O ponto de partida é a formação de um grupo de trabalho composto por representantes da sociedade e governo (no caso de um município ou determinada territorialidade), podendo ter a liderança de qualquer segmento da comunidade (governo, ONG, instituição de ensino, por exemplo). As atribuições desse grupo devem envolver desde a mobilização e a difusão dos conceitos e pressupostos da Agenda 21 até a elaboração de uma matriz para consulta à população sobre problemas enfrentados e possíveis soluções, incluindo o estabelecimento de ações sustentáveis prioritárias a serem implementadas no processo de construção da A21L.

Segundo Rocha et al. (2003), o governo brasileiro deu ‘fôlego’ à Agenda às vésperas da Rio+5, em 97. O fato se repetiu às vésperas da Rio+10. No entanto, a tendência de ‘produzir papel’, sem o respectivo compromisso na prática, rende apenas belos documentos.

Isso não impede reconhecer que há notáveis resultados positivos no país, em termos do despertar de governos locais e comunidades a outras alternativas de vida política e de tomada de decisão de interesse público. Mas não há dúvida de que um balanço geral conduziria, certamente, à responsabilização das autoridades públicas que faturam politicamente o discurso da sustentabilidade, mas preferem manter suas práticas insustentáveis.

No ano de 2004, 225 municípios no Brasil já estavam envolvidos na implantação de processos de Agenda 21, sendo cerca de 40% deles na região Nordeste. Esses dados revelam que recentemente houve um relativo avanço nos processos locais da Agenda 21 no Brasil. Mundialmente, mais de 6.000 autoridades locais, em 113 países, já estão engajadas no processo de construção de Agendas 21 locais (MMA, 2004).

Embora num ritmo muito lento, a Agenda 21 vem sendo difundida no país por diferentes canais, em todos os níveis governamentais, como instrumento de gestão urbana, ambiental e socioeconômica.

O contexto atual favorece, pois valoriza – mesmo que, em muitos casos, só teoricamente – a descentralização, planejamento participativo, a ação respaldada pela comunidade, o

controle do poder público, até mesmo em função de inovações normativas, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aos poucos, os canais de participação da população na administração pública do país estão se abrindo. Essa é uma oportunidade que as comunidades locais têm em mãos para interferir no processo atual da administração pública, de propor e promover mudanças, tão desejadas, mas tão difíceis e exigentes em termos de disposição de todos os setores da sociedade para a participação, engajamento e aceitação da diversidade de interesses e do valor da construção de consenso.

Conclusões do capítulo

No Brasil, apesar das organizações públicas voltadas ao desenvolvimento regional serem historicamente marcadas pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com as experiências vividas pelos atores locais, nota-se, a partir da década de 1990, o fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas.

Também é observada uma nova realidade emergindo: a organização da sociedade civil, que empreende esforços no sentido de melhorar suas condições de vida e influir nas políticas e programas governamentais como forma de superar a injustiça e pobreza. Nesse sentido, pode-se concluir que existe uma evolução da gestão do desenvolvimento, expressadas nas formas de construção de uma nova institucionalidade, tendo como base a organização e a ação coletiva, na busca de uma verdadeira democracia.

Contudo, ressalta-se a necessidade de atualização dos princípios éticos-políticos da democracia brasileira. Ainda carecemos do fortalecimento do tecido associativo, que “potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social” (JACOBI, 2003, p. 318).

O aumento da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil é essencial, mas ele só será possível por meio do acesso à informação, que é uma pré-condição básica ao controle social. Além disso, torna-se necessária a implantação de práticas descentralizadoras articuladas com uma engenharia institucional que concilie participação com formas mais ativas de representatividade. Esses elementos são condicionantes para a construção de uma

nova institucionalidade, por meio da ampliação dos canais de representatividade dos setores organizados, visando à atuação junto aos órgãos públicos.

Uma gestão colegiada facilita a interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos, e tende a eliminar os abusos de poder. Além disso, fortalece a capacidade crítica e de intervenção das populações de baixa renda, e de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório.

A forma de abordagem do desenvolvimento a partir da perspectiva do local, ou seja, por meio da visão dos atores que estão mais relacionados com a problemática de cada indivíduo, possibilita a obtenção de meios de ampliação da participação da população na construção da sociedade. Essa participação pode ser efetiva tanto na conquista dos direitos humanos, quanto pela contribuição que cada indivíduo pode dar ao bem-estar do ser humano, dentro do que preconiza o conceito de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, tomam corpo teses que pregam a emergência do território, do local, como espaço privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento, já que grande parte dos problemas que caracterizam a insustentabilidade global do atual modelo de desenvolvimento pode ser resolvida a partir da localidade, justamente por ser esta mais perceptível e mais facilmente modificada.

No processo de reconfiguração da matriz de desenvolvimento, ao mudar o foco do global ou nacional para o local, necessita-se de uma nova estrutura de poder capaz de dar respostas às necessidades básicas e de gerenciar os conflitos decorrentes das modificações que advirão. É preciso que estados e municípios, além dos aspectos de mobilização social e organização espacial, sejam capazes de gerir suas próprias atribuições de forma mais eficiente e eficaz.

Desse modo, é clara a urgência por novos modelos de construção de políticas públicas, nas quais o governo, iniciativa privada e sociedade civil instituem em conjunto um espaço público que seja capaz de captar e refletir as várias dinâmicas estabelecidas nos mais diversos territórios.

Não há dúvida que o desenvolvimento sustentável resultará apenas de um processo democrático com participação social. Cada indivíduo deve se responsabilizar pelos problemas globais e começar a resolver aqueles que estão ao seu redor. A formulação de uma visão comum do futuro a partir do conhecimento, experiência, idéias e desejos da população local possibilita a constituição de uma ativa participação nas tarefas futuras e estimula a noção de co-responsabilidade.

Em síntese, a participação social, ou seja, a cooperação dos tomadores de decisões locais com todos os atores e grupos relevantes da comunidade, é visualizada como uma pré-condição básica à obtenção do desenvolvimento local sustentável.

O capítulo a seguir, em específico, disserta sobre o uso de duas estratégias territoriais de desenvolvimento no Brasil, que tem a participação social como uma de suas bases: a abordagem do desenvolvimento local e os arranjos produtivos locais. Contém também uma breve análise das vantagens e dos resultados do uso dessas abordagens por instituições públicas e privadas.

5 ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

5.1 A ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A abordagem do desenvolvimento local⁹³ surge a partir do estudo das experiências de desenvolvimento oriundas do novo paradigma tecnológico, a especialização flexível, em particular os distritos industriais italianos e o Vale do Silício, na Califórnia.

O conceito de desenvolvimento local se fundamenta na concepção de que as localidades dispõem de recursos (econômicos, humanos, institucionais, ambientais, culturais, entre outros) que constituem seu potencial de desenvolvimento. A existência de um sistema produtivo capaz de gerar rendimentos crescentes, mediante a utilização dos recursos disponíveis e a introdução de inovações, garante a criação de riqueza e a melhoria do bem-estar da população local (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997).

Nesta oportunidade, vale destacar a diferença básica entre desenvolvimento local e desenvolvimento endógeno. A noção de desenvolvimento endógeno parte da hipótese de que o território não é apenas um mero suporte físico dos objetos, atividades e processos econômicos, mas também é um agente de transformação, a partir da utilização produtiva do seu potencial (natural, humano, social, cultural etc.) (CASSIOLATO e LASTRES, 1999; VÁZQUEZ BARQUERO, 1997).

No entanto, devido à natureza concentradora do sistema capitalista, percebeu-se que apenas o uso do potencial endógeno das localidades para o aumento da eficiência do sistema de produção não seria suficiente para a promoção do desenvolvimento igualitário e sustentável (a satisfação das necessidades elementares da população local), principalmente nas localidades mais carentes, onde o mercado local existente é demasiado pequeno. Há necessidade também de apoio exógeno na dinamização do local.

⁹³ Barros; Silva; Spinola (2006) alertam para o uso inadequado dos termos desenvolvimento local, endógeno, autosustentável, integrado, comunitário, que desencadeia um problema metodológico que compromete o rigor científico e distorce, confunde e dificulta o sentido de políticas públicas. “Essas são expressões que representam diferentes estratégias que, por isto mesmo, comportam diferentes definições” (p. 94) (grifo dos autores). No Brasil, de modo geral, utiliza-se os termos desenvolvimento endógeno e desenvolvimento local como sinônimos.

Daí o conceito de desenvolvimento local, a partir da junção de elementos de estratégia endógena e exógena, fundamentado na utilização adequada das potencialidades locais e na busca o desenvolvimento sustentável ao invés do crescimento econômico a qualquer custo.

Com essa visão, enfatiza-se a possibilidade de cada comunidade, utilizando-se de suas potencialidades, encontrar entre as oportunidades globais uma maneira de inserção, um meio de se desenvolver, guardando, tanto quanto possível, a sua identidade e considerando o global e o local não como antagônicos, mas como complementares.

Vázquez Barquero (1997) ressalta que a promoção do desenvolvimento local deve ter como pilares a difusão das inovações no tecido produtivo da localidade ou do território; e a melhoria de qualificação dos recursos humanos, por meio da adequação da oferta de capacitação às necessidades dos diferentes sistemas produtivos locais. Por outro lado, o desenvolvimento local depende de um entorno político-institucional de fomento às atividades produtivas, por meio de um processo de concertação interinstitucional numa perspectiva de gestão participativa do desenvolvimento, com adequação das políticas públicas aos sistemas locais.

Nesse contexto, o desenvolvimento local pode ser entendido como:

um processo diferente, no sentido de que é voluntário e combinado, ou pelo menos conhecido, pelo conjunto de uma coletividade concreta na qual se realiza um processo diferenciado daquele que ocorre em seu entorno próximo, mediante a introdução de inovações que geram valor adicionado a suas atividades produtivas e cotidianas (GONZALEZ, 1998, p. 6).

Em síntese, verifica-se que o desenvolvimento local pode ser um instrumento de construção da sustentabilidade global. Além disso, a municipalidade, enquanto estrutura pública administrativa mais próxima da realidade, pode ser capaz de gerir o processo de desenvolvimento, necessitando, no entanto, de ajustes na forma de gestão atual.

5.1.1 Programas Participativos de Promoção do Desenvolvimento Local

Conforme mencionado em itens anteriores deste documento, a abordagem do desenvolvimento sustentável dá ênfase à **dimensão territorial** do desenvolvimento, englobando as pessoas e as instituições envolvidas em segmentos de reprodução social. Além disso, considera que

as comunidades devem explorar características e potencialidades próprias, na busca da especialização de atividades que lhes tragam vantagens comparativas, de natureza econômica, social, política e tecnológica, numa relação harmoniosa com a natureza (FURTADO e FURTADO, 2003, p. 2).

Uma estratégia territorial de desenvolvimento sustentável se fundamenta num conjunto de decisões e acordos políticos, baseados na participação dos atores envolvidos, que orientam o curso dos processos, das ações apropriadas visando a objetivos comuns. Isso é possível por meio da promoção da gestão participativa, estimulando a criação de parcerias, multiplicando as trocas de experiências, construindo identidade, isto é, fortalecendo o capital humano e social⁹⁴. Desse modo, as políticas públicas devem ter características descentralizadoras, participativas e de estímulo ao exercício da cidadania.

Contudo, conforme já mencionado neste documento, o formato tradicional da relação entre instituições locais e poder federal no Brasil induz à lógica permanente de tentar satisfazer carências e não de levar adiante iniciativas inovadoras capazes de alterar o ambiente em que essas carências se exprimem.

De acordo com Beduschi Filho e Abramovay (2003), sobretudo nas localidades mais pobres, a demanda local raramente consegue estabelecer um leque de bens e serviços dotados de coerência e inseridos numa dinâmica tal que representem mudança significativa nos padrões vigentes de relação entre os indivíduos, os grupos sociais e as autoridades públicas.

Diferente de um processo espontâneo – a partir das demandas da sociedade – a difusão, em grande parte, de dinâmicas de desenvolvimento local sustentável no Brasil foi uma atitude

⁹⁴ De acordo com Paula (2003, p. 1), “o desenvolvimento requer não só a criação e reprodução do capital econômico, mas também do capital humano (conhecimentos, habilidades e competências) e do capital social (confiança, cooperação, empoderamento, organização e participação social)”.

do governo, originada das dificuldades do Estado em dar suporte “a um conjunto de ações governamentais que dependiam de uma relação mais transparente e participativa entre Estado e Sociedade” (LUSTOSA, 2002, p. 175).

De modo geral, as metodologias de indução do desenvolvimento local⁹⁵ têm como princípio fundamental a participação e o envolvimento das comunidades a serem beneficiadas. Consideram o planejamento participativo como ferramenta, apoiado na “constituição ou fortalecimento de uma (ou mais) instância colegiada representativa da sociedade local, que venha assumir a função de interlocutora e gestora desse processo de desenvolvimento” (Ibid, p. 181).

As iniciativas, observadas nos programas de desenvolvimento local, que incentivam a comunidade a assumir algumas práticas de atendimento às suas necessidades básicas e de resolver problemas ambientais localizados, que comprometem a qualidade de vida, mostram a viabilidade de um caminho direcionado à construção de uma sociedade mais responsável com a humanidade e o meio ambiente global.

Uma estratégia a ser considerada é a “desenvolvimento local integrado e sustentável” (DLIS) do **Programa Comunidade Ativa**⁹⁶, que atuou, entre 1999 e 2002, em mais de 600 municípios brasileiros (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2003, p. 19). Pode ser considerado como um importante caminho para a valorização do interior do País, uma vez que se volta à indução do DLIS em comunidades com baixo IDH, que vivem em situação de pobreza, em municípios de até 50 mil habitantes.

Para o Comunidade Solidária, o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) é um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, de descobrir ou despertar suas vocações locais e de desenvolver suas potencialidades específicas. O DLIS é uma nova forma de compreender o desenvolvimento como um modo de promover a

⁹⁵ A implementação de uma metodologia deste tipo não é em si o desenvolvimento local. É a facilitadora do processo de mudança, que deve ser conduzido pelos atores locais.

⁹⁶ O Programa Comunidade Ativa, da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, do Governo Federal, foi criado, em julho de 1999, como parte de estratégia de indução ao Desenvolvimento Local Sustentável e Integrado (DLIS) (ROCHA et al., 2003).

qualidade de vida para as pessoas (desenvolvimento humano), todas as pessoas (desenvolvimento social), aquelas que vivem hoje e as que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável) (SEBRAE, 2001).

O ponto fundamental deste programa está na **articulação** com os parceiros dos governos federal, estaduais e municipais e iniciativa privada para garantir a execução da ‘Agenda de Desenvolvimento Local’, que deve conter as prioridades do município, além do ‘Pacto de Desenvolvimento Local’, que descreve as responsabilidades de cada um.

Os principais passos da metodologia do Programa Comunidade Ativa são: (i) mobilização e convocação dos atores locais para a sensibilização; (ii) capacitação local e sensibilização; (iii) celebração do termo de parceria inicial; (iv) constituição e capacitação do Conselho ou ‘Fórum Local de Desenvolvimento’; (v) constituição e capacitação da equipe gestora local; (vi) elaboração do diagnóstico participativo local; (vii) elaboração do Plano de Desenvolvimento Local; (viii) elaboração da agenda local; (ix) articulação da oferta de programas e ações governamentais e não governamentais com a demanda pública expressa na agenda local; (x) celebração do Pacto de Desenvolvimento Local; (xi) implementação da Agenda Local; (xii) capacitação para o trabalho de implementação da Agenda Local; (xiii) avaliação do desempenho; premiação ou descredenciamento do município (Ibid, 2001).

Pelos passos da metodologia apresentados acima, percebe-se que o mesmo é semelhante à metodologia de construção da Agenda 21 Local, proposto pelo Ministério do Meio Ambiente, principalmente no que se refere à participação da comunidade local no processo.

Um outro exemplo a ser destacado é o Programa Farol do Desenvolvimento, criado e implantado pelo Banco do Nordeste (BNB). Caracteriza-se como um espaço de discussão e viabilização de soluções para o ‘desenvolvimento sustentável’, atuando em 1.950 municípios da região Nordeste desde 1999.

Este Programa surgiu a partir da experiência obtida com a atuação dos Agentes de Desenvolvimento, que permitiu ao BNB chegar mais perto das comunidades, em todos os municípios de sua área de atuação. Esses Agentes de Desenvolvimento são técnicos do banco que têm a função de articular e mobilizar as comunidades em torno de suas **vocações econômicas**.

O trabalho de articulação anterior, implementado por esses profissionais junto aos produtores e a outros atores do desenvolvimento local, organizados em comitês municipais, criou um ambiente propício à instalação do Farol do Desenvolvimento. O programa funciona mediante reuniões (com a participação do governo municipal, instituições públicas, empresários, organizações da sociedade, lideranças comunitárias e representantes de todos os segmentos da sociedade local) que se realizam em cada município, normalmente de dois em dois meses, sob a coordenação do Banco do Nordeste.

Nessas reuniões, busca-se a integração dos atores e a discussão das prioridades do município, bem como temas importantes, como a necessidade de conhecer a realidade local, de fazer parcerias, de acreditar nas suas potencialidades e de trabalhar para viabilizá-las. Daí resultam os primeiros acordos de parceria.

Paralelamente, são discutidos nessas oficinas conteúdos técnicos relacionados com: capacitação dos participantes, cadeias produtivas, alianças estratégicas, desenvolvimento social e vocações econômicas locais. Ao fim, selam-se compromissos que são monitorados pelos sistemas gerenciais do Farol do Desenvolvimento.

Ao final de cada reunião, são geradas agendas de compromissos, que definem as responsabilidades de cada um. No início da reunião subsequente, os compromissos são repassados, como forma de monitorar as ações programadas e garantir o cumprimento dos objetivos e metas traçadas.

Dentro do que foi descrito acima se observa que a questão ambiental, básica da Agenda 21, não foi levantada, em nenhum momento, principalmente no item que se refere aos objetivos do programa Farol do Desenvolvimento. O próprio Banco apresenta duas definições para o programa: uma delas cita o termo 'Desenvolvimento Sustentável', mas logo em seguida se limita ao aspecto econômico, ao se referir às cadeias produtivas.

A primeira definição considera o programa Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste como um espaço de discussão e encaminhamento de soluções para todas as questões relativas ao desenvolvimento sustentável do município, harmonizando as cadeias produtivas, desde a produção, infra-estrutura, comercialização e inserção em esferas maiores da economia

– os mercados nacional e internacional. A outra definição apresenta o Farol do Desenvolvimento como um espaço empresarial de discussão, identificação e viabilização de vocações e potencialidades econômicas locais, visando ao desenvolvimento local integrado e sustentável dos municípios (BNB, 2001).

Ao analisar as duas definições expostas acima, observa-se que a segunda focaliza apenas a esfera **econômica**, não se referindo à **ambiental**. Essa característica revela a diferença deste Programa com relação à Agenda 21 Local, que tem como um dos pilares básicos o vetor ambiental, que é praticamente desconsiderado nas ações deste Programa do Banco do Nordeste. Contudo, o Banco do Nordeste foi designado pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2001, por sua capilaridade, como órgão federal responsável pelo encaminhamento da construção de Agendas 21 Locais na Região Nordeste do país.

Assim, cada agente de desenvolvimento foi responsabilizado por aplicar o programa em quatro municípios distintos, e num período muito reduzido (cerca de quatro meses), o que impossibilitou a condução de processos sustentáveis. Esse fato se deu pela urgência que o governo brasileiro tinha em apresentar ‘agendas 21 locais construídas’ na Rio+10, principalmente por ter sido o país-sede do estabelecimento do pacto mundial de construções de agendas 21.

Outro programa federal, que atuou em quase metade dos municípios brasileiros, entre 1995 e 1999, foi o Pronager (Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda), ligado ao Comunidade Solidária. Segundo Beduschi Filho e Abramovay (2003), um dos problemas mais sérios deste tipo de iniciativa é “o seu completo afastamento do mundo empresarial das regiões onde atuam” (p. 19). A partir de 2004, o programa foi reformulado e passou a se chamar Produzir (Programa de Organização Produtiva de Comunidades), com nova metodologia, com maior duração em campo (9 meses) e com maior foco na gestão do negócio, incluindo elaboração de planos de negócio e apoio à comercialização, o que o aproximou mais da realidade empresarial.

As empresas (nano, micro, pequenas, médias e grandes) são importantes protagonistas do processo de desenvolvimento. Disponibilizar recursos materiais e humanos ao fortalecimento do empreendedorismo, entre populações pobres, sem articulação com as realidades empresariais locais, “é um convite a que as políticas sociais tenham uma dimensão

puramente compensatória e que não sirvam, senão de maneira muito indireta, para dinamizar a vida econômica local” (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2003, p. 19).

Dentro dessa visão, é preciso construir ambientes de parceria, de cooperação e de integração, para que os micro e pequenos negócios sejam competitivos e sustentáveis numa economia em processo de globalização (PAULA, 2003).

Partindo dessas premissas, o Sebrae⁹⁷ também incorporou a abordagem do desenvolvimento local, por meio do **Programa Sebrae de Desenvolvimento Local**, que teve como fundamento a inclusão social pela via do empreendedorismo. O principal objetivo do Programa foi promover o protagonismo local. A metodologia utilizada pela instituição iniciava-se com a constituição de um fórum de desenvolvimento local (reunindo as principais lideranças de todos os segmentos sociais da localidade), com a sua capacitação em planejamento participativo e a gestão compartilhada do desenvolvimento local.

Em seqüência, realizava-se um diagnóstico participativo para identificação de potencialidades locais, de fatores limitantes do desenvolvimento local, de oportunidades de negócios, de vantagens comparativas e competitivas. A partir do diagnóstico, era elaborado um plano de desenvolvimento local (também de forma participativa), no qual se identificavam as vocações e as ações necessárias ao desenvolvimento da localidade. Posteriormente, se definia uma agenda de prioridades para negociação e construção de parcerias.

Após a agenda de prioridades definida, o Sebrae apoiava pequenos empreendimentos existentes e a criação de novos empreendimentos, com foco na geração de maiores oportunidades de ocupação e renda. O surgimento de novos negócios e a articulação micro e meso-regional (organização de agências de desenvolvimento, organização de consórcios intermunicipais, organização de empresas em cadeias produtivas e arranjos produtivos locais), tornam-se objetivos da instituição.

Entre 1999 e 2003 o Sebrae aplicou esta metodologia em 1.650 municípios brasileiros (PAULA, 2003).

Neles estão reunidas as principais lideranças locais. Pessoas mobilizadas pela vontade de desenvolver seus municípios e regiões. Um capital humano

⁹⁷ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

e social indispensável para alavancar qualquer processo participativo de promoção do desenvolvimento. Um movimento social de novo tipo, que deseja e espera ser reconhecido pelos atores governamentais como um parceiro relevante no planejamento e gestão do desenvolvimento local (Ibid, p. 4).

É fundamental, para o sucesso das experiências, a ação integrada e convergente de diferentes agências e instituições, sejam governamentais ou não-governamentais, por meio de parcerias que permitam superar as limitações de competência de cada ator particular.

No entanto, segundo Furtado e Furtado (2003), existem casos em que o pacto e o fórum acabam suplantados pelas associações de municípios que tendem a refletir os interesses e as demandas tópicas e localizadas dos políticos profissionais. A relação dessas associações com os segmentos produtivos e com o mundo associativo não tem a marca da elaboração de projetos estratégicos e sim a do atendimento a demandas específicas. Isso acontece devido à proliferação, nos últimos anos, de variadas formas de associações municipais no país. Elas se encontram dissociadas das organizações regionais e, pela ausência de políticas federais que lhes possibilitem estabilidade, carecem de horizonte estratégico. Como consequência, as organizações mais expressivas da vida econômica regional não têm incentivos para permanecer em sua articulação.

De acordo com Beduschi Filho e Abramovay (2003), “isso se dá quando o Estado não possui estrutura, ânimo e mecanismos de incentivo para lidar com dinâmicas locais. O Estado piramidal não consegue relacionar-se com **organizações em rede**” (p. 20) (grifo nosso).

Fazendo uma breve comparação entre as metodologias acima expostas, verifica-se uma carência da visão de longo prazo nas propostas elaboradas. Além disso, como os programas de DLIS (tanto do Sebrae, quanto do Governo Federal) possuem tempo de duração de aplicação da metodologia, o processo fica condicionado ao tempo que o técnico (chamado de ‘capacitador’) dispõe, normalmente seis meses. Muitas vezes, esse não é o ‘tempo de maturação’ da comunidade, no que diz respeito tanto ao tempo do ‘despertar’ à participação, quanto do amadurecimento das questões inerentes ao seu processo de desenvolvimento.

Além disso, as agendas resultantes desses programas estão ainda muito mais focadas no ‘local’, necessitando de um maior aprofundamento no ‘integrado’ e no ‘sustentável’, que também compõem o nome ‘DLIS’.

O item a seguir apresenta a experiência do estado de Alagoas na implantação de programas de DLIS.

5.1.2 Exemplificando a promoção do DLIS: o caso do estado de Alagoas

Como evidenciado acima, a busca da promoção do desenvolvimento caracteriza-se pelo estabelecimento de ações transformadoras, capazes de gerar o crescimento econômico em consonância com os princípios de equidade social, com o menor impacto ambiental possível.

No caso do estado de Alagoas⁹⁸, verifica-se que na última década o governo estadual vem empreendendo esforços no sentido dos municípios adotarem metodologias de planejamento participativo, visando à elaboração de ações voltadas ao desenvolvimento local. Alguns exemplos são notáveis pelo número de instituições e pessoas envolvidas, como as iniciativas do Banco do Nordeste (Programa Farol do Desenvolvimento) e os Programas de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS, implementados pela Seplan (Secretaria de Planejamento do Estado), Sebrae/AL (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas em Alagoas) e PNUD/SUDENE.

Um diferencial significativo do estado de Alagoas é o fato de que em 69 dos seus 102 municípios foram implantados processos de DLIS, sendo o estado brasileiro de maior porcentagem de municípios em que foram aplicadas essas metodologias. Tais programas visavam elaborar de forma participativa um plano de desenvolvimento e uma agenda local que estabeleçam as ações prioritárias a serem executadas pela própria comunidade em parceria com instituições públicas e privadas. Dentre as ações do Plano de Desenvolvimento são eleitas aquelas que serão objeto de negociação/pactuação com parceiros externos, que serão mobilizados pelas instituições envolvidas e/ou a própria comunidade.

⁹⁸ Alagoas apresenta uma população total de 2.822.621 habitantes, distribuída em uma área de 27.818,9 km², sendo o segundo menor estado do Brasil. Ao mesmo tempo, possui a segunda maior densidade demográfica brasileira, com 101,46 hab/km², e um índice de desenvolvimento humano médio (IDH-M) de 0,633, a menor média estadual do país (IBGE/PNUD). Dos seus 102 municípios, 100 apresentam um IDH abaixo da média nacional.

Analisando os resultados obtidos em alguns municípios do estado, pode-se considerar que o processo é animador, principalmente, quando a municipalidade – por meio dos dirigentes públicos ou das lideranças empresariais e comunitárias locais – se mobiliza prontamente e começa a agir de forma ordenada.

No caso do município de Maragogi – localizado no litoral norte de Alagoas, na divisa com o estado de Pernambuco –, o processo de DLIS foi iniciado em 1999, como um dos cinco municípios do estado que serviram de piloto na aplicação da metodologia pelo Sebrae/AL e Governo Federal. As belas paisagens litorâneas de Maragogi evidenciam seu elevado potencial turístico, que já era explorado em 1999. Contudo, a beleza da pequena cidade, com cerca de 16.000 mil habitantes, contrastava com a paisagem rural marcada pelo sofrimento e pobreza: 14 assentamentos rurais implantados pelo Incra praticamente sem nenhuma infraestrutura (DLIS, 2002).

Como alternativa de reversão do quadro então existente, a Agenda Local de Maragogi (resultante do processo de implantação do programa DLIS) priorizou a geração de renda na zona rural do município e, atualmente, a cidade consome as frutas e hortaliças produzidas nos assentamentos. A partir da mobilização da comunidade, os assentamentos foram contemplados com abastecimento de água, energia elétrica, saúde e educação. A comunidade, a partir de sua organização, passou a reivindicar e fazer-se presente na tomada de decisão municipal.

Como exemplo da participação da comunidade no processo de planejamento, o então prefeito da cidade passou a realizar despachos quinzenais com o Grupo Gestor do Fórum de Desenvolvimento Local (constituído por representantes da sociedade civil, empresariado e poder público municipal). Ações como a implantação do distrito industrial do município e a elaboração do Código Municipal de Meio Ambiente também são resultados da parceria entre comunidade e governo local.

Em Arapiraca, município localizado na região do agreste alagoano e o segundo do estado em número de habitantes, a comunidade priorizou combater a estagnação econômica provocada pela monocultura do fumo, atividade praticada por grande parte de seus habitantes durante diversos anos. Como alternativa à monocultura, o cultivo de hortaliças orgânicas foi adotado, após capacitações sobre plantio e manejo destinadas aos pequenos agricultores.

Atualmente, está sendo implantado um banco de sementes orgânicas adaptadas ao clima da região.

Outra ação priorizada na Agenda Local de Arapiraca, que possui um resultado considerável, é a redução da mortalidade infantil. Segundo dados do DLIS (2002), em 1998, de cada mil crianças nascidas vivas, morriam 54. Um ano depois, esse número foi reduzido para 32, após uma intensa mobilização da comunidade.

As experiências acima demonstram que os resultados podem ser considerados positivos no âmbito local, porém, ainda exigem respostas mais efetivas nos outros níveis da administração pública.

Ao tempo em que os agentes de desenvolvimento e os capacitadores de DLIS desenvolvem nos municípios a organização das demandas da população, sistematizadas em diagnósticos, planos e agendas, cabe, na outra ponta do sistema, às entidades estaduais e federais, como também às organizações do setor privado, se organizarem de forma prática e objetiva para darem resposta a este tipo de mobilização social.

Em resumo, o processo carece de mais organização e articulação, por parte dos mais diversos parceiros, que resultarão em maior rapidez nas respostas às demandas, quando essas forem sustentáveis, e na eficiência das ações de cunho local. Além disso, em uma grande parte dos municípios alagoanos onde foi aplicada a metodologia DLIS, **não** se obteve o resultado almejado. As ações priorizadas nas agendas se caracterizam basicamente como ações assistencialistas, demandando do governo federal e estadual recursos, muitas vezes, de impossível obtenção, por seus elevados montantes.

Poucas foram as Agendas Locais que priorizaram a busca da sustentabilidade municipal, por meio de ações que visam à geração de renda e à inclusão social via empreendedorismo, tomando como ponto de partida as potencialidades locais. Nesse sentido, dois elementos são fundamentais: a integração de parceiros e a sustentabilidade das atividades econômicas.

É necessário o seguimento do processo numa escala territorial mais ampliada, pois os programas não se encerram com a construção coletiva das agendas locais, e sim a partir deste ponto. É aí que o desenvolvimento local se fortalece: com a negociação, a pactuação e o início

efetivo no surgimento e ampliação de novos negócios e na execução das obras e/ou serviços públicos demandados.

Deve-se empreender um esforço maior no sentido da mobilização e do envolvimento dos atores econômicos, com ênfase naqueles setores que possam vir a alavancar a economia regional. Como desafio preliminar na proposta de formulação de estratégias de desenvolvimento regional e na elaboração de projetos produtivos tem-se o incremento de sinergias, entre os potenciais parceiros, além da necessidade de fomentar a utilização racional das dimensões econômicas, sociais e ambientais em cada microrregião.

Principalmente no caso dos territórios de baixo dinamismo socioeconômico, nos quais se evidencia a necessidade de fortalecimento dos pequenos empreendimentos como alternativa de promoção da inclusão social via empreendedorismo – como abordado no item a seguir.

5.1.3 A promoção do desenvolvimento endógeno e inclusão social via empreendedorismo

Enfrentar a desigualdade de renda no Brasil passa, obrigatoriamente, pela redução das barreiras de acesso à riqueza, das quais ela é oriunda. A criação de uma ambiência favorável aos pequenos negócios pode ser uma estratégia determinante de mudança deste quadro (PAULA, 2003).

Os mecanismos de ampliação das alternativas de criação de oportunidades de geração de trabalho e renda se transformam na melhor oportunidade de inclusão produtiva de milhões de brasileiros que não conseguiram se incorporar nos setores formais da economia. Principalmente na perspectiva do novo paradigma (pós-fordista), no qual as redes de pequenos negócios podem conseguir produzir vantagens a partir dos efeitos sistêmicos (de aglomeração e de proximidade) proporcionados pelos territórios. No entanto, nem todas as aglomerações indicam esse caminho.

A maior parte dos países desenvolvidos tem implementado políticas de apoio ao desenvolvimento local, especialmente naqueles territórios onde existem aglomerações de pequenos negócios. A exemplo do que vem acontecendo em países como a Áustria, Holanda, Alemanha, Bélgica, Espanha, Itália, França e Finlândia, o foco nos territórios – como os

distritos industriais, arranjos ou sistemas produtivos locais – contribui e privilegia pequenos negócios a partir da utilização de mecanismos de promoção da capacidade inovativa das aglomerações territoriais.

Nesse sentido, a partir da década de 1980, diversos estudos foram realizados buscando entender o motivo do sucesso de algumas experiências internacionais, que foram capazes de alavancar o desenvolvimento a partir do próprio território. O objetivo era revelar as condições de mobilização dos territórios para o desenvolvimento, ou seja, o entendimento dos fatores que ao mesmo tempo desenham e determinam o desenvolvimento de um território.

O caso mais estudado foi a experiência da Terceira Itália (SEBRAE, 2003; CASSIOLATO, LASTRES, MACIEL, 2003; SZAPIRO e ANDRADE, 2002; URANI, COCCO, GALVÃO, 2002; MACIEL, 2002; MYTELKA, 2002; CASSIOLATO et al., 2002; BRITTO et al., 2002; MACIEL, 1996), apresentado no item 2.2.1, que revela que é possível promover o desenvolvimento endógeno, de forma participativa e democrática, com base no incremento dos micro e pequenos negócios tradicionais, e, desse modo, construir um ambiente favorável à elevação dos níveis de especialização produtiva e densidade empresarial, sem a imposição, ou o planejamento, de políticas de cima para baixo. Contudo, vale ressaltar que este movimento não pode ser conduzido por um ator isoladamente. O sucesso só é alcançado no momento em que os atores locais, em parceria, cooperam em prol de objetivos comuns.

Assim, a proposta se volta para uma abordagem de perspectiva territorial. Tal estratégia recoloca o tema da promoção e criação de uma ambiência que favoreça o surgimento e o fortalecimento de micro e pequenos negócios na agenda das localidades e/ou regiões como forma de buscar um desenvolvimento que integre, de maneira sincrônica, as dimensões sociais e econômicas, visando ao desenvolvimento sustentável.

O essencial é o entendimento do **território** onde está inserida a atividade, dentro da sua lógica de produção, que pode se caracterizar por possuir apenas um ou vários elos da respectiva cadeia produtiva.

A noção de território como espaço privilegiado de aplicação de estratégias de desenvolvimento não implica rompimento com abordagens de desenvolvimento local, regional ou nacional. Ao contrário, de acordo com Veiga (2001), o foco em desenvolvimento

territorial propicia, em sentido amplo, melhor combinação de políticas governamentais descendentes com outras iniciativas de desenvolvimento endógeno.

O objetivo é tirar proveito das vantagens de se trabalhar com visão territorial, dentro da filosofia do cooperar para competir, e promover o desenvolvimento através da promoção das atividades produtivas. Principalmente quando se trata de estratégias de fomento ao desenvolvimento sustentável no Brasil, onde se evidencia a necessidade de fortalecimento dos pequenos empreendimentos como alternativa de promoção da inclusão social via empreendedorismo.

No caso particular do semi-árido brasileiro, onde se verifica a presença de inúmeros municípios com baixo dinamismo socioeconômico – isto é, estagnação econômica, dependência de recursos governamentais e índices de desenvolvimento humano muito baixos –, a urgência por políticas públicas de reversão do quadro atual é ainda mais gritante.

Em geral, as economias dos aglomerados de empreendimentos localizados nos municípios ou microrregiões de baixo dinamismo econômico são caracterizadas por: um ciclo vicioso da destruição da riqueza; um processo de deterioração nas suas relações de troca; valores baixos de seus indicadores sociais; e não sustentação do processo de crescimento no longo prazo.

Para que ocorram mudanças, a identificação, a mobilização e o aproveitamento de recursos endógenos existentes nas localidades devem ser concomitantes à atração, à negociação e à captação de recursos exógenos como forma de potencializar a mobilização para o desenvolvimento das aglomerações produtivas.

A capacidade de gerar interações sinérgicas, por sua vez, está fortemente ligada ao contexto histórico, institucional e cultural, no qual se inserem as atividades produtivas. A cooperação entre as instituições e os atores locais é um elemento-chave na capacidade de desenvolvimento das regiões ou localidades. Esta afirmação sustenta a hipótese (desta tese de doutorado) da importância do ‘capital institucional’ (presença e interação das instituições) na sustentabilidade do desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção como fator determinante da capacidade de resposta dos territórios.

Em síntese, a capacidade produtiva de um território é definida pelo conjunto de instituições e pelo capital físico (infra-estrutura), econômico e social presente na aglomeração – ou seja, pelos aspectos sociais e institucionais de fundo.

Atualmente, diversas instituições públicas e privadas brasileiras estão utilizando o conceito de ‘Arranjos Produtivos Locais’ como norteador das suas ações. O que foi percebido é que caso se deseje alavancar o desenvolvimento socioeconômico de um determinado local, não basta apenas entender a cadeia produtiva, em toda a sua complexidade e extensão. Este tema é abordado mais detalhadamente no item a seguir.

5.2 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

O fenômeno de interação e cooperação nas aglomerações produtivas ocorreu, ao longo da história, em diversas regiões do mundo e deu origem aos conceitos de distrito industrial italiano, entorno inovador e *cluster*⁹⁹. No Brasil, a interpretação desses conceitos deu origem ao conceito de Arranjo Produtivo Local, que passou a ser bastante utilizado no país, por instituições públicas e privadas, também se generalizando entre os grupos de pesquisa.

No final da década de 1990, a RedeSist (Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais) iniciou uma série de estudos sobre aglomerações produtivas e elaborou o conceito de **Arranjo Produtivo Local (APL)**.

O termo APL foi definido como aglomerações de empresas de um mesmo setor em um mesmo território, que apresentam vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros agentes locais, tais como governo, entidades de classe, instituições de crédito, de ensino e pesquisa (CASSIOLATO e LASTRES, 1999). Nessa interpretação, o APL inclui não apenas empresas – produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, etc. e suas variadas formas de representação e associação –, mas também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento.

Já os **Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**, por outro lado, seriam

aqueles arranjos produtivos cuja interdependência, articulação e vínculos ‘consistentes’ resultam em interação, cooperação e aprendizagem, possibilitando inovações de produtos, processos e formatos organizacionais e gerando maior competitividade empresarial e capacitação social (ALBAGLI e BRITO, 2003, p. 3) (grifo nosso).

⁹⁹ *Clusters* industriais podem ser definidos como “uma concentração geográfica e setorial de empreendimentos, a partir da qual são geradas externalidades produtivas e tecnológicas. Partindo da idéia simples de que as atividades empresariais raramente encontram-se isoladas, o conceito de *cluster* busca investigar atividades produtivas e inovadoras de forma integrada à questão do espaço e das vantagens de proximidade” (CALDAS e MARTINS, 2004, p. 11).

Como exemplo de sistemas produtivos e inovativos locais têm-se os distritos industriais da Terceira Itália.

Em 2004, com a evolução dos estudos da RedeSist, surge o conceito de **Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPILs)**, considerada uma abordagem mais adequada. Nos ASPILs geralmente verificam-se processos de geração, compartilhamento e socialização de conhecimentos, por parte de empresas, organizações e indivíduos. A partir de então, aquela rede de pesquisas passa a considerar o conceito de APLs como “casos fragmentados e que não apresentam significativa articulação entre os atores e que, assim, não podem se caracterizar como sistemas” (LASTRES, CASSIOLATO e CAMPOS, 2006, p. 23). A noção de sistema implica que nem produção nem inovação constituem processos e fenômenos isolados.

Nessa interpretação,

[...] onde houver produção de qualquer bem ou serviço haverá sempre um arranjo em torno da mesma, envolvendo atividades e atores relacionados à aquisição de matérias-primas, máquinas e demais insumos, além de outros. Tais arranjos variarão desde aqueles mais rudimentares àqueles mais complexos e articulados (sistemas). A formação de arranjos e sistemas produtivos locais encontra-se geralmente associada a trajetórias históricas de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais (regionais e locais), a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum. Sistemas são mais propícios a desenvolverem-se em ambientes favoráveis à interação, cooperação e confiança entre os atores. A ação de políticas, tanto públicas como privadas, pode contribuir para fomentar e estimular (e até mesmo destroçar) tais processos históricos de longo prazo (Ibid, 2006, p. 23-24).

No entanto, como não existe uma padronização no uso dos conceitos entre os pesquisadores e instituições, os termos *cluster*, APL e ASPILS são usados, muitas vezes, como sinônimos. Decorre dessa situação uma imprecisão do uso do conceito, notadamente no que se refere ao balizamento e fundamentação de políticas públicas que pretendem a promoção setorial, localizada em territórios que apresentam relativo dinamismo institucional, empresarial e não empresarial.

Entre os conceitos e a abordagem metodológica de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais, destacam-se dois elementos fundamentais: a **inovação** e o **aprendizado**

interativos, como fatores de competitividade¹⁰⁰ sustentada. Esses elementos constituem uma alternativa ao foco tradicional dos setores econômicos e empresas individuais.

Quando se trata de APL, segundo Haddad (2003), a principal fonte de competitividade são os elementos de confiança, de solidariedade e de cooperação entre as empresas. É possível identificar um arranjo produtivo local a partir de um conjunto mínimo de variáveis, presentes em graus diferentes de intensidade. São elas:

- i) **Concentração setorial de empreendimentos no território:** quantidade de empreendimentos¹⁰¹ (predominantemente de micro, pequeno e médio porte, que seja relevante para o contexto econômico local ou regional), em um complexo produtivo de um determinado setor.
- ii) **Concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionadas com o setor de referência do APL:** o número de indivíduos ocupados deve ser relevante para o contexto econômico local ou regional (considerando as particularidades do setor e do território).
- iii) **Cooperação entre os atores do arranjo:** formas de interação entre os atores (empreendedores e/ou instituições que atuam no território, tais como associações de classe, associações comerciais, redes de empresas, instituições de ensino e pesquisa, ONGs) na realização de ações que buscam um objetivo comum.
- iv) **Governança¹⁰²:** existência de canais (pessoas físicas ou organizações) capazes de

¹⁰⁰ Segundo a abordagem dos Arranjos e Sistemas Produtivos Locais, a **competitividade** da empresa “não depende apenas de sua conduta individual, mas também de variáveis macroeconômicas, político-institucionais, reguladoras, sociais e de infra-estrutura, em níveis local, nacional e internacional. Supõe que o aproveitamento das sinergias coletivas geradas pelas interações entre empresas e destas com os demais atores do ambiente onde se localizam – envolvendo cooperação e processos de aprendizado e inovação interativos – são determinantes da competitividade desses aglomerados produtivos” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 8).

¹⁰¹ Usa-se o termo empreendimento no sentido de **unidade produtiva**.

¹⁰² De acordo com Lastres e Cassiolato (2005, p. 13), existem duas formas principais de governança em arranjos produtivos locais: as hierárquicas e as não hierárquicas. A primeira corresponde aos casos em que a autoridade é claramente internalizada dentro de grandes empresas, com real ou potencial capacidade de coordenar as relações econômicas e tecnológicas no âmbito local (governança centralizada). A segunda (governança não hierárquica) geralmente caracteriza-se pela existência de

liderar e organizar atores, ou coordenar as ações em prol de objetivos comuns; ou promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos.

A abordagem que privilegia os APLs recupera, com vantagens, a dimensão da cadeia produtiva¹⁰³. Esta dimensão enfatiza as relações econômicas e técnicas ao longo da cadeia produtiva como elementos fundamentais da competitividade de firmas.

Um APL pode conter uma cadeia produtiva estruturada localmente ou fazer parte de uma cadeia produtiva de maior abrangência espacial (por exemplo, de âmbito nacional ou mundial).

A caracterização dos APLs envolve um referencial de análise mais amplo no sentido em que inclui aspectos relativos aos elementos institucionais e históricos que integram sistemas territoriais. A região é percebida como um espaço cognitivo em que valores comuns e outros ativos intangíveis contribuem para o sucesso dos processos de aprendizado interativo e tendem a minimizar os custos de transação entre firmas (SEBRAE, 2003).

Conforme evidencia Sachs (2002), são diversas as razões que justificam a alta prioridade que deve ser dada aos arranjos produtivos locais na agenda dos protagonistas do desenvolvimento territorial integrado e sustentável e das instituições que participam da elaboração de estratégias locais.

As políticas dos diferentes países vêm crescentemente incorporando essas tendências. As novas formas e instrumentos de promoção do desenvolvimento industrial e inovativo tendem, cada vez mais, a focalizar prioritariamente sistemas e arranjos produtivos locais. Essa nova abordagem política, conceitual e metodológica, em torno dos APLs, é realizada num momento em que o sistema produtivo e a ordem geopolítica mundiais passam por profundas e importantes transformações, associadas à emergência da Era ou Economia do Conhecimento e

sistemas de micro, pequenas e médias empresas e outros agentes, na qual nenhum deles é dominante (governança descentralizada).

¹⁰³ Define-se **cadeia produtiva** como o encadeamento de atividades econômicas que dão origem a um determinado produto, incluindo todas as suas etapas de produção, desde a origem das diversas matérias-primas e insumos (incluindo máquinas e equipamentos), os produtos intermediários, bem como sua distribuição e comercialização. Uma cadeia produtiva pode ser de âmbito local, regional, nacional ou mundial.

do Aprendizado, bem como à aceleração do processo de globalização (CASSIOLATO; LASTRES; MACIEL, 2003).

A opção estratégica pela atuação em APL decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de que políticas de fomento a pequenas e médias empresas são mais efetivas quando direcionadas a grupos de empresas e não a empresas individualizadas. O tamanho da empresa passa a ser secundário, pois o potencial competitivo dessas firmas advém não de ganhos de escala individuais, mas sim de ganhos decorrentes de uma maior cooperação entre essas firmas (SEBRAE, 2003).

A partir da década de 1990, o estímulo à geração e difusão de inovações passou a ser considerado uma prioridade de política em vários países do mundo. De acordo com Lemos et al. (2004), grande parte das políticas de promoção de competitividade foca centralmente este processo. Além disso, há uma mudança do enfoque de inovação, “muito mais abrangente do que no passado, considerada como um processo sistêmico, complexo e interativo, com dimensões outras que não apenas a tecnológica” (Ibid, p. 3).

Essa nova orientação privilegia a interação entre os atores – com esforços cada vez mais direcionados para novas formas de se promover o fluxo e transferência de conhecimentos entre atores – e tende a abandonar uma visão linear do processo de inovação.

A ênfase nas políticas de inovação dos países mais avançados, como abordado anteriormente, está associada a uma economia cada vez mais baseada no conhecimento e no aprendizado. Onde, no contexto atual,

se combinam os elementos característicos de um processo de acelerada globalização com a predominância do paradigma das novas tecnologias da informação e comunicação, o conhecimento é reconhecidamente o recurso mais estratégico para a obtenção e manutenção de uma competitividade dinâmica e sustentável (LEMOS et al., 2004, p. 3).

A capacidade de gerar inovações tem sido identificada consensualmente como fator-chave do sucesso de empresas e nações. Tal capacidade é obtida por meio de intensa interdependência entre os diversos atores, produtores e usuários de bens, serviços e tecnologias, sendo facilitada pela especialização em ambientes socioeconômicos comuns (CASSIOLATO e LASTRES, 2004).

Enfatiza-se, com isso, o estímulo à formação de redes de diferentes agentes que visam intensificar o processo de aprendizado interativo na pesquisa, desenvolvimento, produção e comercialização de bens e serviços.

Outra tendência também observada é o apoio crescente à inovação em empresas de pequeno porte, como alternativa de inserção de indivíduos e segmentos sociais, o que possibilita o desenvolvimento de oportunidades, tecnologias, produtos, processos, bem como de regiões. As experiências evidenciam que mesmo as empresas de pequeno porte (com sua tradicional escassez de recursos e atuação em atividades tradicionais) podem se beneficiar dos avanços tecnológicos de outras áreas. No entanto, como evidenciado anteriormente, o foco também está cada vez mais voltado para o apoio a conjuntos de empresas e aglomerações produtivas territoriais, e não a empresas individualizadas.

Em relação ao apoio institucional, a promoção da cooperação multiinsitucional é apontada por Suzigan, em estudo elaborado para o Iparde (2006), como um requisito fundamental à efetivação dos programas e políticas destinadas aos APLs.

O mesmo autor, Suzigan (2006), em estudo destinado ao IPEA, criou tipologias diferentes de aglomerações industriais, com o intuito de diferenciar as diversas experiências de APLs no Brasil, e nos seus diferentes estados, e, conseqüentemente, estabelecer proposições diferenciadas de políticas – mais convergentes com as características da estrutura industrial, produtiva e institucional de cada APL. Foi proposta uma tipologia de APLs com quatro tipos básicos de sistemas locais, de acordo com sua importância para o desenvolvimento local e sua participação no total do emprego do setor, a partir da sua classe de atividade econômica. O quadro abaixo descreve as tipologias desenvolvidas.

Tipologia de APLs		Importância para o setor	
		Reduzida	Elevada
Importância local	Elevada	<i>Vetor de desenvolvimento local</i>	<i>Núcleos de desenvolvimento setorial- regional</i>
	Reduzida	<i>Embrião de arranjo produtivo</i>	<i>Vetores avançados</i>

Quadro 3 – Tipologia de APLs de acordo com sua importância para a região e para o estado de origem
Fonte: SUZIGAN (2006, p. 28)

Os chamados ‘núcleos de desenvolvimento setorial-regional’ correspondem aos sistemas que se destacam por sua grande importância para o desenvolvimento local ou regional como para o respectivo setor ou classe de indústria. Os ‘vetores avançados’ são aqueles arranjos produtivos que possuem grande importância para o setor (principalmente por sua participação na produção e no emprego), mas, por estarem inseridos num tecido econômico muito maior e mais diversificado, têm pouca relevância para o desenvolvimento econômico local ou regional. Esta tipologia é muito comum nas grandes cidades industrializadas e nas regiões metropolitanas. Em outras palavras, “a região é importante para o setor, mas o setor é pouco importante para a região” (SUZIGAN, 2006, p. 25). As duas tipologias expostas são as de APLs muito desenvolvidos.

No caso dos APLs que são importantes para uma região, mas não têm participação expressiva no setor principal a que estão vinculados, são chamados de ‘vetores de desenvolvimento local’. São, geralmente, de pólos regionais em atividades cuja produção é geograficamente bastante dispersa. A quarta tipologia corresponde ao APL que possui pouca importância para o seu setor e para o local, por isso é chamado de ‘embrião de arranjo produtivo’. Segundo Suzigan (2006), por serem embrionários são os mais difíceis de serem identificados estatisticamente.

A classificação da estrutura produtiva dos APLs, de acordo com a sua importância na região e/ou no setor em que estão inseridos, gera evidências para a proposição de políticas e a implementação de ações institucionais adequadas.

No Brasil, a partir da década de 1990, diversos estudos sobre APLs foram desenvolvidos. Um desses estudos, elaborado por Caldas e Martins (2004), selecionou experiências inseridas em redes sociais e com resultados econômicos (em termos de geração, distribuição e acumulação de renda e riqueza) de âmbito regional. Dentre os elementos abordados neste estudo estão os atores, seus papéis e suas articulações.

Uma delas refere-se ao APL de móveis da região das Serras Gaúchas (RS), onde o governo estadual teve um importante papel indutor. Mesmo com uma significativa concentração regional da cadeia produtiva, incluindo a presença de instituições importantes de ensino e pesquisa, e a proximidade com centros consumidores, não havia capacidade

organizacional do setor em torno de um projeto comum, nem a uma associação com objetivos de promover o desenvolvimento do setor. Caldas e Martins (2004, p. 5) explicam que

essa incapacidade talvez seja resultado da discrepância tanto de organização quanto de lucro e rentabilidade entre os muitos pequenos produtores da região e a pequena quantidade de grandes produtores. Essa diferença gera desconfiança entre os atores comuns e uma certa inércia de iniciativas.

O governo estadual liderou a formação de parcerias e a elaboração de um diagnóstico do setor, com o estabelecimento de ações conjuntas, num plano de ação abrangente. Entre os maiores resultados está o aumento da confiança entre os atores envolvidos e desses com o governo.

Outra experiência analisada por esses mesmos autores (2004) foi o APL coureiro-calçadista localizado no Vale dos Sinos (região metropolitana de Porto Alegre), responsável por 40% da produção nacional e 80% das exportações brasileiras do setor. Neste APL, foi criada uma incubadora tecnológica, voltada para a produção de tecnologia (principalmente design) às pequenas empresas e cooperativas de produtores. O desafio da intervenção, também iniciada pelo governo estadual, era tornar as cooperativas produtivas e viáveis a partir do uso de tecnologia própria e da valorização dos trabalhadores envolvidos na produção.

O governo se responsabilizou pela articulação da rede de parceiros e pelo aporte inicial de recursos (com o qual foram construídas e equipadas instalações para duas linhas de produção e um centro de design). No entanto, no ano de 2004 (quando foi desenvolvido o referido estudo), as instalações estavam subocupadas e as cooperativas, endividadas. Como conclusão, os autores afirmam que, no curto prazo, não foi possível conciliar “a lógica produtivista do capitalismo tradicional e a constituição de laços pautados na solidariedade e na cooperação” (CALDAS e MARTINS, 2004, p. 6).

A principal justificativa apresentada pelos pesquisadores é a de que o caso eleito pelo governo para implementação de uma prática solidária seria um ‘*cluster* de sobrevivência’, e não industrial, ou seja, “caracterizado por um conjunto de microempresas de subsistência com determinadas características: capital social modesto, grande desconfiança entre empresas, concorrência ruínosa e baixa capacidade de inovação” (Ibid, p. 6).

No entanto, um elemento levantado na análise desta experiência é de suma importância na sustentabilidade (e continuidade) das intervenções: o **tempo da ação**. Isso porque a lógica temporal das ações de governo, normalmente, é limitada ao calendário eleitoral, enquanto que a mudança de cultura local e a construção de capital social (incluindo o fortalecimento dos laços de confiança) não possuem a mesma lógica.

O estudo analisa também o APL da apicultura no sertão do Piauí (produção de mel e derivados na cidade de Simplício Mendes). Este caso se diferencia dos anteriores pela instituição indutora do processo: a Igreja Católica da Diocese de Floriano (PI), em especial, o padre responsável pela paróquia do município. Tanto a disseminação da produção como a formação da associação, e a construção do primeiro entreposto para comercialização dos produtos, foram lideradas pelo padre. A partir da ação inicial, uma densa rede de colaboradores e parceiros foi constituída, desde a produção até a comercialização, nos mercados interno e externo.

Conforme evidencia os pesquisadores,

trata-se de um longo processo que reúne inúmeras intervenções, passando pela compra e financiamento de lotes para fixação do homem à terra, pela consolidação de dezessete comunidades de produtores, pela resolução de problemas como a falta de água e alimentos, por meio da construção de açudes, cisternas e produção de roças diversas e criações variadas. Somente depois surge a produção do mel, como complemento alimentar e descompressor do orçamento familiar [no caso do produto excedente] (Ibid, p. 6).

Dentre os elementos do sucesso destaca-se, justamente, o **tempo de execução** de cada uma das fases, que não foi “subordinado à lógica do capital, nem à lógica política ou institucional, mas um tempo próprio da comunidade e de seu povo, ou seja, de longo prazo” (CALDAS e MARTINS, 2004, p. 7). O caso de Simplício Mendes, segundo os pesquisadores, evidencia que práticas institucionais e ações de desenvolvimento local, de forma cotidiana e persistente, são capazes de criar, ainda que de forma incipiente, capital social.

Essas análises evidenciam a importância do prazo de maturação das práticas, necessários à organização e institucionalização territorial. Permitem também maiores reflexões sobre as possibilidades e os limites da institucionalização de práticas de desenvolvimento territorial, principalmente as intervenções de atores e instituições exógenas ao território em questão – temas que serão abordados na parte 2 desta tese.

Considerando a ampla abordagem de temas tratados na primeira parte desta tese, o item seguinte objetiva consolidar as principais reflexões obtidas com referencial teórico utilizado, relacionando-os à sua segunda parte.

6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTE 1

Em relação à primeira parte desta tese, ressalta-se a interdisciplinaridade do tema aqui tratado, que envolve diversas áreas de conhecimento – economia, geografia, sociologia, ciência política, ecologia – e as suas várias interfaces – geografia econômica, geografia política, geografia urbana, sociologia urbana, sociologia econômica, economia regional, economia industrial, economia espacial, entre outras.

O primeiro capítulo apresentou a evolução dos sistemas territoriais de produção, da produção em massa (o sistema fordista e a lógica da acumulação intensiva) à produção flexível (o sistema de especialização produtiva e o regime de acumulação flexível), entendimento de grande utilidade em trabalhos de análise de arranjos produtivos locais.

A especialização produtiva induz à eficiência, tanto na empresa individual quanto no distrito ou aglomeração – a chamada ‘eficiência coletiva’. Além disso, proximidade possibilita uma maior geração de economias de custos e a densidade contribui na difusão mais rápida da informação e do conhecimento. A relação de confiança entre as empresas de uma aglomeração leva ao desenvolvimento de novas práticas negociais, principalmente coletivas. Essa ‘atmosfera industrial’ (também conhecida como entorno empresarial, meio inovador ou ambiente favorável ao empreendedorismo) é vista como a base de novas formas de cooperação entre as empresas, inclusive da constituição do ambiente institucional de fundo.

Evidencia-se, então, na análise das aglomerações produtivas, além da dimensão territorial (distinta em cada caso), a **dimensão institucional** – essencial por ser a base das práticas negociais de cooperação e ação coletiva. Esta deve ser observada desde o processo histórico de formação de interação entre atores, suas formas de organização e as instituições reguladoras.

Neste contexto, destaca-se a importância da formação de redes de pequenas empresas (uma das formas de cooperação entre elas), que, ao unir esforços, conhecimentos e recursos, tornam-se mais aptas a competirem. Podem, inclusive, ter maior influência direta sobre seu entorno político e econômico, quando adquirem caráter de ação coletiva – por visarem os interesses comuns de seus membros.

Evidencia-se, também, que a força de um sistema regional de produção flexível não depende apenas de seus empreendimentos, mas da presença de instituições de regulação, concertação e apoio, não apenas no nível da economia nacional, mas no da economia regional, dado o caráter locacional específico da produção. A capacidade produtiva de um território é definida, então, pelo conjunto de instituições e pelo capital físico (infra-estrutura), econômico e social presente na aglomeração, ou seja, pelos aspectos sociais e institucionais de fundo.

A constituição e/ou o fortalecimento de instituições, em escala regional, que exerçam as funções de regulação, concertação e apoio, passa a ser um elemento essencial na viabilidade dos sistemas de produção contemporâneos. As políticas públicas de desenvolvimento regional devem incorporar essa necessidade, além de banir a tendência de políticas generalistas.

Quanto ao papel do Estado na gestão econômica, também analisado no capítulo 1, ressalta-se a mudança de postura do Estado frente à política econômica: de interventor (por meio de mecanismos diretos e indiretos) a mero espectador (no estado neoliberal), e alerta-se para a importância de recuperar e fortalecer os Estados nacionais. Como afirma Bursztyn (2001), apesar da tendência neoliberal – que conspira a favor da desativação e desregulamentação do Estado –, deve ser mantida a capacidade reguladora do Estado.

Soma-se a isso a necessidade de re-aparelhar a sua dimensão político-institucional. Nesse aspecto, Bresser Pereira (1997), enfatiza a importância de uma ‘reforma gerencial’ do Estado, com vistas a uma administração pública mais eficiente (principalmente na área social), assim como a necessidade de dotar o Estado de mais governabilidade e governança. No que se refere às intervenções, a fórmula político-institucional mais efetiva, conforme Castells (1999), para a coordenação entre os diferentes níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos agentes políticos é a que se produz em rede de forma coordenada.

Quanto à relação entre desenvolvimento e Estado, mesmo com a atuação de grupos ou organizações locais desencadeando experiências de desenvolvimento em diversas localidades do país, o Estado continua exercendo um papel central na construção do desenvolvimento. A ausência do Estado em iniciativas de desenvolvimento é um imenso risco de decomposição das redes de atores.

A importância do papel do Estado nacional na promoção do desenvolvimento é ainda maior nos territórios de baixo dinamismo socioeconômico. Nesses territórios, a proposta de inclusão sócio-produtiva, que enfoca a diminuição da dependência de recursos oriundos do governo federal (políticas compensatórias, FPM e previdência social), por meio do aumento da especialização e da densidade produtivas, demanda uma significativa atuação do Estado. Esses temas serão novamente abordados na parte 2 desta tese.

O capítulo 2 apresenta um histórico da evolução das teorias do desenvolvimento regional, desde as teorias neoclássicas de crescimento econômico até a chamada terceira geração de políticas de desenvolvimento regional, que apresenta a teoria do crescimento exógeno-endógeno. Disserta sobre a contribuição de diversos autores notáveis ao desenvolvimento regional, numa evolução dos conceitos e das políticas públicas utilizadas nos diferentes momentos da evolução das ciências econômicas e sociais. O mesmo é iniciado com as teorias keynesianas e neoclássicas, seguido pelas teorias do desenvolvimento endógeno (que constituem a segunda geração de políticas de desenvolvimento regional) até as referentes ao crescimento exógeno-endógeno, na terceira geração de políticas de desenvolvimento regional. Essas três gerações de políticas são observadas claramente na intervenção do governo federal no nordeste brasileiro, ao longo das décadas 1940 e 2000, como será abordado na segunda parte desta tese.

O foco central das políticas de segunda geração, em particular, está na compreensão da competitividade, não só como resultante das capacidades da empresa individual, mas, principalmente, das **capacidades do meio** (ambiente ou entorno) onde as empresas operam. Já as teorias do crescimento exógeno-endógeno consideram que a coordenação horizontal entre os atores (ênfatazada nas políticas de segunda geração) deve ser complementada pela coordenação vertical entre os níveis. Baseada no reconhecimento de que a nova orientação não necessariamente requer mais recursos, mas visa aumentar a ‘racionalidade sistêmica’ no uso dos recursos e programas existentes, a terceira geração, em síntese, supera a oposição entre as políticas de desenvolvimento exógeno e endógeno.

Outra evolução a ser destacada foi a incorporação da necessidade de cooperação também entre as instituições regulatórias e de apoio. Assim, não basta a cooperação horizontal (entre empresas), mas a coordenação entre os níveis institucionais. A formação de redes institucionais daria mais racionalidade sistêmica ao esforço, o que enfatiza a **influência do**

meio institucional (interno e externo) na capacidade competitiva dos sistemas territoriais de produção. Em síntese, dão maior enfoque ao **papel do ambiente institucional** no processo de desenvolvimento localizado e à necessidade de conexão com o meio externo (nacional e internacional), assim como de ampliação das formas de cooperação, ressaltando a importância dos nexos verticais, além dos horizontais.

Como o tema desta tese enfoca a análise da sustentabilidade do capital institucional das estratégias de desenvolvimento territorial, no capítulo 3 fez-se um breve resgate da origem do conceito de desenvolvimento sustentável, direcionando-o à sustentabilidade no território.

O conceito de desenvolvimento sustentável surge evidenciando a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento, e colocando o ser humano como o ‘foco’ do processo de desenvolvimento. Enfatiza a necessidade de um tratamento igualitário entre os povos e as formas de vida do planeta. A pobreza passa a ser vista como uma das grandes causas e como efeito dos problemas ambientais globais. A explosão demográfica, por se considerada um fator de degradação ambiental, também foi abordada nesse capítulo.

Nesse capítulo também foi discutido o conceito de território, a questão da globalização e da territorialização, a concepção do desenvolvimento, até se chegar à abordagem territorial do desenvolvimento – que incorpora, em sua essência, a sustentabilidade.

O movimento da globalização tem contribuído, cada vez mais, para que o desenvolvimento torne-se um fenômeno inerente ao local. Esse movimento, marcado por mudanças radicais nos processos produtivos, pela integração de mercados e pela importância crescente do conhecimento, das inovações tecnológicas e da informação, espalham-se em uma malha planetária e adquirem formas concretas na escala local.

Essas mudanças afetam todos os aspectos da produção, assim como importantes campos da organização social. Como resultado, a produção contemporânea do espaço é diretamente afetada pela distribuição de renda, o que acentua ainda mais a desigualdade.

O capital humano e as habilidades de um país ou região passam a determinar crescimento econômico (em longo prazo), assim como as possibilidades de transformar o crescimento em desenvolvimento. Na organização econômica, os reflexos da globalização

favorecem a emergência de atividades de serviços industriais, uma terceirização crescente na economia e a redefinição do papel das pequenas e médias empresas neste novo cenário. Soma-se a isso as novas propriedades e qualidades adquiridas pelo espaço local, produzidas em seu entorno socioeconômico: as relações de sinergia e cooperação entre os agentes públicos e privados. Intensas relações entre empresas e organizações propiciam estratégias do tipo ‘cooperar para competir’, o que facilita o desenvolvimento territorial.

Assim, pode-se afirmar que a globalização evidenciou a importância dos territórios, ao tempo em que os processos de desenvolvimento passaram a depender da capacidade de resposta desses territórios à globalização.

Nesse contexto, ganha destaque a abordagem territorial do desenvolvimento, que reconhece que a eficiência das atividades econômicas está intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. Valoriza-se, com isso, os conhecimentos, as tradições e os vínculos de confiança, mas, também, as estratégias de competição, que foram historicamente tecidas nos inúmeros territórios.

Quanto às diversas formas de capital intangível relacionadas à abordagem do desenvolvimento territorial, destaca-se o capital social e o capital institucional. A noção de capital social designa o conjunto de recursos – confiança, normas e sistemas – capazes de promover a melhor utilização dos ativos econômicos pelos indivíduos e pelas empresas, o que acaba facilitando ações coordenadas. Vista de outra perspectiva, esta noção se refere à capacidade das pessoas de estabelecerem relações de confiança, de cooperarem e de se associarem em torno de interesses comuns.

A noção de capital institucional, por sua vez, está vinculada às instituições ou organizações públicas e privadas existentes no território, bem como ao clima de relações interinstitucionais (cooperação, conflito, neutralidade). Assim como ocorre com o capital social, resulta da capacidade de cooperação e de associação em torno de interesses (e nesse caso, projetos) comuns.

Um dos ‘ingredientes’ fundamentais da abordagem do desenvolvimento territorial é a participação social, considerada um dos pressupostos da sustentabilidade do desenvolvimento. O capítulo 4 tratou do despertar à participação e do uso da abordagem participativa, a partir de

elementos como o capital social, o empoderamento, a democracia e a descentralização. A partir de uma breve análise desses aspectos no Brasil, incluindo exemplos de experiências de planejamento participativo no país, pode-se perceber que apesar das organizações públicas voltadas ao desenvolvimento regional serem historicamente marcadas pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com as experiências vividas pelos atores locais, nota-se, a partir da década de 1990, o fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas.

Também é observada uma nova realidade emergindo: a organização da sociedade civil, que empreende esforços no sentido de melhorar suas condições de vida e influir nas políticas e programas governamentais como forma de superar a injustiça e pobreza. Nesse sentido, pode-se concluir que existe uma evolução da gestão do desenvolvimento, expressadas nas formas de construção de uma nova institucionalidade, tendo como base a organização e a ação coletiva, na busca de uma verdadeira democracia.

A forma de abordagem do desenvolvimento a partir da perspectiva do local, ou seja, por meio da visão dos atores que estão mais relacionados com a problemática de cada indivíduo, possibilita a obtenção de meios de ampliação da participação da população na construção da sociedade. Nesse sentido, tomam corpo teses que pregam a emergência do território, do local, como espaço privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento, já que grande parte dos problemas que caracterizam a insustentabilidade global do atual modelo de desenvolvimento pode ser resolvida a partir da localidade, justamente por ser esta mais perceptível e mais facilmente modificada.

No processo de reconfiguração da matriz de desenvolvimento, ao mudar o foco do global ou nacional para o local, necessita-se de uma nova estrutura de poder capaz de dar respostas às necessidades básicas e de gerenciar os conflitos decorrentes das modificações que advirão. Desse modo, é clara a urgência por novos modelos de construção de políticas públicas, nas quais o governo, iniciativa privada e sociedade civil instituem em conjunto um espaço público que seja capaz de captar e refletir as várias dinâmicas estabelecidas nos mais diversos territórios.

O capítulo 5, em específico, dissertou sobre o uso de duas estratégias territoriais de desenvolvimento no Brasil: a abordagem do desenvolvimento local e os arranjos produtivos

locais, apresentando uma breve análise das vantagens e dos resultados do uso dessas abordagens por instituições públicas e privadas.

Quanto às experiências de desenvolvimento local analisadas, os resultados podem ser considerados positivos no âmbito local, porém, ainda exigem respostas mais efetivas nos outros níveis da administração pública. O processo carece de mais organização e articulação, por parte dos diversos parceiros, o que resultaria em maior rapidez nas respostas às demandas, quando essas forem sustentáveis, e na eficiência das ações de cunho local. As experiências também careceram de um esforço maior no sentido da mobilização e do envolvimento dos atores econômicos, com ênfase naqueles setores que poderiam alavancar a economia regional.

Para que ocorram mudanças, a identificação, a mobilização e o aproveitamento de recursos endógenos existentes nas localidades devem ser concomitantes à atração, à negociação e à captação de recursos exógenos como forma de potencializar a mobilização para o desenvolvimento das aglomerações produtivas.

Os mecanismos de ampliação das alternativas de criação de oportunidades de geração de trabalho e renda se transformam na melhor oportunidade de inclusão produtiva de milhões de brasileiros que não conseguiram se incorporar nos setores formais da economia. Principalmente no caso dos territórios de baixo dinamismo socioeconômico, nos quais se evidencia a necessidade de fortalecimento dos pequenos empreendimentos como alternativa de promoção da inclusão social via empreendedorismo. Em geral, as economias dos aglomerados de empreendimentos localizados nos municípios ou microrregiões de baixo dinamismo econômico são caracterizadas por: um ciclo vicioso da destruição da riqueza; um processo de deterioração nas suas relações de troca; valores baixos de seus indicadores sociais; e não sustentação do processo de crescimento no longo prazo.

Ressalta-se que o desenvolvimento local depende de um entorno político-institucional de fomento às atividades produtivas, por meio de um processo de concertação interinstitucional numa perspectiva de gestão participativa do desenvolvimento, com adequação das políticas públicas aos sistemas locais. A capacidade de gerar interações sinérgicas, por sua vez, está fortemente ligada ao contexto histórico, institucional e cultural, no qual se inserem as atividades produtivas. A cooperação entre as instituições e os atores locais é um elemento-chave na capacidade de desenvolvimento das regiões ou localidades.

Esta afirmação sustenta a hipótese (desta tese de doutorado) da importância do ‘capital institucional’ (presença e interação das instituições) na sustentabilidade do desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção como fator determinante da capacidade de resposta dos territórios.

Atualmente, diversas instituições públicas e privadas brasileiras estão utilizando o conceito de ‘Arranjos Produtivos Locais’ como norteador das suas ações. O que foi percebido é que caso se deseje alavancar o desenvolvimento socioeconômico de um determinado local, não basta apenas entender a cadeia produtiva, em toda a sua complexidade e extensão. A abordagem dos APLs envolve um referencial de análise mais amplo no sentido em que inclui aspectos relativos aos elementos institucionais e históricos que integram sistemas territoriais. Essa nova orientação privilegia a interação entre os atores – com esforços cada vez mais direcionados para novas formas de se promover o fluxo e transferência de conhecimentos entre atores.

Além disso, a promoção da cooperação multi-institucional é apontada como um requisito fundamental à efetivação dos programas e políticas destinadas aos APLs. Esses temas serão abordados na parte 2 desta tese.

PARTE 2

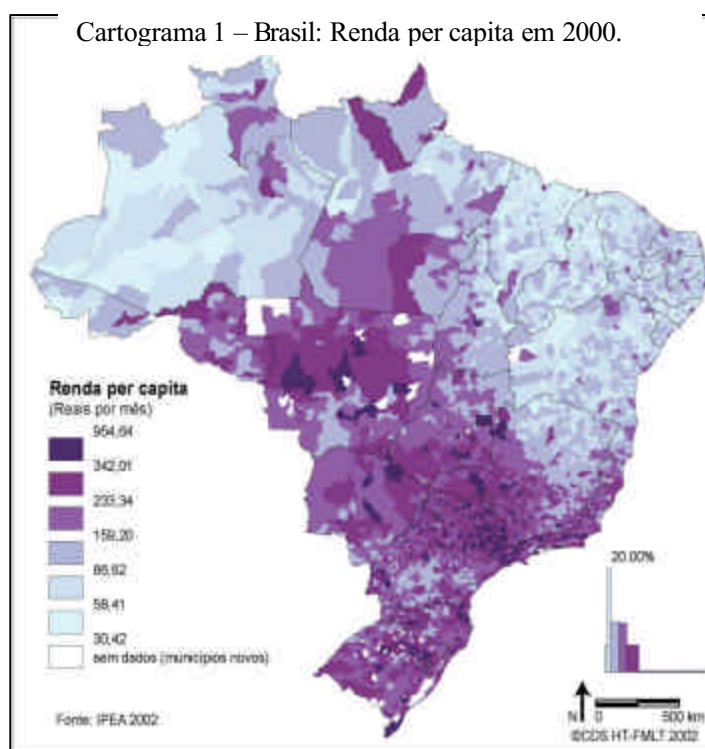
**O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SEMI-ÁRIDO
BRASILEIRO**

7 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO

7.1 AS DESIGUALDADES NO BRASIL E NO SEMI-ÁRIDO

No Brasil, torna-se cada vez mais evidente a necessidade do combate às desigualdades internas – uma trajetória ainda não revertida da história do país. Em todas as macrorregiões existem sub-regiões com elevados rendimentos relativos médios, dinâmicas e competitivas, em contraste com outras de precárias condições de vida e traços de estagnação (MI, 2003). Os menores níveis de rendimento estão associados a grande parte do sertão nordestino e ao estado do Amazonas.

O cartograma 1, que evidencia a territorialização da renda per capita no Brasil, revela claramente a existência de dois Brasis opostos (riqueza x pobreza).



Essa mesma desigualdade se repete na análise do IDH¹⁰⁴ do país em 2000, com os piores índices na região Nordeste e parte da região Norte. Os nove Estados do Nordeste, acompanhados pelo Acre, compõem a parte mais baixa do ranking dos estados.

Em 2000, o IDH do Brasil foi de 0,757 (73º no ranking mundial). Nos extremos dessa média estavam o Estado de Alagoas, como menor IDH, índice de 0,633 (quase igual a São Tomé e Príncipe) e o Distrito Federal com o maior, 0,844, igual ao da Argentina (CDS, 2003).

No ano de 2005, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil entrou pela primeira vez para o grupo de países com elevado desenvolvimento humano, com um índice de 0,800. Dentre os itens que contribuíram significativamente para a elevação do IDH está o PIB.

Mesmo com uma evolução de 0,008 no índice ante os 0,792 de 2004, o país perdeu uma posição devido ao grande salto dado pela Arábia Saudita, figurando na 70ª colocação mundial, logo abaixo da Macedônia (0,801) e acima de Dominica (0,798), entre os 177 países-membros das Nações Unidas.

Apesar do IDH compatível a países do chamado 1º mundo, o Brasil é extremamente desigual. “O país continua sendo o que tem a maior desigualdade entre ricos e pobres” (CASTELAR, 2007). Os indicadores das áreas de saúde e educação são dramáticos, principalmente as taxas de mortalidade infantil e alfabetização, nas quais o Brasil está atrasado em relação a outros países latino-americanos. Territorialmente, esses baixos indicadores estão localizados, principalmente, nas regiões Nordeste e Norte.

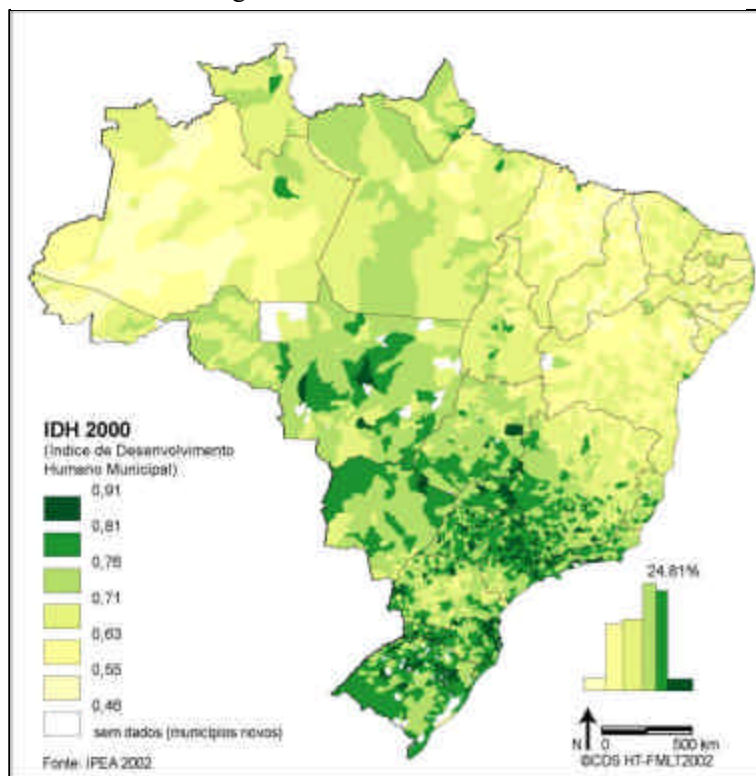
O Estado Nordestino com maior IDH em 2000 era o Ceará (0,699), com índice igual ao da Argélia (CDS, 2003).

Observando os cartogramas 1 e 2, verifica-se que a maior parte dos municípios nordestinos apresenta valores de renda per capita abaixo de R\$ 60,00 por mês¹⁰⁵; bem como IDH menor que 0,55.

¹⁰⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador que mede a qualidade de vida das populações segundo três dimensões: educação, saúde e renda. Varia de 0 a 1.

Também se percebe claramente o eixo da expansão dos melhores índices de renda em direção aos Estados da Amazônia Legal.

Cartograma 2 – Brasil: IDH em 2000.



De acordo com estudo do CDS (2003, p. 10), “a melhora deste indicador estaria associada à substituição de áreas florestadas sem uso agrícola por novas áreas incorporadas ao *agrobusiness* e à produção da soja para exportação, sobretudo no Mato Grosso e no Pará”. Soma-se a isso as altas taxas de analfabetismo no Nordeste, onde grande parte da região ainda possuía, em 2000, mais de 50% de analfabetos e, em alguns casos, mais de 60% (Ibid).

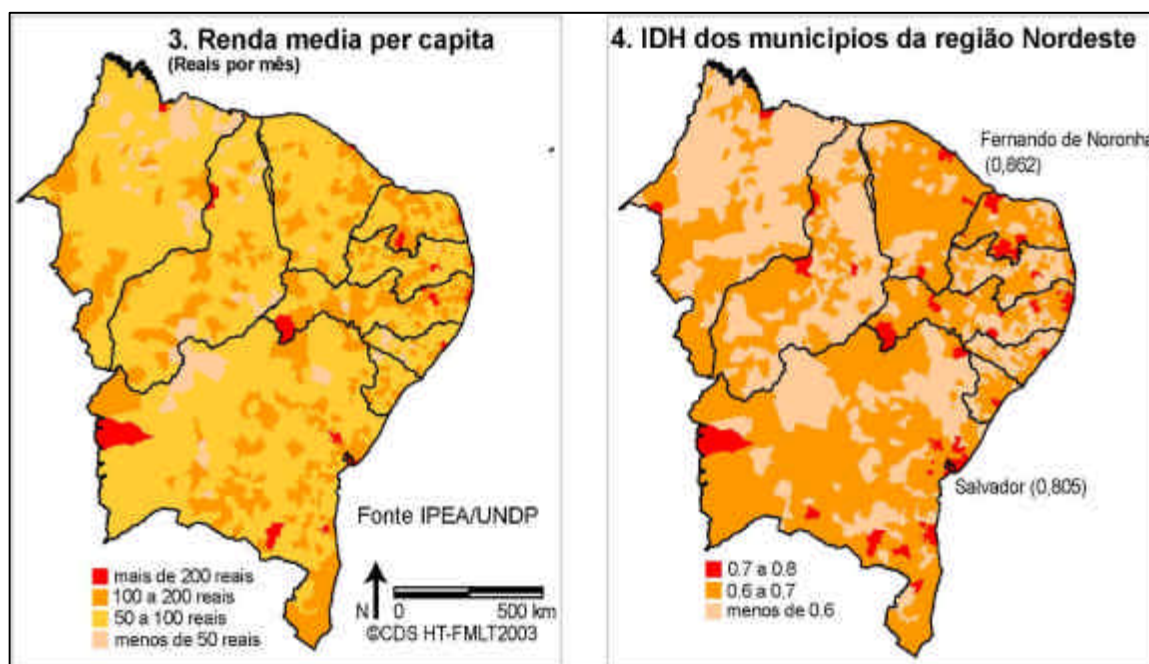
Intra-regionalmente, o Nordeste¹⁰⁶ também possui grandes disparidades nos planos econômico e social. Uma delas é a densidade populacional concentrada no litoral, em oposição ao interior pouco povoado.

¹⁰⁵ Para efeito da tese 1,7 reais brasileiros corresponde a um dólar americano.

¹⁰⁶ A Região Nordeste, constituída por nove Estados – Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, abrange cerca de um quinto da superfície total do

O IDH também evidencia as disparidades internas no Nordeste. Os Estados de Alagoas, Piauí e Maranhão se destacam por possuírem grande extensão da sua área total ocupada por municípios com IDH abaixo de 0,6. Já o Ceará e a Bahia apresentam um maior número de municipalidades com condições de vida mais aceitáveis (entre 0,6 e 0,7).

Cartogramas 3 e 4 – Nordeste: Renda per capita e IDH em 2000.



O semi-árido brasileiro, em específico, possui um dos maiores bolsões de pobreza do hemisfério ocidental.

A região semi-árida¹⁰⁷, antes conhecida como Polígono da Seca¹⁰⁸, apresenta clima quente e seco, regime hídrico reduzido (as precipitações ficam em torno de 500 mm) com

Brasil (aproximadamente 1,3 milhão de Km²). Em 2000, o número de habitantes era próximo de 47 milhões, cerca de 30% da população total do país (MEDEIROS e OLIVEIRA, 2004).

¹⁰⁷ De acordo com sua nova delimitação (Portaria nº 89, de 16 de março de 2005), a área classificada oficialmente como semi-árido possui 969.589,4 km² e 1.133 municípios. Abrange todos os estados da Região Nordeste (exceto o Maranhão) e a região setentrional do estado de Minas Gerais (com 85 municípios). O norte do Espírito Santo não é mais considerado como integrante do semi-árido por não reunir condições fisiográficas e ecológicas que o enquadrem nesse domínio (MI, 2005).

¹⁰⁸ Segundo Ivan Rocha (1999), o conceito do Polígono das Secas serviu para delimitar a atuação do Banco do Nordeste do Brasil (criado em 1952) e da Sudene (criada em 1959) – neste caso, incluindo

irregular distribuição durante o ano, alto índice de evaporação e salinidade, e rios temporários. Como consequência, as secas são periódicas.



Figura 2 – Novo semi-árido oficial.
Fonte: MI, 2005.

Dentre os seus grandes problemas sociais e econômicos, têm-se: pobreza, elevadas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, subnutrição, baixos salários, elevada concentração de renda e de terra¹⁰⁹. Na zona rural, a situação torna-se ainda mais crítica para a grande maioria da população pela precariedade dos serviços de saúde, saneamento básico e educação. Soma-se a isso a tentativa de convivência com a problemática da seca e da fome.

Para Oliveira (1977), a região Nordeste é resultante de uma longa formação histórica, que fundiu as características geográfico-ecológicas a um processo chamado de ‘cultural’: uma forma de reprodução da produção material e uma forma da dominação tradicional ou de classes.

parte do estado de Minas Gerais. Também existiram outras divisões territoriais, visando delimitar a área de atuação, bem como a organização espacial para implementação de outros programas federais, tais como: a Codevasf – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (1948), o Projeto Sertanejo (1976) e o Polonordeste (1975).

¹⁰⁹ A concentração da terra no nosso país é muito elevada. Dados de 1980 demonstram que 5% das maiores fazendas ocupam 70% do território nacional, enquanto 50% das fazendas menores não chegam a ultrapassar os 2% de todas as terras agrícolas (MEDEIROS e OLIVEIRA, 2004).

A solidificação desse modo de vida e produção permitiu a caracterização de uma sociedade baseada na luta pela sobrevivência em um espaço adverso. O referido autor ressalta que “[...] tal economia extensiva não podia dar lugar senão a uma estrutura social pobre” (OLIVEIRA, 1977, p. 46). A pobreza, a dependência e o meio ambiente adverso levam a um processo contínuo de exclusão do Sertão da lógica de desenvolvimento do país e à criação de mecanismos compensatórios, como alternativa de sobrevivência (CHACON, 2007).

Ao comparar o Nordeste com as demais partes do Brasil (ver tabela 6), várias das quais já têm patamares de desenvolvimento humano compatíveis com os países desenvolvidos, o atraso se torna ainda mais gritante.

Tabela 6 – Brasil e Regiões: Alguns indicadores econômicos e sociais

	Fecundidade	Esperança de vida	Mortalidade infantil	PIB per capita
<i>Brasil</i>	2,33	68,4	34,8	-
Norte	3,14	68,2	32,7	2603
Nordeste	2,59	65,5	52,8	3347
Sudeste	2,10	69,4	25,7	7706
Sul	2,16	70,8	22,8	6611
Centro-Oeste	2,15	69,1	26,1	5681

Fonte: CDS (2003, p. 7). Grifo nosso.

Como alternativa ao quadro apresentado, ainda se vê o êxodo rural¹¹⁰ e o conseqüente inchaço das cidades (médias e grandes), que não apresentam condições de suporte do fluxo migratório. O reflexo se dá em cadeia: desemprego, falta de moradia, degradação ambiental, miséria, marginalidade, violência. Em resumo, a população não alcança o objetivo esperado – a busca de uma melhor condição de vida – e, muitas vezes, não encontra possibilidades de retorno ao campo.

Mesmo assim, em termos populacionais, o sertão nordestino possui o maior adensamento populacional em região de semi-árido do mundo: quase 18 milhões de habitantes, cerca de 20 hab./km² (FALCÃO e OLIVEIRA, 2004).

A ausência (ou a pouca existência) de medidas preventivas de convivência com a seca ainda expulsa o homem do campo. Além disso, o reduzido conhecimento sobre as

¹¹⁰ Em 1960, cerca de 60% da população brasileira vivia na zona rural; atualmente, 80% da população brasileira vive nas cidades. Segundo projeções, esse índice deve chegar a 88% em 2025 (FERREIRA, 2000, p. 206).

potencialidades da região, somado ao preconceito e desinformação sobre a realidade sertaneja do nordeste brasileiro, faz com que boa parte da opinião pública e até mesmo os seus habitantes acreditem na inviabilidade socioeconômica e ambiental do semiárido. No entanto, ressalta-se que, nas últimas décadas, diversas instituições (ONGs, Universidades e Associações) têm direcionado esforços para a melhoria da qualidade de vida da população.

A tentativa de redução das profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais deve ser o principal foco de uma política de desenvolvimento regional.

Percebe-se, em diversos países, no final do século XX, uma mudança nas estratégias das políticas nacionais de desenvolvimento regional, que não lidam mais apenas e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte, consideradas anteriormente como ‘empreendimentos motores do crescimento’. A atenção se voltou às forças endógenas do sistema regional e ao seu tecido sociocultural, bem como a processos de desenvolvimento de ‘baixo para cima’.

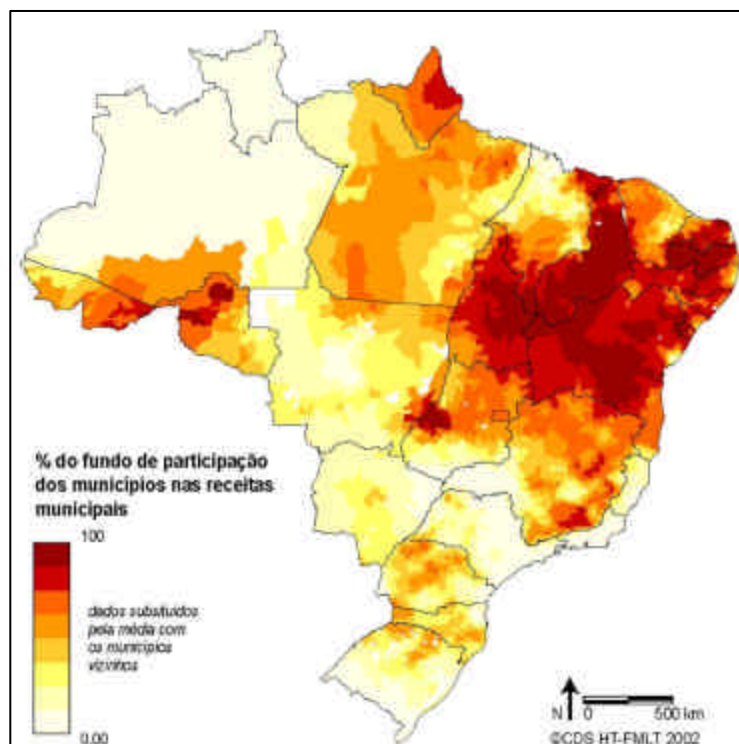
Embasadas em experimentos localizados bem-sucedidos (como nos casos clássicos dos distritos industriais italianos ou do Vale do Silício californiano), “as políticas de desenvolvimento no cenário da globalização passaram a assumir uma expressão regional explícita, atestando a importância das forças sociais em interação nas regiões como elemento-chave das estratégias preconizadas” (MI, 2003, p. 9).

Assim, valoriza-se a dimensão regional e as respectivas políticas a ela dirigida. Nesta visão de desenvolvimento, as grandes corporações e pequenas e médias firmas passam a se beneficiar da flexibilidade de organização produtiva e da mobilidade locacional, a partir das potencialidades regionais e dos meios socioculturais.

A desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorre, em muitos casos, da ausência e/ou estagnação das atividades econômicas. Um indicativo interessante para evidenciar a estagnação econômica dos municípios brasileiros é a dependência ao Fundo de Participação Municipal (FPM). Muitos municípios brasileiros dependem das transferências federais como única fonte de receitas. Observando o cartograma 5, elaborado pelo CDS, “é

possível identificar inúmeros municípios brasileiros dependentes das transferências federais como única fonte de receitas para garantir a sua própria existência” (CDS, 2003, p. 7).

Cartograma 5 – Brasil: % do FPM nas receitas municipais.



Essa dependência é maior nos municípios da região Nordeste (com exceção do nordeste do Ceará e noroeste do Maranhão). No Piauí, na Bahia e na Paraíba, em diversos municípios, essas transferências é a fonte exclusiva de financiamento, atingindo até a totalidade (100%) das receitas municipais (CDS, 2003).

Em síntese, as regiões de baixo crescimento e baixa renda no Brasil se concentram nas regiões Norte e Nordeste (ver cartograma 6). Essas áreas apresentam um quadro em que convergem baixos indicadores de renda aliados ao pouco dinamismo de sua base produtiva, o que resulta em espaços problemáticos no que se refere aos desequilíbrios inter e intrarregionais.

Cartograma 6 – Microrregiões de baixo rendimento e média e baixa variação do PIB
(Renda domiciliar por hab. x Taxa de crescimento do PIB 1998/1990)



Fonte: MI (2003, p.43).

Nesses casos, torna-se essencial a atuação territorial integrada, baseada numa maior articulação entre governos federal (especialmente os ministérios que trabalham com a questão da pobreza), estadual e municipal.

A redução das desigualdades socioeconômicas passa pela criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas e a conseqüente inserção digna da população no mercado de trabalho. Isso implica políticas que tenham como base a estruturação de iniciativas territoriais inovadoras, integradas às diversas forças sociais e políticas das regiões.

O que se tornou evidente é que a capacidade de organização coletiva das populações, juntamente com a sua criatividade, pode promover a inclusão social e econômica, ao explorar nichos de inserção sustentada nos mercados. No Brasil, já existem exemplos dessa envergadura, como o caso do Seridó Norte-Rio-grandense: “A partir do estímulo à habilidade da mão-de-obra local para fabricar bonés, produtos alimentares e produtos cerâmicos, foi possível alterar sensivelmente o quadro socioeconômico negativo antes existente, gerando-se emprego e renda para a população de seu principal centro urbano” (MI, 2003, p. 10).

7.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE

Analisar políticas públicas de desenvolvimento no Nordeste implica entender o papel do Estado em contextos econômicos e políticos específicos, “marcados pelo posicionamento ora estatizante ora liberalizante” (LIMA, 2002, p. 176).

A intervenção do poder central, numa estratégia de desenvolvimento regional, teve início efetivo no Nordeste com a fundação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952. Com a missão de viabilizar o desenvolvimento socioeconômico da região, o BNB, em sua concepção original, teria papel semelhante ao do BNDES, inclusive para viabilizar investimentos de risco.

Conforme o MI (2005), a solução hidráulica, posta em prática no Nordeste depois da grande seca de 1877–1879 até meados do século XX, caracterizou-se pela construção de açudes e por um discurso político especificamente favorável à irrigação. Na primeira metade do século XX, foi criada a instituição que realizou os primeiros estudos sobre o Nordeste: a Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS), em 1909, passada à condição de autarquia em janeiro de 1945, sob o nome de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS¹¹¹). A criação do DNOCS é emblemática do perfil de atuação do Estado neste período. Os avanços conseguidos pela irrigação até os anos 1960, contudo, não foram expressivos. Até então, as ações da União no Nordeste limitavam-se a obras de infra-estrutura hídrica, assim como ações emergenciais, assistencialistas e dispersas, implementadas pela IOCS.

¹¹¹ De acordo com Rocha Neto (1999), o DNOCS atua desde 1909 com diversos nomes e atribuições ao longo de sua história, sendo a mais antiga instituição federal com atuação no Nordeste e o primeiro órgão criado com a missão de enfrentar a problemática do semi-árido. Realizou importantes obras de engenharia, dotando a região de uma significativa infra-estrutura de açudes, sistemas de abastecimento de água, rodovias, usinas hidroelétricas, linhas de transmissão de energia elétrica, irrigação e estações de piscicultura. Contribuiu para a introdução de perfurações de poços de grande profundidade, difusão da tecnologia de barragens de terra com aplicação em mais de mil obras e implantação do primeiro laboratório de solos da América Latina, além da introdução da tecnologia de hipofissão (hoje utilizada em todo o mundo). No governo Collor, seu contingente de pessoal foi reduzido a 40% do efetivo anterior.

Posteriormente, em 1948, tem-se a inauguração da CHESF (Companhia Hidroelétrica do São Francisco) e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf).

Em 1967, o governo federal publica o documento oficial, de autoria de Celso Furtado, intitulado ‘Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste’. Esse documento, que passou a ser conhecido como Relatório do GTDN¹¹², tinha como objetivo subsidiar teoricamente a intervenção planejada na região, que culminou com a criação da Sudene, em 1959. O estudo, que engloba algumas das principais teses estruturalistas então utilizadas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), preconizava a superação da elevada desigualdade entre as regiões brasileiras por meio de ações a serem deflagradas pelo Estado nacional desenvolvimentista. Dentre essas ações, destaca-se a maciça industrialização do Nordeste, articulada à reorganização da agricultura na faixa úmida da região – onde seriam produzidos os alimentos para suportar a expansão do parque industrial dos principais centros urbanos. O estudo também incorpora, com grande enfoque, a problemática do Semiárido, visto, na época, como uma área-problema do País.

Para Furtado (1959, p. 30), “O sistema econômico que existe na região semi-árida do Nordeste constitui um dos casos mais flagrantes de divórcio entre o homem e o meio, entre o sistema de vida da população e as características mesológicas e ecológicas da região”. Com uma visão legítima do estruturalismo cepalino, quando do surgimento das teorias do subdesenvolvimento, Furtado (1967, p. 70) afirmava: “não há como escapar à conclusão de que toda e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca”. Assim, seria indispensável

[...] fundar a economia do semi-árido em bases principalmente monetárias. Desde que se retenha uma área para produção de alimentos, também esta deverá ser organizada em bases monetárias. É de toda conveniência tornar o abastecimento independente, no âmbito da fazenda, do regime irregular de chuvas (Ibid, 1967, p. 75).

¹¹² O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) foi criado em 1956, no início do mandato de Juscelino Kubitschek. Celso Furtado assumiu a chefia desse grupo em 1958, cumulativamente com a direção no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O GTDN produziu alguns estudos setoriais, mas coube a Celso Furtado a elaboração de ‘Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste’ (VIDAL, 2001).

Para o autor citado, “[...] se se aumenta a faixa monetária, consegue-se automaticamente que os efeitos da crise de produção provocada pelas secas não se concentrem nos grupos de população economicamente mais fracos” (FURTADO, 1967, p. 72). Nessa lógica, a redução da faixa da agricultura de autoconsumo, seguida do alargamento da faixa da produção vinculada aos mercados, deveria garantir aos trabalhadores rurais uma renda monetária mais estável. Clama-se, então, para a necessidade de reorganização da economia do Semi-árido, por meio da sua reestruturação produtiva – baseada no aumento da produtividade e na integração aos mercados das atividades econômicas com maior adaptação às condições ecológicas da região. Assim, não seriam necessários maciços investimentos tecnológicos, nem uma industrialização absorvedora de grande número de mão-de-obra.

No entanto, como essa proposta implicava na utilização intensiva e racional dos recursos naturais disponíveis e não da mão-de-obra excedente na região, a racionalização dessa economia obrigaria o deslocamento do excedente demográfico relativo. O plano de ação sugeria, então, o deslocamento da fronteira agrícola nordestina em direção às terras úmidas do Maranhão, não-sujeitas ao fenômeno das secas, onde seriam produzidos alimentos para o mercado, principalmente o nordestino. Para Vidal (2001), trata-se de uma proposta de colonização em bases capitalistas.

Na lógica do GTDN, o alto contingente populacional que vivia no meio rural configurava-se num entrave ao crescimento econômico da região. Por viverem de atividades não geradoras de renda, em um modelo atrasado de produção, não participavam como consumidores no novo modelo econômico que estava sendo forjado, baseado na industrialização. Essa visão do desenvolvimento regional promoveu um intenso movimento migratório, especialmente para a região amazônica, impulsionado pelo Programa de Integração Nacional (PIN) (BURSZTYN, 1984).

A partir dos anos 1970, a intervenção estatal na faixa semi-árida foi marcada pela sucessão de diversos programas e projetos, associados, em parte, às idéias de Furtado.

Bursztyn (1984) descreve a intervenção estatal no Semi-árido a partir da idéia de ‘combate à seca’, que perdurou durante décadas. O referido autor faz um histórico das políticas públicas para o Nordeste, com foco na evolução das relações entre o poder central e o poder local. Para ele, a ação do Estado sempre foi pautada pelo autoritarismo – primeiro

marcado pela omissão e depois pela imposição. Até a década de 1960, não houve planejamento nem coordenação entre ações, que eram controladas pelo poder central e exercidas por diferentes órgãos, e se limitavam a respostas setoriais aos problemas que surgiam e a ações assistenciais. Entre 1960 e 1970, com a criação da Sudene, novas ações programadas passaram a acompanhar as ações assistenciais. A partir de 1970, as ações passam a ser novamente controladas pelo poder central e implementadas pela Sudene e por diversos organismos federais (BURSZTYN, 1984).

Dentro do posicionamento estatizante¹¹³, típico da primeira geração de políticas de desenvolvimento regional (como visto no capítulo 2), tem-se o programa de industrialização regional dos anos 1960-70 que teve na Sudene¹¹⁴ seu órgão gestor. A instituição atuava no sentido de ‘modernizar’ a região e integrá-la à economia nacional, usando como principal estratégia a atração de indústrias. Os resultados foram distintos nos diversos estados da região.

Industrialização significava desenvolvimento; uma alternativa de redução das desigualdades regionais, através da criação de empregos e ampliação do mercado consumidor, já que a agricultura na região era inviabilizada pela seca e pela concentração de terras. Assim, a indústria aparecia como elemento de dinamização econômica regional. Dois elementos eram estratégicos na atração das indústrias/empresas: incentivos fiscais e mão-de-obra barata. Desencadeou-se, assim, o processo de instalação de numerosas filiais de empresas do Sul e Sudeste do país, implantação de empresas estatais, siderúrgicas e petroquímicas. Houve repercussão também no crescimento de empresas locais, principalmente dos setores tradicionais (como têxteis e de alimentação) (LIMA, 2002).

¹¹³ Para maiores informações sobre a natureza da intervenção estatal no Nordeste antes da criação da Sudene, ver Oliveira (1993, p. 50-56, 93-96).

¹¹⁴ A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi criada em 1959, num modelo geral que foi adotado para promover o desenvolvimento de outras regiões – Sudam, Sudesul, Sudeco e Serse – Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, do Sul, Centro-Oeste e Sudeste, respectivamente. Entre suas principais funções, estão a supervisão, coordenação, planejamento e controle da execução de projetos de desenvolvimento regional. Extremamente importante como órgão de planejamento regional, “foi esvaziada ao longo do tempo, e teve seu papel prejudicado pelas intervenções das autoridades para atendimento de interesses políticos alheios ao desenvolvimento regional” (ROCHA NETO, 1999, p. 472). A Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001, extinguiu a Sudene. A instituição foi recriada em 2007, pela Lei Complementar nº 125/2007, de 5 de janeiro de 2007.

A estratégia industrial foi centrada no conceito de pólos e complexos agroindustriais integrados (na lógica da teoria do Desenvolvimento Polarizado, abordada no item 2.1.2 desta tese), que impulsionou na região uma indústria moderna baseada no uso intensivo de capital, proveniente de outras regiões. Esses pólos se localizaram principalmente nas regiões metropolitanas e em algumas capitais. Os empreendimentos se caracterizavam pelo grande porte, concentrados na produção de bens intermediários, voltada basicamente para o atendimento das demandas nacionais (MUELLER, 1995).

A partir de 1974, os fundos de desenvolvimento regional para o Nordeste foram agrupados no Finor, sob administração da Sudene e do BNB. Esses recursos foram usados na modernização industrial, destacando-se os seguintes setores: vestuários, calçados e artefatos de tecidos; papel e papeão; mecânica; metalurgia; material elétrico e de comunicações; minerais não metálicos e química e petroquímica (ROCHA NETO, 1999). No entanto, a geração de empregos não alcançou os níveis esperados – devido ao padrão tecnológico da maioria das indústrias instaladas – e a industrialização implementada não provocou o desenvolvimento social desejado.

Para Oliveira (2004), a Sudene cometeu um equívoco ao estimular uma industrialização que começava pela produção de bens-salários. Numa economia pobre, caracterizada por baixos salários, “tentar a industrialização regional dentro de um conjunto nacional que avançava também rapidamente baixando os custos e os preços dos bens-salários, isto é, aumentando a produtividade do trabalho, deveria dar num processo de fôlego curto, como de fato ocorreu” (Ibid, p. 34).

Os anos de 1980 foram marcados por sucessivas crises econômicas que impulsionaram o fechamento de grande parte das unidades industriais. No final desta década, viu-se o início do processo de reestruturação industrial, no atendimento às exigências colocadas pela abertura econômica do país. Soma-se a isso a mudança progressiva do papel do Estado, que passa a reduzir sua intervenção na economia e deixa de atuar como órgão planejador do desenvolvimento – processo iniciado em 1990, sintonizado à ideologia neoliberal.

A mudança da postura do Estado resultou em privatizações de empresas e na desorganização e desnacionalização de diversos setores industriais. “Nesse quadro, inserem-se políticas de estados nordestinos, explorando particularidades da região, como o baixo preço e

a abundância da mão-de-obra (embora desqualificada e pouco escolarizada)”, incentivos fiscais, disponibilização de infra-estrutura (LIMA, 2002, p. 177). Os incentivos, em alguns casos, vão além do fornecimento de infra-estrutura básica (água, saneamento, energia e telefone), incluindo terrenos, construções de galpões industriais e renúncia fiscal. A chamada ‘guerra fiscal’, nos últimos anos, resultou na abertura – e, em alguns casos, na transferência – de unidades industriais no interior da região Nordeste.

Um dos aspectos mais relevantes da economia nordestina no período 1970-1990 foi o seu melhor desempenho¹¹⁵ relativo quando comparado com a totalidade do País. Isso demonstrou que o Nordeste possui fontes de dinamismo que lhe são peculiares, apesar da dependência da sua economia em relação às localidades mais dinâmicas do País (ROCHA NETO, 1999).

Após três décadas de implementação do programa de industrialização do Nordeste com recursos do Finor, observa-se uma modificação no perfil industrial da região: diminuição na participação dos bens semiduráveis no valor da transformação industrial e, ao mesmo tempo, ampliação da contribuição dos bens intermediários. A partir de 1970, tem-se a redução na participação da agropecuária, tanto para o crescimento do PIB quanto na geração de emprego, ao tempo em que se observa um aumento da participação do setor de serviços e um crescimento muito lento do setor industrial. Na composição do PIB regional em 1990, a agricultura representava 14,4%, a indústria, 28,2%, e o setor de serviços contribuía com 57,2% (Ibid).

Em relação à agricultura, a partir dos anos 1970, observa-se uma mudança no perfil da produção: redução das áreas cultivadas com as culturas tradicionais sertanejas (mandioca, sisal, algodão) e ampliação de culturas não tradicionais¹¹⁶, principalmente frutas. Destaca-se o cultivo de mamão, manga e uva, nas áreas irrigadas do São Francisco; e de café e soja, no Agreste e nos cerrados, respectivamente.

¹¹⁵ Segundo Rocha Neto (1999), em termos globais, a variação do PIB do Nordeste no período 1960-1990 cresceu em média 5,4% ao ano, destacando-se a indústria, com 5,9%, e o setor de serviços, com 7,2%. Na indústria, enquanto os produtos manufaturados e semi-manufaturados participavam com 29,5% das exportações em 1975, dez anos depois este percentual subiu para 66,4%.

¹¹⁶ Nos anos 1970, esses produtos representavam 3% do valor da produção agrícola nordestina. No final dos anos 1980, 13,5% (MORAES, 2002, p. 61).

No entanto, nas últimas décadas, este desempenho foi particularmente afetado por uma série de fatores negativos: a ocorrência recente de secas sucessivas, a erradicação da cultura do algodão em toda a zona semi-árida, a crise do setor açucareiro regional e a redução das possibilidades de migração extra-regional. No entanto, apesar desses fatores de crise, a agricultura ainda é a atividade principal e a maior fonte de ocupação e renda da região.

Na configuração produtiva do início da década de 2000, o Nordeste possui algumas áreas dinâmicas de modernização intensa, tais como: Complexo Petroquímico de Camaçari, Complexo Minerometalúrgico de Carajás, Pólo Têxtil de Confecções de Fortaleza, Pólo Agroindustrial de Petrolina-Juazeiro (agricultura irrigada/Rio São Francisco), Pólo de Fruticultura do Rio Grande do Norte (agricultura irrigada/Vale do Açu) e diversos pólos turísticos litorâneos. Também possui áreas de moderna agricultura de grãos, na região que se estende dos cerrados baianos ao sul do Maranhão e ao sul/sudoeste do Piauí. Assim como as áreas industriais, os pólos agrícolas estão voltados à economia extra-regional e internacional, principalmente no caso da soja. Segundo Moraes (2002, p. 62), “esses pólos são verdadeiros enclaves¹¹⁷ na região”. Surgem novos arranjos territoriais a partir da convivência de áreas de modernização intensa com áreas não modernizadas. Esses novos pólos dinâmicos, a partir da exploração de vantagens comparativas, vêm tentando ocupar os chamados ‘nichos de mercado’ (nacionais e internacionais).

Estudos da Sudene revelam que o crescimento econômico do Nordeste em 1997 foi quase duas vezes maior que o do Brasil (3%), sendo o quarto ano consecutivo de índice de crescimento regional superior ao do país. A renda per capita cresceu 4,7% no mesmo ano; enquanto que a do Brasil cresceu apenas 1,8%. No entanto, a região ainda apresenta os piores indicadores sociais do país (MORAES, 2002).

Quanto à participação do Nordeste nas exportações brasileiras, ao comparar os dados do início da década de 1990 e de 2001, vê-se que a mesma caiu de mais de 20% para menos de 7%. Isso evidencia que a região possui “pequeníssima inserção em mercados de maior valor agregado, embora possua potencial em algumas áreas da cadeia do conhecimento” (SICSÚ, 2004, p. 121).

¹¹⁷ O conceito de enclaves encontra-se no item 2.1.2 desta tese.

A partir de 2004, verifica-se no Nordeste um novo surto de crescimento econômico, impulsionado pela implantação de corredores como a Transnordestina e a Hidrovia do São Francisco.

Apesar da intervenção marcante do Estado, a partir da década de 1970, a descontinuidade tem sido a marca das políticas nacionais, programas e instituições de atuação na região. Além disso, a partir de 1970, a orientação das políticas regionais foi modificada: “as agências formuladoras passaram a exercer papéis operacionais do PIN (Plano de Integração Nacional) no Nordeste, basicamente voltado para irrigação, e do Proterra (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste), ambos com recursos provenientes de incentivos fiscais” e com ênfase na agricultura¹¹⁸ (ROCHA NETO, 1999, p. 471).

No Semi-árido nordestino, em específico, verifica-se também, nas últimas décadas, a elaboração e implantação de sucessivos programas e instrumentos governamentais visando ao combate aos efeitos das secas. “Em grande medida, a ação governamental para a região tem sido pautada a partir financiamentos de organismos multilaterais internacionais (BID e BIRD), o que contribuiu para o aumento da dívida externa brasileira” (CDS, 2003, p. 1).

Apesar do número de programas e instrumentos, “a seca segue provocando flagelo e aumentando a vulnerabilidade econômica e social da população sertaneja; o diferencial de nível de bem-estar na região, relativamente ao Sul e Centro-Sul do País segue aumentando; o êxodo rural continua levando agricultores empobrecidos para as cidades, onde são acolhidos em condições precárias” (Ibid., p. 1). O que se questiona é a efetividade dessas intervenções.

Como ressalta Bursztyn (2002, p. 6):

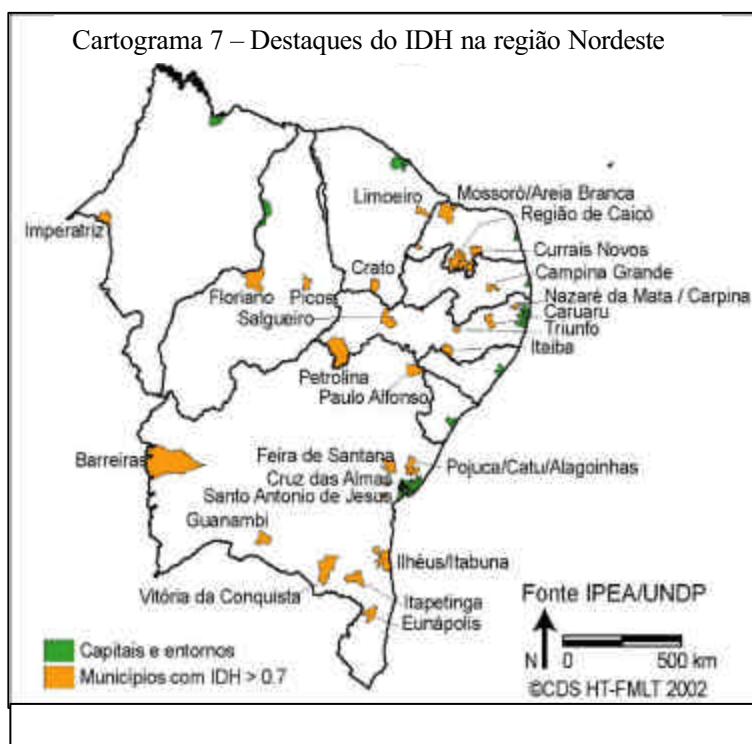
Já se passaram cerca de 125 anos, desde que D. Pedro II prometeu que venderia até a última jóia da coroa para assegurar que um flagelo como o

¹¹⁸ Na década de 1970, também surgiram outros programas focados na agricultura, destacando-se: 1) em 1974, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (PoloNordeste), para as áreas úmidas, que visava à criação de pólos rurais de desenvolvimento, em bases capitalistas, com o propósito de produzir alimentos e atenuar o fluxo migratório para São Paulo; 2) em 1976, o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), com o objetivo de tornar a produção do semi-árido mais resistente às condições climáticas; 3) também em 1974, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste. De acordo com Rocha Neto (1999), esses Programas pouco contribuíram para a transformação do Nordeste.

provocado pela grande seca dos anos 1877-1879 jamais se repetiria. Estamos a quase um século da criação da inspetoria que daria lugar ao Dnocs e umas seis décadas da constituição da companhia do Vale do São Francisco. Muito se gastou em estudos, na construção de açudes e na implementação de grandes projetos de irrigação. E a seca segue como o grande vetor que move a política no semi-árido...

Também se verifica a falta de sintonia entre diferentes agentes promotores e operadores de políticas públicas. Como consequência, tem-se a duplicação e a falta de sinergia dos gastos públicos. No entanto, existem experiências exitosas implementadas na região, com baixo custo e grande impacto social e econômico. Trata-se do aproveitamento de oportunidades e vantagens comparativas de certas localidades. Esses casos evidenciam que a solução não passa por medidas genéricas ou fórmulas universais. A produção de confecções de Toritama/Santa Cruz do Capibaribe, no Agreste Pernambucano, é um exemplo. O que se torna evidente é que capacidade de organização coletiva das populações, juntamente com a sua criatividade, pode promover a inclusão social e econômica ao explorar nichos de inserção sustentada nos mercados.

Como resultado, percebe-se que alguns poucos municípios do Semi-árido se destacam por possuírem um IDH superior a 0,7. Esses destaques se encontram polvilhados no território, assemelhando-se a enclaves na região (ver cartograma 7). No entanto, não se observa nenhum desses municípios nos estados de Alagoas e Sergipe.



Um levantamento realizado pelo CDS (Centro de Desenvolvimento Sustentável), da Universidade de Brasília, em 2003, comparou a evolução do IDH dos municípios do semi-árido entre 1970 e 2000, no qual se percebeu que poucos possuem IDH superior a 0,7. Aprofundando mais a análise, por trás de cada um dos municípios que se destacam no semi-árido nordestino pelo IDH mais elevado, existe uma atividade produtiva significativa, conforme evidencia a tabela 7.

Tabela 7 – Evolução do IDH: Municípios, com suas atividades econômicas, que se destacam no Semi-árido.

Municípios	Atividade econômica	1970	1980	1991	2000
Açu/RN	<i>Fruticultura irrigada</i>	0,260	0,411	0,474	0,677
Juazeiro/CE	<i>Ourivesaria Metalurgia</i>	0,275	0,374	0,430	0,697
Barbalha/CE	<i>Metalurgia</i>	0,298	0,439	0,458	0,687
Crato/CE	<i>Metalurgia</i>	0,290	0,465	0,551	0,716
Morada Nova/CE	<i>Móveis</i>	0,256	0,346	0,431	0,670
Picos/PI	<i>Mel</i>	0,253	0,368	0,493	0,703
Patos/PB	<i>Calçados</i>	0,354	0,474	0,534	0,678
Santa Cruz do Capibaribe/PE	<i>Confecções (Sulanca)</i>	0,309	0,498	0,586	0,698
Petrolina/PE	<i>Fruticultura irrigada</i>	0,370	0,549	0,600	0,748
Juazeiro/BA	<i>Fruticultura irrigada</i>	0,394	0,520	0,522	0,685
Barreiras/BA	<i>Cereais</i>	0,307	0,550	0,622	0,723

Fonte: Adaptado do estudo do CDS (2003).

O estudo elaborado pelo CDS (2003) evidenciou que, embora a situação atual do Semi-Árido revele que a região apresenta, como um todo, um quadro de pobreza e atraso econômico, “há notáveis casos de sucesso, resultantes de iniciativas que apresentam uma fisionomia particular em cada localidade. É uma comprovação da tese de que mais vale o fomento a vocações específicas do que a busca de fórmulas genéricas” (Ibid, p. 22).

No entanto, faz-se mister ressaltar que a base produtiva da região está concentrada na pequena empresa, assim como que “a região apresenta deficiências estruturais para consolidar parcerias estratégicas, partindo, por exemplo, de uma estreita massa crítica de recursos humanos, principalmente nas empresas” (SICSÚ e LIMA, 2001, p.38).

Nesse contexto, é fundamental que a região “supere sua lógica de crescimento alicerçada na produção e na exportação de produtos de baixa intensidade tecnológica, onde a

importação extra-regional ainda se concentra em produtos de alta intensidade tecnológica” (SICSÚ e LIMA, 2001, p.23).

Daí, mais uma vez, enfatiza-se a necessidade, também destacada pelos referidos autores, da participação do Estado como o indutor desse processo de transformação, via inovação. O caminho pode ser delineado por meio de parcerias entre as universidades e os centros de pesquisas, para atuar junto aos grupos de empresas de um mesmo setor. A criação de centros de pesquisa, inovação e difusão, bem como o apoio aos parques de ciência e às incubadoras no entorno de centros de pesquisa ou universidades são ações que implicam diretamente na consolidação de arranjos e cadeias produtivas.

7.3 INICIATIVAS MINISTERIAIS EM CURSO VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SEMI-ÁRIDO

Uma das vertentes da estratégia de atuação do Governo Federal para o desenvolvimento do País consiste na adoção de ações integradas de políticas públicas para Arranjos Produtivos Locais (APLs).

A preocupação com a promoção e o desenvolvimento dos APLs entrou na agenda de prioridades do Brasil, tanto do governo federal como de muitos governos estaduais, nas linhas de financiamento dos bancos oficiais¹¹⁹ (BB, CEF, BNDES, BNB, BASA, BDMG, BRDE etc.), assim como no planejamento estratégico de federações e de confederações do empresariado brasileiro. O Sebrae priorizou no seu Plano de Ação para 2004 uma atuação vigorosa no desenvolvimento de APLs.

O desafio parte da premissa de mudar a lógica individualizada de atuação em desenvolvimento local e regional por parte dos vários órgãos governamentais e não-governamentais. É evidente que nenhum órgão ou instituição individualmente detém a capacidade de enfrentar o desafio integral do desenvolvimento do País.

A partir do reconhecimento da necessidade de somar esforços, iniciou-se uma articulação entre os órgãos interessados, com vistas à elaboração de uma estratégia de atuação conjunta. Essa iniciativa resultou na criação de um Grupo de Trabalho, em abril de 2003, inicialmente de caráter informal, reunindo representantes de apenas alguns ministérios.

Com o PPA 2004–2007, o Programa de APLs foi institucionalizado em nível federal. A secretaria técnica-executiva ficou a cargo do MDIC. O Grupo Interministerial ampliou-se, incorporando vários outros ministérios e bancos públicos, e passou a ser chamado ‘Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais’ (GTP/APL). No ano de 2006, o GTP/APL foi ampliado novamente, passando a ser composto por 34 instituições (públicas e privadas), dentre essas, doze ministérios e cinco bancos públicos. Seu objetivo é adotar ações

¹¹⁹ No entanto, vale ressaltar que, apesar da criação de linhas de financiamento específicas aos APLs, os recursos investidos nessas aglomerações de empresas ainda corresponde a um percentual muito pequeno, comparado ao montante de recursos investidos em empreendimentos de grande porte, em especial no caso do BNDES e do BNB, como siderúrgicas, refinarias, etc.

integradas de políticas públicas para APLs, visando estimular processos locais de desenvolvimento, por meio da promoção da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos no território onde o APL está inserido.

Entre suas finalidades está a definição de critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de APLs, respeitando as especificidades de atuação de cada instituição e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações. Com isso, pretende-se evitar a duplicação e a superposição de ações e esforços. Quanto às ações desenvolvidas pelas instituições integrantes do GTP/APL, visando à promoção de APLs, destacam-se os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Integração Nacional (MI).

O MDA já havia constituído um fórum interno para tratar do tema APL, antes do início da sua participação no GTP/APL. Dentro da sua atribuição, passou a atuar no processo de reforma agrária incorporando a noção de territórios¹²⁰ – por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Essa noção aproxima-se da abordagem de APLs, com ênfase na necessidade de articulação com os atores locais. Como nas áreas onde o MDA atua a atividade agrícola é ainda predominante, a idéia é evoluir para sistemas agro-industriais e outras atividades econômicas. Esses complexos agro-industriais poderão articular-se ou não como APLs.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais tem como principal objetivo promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia. O programa teve início em 2003 e, em 2007, já apoiava 126 territórios rurais em todo o País, compreendendo 1.917 municípios (com predomínio ainda da região Nordeste). Desses territórios rurais, cerca de 40 estão no semi-árido. O público-alvo do programa são agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário e famílias assentadas, o que caracteriza uma maior densidade de demanda social. A gestão do programa é feita mediante a apresentação de propostas (projetos) diretamente aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRSs), pela comunidade ou localidade. Por meio dos CEDRSs são feitas discussões técnicas e políticas

¹²⁰ Entendido como “espaços de aglomeração estruturados de modo a alcançar uma dinâmica socioeconômica sustentável” (LEMOS, 2004, p. 11).

em que são definidos os projetos que serão submetidos ao MDA. Cabe aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável encaminhar os projetos aos respectivos CEDRSs. O instrumento de gestão do território é o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável, a ser construído, de forma participativa, em cada território rural. No nível federal, foram criadas articulações interinstitucionais dentro do próprio MDA, e articulações horizontais com os seguintes órgãos: MMA, MI, MDS, Ministério do Trabalho (Secretaria Nacional de Economia Solidária) e Conab. O principal instrumento operacional do programa é o Pronaf Infra-estrutura.

O MDIC, até 2002, não possuía nenhuma iniciativa específica em APLs. No entanto, atuava com abordagem coletiva de agentes produtivos nos Fóruns de Competitividade¹²¹ e Pólos Produtivos. A partir de 2003, o MDIC passou a incorporar a abordagem de APLs como foco na consolidação de políticas de apoio à MPE. Com a implantação do GTP/APL, a coordenação do Grupo foi atribuída ao MDIC, no papel de articular as iniciativas em APLs desenvolvidas pelos vários ministérios, cabendo-lhe ainda a coordenação do Programa de Arranjos Produtivos Locais inseridos no PPA 2004-2007.

O Programa de Promoção de APLs está presente em todos os estados do semiárido nordestino. O quadro 4 apresenta os APLs apoiados no ano de 2007, no semiárido, pelo GTP/APL, o número de municípios beneficiados e as respectivas atividades produtivas.

O MI, em específico, a partir de 2003, começou a atuar com a abordagem de APL, com foco no combate das desigualdades socioeconômicas do País. Sua atuação em APLs visa à articulação e à integração das ações nos três níveis do governo, incluindo também a sociedade civil (por meio de comitês gestores em cada APL apoiado). Soma-se a isso a disponibilização de recursos a fundo perdido para financiar infra-estrutura tecnológica, capacitação de recursos humanos, ações de promoção cooperação e empreendedorismo e de mercado. Esse ministério é responsável por alguns programas de desenvolvimento regional que são voltados também à promoção do desenvolvimento de APLs¹²², sendo eles: Conviver (Programa de

¹²¹ De acordo com Lemos (2004), os Fóruns de Competitividade objetivam a articulação em torno de cadeias produtivas, mas não privilegiam a abordagem local.

¹²² Dentre as ações desses programas no PPA 2004-2007, relacionam-se a promoção de APLs: 'Estruturação e organização de Arranjos Produtivos Locais' (ação presente nos programas Conviver, no qual está disponibilizado o valor de R\$ 36.056.250,00, e Promeso, com R\$ 97.092.188,00); 'Apoio

Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido), Promover (Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões), Promeso (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais), PDFF (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira) e Produzir (Programa de Organização Produtiva de Comunidades). O Conviver e o Promeso possuem ações direcionadas ao semi-árido, por possuírem recorte territorial específico de atuação nessa área.

Estado	Atividade produtiva	Nº de municípios que integram o APL	Cidade-pólo
Alagoas	Apicultura	10	Pão de Açúcar
	Ovinocaprino cultura	21	Delmiro Gouveia
	Movéis	02	Arapiraca
Bahia	Fruticultura	01	Juazeiro
		02	Barreiras
	Rochas ornamentais	02	Jacobina
	Sisal	02	Valente
Ceará	Rochas ornamentais	05	Nova Olinda
	Móveis	04	Marco
	Confecções	02	Freischerinha
	Calçados	08	Juazeiro do Norte
	Metal-mecânico	02	Tabuleiro do Norte
Minas Gerais	Gemas e Artefatos de Pedras	10	Teófilo Otoni
Paraíba	Tecnologia da Informação	01	Campina Grande
	Confecções	02	São Bento
	Couro e Calçados	06	Campina Grande
Pernambuco	Apicultura	11	Petrolina
	Fruticultura	01	Petrolina
	Ovinocaprino cultura	11	Petrolina
		03	Salgueiro
	Confecções	03	Caruaru
Gesso	01	Araripina	
Piauí	Apicultura	01	Simplicio Mendes
	Ovinocaprino cultura	01	São Raimundo Nonato
Rio Grande do Norte	Confecções	06	Caicó
	Laticínios	23	Caicó
	Apicultura	01	Apodi
	Carcinocultura	28	Mossoró
Sergipe	Fruticultura	02	Canindé do São Francisco
	Ovinocaprino cultura	02	Lagarto
	Pecuária do Leite	01	Nossa Senhora da Glória
	Confecções	02	Tobias Barreto

Quadro 4 – APLs no semi-árido apoiados pelo GTP/APL

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do MDIC (disponíveis em: <www.desenvolvimento.gov.br>).

a Arranjos Produtivos Locais' (ação constante nos programas Promeso, com o valor de R\$ 9.100.000,00, e Promover, com R\$ 356.975.585,00). O programa Promover ainda conta com a ação 'Promoção de *Clusteres* Potencialmente Competitivos na Região Nordeste', com um montante de R\$ 800.000,00.

O Promeso tem como objetivo aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais, por meio da organização social, do desenvolvimento do seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais. Tem como público-alvo a sociedade civil organizada nos espaços definidos pelo programa para a sua atuação, chamados de ‘mesorregiões diferenciadas’. Em cada mesorregião é instalado um fórum de desenvolvimento integrado e sustentável, uma instância de caráter deliberativo, que tem, entre outras finalidades, as de discussão, planejamento, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos implantados na mesorregião pelo MI. Dentre as suas treze mesorregiões, cinco abrangem municípios do semi-árido, sendo elas: Chapada do Araripe, Chapada das Mangabeiras, Seridó, Xingó¹²³ e Vales do Jequitinhonha e do Mucuri. A tabela 8 apresenta dados dessas mesorregiões, incluindo o total de municípios que as integram, assim como a quantidade de municípios do semi-árido nessas mesorregiões. Essa análise evidencia que apenas 287 municípios, dos 1.133 que compõem o semi-árido, são ‘possíveis’¹²⁴ beneficiários desse programa, ou seja, 25% dos seus municípios.

O Conviver, em específico, é um programa destinado ao semi-árido, seguindo sua nova delimitação, no ano de 2005 – na qual os estados com maior percentual de área no semi-árido são o Ceará, o Rio Grande do Norte e a Paraíba, com 91,98%, 91,69% e 89,65%, respectivamente (MI, 2005a). Em Minas Gerais, o semi-árido corresponde a quase 15% da área do estado (85 municípios da região setentrional do estado). O programa visa buscar a convivência com o Semi-árido a partir da redução das vulnerabilidades socioeconômicas da população das áreas com maior incidência de seca, mediante a inserção produtiva de seus habitantes de forma articulada com ações de combate à pobreza, de segurança alimentar e de infra-estrutura hídrica.

No entanto, esses programas apresentam fragilidade em relação aos mecanismos de coordenação e de participação dos atores territoriais, bem como pela sobreposição de territórios (de diferentes programas) num mesmo espaço geográfico.

¹²³ Mesorregião onde estão inseridos os dois APLs que serviram de estudo de caso nessa tese: o APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco e o APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano.

¹²⁴ Existem municípios que, mesmo integrantes de mesorregiões, ainda não foram beneficiados pelo programa.

Tabela 8 – Promeso: mesorregiões que possuem municípios no Semi-árido.

Mesorregião	Estados	Municípios por estado	Total de municípios/ mesorregião	Municípios do semi-árido/ mesorregião	APLs apoiados no semi-árido
Chapada do Araripe	Ceará	25	102	102	Apicultura, Artesanato, Gesso, Ovinocaprinocultura e Pedra Cariri
	Pernambuco	18			
	Piauí	59			
Chapada das Mangabeiras	Tocantins*	08	54	19**	Cachaça
	Maranhão*	07			
	Piauí	39			
Seridó	Rio Grande do Norte	28	54	54	Rochas Ornamentais
	Paraíba	26			
Vales do Jequitinhonha e do Mucuri	Minas Gerais	74	105	33***	Cachaça de alambique, Gemas/artefatos de pedras, Fruticultura irrigada, Piscicultura e Apicultura
	Bahia	21			
	Espírito Santo*	10			
Xingó	Pernambuco	09	79	79	Apicultura, Aqüicultura, Artesanato, Bovinocultura de leite, Fruticultura, Ovinocaprinocultura e Sisal
	Alagoas	18			
	Sergipe	18			
	Bahia	34			
Total municípios do semi-árido integrantes do Promeso					287

* Estados que não possuem municípios integrantes do semi-árido.

** Corresponde apenas a parte dos municípios do Piauí.

*** Corresponde apenas a parte dos municípios de Minas Gerais. Todos os municípios da Bahia, nessa mesorregião, não integram o semi-árido.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Ministério da Integração Nacional (disponíveis em: <www.integracao.gov.br>).

Em termos gerais, as políticas públicas analisadas buscam ‘territorializar’ suas ações, visando, inclusive, a uma maior coordenação entre elas. No entanto, verifica-se a existência de categorias de políticas públicas territoriais distintas: as que são, em essência, setoriais ou específicas, mas que elegem uma abordagem territorial para execução de suas ações, sendo conseqüentemente, segmentadas; e as que já foram construídas dentro de uma visão territorial.

Como exemplo do primeiro grupo de políticas tem-se os programas dos seguintes ministérios: MDA, com o Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais Sustentáveis; MDIC, com o programa de promoção de APLs. O MDS (Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome), com a formação dos Consads¹²⁵ – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, e o MMA (Ministério do Meio Ambiente), com o programa de Agendas 21 Locais¹²⁶, que, apesar de não possuir ações voltadas aos APLs, também pode ser enquadrado nesse grupo.

Os Consads estão presentes em todos os estados da região Nordeste, com destaque para Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas. Em relação ao Programa de Agenda 21 Locais, poucos municípios do semi-árido possuem esse plano concluído. Destacam-se os estados da Bahia e Pernambuco, pelo maior número de municípios com Agenda 21 Local (concluídas ou em elaboração).

Como exemplo da segunda categoria, tem-se o Promeso (do MI), inclusive por “se diferencia(r) dos precedentes pela pretensão de ser um programa integrador dos demais programas” (BONNAL e MALUF, 2007, p. 23). O Programa Conviver, do mesmo ministério, também pode ser enquadrado nesta categoria. Ambos são estratégias de atuação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

¹²⁵ A proposta de formação dos Consads, com início em 2003, é parte integrante da estratégia do MDS, no âmbito do Programa Fome Zero, que visa ao fortalecimento e à ampliação das ações de segurança alimentar e nutricional, e de desenvolvimento local, nas áreas de maior necessidade do País. O programa tem como objetivos: promover e consolidar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; garantir o acesso à alimentação, com dignidade, com qualidade e regularidade adequadas a todos; implementar e apoiar ações em articulação com as três esferas de governo e a sociedade civil; respeitar as especificidades regionais, culturais e a autonomia do ser humano; e estimular a participação democrática. Os Consads são uma forma de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público. Seus representantes são constituídos por 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público, que se articula em uma associação civil, sem fins lucrativos. Mais detalhes em <www.mds.gov.br>.

¹²⁶ Mais detalhes no item 4.8.1 desta tese e em <www.mma.gov.br>.

8 ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL EM ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SEMI-ÁRIDO

8.1 A SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA PROPOSTA DE MONITORAMENTO

Na análise das aglomerações produtivas, conforme evidenciado na parte 1 desta tese, deve-se considerar, além da dimensão territorial (distinta em cada caso), a dimensão institucional – essencial por ser a base das práticas negociais de cooperação e ação coletiva. A constituição e/ou o fortalecimento de instituições, em escala territorial, que exerçam as funções de regulação, concertação e apoio, passa a ser um elemento essencial na viabilidade dos sistemas de produção contemporâneos.

Nessa linha de pensamento, a hipótese desta tese parte da afirmação de que o ambiente institucional (que constitui o chamado ‘capital institucional’) é fator determinante na capacidade de resposta dos territórios às estratégias de desenvolvimento.

A noção de capital institucional é aqui visualizada sob a mesma ótica da de capital social (PUTNAM, 2000; ABRAMOVAY, 2002), que designa o conjunto de recursos – confiança, normas e sistemas – capazes de promover a melhor utilização dos ativos econômicos pelos atores (nesse contexto, pelas instituições e organizações territoriais), o que facilita ações coordenadas. Nessa perspectiva, essa noção se refere à capacidade dos atores estabelecerem relações de confiança, de cooperarem e de se associarem em torno de interesses comuns.

Putnam (2000), em específico, apresenta dois tipos básicos de capital social: o do tipo aproximação/ligação (*Bonding social capital*) e o do tipo ponte (*Bridging social capital*). O primeiro tipo se dá a partir dos vínculos entre pessoas com situações similares, identidades e grupos homogêneos – a exemplo da conexão com familiares imediatos, amigos próximos e vizinhos. O segundo tipo engloba laços mais distantes entre grupos sociais distintos, como os

vínculos entre diferentes comunidades, colegas de trabalho ou amizades distantes. No caso do capital institucional, fazendo uma analogia a essa tipologia, pode-se considerar que o essencial é construir e fortalecer as ‘pontes’ entre as instituições e organizações territoriais, para que se possa promover uma maior ‘aproximação’ entre esses atores e, conseqüentemente, uma maior coordenação entre as ações.

Considerando que o desenvolvimento territorial está fortemente associado à textura¹²⁷ do tecido institucional e organizacional e ao grau de cooperação entre as instituições e as organizações existentes em um determinado território, destaca-se a relevância do capital institucional na sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento territorial. Essa importância é ainda maior nos territórios de baixo dinamismo socioeconômico (correspondente à grande parte dos municípios do Semi-árido), que não possuem condições próprias de alavancarem seu desenvolvimento.

Nesse contexto, ressalta-se a diferença básica entre instituições e organizações. Para a escola neoinstitucionalista, as instituições¹²⁸ são as regras do jogo em uma sociedade, enquanto que as organizações são as estruturas (NORTH, 1994). As regras do jogo são todos os valores, convicções, crenças e regras de conduta aceitos consensualmente por uma sociedade. Elas podem ter poder formal (a exemplo das leis jurídicas) ou apenas força moral (como a punição de transgressores por censura e repúdio da própria comunidade).

O tecido institucional e organizacional, ou seja, o conjunto de normas e de estruturas, pode, dependendo da sua forma de funcionamento, elevar ou reduzir os custos de transação, dificultando ou facilitando o processo de crescimento e de desenvolvimento. Daí se falar em ‘qualidade’ do tecido institucional e organizacional de um território (BOISIER, 1999).

Como evidenciado nos itens 2.3 e 3.5 desta tese, o capital institucional não se refere apenas ao número e ao tamanho das instituições e das organizações ou do volume das regulações. Refere-se, principalmente, ao tipo de relação interorganizacional e interinstitucional que prevalece, ou seja, a densidade do tecido organizacional e institucional –

¹²⁷ Forma como estão dispostos os fios que constituem um tecido (Dicionário Aurélio).

¹²⁸ As instituições, mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Em conseqüência, elas estruturam os incentivos que atuam nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas (NORTH, 1994).

densidade originada das relações entre organizações e instituições, mais do que pelo número delas.

Nesse sentido, esta tese parte da hipótese de que o êxito e a sustentabilidade das estratégias de promoção do desenvolvimento territorial estão diretamente associados ao grau de cooperação entre as instituições e as organizações existentes – o capital institucional¹²⁹ –, assim como ao grau de sustentabilidade do próprio tecido institucional e organizacional, promotor das estratégias. Além disso, considera-se que a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial é prejudicada pela ausência da parceria de entidades estratégicas, presentes no território ou que atuam no mesmo.

Tornou-se necessário, então, explicitar os elementos que proporcionam a cooperação entre as instituições e as organizações e a sustentabilidade do capital institucional. O conhecimento desses elementos facilita o entendimento de ‘como’ as entidades¹³⁰ parceiras atuam no processo da implantação das estratégias de desenvolvimento territorial, o que possibilita uma intervenção mais clara e adequada por parte dos gestores dessas estratégias, quando necessário.

A proposta desta tese de doutorado, de aprofundar o conhecimento sobre os elementos que definem o capital institucional e que dão condições à sua sustentabilidade, resultou no desenvolvimento de um modelo específico. A concepção desse modelo partiu tanto da experiência profissional da pesquisadora, acumulada nas vivências da implantação de projetos dessa natureza em instituições brasileiras (em particular do Sebrae e do Ministério da Integração, mas também do Banco do Brasil/DRS, da Fundação Banco do Brasil, da Codevasf e do Banco do Nordeste) quanto das análises bibliográficas¹³¹ de avaliações de estratégias dessa natureza.

¹²⁹ Enfatiza-se o uso do termo ‘capital institucional’ por considerar que a expressão ‘capital’ possui, neste caso, um sentido positivo de acumulação (estoque) e uso, e, conseqüentemente, de reprodução e agregação de valor às estratégias. Um conjunto de instituições e organizações atuando de forma coordenada em um território é, em si, um fator estratégico, que pode ser acumulado, usado e reproduzido. Daí a utilidade do uso do termo ‘capital’ nesse contexto.

¹³⁰ O termo ‘entidades’ é utilizado nesta tese para fazer referência a organizações e instituições.

¹³¹ Dentre elas, destaca-se o *software* denominado ‘Tarea-Elite’ desenvolvido na Cepal, mais especificamente no Instituto Latino-Americano e do Caribe de Desenvolvimento Econômico e Social (Ilpes). A partir desse *software* os atores individuais podem ser identificados, assim como evidenciado

O passo inicial, que resultou na concepção dos instrumentos, foi a definição dos principais elementos que proporcionam a cooperação entre as instituições e as organizações e a sustentabilidade do capital institucional. Três elementos foram considerados estruturantes, sendo eles:

- i) a presença das entidades (quanto à quantidade e à diversidade de categorias);
- ii) o comprometimento das entidades com as ações da estratégia de desenvolvimento territorial; e
- iii) a cooperação entre as instituições e as organizações.

Esses elementos são vistos como fundamentais à sustentabilidade do capital institucional de uma estratégia de desenvolvimento territorial – que, por sua vez, interferem diretamente na sustentabilidade da própria estratégia de desenvolvimento territorial. No entanto, o entendimento e a visualização dos elementos mencionados no território não são tarefas simples. Além da existência de uma série de variáveis que evidenciam o comprometimento e a cooperação entre as instituições e as organizações, muitas delas possuem caráter qualitativo e/ou não explícito.

Com o objetivo de clarear o entendimento e a leitura de cada um desses elementos, e, conseqüentemente, o monitoramento dos mesmos, foram elaborados (e testados) dois índices: o **Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO)** e o **Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI)**.

A proposta de constituição de índices para analisar e monitorar a sustentabilidade do capital institucional de uma estratégia de desenvolvimento territorial surgiu da necessidade, sentida pela autora durante a elaboração da tese, de dispor de instrumentos práticos com esta finalidade – e de grande relevância à gestão de estratégias dessa natureza.

o tipo de relação (de conflito, de neutralidade, de cooperação) entre os mesmos. Disponível em: <<http://www.cepal.org.ar/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/3/14743/P14743.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 06 nov. 2007. A metodologia usada por Krutman (2004) também serviu como referência na definição das variáveis de análise aqui utilizadas.

Ressalta-se que o objetivo da elaboração de índices não foi o de criar mais um indicador e sim o de desenvolver uma ferramenta que facilite o conhecimento da realidade (no caso, a leitura da atuação das entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial) e embase o processo de tomada de decisão, ou, até mesmo, de correção de rumo das estratégias, ainda na fase de implantação das mesmas. Isso porque esta tese não focaliza os resultados finais das estratégias de desenvolvimento territorial, mas sim a efetividade do processo de sua aplicação. A intenção é gerar informações destinadas a subsidiar o processo decisório.

Dentre as utilidades de um índice, destaca-se:

- a identificação das variáveis que podem determinar a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento, relacionadas ao tecido institucional e organizacional do território (capital institucional);
- a possibilidade de monitorar a evolução do índice, ou de cada uma de suas variáveis, na própria estratégia de desenvolvimento territorial; e
- a possibilidade de comparação com outras estratégias de desenvolvimento territorial, por meio do índice ou das variáveis que o compõem.

Ressalta-se, inclusive, a possibilidade de atribuir pesos diferentes às variáveis que compõem os índices, assim como a de adicionar novas variáveis de análise aos mesmos, dependendo da natureza da estratégia ou do foco que se deseja dar à análise.

Apesar disso, assim como acontece com o capital social, medir o capital institucional não é uma tarefa simples. Com esse objetivo foram identificadas e selecionadas as variáveis consideradas mais importantes na sustentabilidade do capital institucional. Uma delas, como já mencionado, é o **grau de cooperação institucional e organizacional** – ou seja, a capacidade que os atores institucionais e organizacionais de uma estratégia de desenvolvimento territorial possuem de cooperar entre si. Ela é destacada como uma das variáveis mais importantes na definição do capital institucional.

Abramovay (2000), considera que a capacidade dos empreendimentos atenderem às novas demandas e conquistarem novos mercados está fortemente vinculada ao apoio institucional disponibilizado no território e à cooperação (interação) entre as instituições e atores territoriais. Assim, a cooperação entre as instituições e os atores territoriais é um

elemento-chave na capacidade de competição das regiões ou localidades (CEDEPLAR, 2004).

A necessidade de cooperação entre as instituições regulatórias e de apoio, além da cooperação horizontal (entre empresas), e de coordenação entre os níveis institucionais, é enfatizada também por Helmsing (1999). Para o referido autor, a formação de redes institucionais dá mais racionalidade sistêmica ao esforço, o que ressalta a influência do meio institucional (interno e externo) na capacidade competitiva dos sistemas territoriais de produção.

Suzigan, em estudo elaborado para o Ipardes (2006), aponta a cooperação multi-institucional como um requisito fundamental à efetivação dos programas e políticas destinadas aos APLs.

Nesse sentido, é importante ressaltar que à medida que se amplia a diversidade de atores sociais envolvidos (nesse caso, em particular, de entidades envolvidas) na discussão do território e na proposição de estratégias de desenvolvimento, tende-se a ampliar também a quantidade e a profundidade dos conflitos. Essa afirmação deve-se à característica, comum em grande parte das entidades brasileiras, de busca de resultados individuais (particulares à entidade) – e não de resultados coletivos –, assim como de resultados setoriais e de curtos prazos. Soma-se a isso as distintas visões da problemática territorial, que refletem na definição das ações a serem executadas. Isso resulta na dificuldade de coordenação entre ações conduzidas por diferentes instituições em um território.

No entanto, a existência de opiniões e de posições divergentes é inerente ao processo participativo. A **gestão dos conflitos** e a obtenção de consensos, de forma democrática, é um processo de desenvolvimento conjunto e essencial à sustentabilidade do capital social e, em específico, do capital institucional. Como consequência, a gestão democrática dos conflitos favorece a estabilidade das parcerias e a atração de novos parceiros ao processo.

Para Bourdieu (2000), as esferas da vida social, mais ou menos institucionalizadas, se caracterizam, primordialmente, pela existência de forças opostas. Essas forças estão organizadas em torno de interesses e de alguns atores. O desenvolvimento seria, então, oriundo da concertação de interesses.

Diversos autores, que tratam da concertação como um tema inerente ao desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção, destacam a importância do processo inclusivo, do consenso no nível territorial e da necessidade das redes serem organizadas territorialmente (BENNETT e MCCOSHAN, 1993; BEST, 1990; HELMSING, 1999; SENGENBERGER e PYKE, 1991).

Meyer-Stamer (1997) também ressalta que o êxito das redes está intrinsecamente ligado à capacidade dos atores resolverem conflitos internos, assim como à confiança, à reciprocidade, ao compromisso com a **troca de informações**¹³² e à **tomada de decisões conjunta**¹³³. Quanto maior a rede – ou seja, as conexões horizontais e verticais estabelecidas entre as pessoas e as instituições – e mais democrático for o modo de resolução de conflitos, maiores as chances de se obter grandes resultados (FISHER, 2002).

Além disso, dada a complexidade do desenvolvimento territorial, não basta apenas a existência de várias entidades parceiras nas estratégias. Um ingrediente fundamental é a diversidade de tipologia das entidades. Isso porque, em particular nas estratégias de promoção do desenvolvimento de APLs, são necessárias ações de diferentes naturezas, desde capacitação técnica até o apoio à comercialização, passando pelo provimento de infraestrutura básica e de financiamento, dentre outras. No entanto, essas entidades precisam possuir objetivos convergentes.

Outro elemento fundamental é a **representatividade da representação** (BURSZTYN, 2001), ou seja, o poder de decisão e a legitimidade do representante da entidade na estratégia de desenvolvimento territorial. A falta de empoderamento do representante dificulta (e atrasa) o processo de tomada de decisão. Nesse contexto, mesmo com a participação de técnicos das entidades parceiras, “a articulação, o estreito envolvimento e o comprometimento das esferas decisórias mais altas são absolutamente necessárias, sob risco de esvaziamento das iniciativas” (LEMOS, ALBAGLI e SZAPIRO, 2006, p. 258).

¹³² Considerada como variável na constituição do Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional.

¹³³ Considerada como variável na constituição do Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional.

Associada a essa questão está a importância da **continuidade dos representantes** das entidades parceiras no decorrer do processo. A rotatividade de representantes é um dos grandes obstáculos ao andamento das estratégias. Soma-se a isso a necessidade de **transparência e de fluidez das informações** na rede institucional e organizacional da estratégia de desenvolvimento territorial. Sobre esse aspecto, Lemos, Albagli e Szapiro (2006, p. 259) enfatizam que a coordenação de ações no âmbito territorial depende “da difusão e da transparência das informações entre os diversos atores, bem como de sua disposição em cooperar e superar divergências”.

Em síntese, os elementos definidos como fundamentais ao estabelecimento da **cooperação institucional e organizacional** foram:

- a gestão dos conflitos existentes;
- a estabilidade das parcerias ou a sua evolução – ou seja, a chegada de novos parceiros;
- a convergência de objetivos entre as entidades parceiras;
- a ‘representatividade da representação’, isto é, o poder de decisão e a legitimidade do representante da entidade no território (e na estratégia de desenvolvimento territorial);
- a continuidade dos representantes das entidades parceiras no decorrer do processo (ao invés da rotatividade de representantes nas arenas); e
- o fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial.

Visando propor uma forma de conhecer, analisar e monitorar o grau de cooperação existente nos projetos de desenvolvimento territorial, elaborou-se o ‘**Índice de Cooperação e Organizacional**’ (ICIO). Essa ferramenta permite uma visualização conjunta de diversas variáveis que dão base à cooperação entre as instituições e as organizações, um dos elementos constituintes da sustentabilidade da implantação de estratégias de promoção do desenvolvimento territorial.

O índice de cooperação institucional e organizacional, por sua vez, irá compor outro denominado ‘**Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional**’ (ISCI), que indica o grau de sustentabilidade da relação do tecido institucional e organizacional do território (ou da

estratégia de desenvolvimento territorial). Como indica a denominação desse índice, o mesmo é constituído por variáveis que dão condições à sustentabilidade do capital institucional, sendo elas:

- o número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial;
- a diversidade da tipologia das entidades parceiras;
- o grau de comprometimento das entidades parceiras;
- participação das entidades territoriais (por meio de metodologias participativas de construção de planos, agendas e projetos; existência de espaços de interação e concertação dos atores);
- acesso entre as entidades parceiras ao poder de decisão;
- entidades territoriais relevantes não envolvidas na estratégia; e
- o grau de cooperação institucional e organizacional, calculado por meio do Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO).

Quanto à **diversidade da tipologia** das entidades parceiras, elegeu-se, como primordiais, treze categorias diferentes de entidades, sendo elas: ensino e/ou capacitação; pesquisa; assessoria e/ou assistência técnica; governamentais (em suas três esferas); bancos de financiamento; espaços de concertação; organizações não-governamentais; organizações de produtores rurais; agências de desenvolvimento e empresariado.

Para Fávero e Gramacho (2004), a ausência do Estado em iniciativas de desenvolvimento é um imenso risco de decomposição das redes de atores. Nesse aspecto, ressalta-se a importância do papel dos governos (locais, estaduais e federal), principalmente no provimento de infra-estrutura física e na prestação dos serviços básicos, capacitações e regulação econômica (SCHMITZ, 1992 e 1994; MEYER-STAMER, 1998; VISSER, 1996). Castells (2001) afirma que as intervenções mais eficazes de atuação do Estado são as que se produzem em rede de forma coordenada. É o que o autor define como Estado-rede, considerado por ele a fórmula político-institucional mais efetiva para a coordenação entre os diferentes níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos agentes políticos.

O grau de comprometimento das entidades é outro elemento imprescindível à sustentabilidade da implantação das estratégias. Não é raro deparar com casos em que entidades se comprometem mas não efetivam seu compromisso, inviabilizando as ações propostas (como no caso do APL da apicultura no sertão do São Francisco, a ser apresentado).

Na definição do **grau de comprometimento** das entidades parceiras, as variáveis selecionadas foram as seguintes:

- a participação nas reuniões;
- o comprometimento com ações da estratégia;
- os recursos disponibilizados; e
- o cumprimento das responsabilidades assumidas.

Quanto à **participação**, a mesma é vista por Bursztyn (2001) como um dos imperativos ao desenvolvimento sustentável. A participação mais ampla e estruturada dos atores territoriais é fundamental para que o controle social possa ser exercido em sua forma plena (BRESSER PEREIRA, 1997). Além disso, a participação é pré-condição ao empoderamento e à responsabilização dos atores territoriais, elementos que dão condições à continuidade das estratégias de desenvolvimento territorial após o término das ações conduzidas por entidades exógenas ao território.

Para isso, faz-se mister o adensamento das articulações entre organizações e instituições territoriais. A ampliação dos espaços de participação cidadã “favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais” (JACOBI, 2003, p. 332).

Em relação ao **acesso ao poder de decisão**, Fisher (2002) afirma que uma boa gestão é fundamentada na governança, no poder compartilhado ou na ação coletiva gerenciada. Daí a sua importância na sustentabilidade do capital institucional.

No caso das **entidades territoriais relevantes não envolvidas** na estratégia, essa variável é considerada no cálculo do índice de sustentabilidade do capital institucional dada a importância significativa da presença de entidades, que já atuam de forma estratégica em prol

do desenvolvimento do território, que, porventura, possam não ser parceiras da estratégia de desenvolvimento territorial em questão.

Os itens a seguir detalham a composição dos índices e a forma de cálculo dos mesmos.

8.2 COMPOSIÇÃO E APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

8.2.1 Composição dos Índices de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO) e de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI)

ÍNDICE DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL (ICIO)¹³⁴

Descrição: Indica o grau da relação de cooperação do tecido institucional e organizacional do território

$$\text{ICIO} = [(q \times 2) + d + e + o + r + i + t] / n + 1$$

Onde,

q = quantidade de entidades parceiras, com peso 2¹³⁵

d = grau de gestão dos conflitos

e = grau de estabilidade e/ou evolução das parcerias

o = grau de convergência de objetivos entre as entidades parceiras

r = grau de representatividade do representante das entidades parceiras

i = grau de interação das entidades parceiras

t = grau de continuidade de representantes das entidades parceiras

n = número de variáveis utilizadas

Cálculo de cada variável:

q = de 1 a 5 (sendo, de 1 a 5 entidades = 1; de 6 a 10 entidades = 2; de 11 a 15 entidades = 3; de 16 a 20 entidades = 4; acima de 21 entidades = 5)

¹³⁴ Valor máximo 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

¹³⁵ No cálculo do índice de cooperação institucional e organizacional foi dado peso 2 a essa variável por considerar que quanto maior o número de entidades, maior a possibilidade de existência de conflitos e, conseqüentemente, maior a dificuldade de cooperação.

d = de 1 a 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

e = de 1 a 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

o = de 1 a 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

r = de 1 a 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

i = de 1 a 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

t = de 1 a 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

n = quantidade de variáveis utilizadas¹³⁶

ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL (ISCI)¹³⁷

Descrição: Indica o grau de sustentabilidade da atuação do tecido institucional e organizacional no território

$$\text{ISCI} = [\mathbf{q} + (\mathbf{dt} \times \mathbf{2}) + \mathbf{c} + \mathbf{ICIO} + \mathbf{p} + \mathbf{a} - \mathbf{ne}] / \mathbf{n} + \mathbf{1} - \mathbf{1}$$

Onde,

q = quantidade de entidades parceiras

dt = diversidade da tipologia das entidades parceiras, com peso 2¹³⁸

c = grau de comprometimento das entidades parceiras

ICIO = índice de cooperação institucional e organizacional

p = grau de participação das entidades locais

a = grau de acesso coletivo ao poder de decisão

ne = quantidade de entidades estratégicas não envolvidas

n = número de variáveis utilizadas

¹³⁶ Ao número de variáveis utilizadas é somada uma unidade, devido ao peso 2 dado à variável 'q' (quantidade de entidades parceiras).

¹³⁷ Valor máximo 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

¹³⁸ No cálculo do índice de sustentabilidade do capital institucional foi dado peso 2 a essa variável por considerar a importância significativa da presença de diversas tipologias de entidades parceiras nas estratégias de desenvolvimento territorial.

Cálculo de cada variável:

q = de 1 a 5 (sendo, de 1 a 5 entidades = 1; de 6 a 10 entidades = 2; de 11 a 15 entidades = 3; de 16 a 20 entidades = 4; acima de 21 entidades = 5)

dt = de 1 a 5 (sendo, de 1 a 2 categorias = 1; de 3 a 5 t categorias = 2; de 6 a 8 categorias = 3; de 9 a 11 categorias = 4; de 12 a 13 categorias = 5)

c = média dos resultados das entidades, segundo variáveis da matriz interinstitucional

ICIO = calculado por meio do coeficiente de cooperação institucional e organizacional

p = de 1 a 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

a = de 1 a 5 (sendo, 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

ne = de 0 a 5 (sendo, nenhuma = 0; de 1 a 5 entidades = 1; de 6 a 10 entidades = 2; de 11 a 15 entidades = 3; de 16 a 20 entidades = 4; acima de 21 entidades = 5)

n = quantidade de variáveis utilizadas¹³⁹

O cálculo do “c” (grau de comprometimento das entidades parceiras), em específico, é feito por meio do preenchimento da matriz interinstitucional 1. A matriz evidencia a atuação de cada uma das entidades parceiras quanto à sua participação em reuniões, ao comprometimento com ações da estratégia, aos recursos disponibilizados e ao cumprimento das responsabilidades assumidas. Os campos são preenchidos com pontuação que varia de 1 a 5, de acordo com o comprometimento de cada entidade em cada um dos aspectos, onde 1 equivale ao grau de comprometimento muito baixo e 5 ao muito alto. A média é calculada por entidade e, posteriormente, pelo conjunto das entidades parceiras.

Na matriz é possível evidenciar o grau de comprometimento de cada entidade parceira com a estratégia de desenvolvimento territorial – dentro dos aspectos definidos previamente. Assim, pode-se comparar a atuação de cada entidade individualmente com a média do grupo, assim como entre elas.

¹³⁹ Ao número de variáveis utilizadas é somada uma unidade, devido ao peso 2 dado à variável ‘dt’ (diversidade da tipologia das entidades parceiras), e subtrai-se uma unidade, devido à existência de uma variável negativa no coeficiente – o ‘ne’ (quantidade de entidades estratégicas não envolvidas).

Matriz interinstitucional 1: Cálculo do 'c' (grau de comprometimento das entidades parceiras)

Entidades no território	<i>participação nas reuniões</i>	<i>comprometimento com ações</i>	<i>recursos disponibilizados</i>	<i>cumprimento das responsabilidades</i>	<i>Média</i>
Entidade A					
Entidade B					
Entidade C					
Entidade D					
Entidade E					
Média dos resultados = 'c' (grau de comprometimento das entidades parceiras)					

Legenda: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

8.2.2 A análise do capital institucional e a aplicação do ICIO e do ISCI em Arranjos Produtivos Locais do Semi-árido

A aplicação dos índices de **Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO)** e de **Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI)** foi realizada em dois APLs localizados no semi-árido, na mesorregião de Xingó, apoiados pelo PROMESO (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais) – a principal estratégia de ação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, executada pelo Ministério da Integração Nacional. Foram selecionados o APL da Apicultura no sertão sergipano do São Francisco e o APL da Ovinocaprinocultura no alto Sertão Alagoano.



Figura 3 – Mesorregião de Xingó.
Fonte: MI, 2005.

A mesorregião de Xingó está inserida no Semi-Árido nordestino, na confluência dos estados da Bahia, Sergipe, Pernambuco e Alagoas. É composta por 79 municípios, sendo 34 no estado da Bahia, 18 em Sergipe, nove em Pernambuco e 18 em Alagoas. Possui uma área total de 78.622,2 km² e população estimada em 1.764.484 milhão de habitantes, no ano de 2005 (MI, 2005b). Um dos seus principais elos aglutinadores é o rio São Francisco, que a atravessa em um trecho de aproximadamente 300 km. Dentre suas potencialidades, têm-se a aptidão para as atividades de piscicultura, ovinocaprinocultura e apicultura.

Para estimular o potencial de desenvolvimento da mesorregião foram selecionados pelo Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião de Xingó¹⁴⁰ sete APLs a serem apoiados pelo MI, sendo eles: piscicultura, ovinocaprinocultura, apicultura, bovinocultura do leite, fruticultura, sisal e artesanato.

Dentre os motivos que justificaram a escolha dos dois APLs, como estudos de caso nesta tese, está a parceria do Ministério da Integração Nacional com os Sebraes estaduais (Sebrae/SE e Sebrae/AL) na implantação das estratégias, o que facilitou a obtenção de dados sobre o andamento dos projetos. Isso porque o sistema Sebrae possui uma ferramenta de estruturação, gestão e avaliação de projetos, disponível *on-line*, denominada SIGEOR (Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados), que apresenta as informações sobre o andamento de todos os projetos finalísticos (aqueles que têm como público-alvo micro e pequenos empreendedores) executados pela entidade. Assim, qualquer pessoa com acesso à internet pode acompanhar o andamento dos mesmos, incluindo o cumprimento das ações nos prazos estabelecidos e a mensuração dos resultados obtidos com o projeto.

A metodologia utilizada na análise do capital institucional e na aplicação dos índices, em ambos os casos, possuiu cinco fases:

- i) Levantamento de dados sobre os projetos de promoção dos APLs, incluindo pesquisas na internet e nas principais entidades promotoras (MI e Sebrae);

¹⁴⁰ Conforme o seu regimento, o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião de Xingó, instituído em maio de 2006, é uma instância de caráter deliberativo, que tem, entre outras finalidades, as de discussão, planejamento, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos implantados na mesorregião pelo MI.

- ii) Realização de visitas nos APLs selecionados. As visitas possuíram caráter vivencial, dada a intenção de observar *in loco* o andamento da estratégia e a atuação das instituições e das organizações, assim como contactar as entidades territoriais parceiras das estratégias;
- iii) Análise dos dados coletados e das experiências vivenciadas;
- iv) Realização de entrevistas com os gestores dos projetos. As entrevistas eram orientadas por um roteiro semi-estruturado¹⁴¹, acompanhado por um questionário a ser preenchido pelos entrevistados (em apêndice) – esses dados serviram de base ao cálculos dos índices; e
- v) Cálculo dos índices e análise comparada dos resultados.

Ressalta-se que a proposta de elaboração dos índices surgiu apenas após o início da pesquisa de campo nos APLs e, conseqüentemente, das análises da atuação das entidades parceiras nas estratégias de desenvolvimento territorial. Durante o decorrer das análises, sentiu-se a ausência de instrumentos práticos que pudessem facilitar o entendimento, e o monitoramento, da atuação das entidades parceiras no processo da implantação das estratégias de desenvolvimento territorial.

Sobre essa questão, Lemos, Albagli e Szapiro (2006) ressaltam a pouca ou nenhuma ênfase dada ao desenvolvimento de instrumentos e metodologias de monitoramento e avaliação das estratégias de promoção de APLs. Alertam para “a construção urgente e concomitante de novos indicadores que reflitam inclusive os aspectos intangíveis” (Ibid, p.257).

A proposta aqui apresentada partiu, então, da intenção de gerar informações destinadas a subsidiar o processo decisório, por parte dos gestores territoriais dessas estratégias (representantes das entidades parceiras, em geral, das que disponibilizam o maior aporte de recursos financeiros), ainda na fase de implantação das estratégias.

¹⁴¹ A entrevista semi-estruturada, “[...] semidirectiva, ou semidirigida é, certamente, a mais utilizada em investigação social. É semidirectiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Geralmente, o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado.” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 192).

Por esse motivo, os questionários que subsidiaram o cálculo dos índices foram aplicados apenas aos gestores territoriais das estratégias analisadas¹⁴². Desse modo, obteve-se informações relativas à percepção dos gestores¹⁴³ quanto à atuação das entidades parceiras nas estratégias de promoção dos APLs estudados.

Quanto à escolha dos entrevistados para a coleta dos dados que serviram de base ao cálculos dos índices, ressalta-se o uso de amostras intencionais, no sentido de valorizar a representatividade qualitativa de atores-chaves que, pelo tipo de inserção que dispõem no projeto, possuem visão mais ampla e privilegiada (COHEN e FRANCO, 1999, p. 159). Trata-se de um pequeno número de pessoas que são escolhidas intencionalmente em função da relevância que elas apresentam em relação ao assunto (THIOLENT, 1996).

Outro aspecto a ser ressaltado é o enfoque dado “ao desafio de observar efetivamente as experiências, ou seja, dar ênfase ao empirismo, lastrear-se no campo, na efetivação da experiência, no objeto da pesquisa” (CALDAS e MARTINS, 2004, p. 9).

A aplicação dos índices de **Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO)** e de **Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI)**, realizada nos APLs da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco e da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano, ambos localizados no semi-árido, na mesorregião de Xingó, está apresentada nos itens seguintes.

¹⁴² O roteiro utilizado nas entrevistas está exposto no Apêndice B.

¹⁴³ Neste aspecto, vale destacar o caráter subjetivo das informações coletadas, relacionadas às variáveis de análise. Os informantes atribuíram um valor (de 1 a 5) a cada um dos elementos selecionados para a composição dos índices.

8.3 CASO 1: O APL DA APICULTURA NO SERTÃO SERGIPANO DO SÃO FRANCISCO

O Sertão do São Francisco, caracterizado pela escassez de recursos hídricos e pela salinização do solo, é uma das áreas mais secas do semi-árido sergipano. Essas características limitam o número de atividades agrícolas aptas as suas condições naturais. Como conseqüência, grande parte da agricultura existente é constituída pelo plantio de roças de subsistência.

Nesse contexto, a apicultura aparece como uma atividade econômica que se adequa às condições climáticas da região, uma vez que a flora do semi-árido é considerada altamente melífera. Algumas características evidenciam a viabilidade da atividade na região, sendo elas (MI/CODEVASF, 2006):

- florada diversificada e abundante;
- rusticidade da abelha local, que produz um mel classificado como orgânico, por não possuir resíduos de antibióticos;
- a atividade não exige grandes investimentos, não tem extrema dependência do recurso água e os riscos de perda de produção são mínimos;
- região em franca expansão da atividade (pólo em desenvolvimento);
- região rica, também, em espécies de abelhas nativas, como mandaçaia, urucu e jandaíra, cujo mel é altamente valorizado (o quilo desse mel chega a ser vendido por R\$ 70,00).

A atividade também contribui na preservação da caatinga, dada a necessidade de manutenção da vegetação, assim como na sua recuperação, por meio do plantio de espécies nativas.

No entanto, a apicultura no sertão sergipano, em sua maioria, é desenvolvida ainda artesanalmente, de forma extrativista. Em cada povoado é comum encontrar no mínimo dez famílias de meleiros (extrativistas do mel), assim como pequenos apicultores com até dez colméias (Ibid). Conseqüentemente, tem-se uma produção informal e sem controle de qualidade, um empecilho à agregação de valor do produto e à conquista de novos mercados.

Dentre as principais necessidades dos APL estão:

- ausência de escala de produção;
- deficiência na logística de comercialização;
- desinformação do consumidor da região sobre os benefícios do consumo do mel (o mel ainda é visto apenas como remédio);
- desconhecimento das exigências do mercado interno e externo;
- ausência de uma estratégia conjunta de agregação de valor aos produtos;
- baixa qualificação profissional dos produtores;
- baixa capacidade empreendedora;
- baixo padrão de qualidade nos produtos derivados da colméia;
- pouco conhecimento das linhas de crédito disponíveis.

Quanto aos apicultores, os mesmos carecem de capacidade gerencial e de conhecimentos técnicos necessários a uma atividade economicamente viável, assim como de acesso a tecnologias de produção e de beneficiamento dos produtos apícolas.

Desde 2005, com a atuação de diversas entidades na região, iniciou-se um processo de desenvolvimento da atividade. Entretanto, a mesma ainda apresenta lacunas quanto à produtividade, colheita, beneficiamento e comercialização.

Observa-se a necessidade de uma estratégia de promoção do APL focada em três elementos fundamentais: a difusão tecnológica; a integração entre as associações de apicultores e as entidades envolvidas; e a agregação de parceiros estratégicos ao desenvolvimento do processo.

8.3.1 Histórico da estratégia de promoção do APL

Os municípios de Porto da Folha, Monte Alegre de Sergipe, Canindé do São Francisco e Poço Redondo compõem o 'APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco',

apoiado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e pela Codevasf¹⁴⁴. Outras entidades também são parceiras nessa estratégia, sendo elas: o Sebrae/SE – dentro do Programa APIS (Apicultura Integrada e Sustentável), a Fapise (Federação Apícola de Sergipe) e as prefeituras, em especial, as dos municípios de Porto da Folha e Monte Alegre de Sergipe.

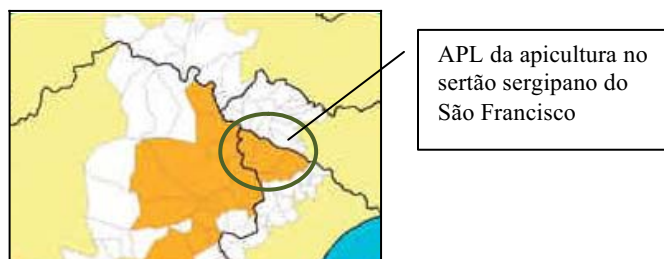


Figura 4 – Municípios da mesorregião de Xingó (em laranja) que integram o APL da apicultura no sertão sergipano do São Francisco.
Fonte: MI, 2005.

Dentre os municípios do APL, Porto da Folha é o que possui a atividade de apicultura mais estruturada. Um exemplo disso foi a constituição, em 2001, da Apifolha (Associação dos Pequenos Apicultores de Porto da Folha), o que organizou a participação de seus componentes nas discussões do colegiado territorial do MDA, em conjunto com a Feacom (Federação das Associações Comunitárias dos Produtores Rurais de Porto da Folha/SE). Essa participação resultou na edificação da casa de mel territorial no município, construída com recursos do Pronaf¹⁴⁵ Infra-estrutura, via MDA/Colegiado Territorial do Alto Sertão, em terreno cedido pela Feacom. A casa de mel se encontra situada à margem da rodovia que interliga a sede do município ao povoado Lagoa do Rancho¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Os recursos do Ministério da Integração Nacional destinados a esse projeto foram repassados à Codevasf (instituição vinculada ao MI), na modalidade chamada ‘descentralização’. Nessa modalidade, as ações passam a ser executadas pela Codevasf, que possui maior agilidade de execução, comparada ao Ministério.

¹⁴⁵ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Instituído em 1996, visa proporcionar o aumento da produção agrícola, a geração de ocupações produtivas e a melhoria da renda líquida e da qualidade de vida dos agricultores familiares. Possui três modalidades: Pronaf Crédito, Pronaf Infra-estrutura/Serviços Municipais e Pronaf Capacitação. O Pronaf Crédito, por sua vez, é dividido em quatro grupos (A, B, C e D), sendo que os grupos C e D possuem categorias distintas para financiamento de custeio e investimento. Mais informações em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=813>>.

¹⁴⁶ No entanto, a sua localização é um empecilho para obtenção do selo do SIF (Serviço de Inspeção Federal), que legaliza a comercialização do produto em outros estados brasileiros, pois a mesma, de acordo com a legislação pertinente, teria que estar localizada no mínimo a 300m de rodovias.

Outro exemplo é o convênio efetivado entre a Conab¹⁴⁷ (Companhia Nacional de Abastecimento) e a Prefeitura Municipal de Porto da Folha, que possibilitou a compra, pela Prefeitura, do mel produzido pelos pequenos apicultores associados à Apifolha, destinado à merenda escolar. Num valor total de R\$ 77.000,00, o convênio teve vigência entre julho de 2006 e julho de 2007, a prefeitura adquiriria 1.488 kg de mel por mês (o equivalente a 35 kg/produtor/mês), beneficiando diretamente 42 produtores.

As ações de estruturação do APL iniciaram em 2005, quando o MI e a Codevasf investiram na organização da produção apícola no baixo São Francisco Sergipano. Com o início das ações, o número de pessoas interessadas em ingressar na apicultura aumentou, sendo, na maior parte, meleiros com intenção de formalizar sua atividade. No início de 2006, 140 apicultores já estavam em fase de produção (colhendo o mel). Além disso, quatro prefeituras municipais do APL passaram a adquirir 50% da produção dos apicultores do território, destinando-o à merenda escolar, num compromisso de dois anos.

No segundo semestre de 2006, o APL também passou a ser alvo de atuação do projeto APIS – Apicultura Integrada e Sustentável no Semi-Árido Sergipano, numa parceria entre diversas entidades, com a coordenação do Sebrae/SE, sendo elas: Banco do Nordeste do Brasil – BNB, Prefeituras Municipais, Fundação Banco do Brasil – FFB, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar, além dos parceiros já presentes no APL: Fapise, Deagro e Codevasf/MI. Com duração prevista de dois anos, o principal objetivo do projeto APIS é “estruturar e desenvolver os apicultores para torná-los competitivos e sustentáveis e promover a inserção dos produtos e seus derivados nos diversos mercados de consumo, assegurando ocupação e renda”¹⁴⁸.

8.3.2 Análise da atuação das entidades parceiras no território via promoção do APL

Entre os anos de 2006 e 2007, o Ministério da Integração, em específico, atuou no APL com o projeto ‘Fortalecimento do APL da apicultura no sertão sergipano do São Francisco’, investindo R\$ 1.800.000,00. Seu principal objetivo era o fortalecimento da produção apícola, a partir do aumento da produção e da promoção do manejo adequado. Dentre as principais

¹⁴⁷ Órgão vinculado ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

¹⁴⁸ Dados sobre o projeto disponíveis em: <<http://www.sigior.sebrae.com.br>>.

ações a serem implantadas, estavam: capacitação gerencial, disseminação de tecnologias de manejo, operacionalização de unidades de beneficiamento e diversificação de produtos apícolas com melhoria da qualidade.

Como a apicultura ainda não é uma atividade consolidada no território, existem demandas por ações em diversas áreas – da infra-estrutura básica e da capacitação técnica dos produtores ao apoio na comercialização dos produtos. Por isso, todos os objetivos, ações e resultados esperados propostos na estratégia são compatíveis às demandas territoriais.

O recorte territorial definido para a atuação da estratégia é composto por municípios que já comercializavam o mel, obtido na sua maioria por meio do extrativismo. O número reduzido de municípios facilita o acompanhamento das ações pelos gestores do APL nas entidades parceiras.

Contudo, de acordo com a gerência do projeto, as ações realizadas não tiveram bons resultados, devido, principalmente, à execução precária das mesmas – justificada pela falha de atuação dos consultores ou pelo pouco tempo de maturação da estratégia pelos produtores do território. Sendo assim, como o processo é recente, houve pouco tempo para sua absorção e alcance dos resultados finalísticos.

No processo de implantação do projeto, algumas entidades atuaram como parceiras de forma pontual, ou seja, apenas em algumas ações. Dentre elas, destacam-se: o Instituto Xingó, o Deagro (Departamento de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe), o Senac/SE e o Icoderus (Instituto de Cooperação para o Desenvolvimento Rural Sustentável), conforme evidenciado no quadro 5. As duas últimas foram as entidades executoras do programa Produzir (Programa de Organização Produtiva de Comunidades), implantado nos municípios de Monte Alegre de Sergipe e de Porto da Folha, no apoio e fortalecimento de grupos produtivos de apicultura – incluindo a produção de apiários e de indumentárias apícolas. O Produzir beneficiou diretamente cerca de 200 produtores em cada um desses municípios.

Os recursos investidos pelas entidades parceiras no APL, entre os anos de 2005 e 2007, totalizam quase R\$ 2.700.000,00. O maior aporte de recursos foi realizado pelo MI, correspondendo a 67% do total de recursos aplicados no território, seguido pelo Sebrae/SE, com 20%.

Dentre as ações desenvolvidas pela estratégia no APL, destaca-se:

- a instalação de 280 colméias e equipamentos (freezer, computador e centrífugas) nos municípios do APL (parceiros financiadores: Codevasf/MI e MDA);
- a construção de casas de mel e entrepostos na região (parceiros financiadores: Codevasf/MI e MDA);
- capacitação em manejo apícola (parceiros financiadores: Codevasf/MI e Sebrae/SE);
- a distribuição de kits apícolas (parceiros financiadores: Codevasf/MI, Instituto Xingó e Chesf);
- a distribuição de 30.000 mudas de espécies nativas com finalidade apícola para reflorestamento¹⁴⁹ (parceiros financiadores: Codevasf/MI, Instituto Xingó e Chesf);
- a viabilização de ADRs (agentes de desenvolvimento rural) – Parceria Fundação Banco do Brasil/Sebrae/prefeituras municipais, que financia locomoção (moto e combustível) e a remuneração dos agentes (salário de R\$ 450,00 por mês, durante 12 meses), além da capacitação dos mesmos; e
- a execução do programa Produzir (Programa de Organização Produtiva de Comunidades) nos municípios de Monte Alegre de Sergipe e de Porto da Folha, beneficiando diretamente cerca de 400 produtores (parceiros financiadores: MI, Icoderus e Senac/SE).

Dentre as ações propostas pelo projeto, ainda não executadas, estão:

- criação de uma cooperativa regional (parceiro responsável: Fapise);
- financiamento dos apicultores, destinado à aquisição de novos apiários e indumentárias apícolas (parceiro responsável: BNB); e
- análise do mel produzido, visando à sua certificação (Convênio Codevasf/Fapise/ITP¹⁵⁰/UNIT¹⁵¹).

¹⁴⁹ A Codevasf em convênio com o Instituto Xingó/Chesf, possui um projeto denominado ‘Doces Matas’, que visa ao plantio de espécies nativas com potencial melífero, principalmente nas margens dos cursos de água.

¹⁵⁰ Instituto de Tecnologia e Pesquisa do Estado de Sergipe.

Na análise da implantação da estratégia, verificou-se que quase todas as ações assumidas pelas entidades parceiras estratégicas (ou seja, as entidades parceiras em toda a implantação da estratégia) foram realizadas. O quadro 5 evidencia o tipo de comprometimento assumido por cada parceiro, assim como a sua efetividade. A Fapise foi a única entidade que não realizou parte das ações comprometidas.

Quadro 5 – Parcerias efetivadas na estratégia de promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco, por parceiro estratégico, tipo de comprometimento e efetividade do mesmo.

<i>Parceiros estratégicos</i>	<i>Tipo de comprometimento</i>	<i>Efetividade</i>
Prefeituras Municipais de Porto da Folha e de Monte Alegre de Sergipe	Apoio institucional	Sim
	Transporte dos participantes	Sim
	Espaço para encontros e capacitações	Sim
	Aquisição de mel para merenda escolar	Sim
Codevasf/MI	Entrepósitos (container), apiários e equipamentos (freezer, computador e centrífugas)	Sim
	Máquina de sachê	Sim
	Apoio na organização dos grupos para gestão da casa do mel	Sim
Fapise – Federação Apícola de Sergipe	Comercialização (cooperativa)	Ainda não
	Marca regional	Sim
	Articulação dos grupos	Sim
	Análise do mel	Ainda não
Sebrae/SE	Capacitações (manejo, gestão e plano de negócios)	Sim
	Curso de boas práticas na apicultura	Sim
	Formação dos ADRs – Agentes de Desenvolvimento Rural	Sim
	Participação em Congressos, Seminários e Feiras	Sim
	Fomento à cultura associativa	Sim
	Pesquisa, gerenciamento e monitoramento das atividades e resultados	Sim
	Contratação de consultoria de desenvolvimento tecnológico	Sim
	Capacitação de lideranças	Sim
	Plano de Marketing	Sim
	Projeto Empreender nos Municípios de Porto da Folha e Canindé do São Francisco	Sim

¹⁵¹ Universidade Tiradentes, Sergipe.

Em relação às parcerias pontuais, apenas o BNB não cumpriu a responsabilidade assumida, ao não disponibilizar financiamento aos apicultores, alegando esgotamento dos recursos. O quadro 6 apresenta o tipo de comprometimento assumido por cada parceiro pontual e a sua efetividade.

Quadro 6 – Parcerias efetivadas na estratégia de promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco, por parceiro pontual, tipo de comprometimento e efetividade do mesmo.

<i>Parceiros pontuais</i>	<i>Tipo de comprometimento</i>	<i>Efetividade</i>
Apifolha – Assoc. Pequenos Apicultores de Porto da Folha	Sensibilização e Mobilização	Sim
Feacom – Federação das Assoc. Comunitárias dos Prod. Rurais de Porto da Folha /SE	Sensibilização e Mobilização	Sim
	Apoio logístico e institucional	Sim
Deagro – Deptº. de Desenvolvimento Agropecuário/SE	Elaboração de projetos (PRONAF) e acompanhamento técnico	Sim
	Capacitações em manejo	Sim
	Apoio na assistência técnica	Sim
Instituto Xingó / Chesf	Mudas para reflorestamento de espécies nativas com finalidade apícola (30.000 mudas)	Sim
	Distribuição de kits de apicultura	Sim
Condem – Conselho de Desenvolvimento Municipal de Monte Alegre de Sergipe	Mobilização das associações	Sim
Icoderus – Instituto de Cooperação para o Desenvolvimento Rural Sustentável	Capacitação em manejo de meliponídeas	Sim
Prefeituras Municipais / FBB – Fundação Banco do Brasil	Remuneração de dois ADRs (salário de R\$ 450,00 mês, durante 12 meses) e locomoção (moto e combustível)	Sim
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário	Construção da casa de mel territorial no município de Porto da Folha	Sim
	Doação de cerca de 80 colméias ao município de Poço Redondo	Sim
BNB – Banco do Nordeste do Brasil	Crédito financiado para ampliação da produção (instalação de apiários individuais), via Pronaf	Parcial
Conab – Companhia Nacional de Abastecimento	Aquisição de mel para merenda escolar	Sim

Dentre os principais resultados obtidos com a implantação da estratégia, têm-se:

- o aumento da capacidade produtiva estimada do APL para 6.000 kg. Em 2005 (quando foram iniciadas as ações de estruturação do APL), a média da região não atingia 1.500 kg; e
- a aquisição de 50% da produção de mel do APL por quatro prefeituras municipais do território, que é destinada a programas sociais. O compromisso está assegurado por dois anos.

Quanto aos principais entraves identificados no decorrer da implantação da estratégia, ressalta-se:

- a carência de financiamento para ampliação da produção (instalação de apiários individuais). Os participantes estão buscando financiamentos junto ao Pronaf, mas ainda não obtiveram êxito;
- a inadequação da Casa de mel às exigências necessárias à obtenção do selo do SIF. A mesma não está localizada a uma distância de pelo menos 300m de rodovias e as paredes não são azulejadas até o teto. Soma-se a isso a inexistência de água nas tubulações nos períodos da tarde e noite, já que a edificação não possui reservatório de água e o abastecimento se dá apenas durante a chegada de água por meio da rede pública, pela manhã;
- Essa situação inviabiliza a obtenção da permissão de comercialização legal do produto dentro e fora do estado, sendo um grande entrave ao desenvolvimento da atividade. Esse quadro tende a se agravar quando se encerrarem os convênios entre a Conab e as prefeituras municipais de aquisição do mel para programas sociais, que são os maiores compradores do produto produzido pelo APL;
- o envolvimento de poucos parceiros estratégicos, ou seja, de entidades parceiras em toda a estratégia. Observa-se a pouca atuação do governo do estado, assim como da Embrapa e de Universidades;

- o não envolvimento dos agentes financiadores, em particular o Banco do Brasil (com o DRS¹⁵²) e Banco do Nordeste. Este último participou das primeiras reuniões no território, se comprometeu, mas efetuou parcialmente os financiamentos (tipo Pronaf), ou seja, disponibilizou apenas 36% dos recursos previstos. A justificativa dada foi a indisponibilidade de recursos;
- a baixa representatividade das associações na Fapise (Federação Apícola de Sergipe). A entidade é nova e ainda não adquiriu legitimidade;
- o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião de Xingó não participou da elaboração, nem participa do acompanhamento da implantação da estratégia de promoção do APL da apicultura no sertão sergipano, assim como de nenhum dos projetos destinados aos APLs apoiados com recursos financeiros do MI.

A atuação do Fórum se limita à participação nas discussões sobre a distribuição dos recursos disponibilizados pelo MI (e parceiros) entre os estados que compõem a mesorregião e a priorização dos projetos apresentados por algumas instituições à região – normalmente pela Codevasf, por meio de suas superintendências regionais.

Essa forma de funcionamento do Fórum é um entrave ao processo participativo, pois a arena foi constituída com o objetivo de permitir a participação dos atores representativos da mesorregião no seu desenvolvimento. Sem a efetiva participação dos atores na construção desse desenvolvimento (e isso passa pela elaboração conjunta de estratégias, assim como pelo acompanhamento da execução das mesmas), não se promove o empoderamento e a responsabilização dos atores, tão necessárias à sustentabilidade do processo.

¹⁵² O DRS, Desenvolvimento Regional Sustentável, é uma estratégia de atuação negocial do Banco do Brasil que tem como objetivo implementar uma nova forma de atuar junto às comunidades, em que se busca mobilizar os agentes econômicos, políticos e sociais para impulsionar o desenvolvimento sustentável de regiões carentes do Brasil. Pretende-se, com isso, promover a geração de trabalho e renda de forma sustentável, inclusiva e participativa, considerando-se, nesse processo, a viabilidade das iniciativas em suas dimensões econômica, social e ambiental, propiciando resultados economicamente positivos e adotando práticas que permitam um salto de qualidade nos indicadores de desenvolvimento social e ambiental (UNIBB, 2006).

Quanto à continuidade das ações, em 2008, será investido pelo Ministério da Integração cerca de R\$ 300.000 no APL, por meio do projeto ‘Consolidação econômica e produtiva do APL da apicultura’. Este recurso foi repassado à Codevasf/SE em novembro de 2007. A previsão é que o novo projeto beneficie mais 80 famílias¹⁵³, tendo como objetivos: fortalecer o desenvolvimento da apicultura no semi-árido e a cadeia produtiva no âmbito regional, por meio da elevação da produção existente, da melhoria da qualidade do produto apícola; e gerar emprego e renda, a partir do aumento do número de unidades de beneficiamento e do apoio da produção em povoados distantes.

Visando a um maior aprofundamento da análise sobre a sustentabilidade da implantação das estratégias de desenvolvimento territorial no semi-árido sergipano nesta tese, foram criados dois índices destinados a monitorar alguns elementos considerados estratégicos, sendo eles: a cooperação institucional e organizacional, o comprometimento das entidades parceiras e a sustentabilidade do capital institucional. O item a seguir apresenta dos dados coletados nas entrevistas e visitas de campo sobre esses elementos, assim como o cálculo dos índices e a análise dos mesmos.

8.3.3 Análise da sustentabilidade do capital institucional da implantação da estratégia de promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco

A partir da realização das entrevistas com os gestores dos projetos e das visitas de campo ao APL foi possível obter informações, assim como vivenciar *in loco* a implantação da estratégia e a atuação das entidades no território.

Os dados obtidos foram agrupados em três categorias: quanto à cooperação institucional e organizacional; quanto ao comprometimento das entidades parceiras e quanto à sustentabilidade do capital institucional. Cada categoria apresenta variáveis que fundamentaram sua análise, seguido pelo grau correspondente à situação de cada uma delas,

¹⁵³ Dentre as ações deste projeto estão: instalação de duas unidades móveis de processamento apícola em comunidades rurais da Mesorregião de Xingó; melhoramento da produtividade apícola e da qualidade dos enxames do território do APL de apicultura do Baixo São Francisco por meio da implantação de apiários e meliponários modelos.

obedecendo à seguinte pontuação: 1, equivalendo a um grau muito baixo; 2, a um grau baixo; 3, a um grau moderado; 4, grau alto; e 5, grau muito alto. Segue o resultado da análise:

Quanto à cooperação institucional e organizacional

Variáveis de análise	Grau
Gestão dos conflitos existentes	4
Estabilidade das parcerias ou a sua evolução, ou seja, a chegada de novos parceiros	5
Convergência de objetivos entre as entidades parceiras	3
‘Representatividade da representação’, isto é, o poder de decisão do representante da entidade no território (e na estratégia de desenvolvimento territorial)	5
Continuidade dos representantes das entidades parceiras no decorrer do processo (ao invés da rotatividade de representantes nas arenas)	2
Fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial	3
Número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial	1

Grau: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

Considerações:

Os conflitos, quando existentes, tendem a ser resolvidos de forma democrática entre as entidades, o que contribui para a estabilidade das parcerias.

Quanto à continuidade dos representantes das entidades parceiras no decorrer do processo, a troca de direção da Fapise atrapalhou o processo de implantação da estratégia, principalmente na execução das ações de criação de uma cooperativa regional e de análise do mel (por meio de laboratórios móveis).

A inexistência de um espaço efetivo de diálogo e concertação entre parceiros e beneficiários dificulta o fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial.

Em relação ao número de entidades parceiras, foram consideradas na obtenção do grau apenas as parcerias chamadas de estratégicas, ou seja, as entidades parceiras em todo

o processo de implantação da estratégia de promoção do APL e não apenas de forma pontual, sendo elas: o MI, a Codevasf, o Sebrae/SE e a Fapise – ou seja, quatro entidades, o equivalente ao grau 1 na escala adotada¹⁵⁴.

Quanto ao comprometimento das entidades parceiras

Variáveis de análise	Grau
Participação nas reuniões do APL	4
Comprometimento com ações da estratégia de desenvolvimento territorial	4
Recursos disponibilizados nas ações da estratégia de desenvolvimento territorial	4,2
Cumprimento das responsabilidades assumidas	4

Grau: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

Considerações:

Além do Ministério da Integração, via Codevasf/SE, o parceiro de maior peso no processo é o Sebrae/SE, principalmente quanto à disponibilização de recursos.

Dentre as prefeituras municipais, a mais atuante é a de Monte Alegre de Sergipe, que possui um gestor muito engajado, que, inclusive, ganhou do Sebrae, em 2006, o prêmio ‘Prefeito Empreendedor’. Tanto ela quanto a Prefeitura de Porto da Folha estão adquirindo o mel produzido pelo APL para merenda escolar, por meio de um convênio efetuado com a Conab.

A Fapise e o BNB foram as únicas entidades que não realizaram ações comprometidas. As demais entidades atuam (ou atuaram) de forma pontual, executando ações como a de distribuição de mudas de espécies nativas com finalidade apícola para reflorestamento, pelo Instituto Xingó e a Chesf.

¹⁵⁴ A escala adotada no estabelecimento dos graus da variável ‘número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial’ variou de 1 a 5, sendo o grau 1 atribuído à presença de 1 a 5 entidades parceiras; grau 2, de 6 a 10 entidades; grau 3, de 11 a 15; grau 4, de 16 a 20, e grau 5, acima de 21.

Quanto à sustentabilidade do capital institucional

Variáveis de análise	Grau
Número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial	1
Diversidade da tipologia das entidades parceiras	2
Grau de comprometimento das entidades parceiras (cálculo por meio da matriz interinstitucional)	4,05
Participação dos atores locais (por meio de metodologias participativas de construção de planos, agendas e projetos; existência de espaços de interação e concertação dos atores)	1
Acesso coletivo, entre as entidades parceiras, ao poder de decisão	2
Entidades territoriais relevantes não envolvidas na estratégia	2
Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO)	3

Grau: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

Considerações:

Dentre as entidades parceiras (estratégicas e pontuais) da estratégia de promoção do APL da apicultura no sertão sergipano do São Francisco, a diversidade de categorias é pequena: estão atuando apenas entidades governamentais (federais e municipais), de capacitação (Senac e Sebrae), agências de desenvolvimento (Codevasf e Sebrae), uma Oscip (Instituto Xingó) e associações de produtores (Fapise e Apifolha), ou seja, cinco categorias diferentes, o equivalente ao grau 2 na escala adotada¹⁵⁵.

Ressalta-se a ausência de categorias de entidades estratégicas ao desenvolvimento do APL, como as de ensino e pesquisa (universidades e faculdades), assim como espaços de concertação do APL (Fórum da Mesorregião de Xingó e o CIAT do sertão sergipano). O governo do estado também se faz pouco presente na estratégia – apenas o Deagro (Departamento de Desenvolvimento Agropecuário do Estado de Sergipe) atuou de forma pontual, por meio da elaboração de projetos (para aquisição de financiamento do Pronaf) e capacitações em manejo apícola.

¹⁵⁵ A escala adotada no estabelecimento dos graus da variável ‘diversidade da tipologia das entidades parceiras’ variou de 1 a 5, sendo o grau 1 atribuído à presença de 1 ou 2 categorias diferentes de entidades parceiras na estratégia; grau 2, de 3 a 5 categorias diferentes; grau 3, de 6 a 8 categorias; grau 4, de 9 a 11, e grau 5, de 12 a 13 categorias diferentes.

O Banco do Nordeste, em específico, participou das primeiras reuniões no território, se comprometeu, mas não efetuou completamente os financiamentos para a ampliação da produção (instalação de apiários individuais), via Pronaf. A entidade disponibilizou apenas 36% dos recursos previstos, justificando indisponibilidade de recursos.

O grau de comprometimento das entidades parceiras é estabelecido por meio da matriz interinstitucional 2, que evidencia a atuação de cada uma das entidades parceiras quanto à sua participação em reuniões, ao comprometimento com ações da estratégia, aos recursos disponibilizados e ao cumprimento das responsabilidades assumidas. Os campos foram preenchidos com pontuação que varia de 1 a 5, de acordo com o comprometimento de cada entidade em cada um dos aspectos, onde 1 equivale ao grau de comprometimento muito baixo e 5 ao muito alto. A média é calculada por entidade e, posteriormente, pelo conjunto das entidades parceiras. Ressalta-se que foram consideradas apenas as entidades parceiras estratégicas, ou seja, as que atuam de forma conjunta em todo o processo de implantação das ações e não apenas de forma pontual.

Matriz interinstitucional 2: Cálculo do 'c' (grau de comprometimento das entidades parceiras)

APL da apicultura no sertão sergipano do São Francisco

Entidades no território	<i>participação nas reuniões</i>	<i>comprometimento com ações</i>	<i>recursos disponibilizados</i>	<i>cumprimento das responsabilidades</i>	<i>Média</i>
Sebrae/SE	5	5	5	5	5
MI	5	5	5	3	4,5
Prefeituras municipais	2	2	5	5	3,5
Fapise	4	4	2	2	3
Codevasf	4	4	4	5	4,25
Média dos resultados = 'c' (grau de comprometimento das entidades parceiras)					4,05

Legenda: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

Na matriz acima é possível evidenciar o grau de comprometimento de cada entidade parceira com a estratégia de desenvolvimento territorial, dentro dos aspectos definidos.

O Sebrae/SE aparece como a entidade de maior comprometimento com a estratégia. Além da significativa disponibilização de recursos financeiros (quase 20% dos recursos investidos pelos parceiros entre os anos 2005 e 2007), a entidade se faz muito presente no território, acompanhando o andamento das ações. As prefeituras municipais e a Fapise são as com menor comprometimento, comparando a atuação de cada entidade individualmente com a média do grupo, assim como entre elas. A primeira devido ao pouco envolvimento com a estratégia e a segunda pelo não cumprimento de parte das ações assumidas.

Dado o recente período de início do desenvolvimento da atividade de apicultura de forma organizada e conjunta, entre parceiros e produtores, a governança territorial ainda é incipiente.

O processo de implantação das ações se dá de forma muito institucional, por entidades que não são locais. Na verdade, o comprometimento dos representantes dessas entidades é que ‘faz a diferença’ no processo. Em resumo: a implantação da estratégia está fortemente vinculada às pessoas (representantes das entidades parceiras), e, mais agravante, somente a algumas delas – em particular, os gestores do APL pelo Sebrae/SE e Codevasf/SE.

Além disso, não há participação dos produtores – que são os beneficiários diretos da estratégia – na definição das ações a serem executadas, assim como não há espaços efetivos de consulta, interação e concertação entre os atores locais e entidades financiadoras das ações. As ações acontecem porque as entidades financiadoras as executam, sem nenhum processo de empoderamento territorial.

O próprio Fórum de Desenvolvimento da Mesorregião de Xingó, como descrito anteriormente, não participou da elaboração, nem participa do acompanhamento da implantação da estratégia de promoção do APL da apicultura no sertão sergipano.

A única entidade parceira da estratégia ligada aos apicultores é a Fapise (Federação Apícola de Sergipe), que aderiu ao processo quando o mesmo já havia iniciado, não participando da sua concepção. No entanto, ela é uma entidade criada há

pouco tempo e que ainda não adquiriu legitimidade, sendo pouco representativa das associações de apicultores.

Sem a efetiva participação dos atores na construção do desenvolvimento (e isso passa pela elaboração conjunta de estratégias, assim como pelo acompanhamento da execução das mesmas), não se promove o empoderamento e a responsabilização dos atores, tão necessárias à sustentabilidade do processo.

Outro elemento preocupante é o reduzido número de entidades parceiras estratégicas (que atuam de forma conjunta em todo o processo de implantação das ações e não apenas de forma pontual).

Quanto à quantidade de entidades estratégicas não envolvidas, o grau 2 atribuído deve-se à identificação das seguintes entidades não parceiras da estratégia: a Embrapa, a Sudene, o Banco do Brasil, a universidade federal, o Fórum da Mesorregião de Xingó e o CIAT do sertão sergipano, assim como a pequena atuação do governo de Sergipe – por meio do Deagro (Departamento de Desenvolvimento Agropecuário do Estado de Sergipe), em um ação pontual.

O compromisso efetivo de diversos parceiros amplia as condições de sustentabilidade da estratégia, no sentido de continuidade do processo. Por esse motivo, destaca-se a necessidade de atração e conquista de novos parceiros. Ressalta-se também o pouco envolvimento de parceiros privados. A presença e o comprometimento dessa categoria de entidades é importante pelo fato de não sofrerem (ou sofrerem menos) interferências por mudanças políticas.

8.3.4 Cálculo dos índices de Cooperação Institucional e Organizacional e de Sustentabilidade do Capital Institucional na estratégia de promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco

ÍNDICE DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL (ICIO)

Descrição: Indica o grau da relação de cooperação do tecido institucional e organizacional do território

$$\text{ICIO} = [(q \times 2) + d + e + o + r + i + t] / n + 1$$

$$[(1 \times 2) + 4 + 5 + 3 + 5 + 2 + 3] / 8 = 3$$

3 = moderado

Onde¹⁵⁶,

q = quantidade de entidades parceiras, com peso 2¹⁵⁷

d = grau de gestão dos conflitos

e = grau de estabilidade e/ou evolução das parcerias

o = grau de convergência de objetivos entre as entidades parceiras

r = grau de representatividade do representante das entidades parceiras

i = grau de interação das entidades parceiras

t = grau de continuidade de representantes das entidades parceiras

n = número de variáveis utilizadas

ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL (ISCI)

Descrição: Indica o grau de sustentabilidade da atuação do tecido institucional e organizacional no território

$$\text{ISCI} = (q + (dt \times 2) + c + ICI + p + a - ne) / n + 1 - 1$$

$$(1 + (2 \times 2) + 4.05 + 3 + 1 + 2 - 2) / 7 = 1,86$$

1,86 = muito baixo a baixo

¹⁵⁶ O modo como se calcula cada uma das variáveis se encontra no item 8.2.1

¹⁵⁷ No cálculo do índice de cooperação institucional e organizacional foi dado peso 2 a essa variável por considerar que quanto maior o número de entidades, maior a possibilidade de existência de conflitos e, conseqüentemente, maior a dificuldade de cooperação.

Onde¹⁵⁸,

q = quantidade de entidades parceiras

dt = diversidade da tipologia das entidades parceiras, com peso 2¹⁵⁹

c = grau de comprometimento das entidades parceiras

ICIO = índice de cooperação institucional e organizacional

p = grau de participação das entidades territoriais

a = grau de acesso entre as entidades parceiras ao poder de decisão

ne = quantidade de entidades estratégicas não envolvidas¹⁶⁰

n = número de variáveis utilizadas

8.3.5 Conclusões sobre o resultado da aplicação dos índices

Quanto ao ICIO

O grau 3 do ICIO indica que a relação de cooperação do tecido institucional e organizacional do território se apresenta de forma ‘moderada’, que é a pontuação mediana da escala adotada. Esse resultado deve-se principalmente a dois motivos: 1) ao reduzido número de entidades parceiras estratégicas (que atuam de forma conjunta em todo o processo de implantação das ações e não apenas de forma pontual) envolvidas, variável com peso dois no cálculo desse índice; e 2) à pouca interação entre as entidades parceiras, dada a inexistência de um espaço efetivo de diálogo e concertação entre parceiros e beneficiários, o que dificulta o fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial.

A descontinuidade de representação das entidades parceiras também contribuiu para o resultado.

¹⁵⁸ O modo como se calcula cada uma das variáveis se encontra no item 8.2.1

¹⁵⁹ No cálculo do índice de sustentabilidade do capital institucional e organizacional foi dado peso 2 a essa variável por considerar a importância significativa da presença de diversas categorias de entidades parceiras nas estratégias de desenvolvimento territorial.

¹⁶⁰ Essa variável é negativa no cálculo do ISCI, dado que a sustentabilidade do capital institucional pode ser prejudicada pela ausência da parceria de entidades consideradas estratégicas ao processo, presentes no território ou que atuam no mesmo.

Ressalta-se a elevada pontuação obtida pelas variáveis ‘gestão dos conflitos’, com grau 4 (alto), ‘estabilidade e/ou evolução das parcerias’ e ‘representatividade do representante das entidades parceiras’, ambas com grau 5 (muito alto). Isso porque os conflitos, quando existentes, tendem a ser resolvidos de forma democrática entre as entidades, o que contribui, conseqüentemente, na estabilidade das parcerias. Quanto ao poder de decisão do representante das entidades no APL (chamado aqui de ‘representatividade do representante’), evidencia-se que a implantação da estratégia está fortemente vinculada aos representantes das entidades parceiras.

Em resumo, o resultado não é de todo ruim, mas evidencia que a cooperação institucional e organizacional não é um ponto forte do processo e que pode ser incrementada.

Quanto ao ISCI

O grau 1,86 do ISCI indica que a sustentabilidade da atuação do tecido institucional e organizacional no território se encontra entre os graus muito baixo a baixo, uma pontuação considerada bem negativa, próxima ao menor nível da escala adotada (de 1 a 5). Tal resultado deve-se principalmente a três motivos: 1) ao reduzido número de entidades parceiras estratégicas envolvidas; 2) à pequena participação dos atores locais na concepção e implantação da estratégia – fator agravado pela centralização do processo de tomada de decisão em poucas entidades parceiras, ou melhor, nas entidades financiadoras da maioria das ações; e 3) à pouca diversidade de categorias de entidades atuando na estratégia (variável com peso dois no cálculo desse índice).

Neste aspecto, destaca-se a ausência de categorias de entidades estratégicas ao desenvolvimento do APL, como as de ensino e pesquisa, de financiamento, de assistência técnica e de espaços de concertação do APL – em especial, do Fórum da Mesorregião de Xingó e do CIAT do sertão sergipano –, assim como à pouca presença do governo do estado na estratégia. Essa variável é negativa no cálculo do ISCI dado que a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial pode ser prejudicada pela ausência da parceria de entidades consideradas estratégicas ao processo, presentes no território ou que atuam no mesmo.

Quanto ao comprometimento das entidades parceiras, ressalta-se o elevado grau atribuído a essa variável (4,05, ou seja, um pouco acima do grau alto), evidenciando que as entidades estão realmente engajadas ao processo.

Em síntese, diversas condições necessárias à sustentabilidade do capital institucional em uma estratégia de desenvolvimento territorial **não** estão presentes na estratégia de promoção do APL da apicultura do sertão sergipano do São Francisco. Dentre elas, destaca-se: o reduzido número de entidades parceiras estratégicas envolvidas; a pouca interação entre as entidades parceiras, dada a inexistência de um espaço efetivo de diálogo e concertação entre parceiros e beneficiários; a ausência de categorias de entidades estratégicas ao desenvolvimento do APL; assim como a pouca participação e empoderamento dos atores locais, aspectos que, se existentes, contribuiriam para a minimização de riscos de descontinuidade da implantação da estratégia.

O resultado do índice é considerado **ruim** por indicar que as condições necessárias à sustentabilidade do capital institucional não estão sendo buscadas – com exceção do grau de comprometimento das entidades parceiras, que se apresenta elevado.

8.4 CASO 2: O APL DA OVINOCAPRINOCULTURA NO ALTO SERTÃO ALAGOANO

O governo do estado de Alagoas e o Sebrae/Alagoas estabeleceram parceria para a concepção e implementação do ‘Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas’. Junto a diversas entidades públicas e privadas, o Programa visa gerar renda e emprego por meio de ações coletivas e integradoras, direcionadas à promoção do desenvolvimento dos micro e pequenos negócios em dez APLs selecionados no estado (ver figura 5). O Programa foi inserido no PPA 2004/2007 do governo de Alagoas e contou com apoio técnico e financeiro do Sebrae Nacional.

Um dos APLs apoiados pelo Programa é o da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano, formado por 21 municípios¹⁶¹. Neste APL, o programa objetiva desenvolver a Ovinocaprinocultura com vistas a torná-la sustentável e competitiva, e tem como público beneficiário 2.000 produtores rurais de base familiar.

Dentre os resultados esperados, destaca-se a ampliação das vendas de carne e de leite, e o aumento de assentados atuando na atividade. As ações também visam à redução do custo de produção, ao aumento da produtividade de carne caprina e ovina, e à elevação qualidade genética do rebanho ovino e caprino.

As entidades parceiras do Programa no APL, além do governo do estado de Alagoas e do Sebrae/AL, são: a Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas – Fapeal, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, a Fundação Banco do Brasil – FBB, as Prefeituras Municipais, o Ministério Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Integração Nacional, o Instituto Palmas e as empresas privadas Braskem e Inwert.

¹⁶¹ Constituído pelos municípios: Água Branca, Canapi, Inhapi, Mata Grande, Pariconha, Delmiro Gouveia, Olho d’Água do Casado, Piranhas, Carneiros, Maravilha, Ouro Branco, Palestina, Pão de Açúcar, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera, Senador Rui Palmeira, Batalha, Jacaré dos Homens, Monteirópolis e Olho d’Água das Flores.

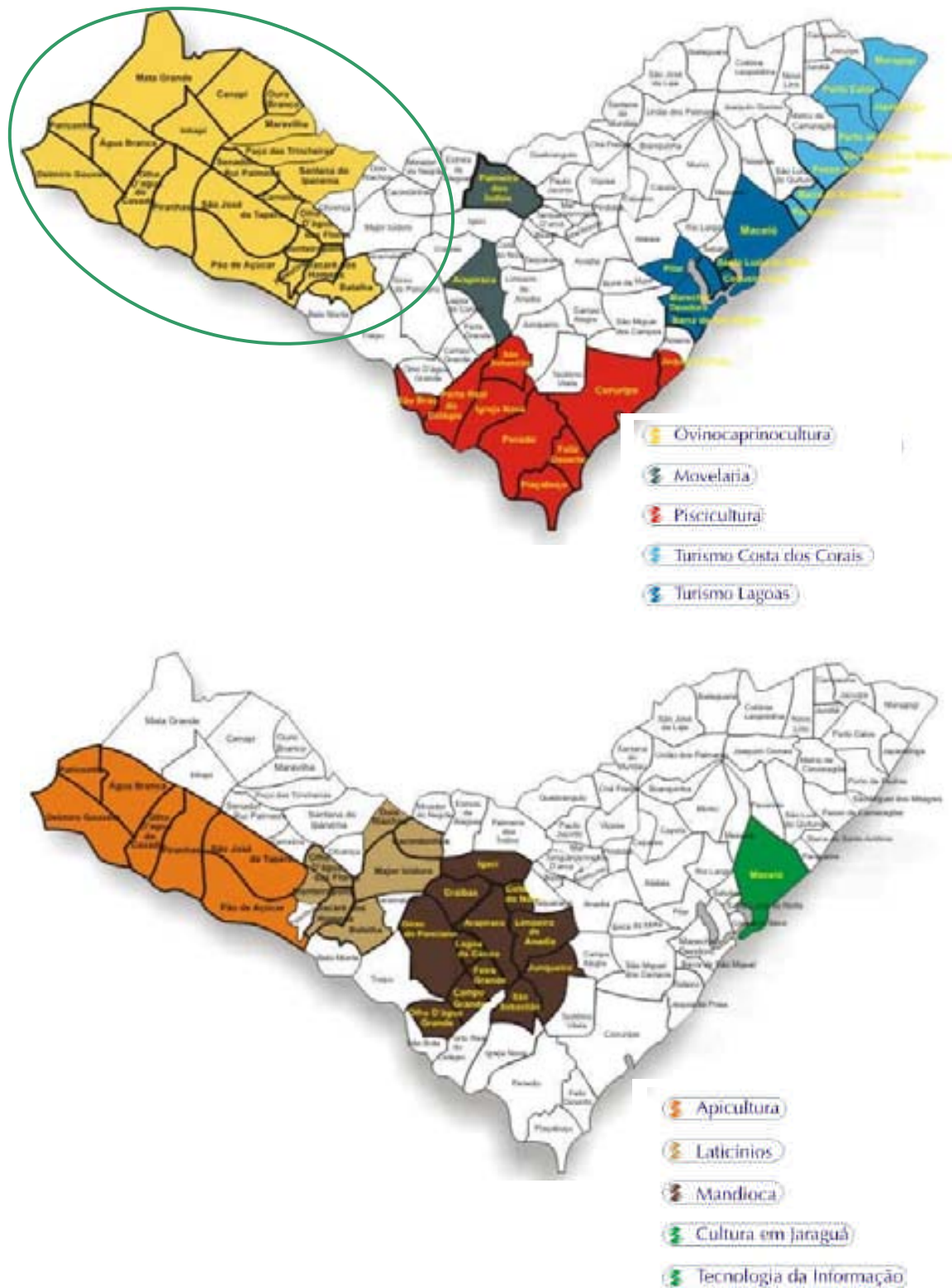


Figura 5 – Mapas do estado de Alagoas evidenciando os municípios que compõem os APLs apoiados pelo Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas. Destaque para o APL da Ovinocaprinocultura do Sertão Alagoano.
Fonte: Sebrae/AL; Seplan/AL (2004).

8.4.1 Caracterização da atividade produtiva

A ovinocaprinocultura é uma atividade econômica presente em todos os continentes e que vem crescendo, em termos mundiais, nos últimos anos. A rusticidade dos animais, a baixa exigência nutricional e a capacidade de adaptação a condições climáticas variáveis dão uma eficiência produtiva à ovinocaprinocultura maior que qualquer outro ruminante doméstico (SEBRAE/AL, 2002).

No Brasil, até o ano de 1995, a região Sul possuía maior número de cabeças de ovinos, quando comparada às demais regiões brasileiras no período de 1990 a 2000. A partir de 1996, o Nordeste brasileiro passou a ser o principal produtor de rebanho ovino. No caso dos caprinos, no ano 2000, mais de 90% do rebanho já se encontrava na região Nordeste, mais especificamente no sertão (BARROS, 2002).

A criação de caprinos e ovinos na região Nordeste é uma atividade básica e generalizada, que permeia a grande maioria das propriedades rurais. É responsável pelo fornecimento de 40% de toda a proteína animal consumida pela população rural (ALVES, 2002).

Atualmente, a caprinocultura no Brasil encontra-se em expansão, a partir do incentivo de ações conjuntas de governos estaduais, instituições de pesquisa e criadores. Segundo estudos realizados sobre a economia do Nordeste (BNB, 1999), a região apresenta vocação natural para o criatório, sendo a atividade uma boa alternativa socioeconômica para as populações de baixa renda, uma vez que podem ser explorados a pele, a carne e o leite.

Contudo, a maior parte dos rebanhos de caprinos e ovinos da região é criada em sistema extensivo, não sendo adotadas práticas adequadas de manejo alimentar e sanitário. Soma-se a isso o baixo padrão racial dos animais, a difusão tecnológica incipiente, a inadequada (ou inexistente) assistência técnica e gerencial, a desarticulação entre atores da cadeia produtiva, a ausência de estudos de mercado e o baixo nível de capacitação dos produtores. Além dos entraves citados, algumas dificuldades, como o alto custo dos materiais genéticos, o abate clandestino, os limitados recursos forrageiros e hídricos, a carência de laboratórios especializados e a baixa qualidade das peles, também contribuem significativamente para que

a atividade fique relegada ao plano secundário pelos produtores (NOGUEIRA FILHO e ALVES, 2002).

Nas últimas décadas, devido à crescente demanda de carnes, leite e derivados destas espécies pelo mercado, a produção de ovinos e caprinos passou da categoria de subsistência à principal atividade econômica de um significativo contingente de produtores, principalmente os micro e pequenos familiares. No entanto, a consolidação da ovinocaprinocultura no Nordeste brasileiro depende da superação dos principais entraves ao desenvolvimento e sustentabilidade da atividade.

8.4.2 A ovinocaprinocultura no semi-árido alagoano

Historicamente, a ocupação rural do semi-árido alagoano se deu com as fazendas de gado bovino e de cultivo, beneficiamento e industrialização do algodão, que reduziram a cobertura vegetal da caatinga. Com a decadência dessas atividades produtivas, surgiram novas culturas alternativas, dentre elas a ovinocaprinocultura, com características mais adequadas ao semi-árido.

Dados da Secretaria de Agricultura de Alagoas, expostos na tabela 9, demonstram a concentração de ovinos e caprinos na região do sertão do estado, chegando a quase 90% do rebanho de ovinos e 70% do de caprinos.

Tabela 9 – Efetivo dos rebanhos (em número de animais) em Alagoas e na Mesorregião do Sertão Alagoano.

	Bovinos	Ovinos	Caprinos
Estado de Alagoas	705.550	158.146	27.224
Mesorregião do sertão alagoano*	173.206	104.045	18.199

Fonte: dados coletados da Pesquisa da Pecuária Municipal, SEAGRI/Alagoas, 2002.

(*) Composta pelos municípios: Água Branca, Canapi, Inhapi, Mata Grande, Pariconha, Delmiro Gouveia, Olho d'Água do Casado, Piranhas, Carneiros, Dois Riachos, Maravilha, Ouro Branco, Palestina, Pão de Açúcar, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera, Senador Rui Palmeira, Batalha, Belo Monte, Jacaré dos Homens, Jaramataia, Major Izidoro, Monteirópolis, Olho d'Água das Flores e Olivença.

Apesar de a atividade ser, predominantemente, exercida por agricultores familiares com baixo nível de tecnologia, o que impede que a atividade seja viável economicamente, os diagnósticos realizados pelo Sebrae/AL (2003, 2004) evidenciam a ovinocaprinocultura como um negócio promissor no sertão alagoano. Isso devido à sua adaptabilidade às condições locais, à possibilidade de acesso ao crédito pelos pequenos produtores, o crescimento do mercado e o crescente interesse do empresariado local pela atividade, com perspectivas de inserção competitiva, focada na visão sistêmica de cadeia produtiva e nas vantagens da constituição de arranjos produtivos.

8.4.3 Análise da atuação das entidades parceiras no território via promoção do APL

As possibilidades reais de transformação da atividade extensiva e de baixa produtividade em um negócio rentável embasaram a concepção, em 2004, do Projeto de Arranjo Produtivo Local da Ovinocaprinocultura no território do Sertão Alagoano. A sua fase inicial foi destinada ao apoio dos produtores familiares de oito municípios que firmaram um pacto social¹⁶². Paulatinamente, as lideranças governamentais dos demais municípios que compõem o território do alto sertão foram aderindo ao processo e pode-se ampliar o recorte territorial de atuação até atingir os 21 municípios alagoanos.

A organização do território, com vistas à estruturação de arranjos produtivos locais, foi a estratégia de fortalecimento da ovinocaprinocultura adotada pelos parceiros.

A principal instância de representação dos produtores e produtoras familiares, e de articulação com os parceiros institucionais, são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs) do território, que integram a CIAT (Comissão de Instalações das Ações Territoriais) do Alto e Médio Sertão de Alagoas, articulada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Na CIAT do Alto e Médio Sertão de Alagoas, onde estão

¹⁶² Em 2004, oito municípios alagoanos (Delmiro Gouveia, Água Branca, Pariconha, Olho d'Água do Casado, Piranhas, Inhapi, Canapi e Mata Grande) firmaram um pacto social. As prefeituras desses municípios se uniram para promover iniciativas integradas que provocassem mudanças nas atividades produtivas e em sua organização social, com o objetivo de gerar ocupação e renda, reduzir os baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e diminuir o número de excluídos sociais, entre homens, mulheres e a população jovem que precisam ingressar em atividades produtivas remuneradas. Entre os parceiros do pacto estão: cooperativas, associações, organizações não-governamentais (ONGs) de apoio ao desenvolvimento local e entidades dos governos federal e estadual.

representados os produtores rurais de todos os municípios que formam o APL, foram constituídas três câmaras temáticas, uma para cada APL a ser apoiado no ‘Território do Alto e Médio Sertão de Alagoas’, sendo eles: piscicultura, ovinocaprinocultura e apicultura. Na câmara temática da ovinocaprinocultura são discutidas as ações a serem implantadas e os resultados das ações em andamento. Desse modo, a participação dos atores e o acesso coletivo ao poder de decisão, inclusive dos beneficiários das ações, é inerente ao processo.

Na estratégia de atuação do MDA, por meio dos territórios rurais, em específico, o financiamento da infra-estrutura para o APL está condicionado à formação de consórcios entre os municípios que constituem o território. Isso, em diversos casos por todo o País, tem sido um limitante ao financiamento das ações do APL pelo MDA. No entanto, no território do sertão alagoano a parceria está fluindo de forma positiva: a maior parte das prefeituras municipais são parceiras efetivas no apoio à estratégia, com destaque às ações de infra-estrutura de serviços, com participação financeira e técnica.

No processo de implantação da estratégia, algumas entidades atuaram como parceiras de forma pontual, ou seja, apenas em algumas ações. Dentre elas, destacam-se: o Instituto Palmas, a Fapeal – Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas, o Banco do Nordeste do Brasil, a Fundação Banco do Brasil, as empresas privadas Braskem e Inwent, conforme evidenciado no quadro 7.

Os recursos investidos pelas entidades parceiras no APL, entre os anos 2005 e 2007, totalizam quase R\$ 3.000.000,00. O maior aporte de recursos foi realizado pelo Sebrae e pelo MDA, seguido pelo governo do estado, pela FBB e pelo MI, respectivamente. Os demais parceiros, em conjunto, investiram cerca de 20% do total de recursos aplicados no território.

Quanto à extensão territorial, o amplo recorte de atuação, constituído por 21 municípios, dificulta o acompanhamento das ações. Essa limitação tenta ser superada pela organização e planejamento da gestão local no APL. Desse modo, a maior parte das ações está sendo executada dentro do prazo previsto e atendendo aos resultados esperados.

Uma estratégia que vem sendo utilizada para facilitar a execução das ações, e maximizar seus resultados, é realizá-las nos municípios em que as prefeituras são parceiras efetivas do processo. A escolha da localização para implantação da infra-estrutura comum ao

território (fábrica-escola, frigorífico, abatedouro, entre outros) seguiu esse critério – mesmo porque, para que os recursos federais sejam investidos, são necessárias contrapartidas. Esse procedimento também é adotado nas demais ações, como realização de feiras, exposições e eventos. Das 21 prefeituras municipais do território, 10 são mais atuantes, as dos municípios de: Água Branca, Delmiro Gouveia, Piranhas, Maravilha, Ouro Branco, Pão de Açúcar, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera e Batalha. Normalmente, o maior ou menor engajamento da prefeitura no processo está diretamente associado ao perfil do gestor municipal e/ou do secretário de agricultura, quanto à importância dada à atividade produtiva enquanto alternativa de desenvolvimento da região.

Ressalta-se que todos os 21 municípios já desenvolviam a atividade, mesmo que em pequena escala e com muitos entraves na produtividade e comercialização.

Quanto à participação dos produtores rurais no processo de construção da estratégia de desenvolvimento territorial, as associações de produtores rurais estão representadas por três cooperativas: a CAFISA (Cooperativa dos Agricultores Familiares do Sertão de Alagoas), a COOFADEL (Cooperativa dos Agricultores Familiares de Delmiro Gouveia) e a COOTA (Cooperativa dos Produtores Rurais de São José da Tapera). Essas entidades assumem as funções de articulação no nível local, com os agentes financeiros, empresários e organismos públicos, e de repasse das ações de acesso à tecnologia, capacitação, gestão e marketing.

A participação dos produtores rurais e parceiros institucionais territoriais deu-se desde a definição das ações a serem desenvolvidas no território, por meio de uma oficina de dois dias, realizada em julho de 2004, no município de Santana do Ipanema, na qual foram levantados os principais problemas da ovinocaprinocultura do território, assim como as ações necessárias ao desenvolvimento da atividade. Desta oficina nasceram os seis projetos principais que compõem a estratégia de promoção do APL, sendo eles: instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura; implantação do projeto integrado de produção de ovinos; instalação de abatedouro e de frigorífico territorial; implantação do centro de comercialização de produtos como carne e leite na fazenda-escola; aprimoramento técnico e tecnológico (capacitações, melhoria da qualidade, diversificação da produção, difusão de tecnologias); e ações de apoio à comercialização.

Dentre os principais problemas diagnosticados na oficina estavam:

- Quanto à criação dos animais: baixa qualidade genética do rebanho; reservas alimentares insuficientes; manejo sanitário inadequado; elevada mortalidade de animais; falta de instalações adequadas nas propriedades (cercas, apriscos, cabriteiros, sala de ordenha etc.); rede pública de assistência técnica reduzida e sem recursos.
- Quanto à produção e à comercialização dos produtos: produtos sem marca, identificação de origem, controle de qualidade e normas higiênicas; oferta irregular da produção; abate clandestino; ausência de usinas de beneficiamento de leite em funcionamento; deficiências na estocagem e no transporte dos produtos; eletrificação rural insuficiente;
- Outros entraves: baixa escolaridade dificulta absorção de novos conhecimentos e habilidades; falta de capital de giro e dificuldade de obtenção (burocracia e exigência de garantias); ausência de rede associativa especializada em difusão de tecnologia apropriada; parceiros desarticulados.

Dentre as ações desenvolvidas pela estratégia no APL destaca-se:

- instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura (parceiros financiadores: MDA e Seagri/AL);
- realização de missões técnicas e dias de campo (parceiros financiadores: Sebrae/AL e Seagri/AL);
- implantação da unidade de apoio logístico e análise de leite e sêmen (parceiros financiadores: Secretaria de C & T/AL);
- capacitações em manejo da ovinocaprinocultura (parceiros financiadores: MDA e Secretaria do Trabalho/AL);
- instalação do projeto integrado de produção de ovinos (parceiros financiadores: MI e Prefeitura de Pão de Açúcar);
- instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura de Delmiro Gouveia (parceiros financiadores: MDA e Prefeitura de Delmiro Gouveia);
- instalação de abatedouro e de frigorífico em Santana do Ipanema (parceiros financiadores: MDA e Prefeitura de Santana do Ipanema);

- implantação do centro de comercialização de produtos como carne e leite na fazenda-escola de Delmiro Gouveia (parceiros financiadores: MDA e Prefeitura de Delmiro Gouveia);
- capacitações em manejo, gestão, liderança, empreendedorismo, qualidade, vendas (parceiro financiador: Sebrae/AL);
- consultorias em desenvolvimento tecnológico, em design e em boas práticas de fabricação (parceiro financiador: Sebrae/AL);
- apoio na realização de exposições e feiras (parceiros financiadores: Sebrae/AL, BNB e Prefeitura de Piranhas);
- implantação do PAS – Programa de Alimento Seguro (parceiro financiador: Sebrae/AL);
- folder para o APL de ovinocaprinocultura no sertão (parceiro financiador: Sebrae/AL);
- desenvolvimento de novos produtos derivados de ovinocaprino (parceiro financiador: Sebrae/AL);
- desenvolvimento da marca regional para carne, leite e couro de ovinocaprino do sertão (parceiro financiador: Sebrae/AL);
- padronização de processos de produtos da ovinocaprino (parceiro financiador: Sebrae/AL);
- viabilização de ADRs (agentes de desenvolvimento rural) – parceria Fundação Banco do Brasil/Sebrae/prefeituras municipais, que financia locomoção (moto e combustível) e a remuneração dos agentes (salário de R\$ 450,00 mensais por 12 meses), além da capacitação dos mesmos;
- pesquisa de controle de qualidade do leite caprino (parceiro financiador: Fapeal);
- implantação do Laboratório de Parasitologia Animal no sertão (parceiro financiador: Fapeal);
- estudo de mercado de produtos derivados do leite caprino (parceiro financiador: Inwent);
- instalação de 78 cisternas de vinil no APL do sertão (parceiro financiador: Braskem).

Na análise da implantação da estratégia, verificou-se que quase todas as ações assumidas pelas entidades parceiras foram realizadas. Os quadros 7 e 8 evidenciam o tipo de comprometimento assumido por cada parceiro, assim como a sua efetividade.

Quadro 7 – Parcerias efetivadas na estratégia de promoção do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano, por parceiro estratégico, tipo de comprometimento e efetividade do mesmo.

<i>Parceiros estratégicos</i>	<i>Tipo de comprometimento</i>	<i>Efetividade</i>
Prefeituras Municipais	Orientação tecnológica por meio de Agentes de Desenvolvimento Rural	Sim
	Apoio na realização da I Expo Cabra do Sertão e da I Expo Berro no Alto Sertão (Prefeitura de Piranhas)	Sim
	Instalação do projeto integrado de produção de ovinos (Prefeitura de Pão de Açúcar)	Em andamento
	Implantação da unidade de apoio logístico e de análise de leite e sêmen (Prefeitura de Santana do Ipanema)	Em andamento
	Instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura (Prefeitura de Delmiro Gouveia)	Sim
Governo do estado/AL	Instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura (SEAGRI)	Sim
	Dias de campo (SEAGRI)	Sim
	Implantação da unidade de apoio logístico e de análise de leite e sêmen (Secretaria de C & T)	Sim
	Capacitação técnica em manejo geral de ovinos e caprinos (Secretaria do Trabalho)	Sim
	Articulação entre as secretarias de estado e apoio ao Programa (Seplan)	Sim
MI – Ministério da Integração Nacional	Instalação do projeto integrado de produção de ovinos	Em andamento
	Aquisição de equipamentos para logística	Não
	Implantação de laboratório de controle de sanidade e inseminação artificial	Não
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário	Instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura de Delmiro Gouveia	Sim
	Instalação de abatedouro e de frigorífico em Santana do Ipanema	Em andamento
	Capacitações em manejo da ovinocaprinocultura	Sim
	Implantação do centro de comercialização de produtos como carne e leite na fazenda-escola de Delmiro Gouveia	Não iniciado (previsto em 2008)

(Continua)

<i>Parceiros estratégicos</i>	<i>Tipo de comprometimento</i>	<i>Efetividade</i>
Sebrae/AL	Capacitações (manejo, gestão, liderança, empreendedorismo, qualidade, vendas)	Sim
	Consultoria em boas práticas de fabricação	Em andamento
	Formação dos ADRs – Agentes de Desenvolvimento Rural	Sim
	Participação em Exposições e Feiras	Sim
	Implantação do PAS – Programa de Alimento Seguro	Em andamento
	Folder para o APL de ovinocaprinocultura no sertão	Sim
	Consultorias em desenvolvimento tecnológico e em design	Sim
	Capacitação para formação de multiplicadores em cisternas	Sim
	Plano de <i>Marketing</i>	Sim
	Desenvolvimento de novos produtos derivados do leite de cabra	Sim
	Missões Técnicas e Dias de Campo	Sim
	Aquisição de cartilhas e <i>folders</i> sobre manejo	Sim
	Desenvolvimento da marca regional para carne, leite e couro de ovinocaprino do sertão	Sim
	Criação de novos produtos, <i>light</i> e <i>diet</i> , derivados de ovinocaprino	Sim
	Padronização de processos de produtos da ovinocaprino	Sim
Pesquisa, gerenciamento e monitoramento das atividades e resultados	Sim	
CAFISA - Coop. dos Agricultores Familiares do Sertão de AL	Articulação no nível local, com os agentes financeiros, empresários e organismos públicos	Sim
	Repasso das ações de acesso à tecnologia, capacitação, gestão e marketing	Sim
COOFADEL - Coop. dos Agricultores Familiares de Delmiro Gouveia	Articulação no nível local, com os agentes financeiros, empresários e organismos públicos	Sim
	Repasso das ações de acesso à tecnologia, capacitação, gestão e marketing	Sim

O Ministério da Integração foi a única entidade que não realizou parte das ações comprometidas. O projeto denominado ‘Fortalecimento do APL da Ovinocaprinocultura no Alto Sertão de Alagoas’, de aproximadamente R\$ 200.000,00, foi cancelado porque os recursos (da execução orçamentária de 2005) não puderam ser repassados ao conveniente devido à inadimplência do governo do estado de Alagoas no momento da transferência, em novembro de 2007. O projeto tinha como objeto a aquisição de equipamentos para logística, laboratório de controle de sanidade e inseminação artificial para apoiar a ovinocaprinocultura de corte e leite.

Quadro 8 – Parcerias efetivadas na estratégia de promoção do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano, por parceiro pontual, tipo de comprometimento e efetividade do mesmo.

<i>Parceiros pontuais</i>	<i>Tipo de comprometimento</i>	<i>Efetividade</i>
Instituto Palmas	Seminários sobre gestão e cooperativismo	Sim
Fapeal – Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas	Pesquisa de controle de qualidade do leite caprino	Sim
	Implantação do laboratório de parasitologia animal no sertão	Não iniciado (previsto para 2008)
BNB – Banco do Nordeste do Brasil	Apoio na realização da I Expo Cabra do Sertão e da I Expo Berro no Alto Sertão	Sim
Inwent	Estudo de mercado de produtos derivados do leite caprino	Sim
Braskem	Instalação de 78 cisternas de vinil no APL do sertão	Sim
FBB – Fundação Banco do Brasil	Orientação tecnológica por meio de Agentes de Desenvolvimento Rural	Sim

De acordo com o gestor do APL pelo Ministério da Integração, visando compensar o cancelamento do projeto anterior, foram disponibilizados R\$ 255.000,00, repassados à Codevasf/AL em novembro de 2007, a serem aplicados por meio de um novo projeto denominado ‘Projeto complementar para fortalecimento da ovinocaprinocultura e agricultura familiar do território do Sertão Alagoano’, integrante da Mesorregião de Xingó¹⁶³. Dentre as ações a serem executadas está a construção e implantação de uma fábrica de cosméticos à base de leite de cabra no município de Maravilha, incluindo utensílios e equipamentos de informática. Além disso, o projeto prevê a aquisição de: um veículo (baú) pequeno para transporte de derivados de leite caprino; seis motos para assistência técnica no território do alto e médio sertão, por meio dos ADRs; e equipamentos para produção de leite caprino em pó, destinado à usina de leite cabra do município de Santana do Ipanema.

A Fundação Banco do Brasil se comprometeu em financiar, no primeiro semestre de 2008, a construção de pontos de recepção de animais para abate, assim como um caminhão para a coleta dos animais no território.

¹⁶³ Os municípios a serem beneficiados com o ‘Projeto complementar para fortalecimento da ovinocaprinocultura e agricultura familiar do território do Sertão Alagoano’, são: Água Branca, Olho d’Água do Casado, Pão de Açúcar, Piranhas, São José da Tapera, Maravilha e Santana do Ipanema. A conclusão do mesmo está prevista para junho de 2008.

Quanto aos principais entraves identificados no decorrer da implantação da estratégia, resalta-se:

- a descontinuidade de representação de algumas entidades parceiras. A troca de representantes nas entidades do governo do estado, nas cooperativas de produtores, no Ministério da Integração Nacional e na articulação territorial do MDA, atrapalhou o processo de implantação da estratégia, principalmente quanto ao encaminhamento dos processos para liberação de recursos destinados à execução de infra-estrutura, atrasando o início das mesmas;
- a pouca presença do Ministério da Integração no território. O gestor do APL é o próprio gerente da Mesorregião de Xingó. A carência de representantes (servidores do quadro ou consultores, como no caso dos articuladores territoriais do MDA) no acompanhamento das suas ações é um dos maiores entraves do MI para a gestão dos seus projetos. Soma-se a isso o não cumprimento da responsabilidade assumida pelo MI, devido ao cancelamento do projeto denominado 'Fortalecimento do APL da Ovinocaprinocultura no Alto Sertão de Alagoas', de aproximadamente R\$ 200.000,00. Isso ocorreu porque os recursos não puderam ser repassados ao conveniente devido à inadimplência do governo do estado de Alagoas no momento da transferência, em novembro de 2007;
- a ausência de entidades estratégicas ao desenvolvimento do APL, sendo elas: o Instituto Xingó, a Embrapa, a Codevasf e a Sudene, assim como a pouca atuação dos bancos públicos de financiamento (Banco do Nordeste e Banco do Brasil) na estratégia.

Dentre os principais resultados obtidos com a implantação da estratégia têm-se o aumento do número de produtores rurais atuando na ovinocaprinocultura em 137%, entre os anos de 2005 e 2007. A meta proposta era elevar em 30%. Esse dado demonstra que a estratégia de atuação está obtendo resultado muito acima do esperado, refletindo o bom desenvolvimento das ações.

8.4.4 Análise da sustentabilidade do capital institucional da implantação da estratégia de promoção do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano

Assim como no estudo de caso anterior, as informações e os dados necessários às análises foram obtidos a partir da realização de entrevistas com os gestores dos projetos e de visitas de campo ao APL. Por meio das visitas foi possível vivenciar *in loco* a implantação da estratégia e a atuação das entidades no território.

Os dados obtidos também foram agrupados em três categorias: quanto à cooperação institucional e organizacional; quanto ao comprometimento das entidades parceiras e quanto à sustentabilidade do capital institucional. Cada categoria apresenta variáveis que fundamentaram sua análise, seguido pelo grau correspondente à situação de cada uma delas, obedecendo à seguinte pontuação: 1, equivalendo a um grau muito baixo; 2, a um grau baixo; 3, a um grau moderado; 4, grau alto; e 5, grau muito alto. Segue o resultado da análise:

Quanto à cooperação institucional e organizacional

Variáveis de análise	Grau
Gestão dos conflitos existentes	5
Estabilidade das parcerias ou a sua evolução – ou seja, a chegada de novos parceiros	5
Convergência de objetivos entre as entidades parceiras	5
‘Representatividade da representação’, isto é, o poder de decisão do representante da entidade no território (e na estratégia de desenvolvimento territorial)	2
Continuidade dos representantes das entidades parceiras no decorrer do processo (ao invés da rotatividade de representantes nas arenas)	3
Fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial	2
Número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial	3

Grau: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

Considerações:

Os conflitos, quando existentes, tendem a ser resolvidos de forma democrática entre as entidades, o que contribui para a estabilidade das parcerias.

No decorrer da implantação da estratégia, devido ao resultado positivo das ações, que ultrapassaram as metas estabelecidas já no primeiro ano de atuação das entidades no APL, novos parceiros foram aderindo ao processo – como o caso das empresas privadas e de algumas prefeituras municipais.

Contudo, a maioria dos representantes das entidades parceiras no território não possui poder de decisão quanto à disponibilidade de recursos e ao comprometimento de ações por sua entidade, necessitando se reportar aos seus superiores antes de fazê-lo. Esse fator limita o andamento da estratégia, ao atrasar o processo de tomada de decisão.

Quanto à continuidade dos representantes das entidades parceiras no decorrer do processo, a troca de representantes nas entidades do governo do estado, nas cooperativas de produtores e, inclusive, no Ministério da Integração Nacional (mudança do gerente da mesorregião de Xingó, no início de 2007) e da articulação territorial do MDA (em 2006), atrapalhou o processo de implantação da estratégia, principalmente quanto ao encaminhamento dos processos para liberação de recursos destinados à execução de infra-estrutura, atrasando o início das mesmas.

Quanto ao fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial entre os parceiros, percebe-se que, mesmo com a existência de um espaço efetivo de diálogo e concertação entre parceiros e beneficiários (a câmara temática da ovinocaprinocultura do CIAT), algumas entidades não agem de forma transparente quanto às suas intenções. Isso é mais comum entre as entidades das três esferas de governo.

Em relação ao número de entidades parceiras, foram consideradas na obtenção do grau apenas as parcerias chamadas de estratégicas, ou seja, as 12 entidades parceiras em todo o processo de implantação da estratégia de promoção do APL e não apenas de forma pontual, sendo elas: MI, MDA, Sebrae/AL, governo do estado (com as secretarias de Trabalho, Agricultura, C & T e de Planejamento), Prefeituras Municipais de Santana

do Ipanema, de Piranhas e de Delmiro Gouveia e, representando os produtores, as cooperativas Coofadel e Cafisa. Esse número de entidades equivale ao grau 3 na escala adotada¹⁶⁴.

Na estratégia de atuação do MDA, por meio dos territórios rurais, em específico, o financiamento da infra-estrutura para o APL está condicionado à formação de consórcios¹⁶⁵ entre os municípios que constituem o território. No território do sertão alagoano, a parceria está fluindo de forma positiva: a maior parte das prefeituras municipais são parceiras efetivas no apoio à estratégia, com destaque nas ações de infra-estrutura de serviços, com participação financeira e técnica.

No processo de implantação da estratégia, algumas entidades atuaram como parceiras de forma pontual, ou seja, apenas em algumas ações. Dentre elas destacam-se: o Instituto Palmas, a Fapeal – Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas, o Banco do Nordeste do Brasil, a Fundação Banco do Brasil, as empresas privadas Braskem e Inwent.

Quanto ao comprometimento das entidades parceiras

Variáveis de análise	Grau
Participação nas reuniões do APL	3,8
Comprometimento com ações da estratégia	3,7
Recursos disponibilizados nas ações da estratégia	2,7
Cumprimento das responsabilidades assumidas	3,7

Grau: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

¹⁶⁴ A escala adotada no estabelecimento dos graus da variável ‘número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial’ variou de 1 a 5, sendo o grau 1 atribuído à presença de 1 a 5 entidades parceiras; grau 2, de 6 a 10 entidades; grau 3, de 11 a 15; grau 4, de 16 a 20, e grau 5, acima de 21.

¹⁶⁵ Sobre a maior freqüência no uso de estratégias de consorciação para atuação em espaços territoriais e institucionais mais amplos, diversos estados brasileiros já dispõem de leis que regulam consórcios e os estimulam. “Parte-se, assim, do nível estritamente local para propor e atuar em níveis regionais mais amplos. Problemas são, assim, melhor enfrentados e potencialidades aproveitadas com mais vantagem” (ARAÚJO, 1999).

Considerações:

Quanto à participação das entidades nas reuniões do APL, o MI é o parceiro menos presente, devido à pouca presença física do gestor do APL pela entidade no território. O gestor do APL é o próprio gerente da Mesorregião de Xingó, já que o MI não possui capilaridade na região. A carência de representantes (servidores do quadro ou consultores, como no caso dos articuladores territoriais do MDA) no acompanhamento das suas ações é um dos maiores entraves do MI para a gestão dos seus projetos.

Além do Sebrae/AL, o parceiro de maior peso no processo é o Ministério do Desenvolvimento Agrário, principalmente quanto à disponibilização de recursos. O Ministério da Integração, em específico, perdeu peso no processo com a não realização de uma ação da sua responsabilidade: a aquisição de equipamentos para logística, laboratório de controle de sanidade e inseminação artificial para apoiar a ovinocaprinocultura de corte e leite (projeto cancelado por inadimplência do convenente no ato do repasse dos recursos).

O total de recursos investidos pelas entidades parceiras no APL, entre os anos 2005 e 2007, chegam a quase R\$ 3.000.000,00. O maior aporte foi realizado pelo Sebrae e pelo MDA, seguido pelo governo do estado, pela FBB e pelo MI, respectivamente.

Uma vez ao ano, o Sebrae/AL realiza uma rodada de negociação entre os parceiros da estratégia com o objetivo de definir e pactuar as metas e as responsabilidades de cada entidade para o ano seguinte. Apesar de ser um evento de caráter formal, ele possui um significado especial no processo, ao simbolizar a consolidação das parcerias e compromisso das mesmas com o APL.

Quanto à sustentabilidade do capital institucional

Variáveis de análise	Grau
Número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial	3
Diversidade da tipologia das entidades parceiras	4
Grau de comprometimento das entidades parceiras (cálculo por meio da matriz interinstitucional)	3,46
Participação dos atores locais (por meio de metodologias participativas de construção de planos, agendas e projetos; existência de espaços de interação e concertação dos atores)	5
Acesso coletivo, entre as entidades parceiras, ao poder de decisão	5
Entidades territoriais relevantes não envolvidas na estratégia	1
Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO)	3,5

Grau: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

Considerações:

Dentre as entidades parceiras (estratégicas e pontuais) da estratégia de promoção do APL da ovinocaprinocultura no sertão alagoano, a diversidade de tipologias é significativa: estão atuando entidades governamentais federais, estaduais e municipais, de capacitação (Sebrae, Senai e Senar), de ensino e pesquisa (universidade federal e estadual, via Fapeal), de financiamento (BNB), Organizações não-governamentais (Instituto Palmas e FBB), cooperativas de produtores (Coofadel e Cafisa), empresariado (as empresas privadas Braskem e Inwent) e espaço de concertação (CIAT do Alto e Médio Sertão de Alagoas) – ou seja, 10 categorias diferentes, o equivalente ao grau 4 na escala adotada¹⁶⁶.

Ressalta-se apenas a ausência de uma tipologia de entidade: de assistência técnica, em especial da Embrapa. Essa carência está sendo suprida com a atuação dos ADRs (agentes de desenvolvimento rural), uma ação financiada pela FBB e prefeituras municipais.

¹⁶⁶ A escala adotada no estabelecimento dos graus da variável ‘diversidade da tipologia das entidades parceiras’ variou de 1 a 5, sendo o grau 1 atribuído à presença de 1 ou 2 categorias diferentes de entidades parceiras na estratégia; grau 2, de 3 a 5 categorias diferentes; grau 3, de 6 a 8 categorias; grau 4, de 9 a 11, e grau 5, de 12 a 13 categorias diferentes.

Quanto às ações dos bancos públicos, o Banco do Nordeste, em específico, foi parceiro na realização de eventos (exposições), mas não efetuou financiamentos para os produtores via Pronaf. O Banco do Brasil iniciou a implantação do DRS no APL apenas no segundo semestre de 2007 – dois anos e meio após o início da estratégia.

No caso específico da Universidade Federal, o envolvimento da entidade no processo se dá de forma muito incipiente e pessoal. Apenas dois professores, que possuem interesse particular no estudo da atividade na região, estão envolvidos com o processo, e não a instituição formalmente.

O Instituto Xingó e a Embrapa não demonstraram, até o momento, interesse em aderir ao processo.

O grau de comprometimento das entidades parceiras é estabelecido por meio da matriz interinstitucional abaixo, que evidencia a atuação de cada uma das entidades parceiras quanto à sua participação em reuniões, ao comprometimento com ações da estratégia, aos recursos disponibilizados e ao cumprimento das responsabilidades assumidas. Os campos foram preenchidos com pontuação que varia de 1 a 5, de acordo com o comprometimento de cada entidade em cada um dos aspectos, na qual 1 equivale ao grau de comprometimento muito baixo e 5 ao muito alto. A média é calculada por entidade e posteriormente pelo conjunto das entidades parceiras. Ressalta-se que foram consideradas apenas as entidades parceiras estratégicas, ou seja, as que atuam de forma conjunta em todo o processo de implantação das ações e não apenas de forma pontual.

Na matriz abaixo é possível evidenciar o grau de comprometimento de cada entidade parceira com a estratégia de desenvolvimento territorial, dentro dos aspectos definidos.

O MDA e o Sebrae/AL aparecem como as entidades de maior comprometimento com a estratégia. Além da significativa disponibilização de recursos financeiros (40% e 25% do total dos recursos investidos no território, respectivamente, entre os anos 2005 e 2007), as entidades se fazem muito presentes no território, acompanhando o andamento das ações.

Matriz interinstitucional 3: Cálculo do 'c' (grau de comprometimento das entidades parceiras)
no APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano

Entidades no território	<i>participação nas reuniões</i>	<i>comprometimento com ações</i>	<i>recursos disponibilizados</i>	<i>cumprimento das responsabilidades</i>	<i>Média</i>
MDA	4	4	5	5	4,5
Sebrae/AL	5	5	3	5	4,5
MI	2	3	1	1	1,75
Prefeituras municipais	5	4	4	3	4
Governo do estado	5	5	3	4	4,25
Coofadel	5	4	3	5	4,25
Cafisa	5	4	3	5	4,25
Média dos resultados = 'c' (grau de comprometimento das entidades parceiras)					3,93

Legenda: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

Em relação ao Ministério da Integração, o baixo grau atribuído à entidade deve-se à sua pouca presença no território e ao não cumprimento da responsabilidade assumida, devido ao cancelamento do projeto denominado 'Fortalecimento do APL da Ovinocaprinocultura no Alto Sertão de Alagoas', de aproximadamente R\$ 200.000,00. Isso ocorreu porque os recursos não puderam ser repassados ao conveniente devido à inadimplência do governo do estado de Alagoas no momento da transferência, em novembro de 2007.

As prefeituras municipais se diferem quanto ao comprometimento no processo. O maior ou menor grau de engajamento da prefeitura está diretamente associado ao perfil do gestor municipal e/ou do secretário de agricultura, quanto à importância dada à atividade produtiva enquanto alternativa de desenvolvimento da região. Destacam-se principalmente as prefeituras municipais de Delmiro Gouveia, Piranhas e Santana do Ipanema.

O governo do estado e as cooperativas de produtores apresentam um grau alto de comprometimento, em razão da presença no território e do cumprimento das responsabilidades.

Quanto à participação dos atores territoriais na estratégia, a participação dos produtores rurais e entidades parceiras territoriais deu-se desde a definição das ações a

serem desenvolvidas no território, por meio de uma oficina de dois dias, realizada, em julho de 2004, no município de Santana do Ipanema, na qual foram levantados os principais problemas da ovinocaprinocultura do território, assim como as ações necessárias ao desenvolvimento da atividade. Desta oficina nasceram os seis projetos principais que compõem a estratégia de promoção do APL.

A principal instância de representação dos produtores e produtoras familiares, e de articulação com os parceiros institucionais, são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) do território, que integram a CIAT (Comissão de Instalações das Ações Territoriais) do Alto e Médio Sertão de Alagoas, articulada pelo ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Na CIAT do Alto e Médio Sertão de Alagoas, onde estão representados os produtores rurais de todos os municípios que formam o APL, foram constituídas três câmaras temáticas, uma para cada APL a ser apoiado no ‘Território do Alto e Médio Sertão de Alagoas’, sendo eles: piscicultura, ovinocaprinocultura e apicultura.

Na câmara temática da ovinocaprinocultura, são discutidas as ações a serem implantadas e os resultados das ações em andamento. Desse modo, a participação dos atores e o acesso coletivo ao poder de decisão, inclusive dos beneficiários das ações, é inerente ao processo.

A participação dos atores locais e das entidades parceiras desde a concepção da estratégia de desenvolvimento; a existência de um espaço efetivo de concertação e deliberação das ações pelos atores; a presença de um número significativo de entidades parceiras (incluindo entidades privadas), com diferentes categorias, são fatores que reduzem os riscos de descontinuidade da implantação da estratégia em função de mudanças políticas.

Quanto à quantidade de entidades estratégicas não envolvidas, o grau 1 atribuído deve-se a identificação das seguintes entidades não parceiras da estratégia: o Instituto Xingó, a Embrapa, a Codevasf e a Sudene, assim como a pouca atuação dos bancos públicos de financiamento (Banco do Nordeste e Banco do Brasil) na estratégia, conforme a escala adotada.

8.4.5 Cálculo dos índices de Cooperação Institucional e Organizacional e de Sustentabilidade do Capital Institucional na estratégia de promoção do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano

ÍNDICE DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL (ICIO)

Descrição: Indica o grau da relação de cooperação do tecido institucional e organizacional do território

$$\text{ICIO} = [(q \times 2) + d + e + o + r + i + t]/n + 1$$

$$[(3 \times 2) + 5 + 5 + 5 + 2 + 2 + 3]/8 = \mathbf{3,5}$$

3,5 = moderado a alto

Onde¹⁶⁷,

q = quantidade de entidades parceiras, com peso 2

d = grau de gestão dos conflitos

e = grau de estabilidade e/ou evolução das parcerias

o = grau de convergência de objetivos entre as entidades parceiras

r = grau de representatividade do representante das entidades parceiras

i = grau de interação das entidades parceiras

t = grau de continuidade de representantes das entidades parceiras

n = número de variáveis utilizadas

ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL (ISCI)

Descrição: Indica o grau de sustentabilidade da atuação do tecido institucional e organizacional no território

$$\text{ISCI} = (q + (dt \times 2) + c + ICI + p + a - ne) / n + 1 - 1$$

$$(3 + (4 \times 2) + 3,93 + 3,5 + 5 + 5 - 1)/7 = \mathbf{3,92}$$

3,92 = moderado a alto

¹⁶⁷ O modo como se calcula cada uma das variáveis se encontra no item 8.2.1

Onde¹⁶⁸,

q = quantidade de entidades parceiras

dt = diversidade da tipologia das entidades parceiras, com peso 2

c = grau de comprometimento das entidades parceiras

ICIO = índice de cooperação institucional e organizacional

p = grau de participação das entidades territoriais

a = grau de acesso entre as entidades parceiras ao poder de decisão

ne = quantidade de entidades estratégicas não envolvidas

n = número de variáveis utilizadas

8.4.6 Conclusões sobre o resultado da aplicação dos índices

Quanto ao ICIO

O grau 3,5 do ICIO indica que a relação de cooperação do tecido institucional e organizacional do território se encontra entre os graus moderado e alto, que é a pontuação superior à mediana na escala adotada.

Esse resultado deve-se principalmente ao significativo número de entidades parceiras estratégicas (que atuam de forma conjunta em todo o processo de implantação das ações e não apenas de forma pontual) envolvidas, variável com peso dois no cálculo desse índice; a elevada pontuação obtida pelas variáveis ‘gestão dos conflitos’, ‘estabilidade e/ou evolução das parcerias’ e ‘convergência de objetivos entre as entidades parceiras’, ambas com grau 5 (muito alto). Isso porque os conflitos, quando existentes, tendem a ser resolvidos de forma democrática entre as entidades, o que contribui, conseqüentemente, na estabilidade das parcerias.

Em relação à interação entre as entidades parceiras, evidencia-se o baixo grau (pontuação 2) do fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial entre os parceiros. Percebe-se que, mesmo com a existência de um espaço efetivo de diálogo e concertação entre parceiros e beneficiários (a câmara temática da

¹⁶⁸ O modo como se calcula cada uma das variáveis se encontra no item 8.2.1

ovinocaprinocultura do CIAT), algumas entidades não agem de forma transparente quanto às suas intenções.

A descontinuidade de representação das entidades parceiras também contribuiu para que o resultado não fosse mais elevado. A troca de representantes nas entidades do governo do estado, nas cooperativas de produtores, no Ministério da Integração Nacional e na articulação territorial do MDA atrapalhou o processo de implantação da estratégia, principalmente quanto ao encaminhando dos processos para liberação de recursos destinados à execução de infraestrutura, atrasando o início das mesmas.

Quanto ao poder de decisão do representante das entidades no APL (chamado aqui de 'representatividade do representante'), evidencia-se que a maioria dos representantes das entidades parceiras no território não possui poder de decisão quanto à disponibilidade de recursos e ao comprometimento de ações por sua entidade, necessitando se reportar aos seus superiores antes de fazê-lo. Esse fator limita o andamento da estratégia, ao atrasar o processo de tomada de decisão – por isso o grau 2 atribuído a esta variável.

Em resumo, o resultado evidencia que a cooperação institucional e organizacional é um ponto forte do processo, mas que ainda pode ser incrementada.

Quanto ao ISCI

O grau 3,92 do ISCI indica que a sustentabilidade da atuação do tecido institucional e organizacional no território encontra-se muito próxima ao grau alto. Tal resultado deve-se à significativa diversidade de categorias das entidades parceiras envolvidas (variável com peso dois no cálculo desse índice), à participação das entidades territoriais e ao acesso coletivo ao poder de decisão – as duas últimas variáveis com valor 5, o grau máximo da escala adotada.

Quanto ao comprometimento das entidades parceiras, ressalta-se o elevado grau atribuído a essa variável (próximo a 4, ou seja, grau alto), evidenciando que as entidades estão engajadas ao processo.

Enfatiza-se a ausência de entidades estratégicas ao desenvolvimento do APL, sendo elas: o Instituto Xingó, a Embrapa, a Codevasf e a Sudene, assim como a pouca atuação dos

bancos públicos de financiamento (Banco do Nordeste e Banco do Brasil) na estratégia. Essa variável é negativa no cálculo do ISCI, dado que a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial pode ser prejudicada pela ausência da parceria de entidades consideradas estratégicas ao processo, presentes no território ou que atuam no mesmo.

No caso específico da Universidade Federal, o envolvimento da entidade no processo se dá de forma muito incipiente e pessoal. Apenas dois professores, que possuem interesse particular no estudo da atividade na região, estão envolvidos com o processo, e não a instituição formalmente.

O Instituto Xingó e a Embrapa não demonstraram, até o momento, interesse em aderir ao processo. O Banco do Brasil iniciou a implantação do DRS no APL apenas no segundo semestre de 2007 – dois anos e meio após o início da estratégia.

Em síntese, diversas condições necessárias à sustentabilidade do capital institucional em uma estratégia de desenvolvimento territorial estão presentes, em um alto grau, na estratégia de promoção do APL da ovinocaprinocultura do sertão alagoano. Dentre elas, destaca-se: a cooperação entre as entidades parceiras, o comprometimento das entidades parceiras com a estratégia e a participação e o empoderamento dos atores locais, aspectos que contribuem para a minimização de riscos de descontinuidade da implantação da estratégia.

8.5 CONCLUSÕES DA APLICAÇÃO DOS ÍNDICES ICIO E ISCI NOS APLs ANALISADOS

A aplicação dos índices nos APLs da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco e da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano foi de grande utilidade na compreensão de ‘como’ as entidades parcerias atuam nos territórios. Apesar disso, tem-se ciência que se faz necessária a realização de um maior número de aplicações, para que se verifique a robustez e a utilidade dos índices em outras experiências de mesma natureza.

Nos APLs analisados, o teste dos índices confirmou as hipóteses que fundamentaram a constituição dos mesmos, sendo elas:

- a sustentabilidade das estratégias de promoção do desenvolvimento territorial está diretamente associada ao grau de cooperação institucional e organizacional existente assim como ao grau de sustentabilidade do próprio tecido institucional e organizacional – o capital institucional, promotor das estratégias;
- a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial é prejudicada pela ausência da parceria de entidades estratégicas, presentes no território ou que atuam no mesmo.

Dentre as vantagens identificadas na aplicação dos índices, está a identificação e análise situacional de cada uma das variáveis que os compõem. Além de permitir a visualização mais clara do comportamento das variáveis isoladamente e do conjunto delas (que origina cada um dos índices), foi possível comparar as condições de sustentabilidade na implantação das duas estratégias, que possuem a mesma natureza (promoção de APLs).

Verificou-se que a estratégia utilizada na promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco apresenta menores condições de sustentabilidade do que a do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano.

Na análise dos resultados da aplicação dos índices no APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco, verifica-se que diversas condições necessárias à sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial não estão presentes na estratégia usada no referido APL. O reduzido número de entidades parceiras estratégicas envolvidas e a pouca interação entre elas, dada a inexistência de um espaço efetivo de diálogo e concertação entre parceiros e beneficiários, evidenciam o exposto. Soma-se a isso a ausência, na estratégia, da parceria de alguns tipos de entidades essenciais ao desenvolvimento do APL, como as de ensino e pesquisa, de financiamento dos produtores, de assistência técnica, assim como de espaços de concertação. Outros elementos essenciais ao desenvolvimento territorial, não presentes na estratégia, foram a participação e o empoderamento dos atores locais, aspectos que, se existissem, contribuiriam para a minimização dos riscos de descontinuidade da implantação da estratégia.

No segundo caso, foi possível identificar a existência, em um alto grau, de diversas condições necessárias à sustentabilidade do capital institucional e, conseqüentemente, de uma estratégia de desenvolvimento territorial, tais como: a cooperação entre as entidades parceiras, o comprometimento das entidades parcerias com a estratégia e a participação e o empoderamento dos atores locais, aspectos que contribuem para a minimização de riscos de descontinuidade da implantação da estratégia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento territorial foi tratado nesta tese sob a ótica de estratégias para a sua promoção, em particular via APLs, por entidades públicas e privadas, no semiárido brasileiro. Como as estratégias analisadas datam de um período recente (a partir de 2004), a análise foi direcionada às condições de sustentabilidade da implantação das mesmas.

Nesse contexto, a análise enfocou a dimensão institucional – essencial por ser a base das práticas negociais de cooperação e ação coletiva – na sustentabilidade das estratégias de promoção do desenvolvimento territorial. Essa importância ganha maior peso nos territórios de baixo dinamismo socioeconômico (correspondente à grande parte dos municípios do Semiárido), que carecem de ações de promoção do desenvolvimento por entidades públicas e privadas.

Além disso, a constituição e/ou o fortalecimento de instituições e organizações, em escala territorial, que exerçam as funções de regulação, concertação e apoio, é um elemento essencial na viabilidade dos sistemas de produção contemporâneos. Nessa linha de pensamento, a hipótese desta tese partiu da afirmação de que o ambiente institucional (que constitui o chamado ‘capital institucional’) é fator determinante na capacidade de resposta dos territórios às estratégias de desenvolvimento.

A noção de capital institucional é aqui visualizada sob a mesma ótica da de capital social (PUTNAN, 2000; ABRAMOVAY, 2002), que designa o conjunto de recursos – confiança, normas e sistemas – capazes de promover a melhor utilização dos ativos econômicos pelos atores (nesse contexto, pelas instituições e organizações territoriais), o que facilita ações coordenadas. Nessa perspectiva, essa noção se refere à capacidade dos atores estabelecerem relações de confiança, de cooperarem e de se associarem em torno de interesses comuns.

Putnam (2000), em específico, apresenta dois tipos básicos de capital social: o do tipo aproximação/ligação (*Bonding social capital*) e o do tipo ponte (*Bridging social capital*). O primeiro tipo se dá a partir dos vínculos entre pessoas com situações similares, identidades e grupos homogêneos – a exemplo da conexão com familiares imediatos, amigos próximos e vizinhos. O segundo tipo engloba laços mais distantes entre grupos sociais distintos, como os

vínculos entre diferentes comunidades, colegas de trabalho ou amigos distantes. No caso do capital institucional, fazendo uma analogia a essa tipologia, pode-se considerar que o essencial é construir e fortalecer as ‘pontes’ entre as instituições e organizações territoriais, para que se possa promover uma maior ‘aproximação’ entre esses atores e, conseqüentemente, uma maior coordenação entre as ações.

Dentre as premissas contidas na literatura revisada, destaca-se que grande parte dos problemas que caracterizam a insustentabilidade global do atual padrão de desenvolvimento pode ser resolvida a partir da localidade, justamente por ser esta mais perceptível e mais facilmente modificada. Isso justifica o surgimento das teses que pregam a emergência do território, do local, como espaço privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento.

O enfoque associa a noção integradora e espacial de construção de territórios às políticas de desenvolvimento regional ou local. Tal estratégia recoloca o tema da promoção e criação de uma ambiência que favoreça o surgimento e o fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos na agenda dos territórios como forma de buscar um desenvolvimento que integre, de maneira sincrônica, as dimensões sociais, econômicas e ambientais.

A visão do território como um espaço privilegiado de aplicação de estratégias de desenvolvimento não implica o rompimento com abordagens de desenvolvimento local, regional ou nacional. O foco no desenvolvimento do território propicia, em sentido amplo, melhor combinação de políticas governamentais descendentes com outras iniciativas de desenvolvimento endógeno. O objetivo é tirar proveito das vantagens de se trabalhar com visão territorial e promover o desenvolvimento por meio da dinamização das suas atividades produtivas.

Considera-se que o desenvolvimento territorial aborda três componentes fundamentais: i) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; ii) a arquitetura (ou tecido) institucional predominante e a sua influência sobre o modo como as políticas públicas incidem no território; e iii) os processos sociais e os mecanismos institucionais por meio dos quais o território se relaciona com o seu entorno e o ‘resto do mundo’.

Os territórios, de acordo com o conceito aqui adotado, se constituem pela afirmação e emergência de redes locais de cidadãos, incluindo aqueles que constituem as redes empresariais. O reconhecimento e a valorização dessas redes podem aprofundar a democracia e promover um caminho de desenvolvimento que combine redução da desigualdade com crescimento econômico. Essas redes, que envolvem esferas sociais, institucionais e empresariais, ao serem reconhecidas e valorizadas, influem no ‘desenho’ do território.

Se é no âmbito local que a integração das redes acontece, é nesse nível que as condições de integração social e sustentação das dinâmicas produtivas podem existir. Portanto, a competitividade dos territórios depende intrinsecamente da cooperação dos atores locais organizados em redes sociais, técnicas e institucionais.

A intensificação, bem como o aumento da densidade das relações entre os agentes sociais, econômicos e políticos tende a produzir experiências e sistemas territoriais originais e mais complexos. A intensificação dessas relações pode ser estimulada a partir da definição de um projeto comum de desenvolvimento em um território. Para isso, é essencial que as estratégias definidas sejam fundadas na cooperação – força de solidariedade mais intensa que a da dispersão.

Dada a urgência por novos modelos de construção de políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável e geração de riqueza, faz-se necessário, cada vez mais, que governo, iniciativa privada e terceiro setor sejam capazes de captar e refletir sobre as diferentes dinâmicas produtivas dos diversos territórios e regiões. Os governos precisam respeitar a lógica desse entendimento e desenvolver estratégias específicas a cada contexto. É preciso conhecer e vincular o território às propostas de desenvolvimento, para que estas sejam verdadeiramente eficazes. O espaço, ou território, deve ser percebido como um ambiente privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Em consonância com os valores contemporâneos, infere-se que o desenvolvimento sustentável resultará apenas de um processo democrático com participação social. A formulação de uma visão comum do futuro a partir do conhecimento, experiência, idéias e desejos da população local possibilita a constituição de uma ativa participação nas tarefas futuras e estimula a noção de co-responsabilidade. Em síntese, a participação social, ou seja, a

cooperação dos tomadores de decisões locais com todos os atores e grupos relevantes da comunidade, é visualizada como uma pré-condição básica à obtenção do desenvolvimento local sustentável.

No Brasil, as organizações públicas voltadas ao desenvolvimento regional foram historicamente marcadas pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com as experiências vividas pelos atores locais. Nota-se, a partir da década de 1990, o fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas. Também é observada uma nova realidade emergindo: a organização da sociedade civil, que empreende esforços no sentido de melhorar sua condição de vida e influir nas políticas e programas governamentais como forma de superar a injustiça e pobreza.

Pode-se concluir que existe uma evolução da gestão do desenvolvimento, expressas nas formas de construção de uma nova institucionalidade, mais enraizada no nível local, tendo como base a organização e a ação coletiva, na busca de uma verdadeira democracia.

Ressalta-se, no entanto, a necessidade de atualização dos princípios éticos-políticos da democracia brasileira. O aumento da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil é essencial, mas ele só será possível por meio do acesso à informação, que é uma pré-condição básica ao controle social. Além disso, torna-se necessária a implantação de práticas descentralizadoras articuladas com uma engenharia institucional que concilie participação com formas mais ativas de representatividade. Para isso, é preciso que os atores locais tenham condições efetivas de acesso à informação (além da mera facilitação formal), o que só é possível mediante a melhoria no nível de educação. Esses elementos são condicionantes para a construção de uma nova institucionalidade, por meio da ampliação dos canais de representatividade dos setores organizados, visando à atuação junto aos órgãos públicos.

No caso específico da abordagem conceitual de APLs, o foco de análise deixa de centrar-se exclusivamente na empresa individual e passa a incidir sobre as relações entre as empresas e entre estas e as demais instituições dentro de um espaço geograficamente definido, assim como a privilegiar o entendimento das características do ambiente onde estas se inserem. Valoriza-se a cooperação, o aprendizado coletivo, os saberes locais (conhecimento tácito) e a capacidade inovativa das empresas e instituições locais. Esses elementos são

funções interdependentes para o aumento da competitividade sustentável, fortalecendo os mecanismos de governança.

Os APLs são, portanto, uma importante fonte geradora de vantagens competitivas, principalmente quando essas são construídas a partir do enraizamento de capacidades produtivas e inovativas e do incremento do capital social oriundo da integração dos atores locais. Além disso, constituem um campo fértil para a promoção da inovação e do desenvolvimento tecnológico.

No entanto, o aumento da eficiência econômica e, conseqüentemente, da produtividade e da competitividade, pode não resultar, necessariamente, em aumento do bem-estar socioeconômico dos mais pobres, nem reduzir o desemprego e o subemprego significativamente. Nesses casos, os programas e projetos precisam ser eficientes sob o aspecto econômico, com ações e medidas voltadas ao benefício dos grupos sociais de baixa renda.

Além disso, crescimento econômico aliado à sustentabilidade ambiental muitas vezes não ocorrem como conseqüência lógica do jogo espontâneo de mercado. Assim, as ações, além de visarem à equidade social, devem buscar a sustentabilidade ambiental, para evitar que o processo de crescimento ocorra de forma degradadora.

Considerando o elevado número de postos de trabalho gerados em micro, pequenas e médias empresas¹⁶⁹, uma política de promoção de APLs pode contribuir na retomada do desenvolvimento, ao gerar emprego e renda e, conseqüentemente, na redução de desigualdades sociais e regionais. Aí está um dos principais desafios das políticas públicas brasileiras: promover a sustentabilidade do desenvolvimento do território fazendo com que as atividades produtivas contribuam efetivamente na melhoria das condições de vida da população.

Dentre as principais conclusões da análise histórica das políticas públicas destinadas ao semi-árido, observa-se a ausência de medidas de convivência com a seca, o que resultou na expulsão do homem do campo. O reduzido conhecimento sobre as potencialidades da região,

¹⁶⁹ As micro e pequenas empresas empregam cerca de 60% da mão-de-obra no Brasil (LEMOS, 1997).

que junto ao preconceito e à desinformação sobre a realidade sertaneja do nordeste brasileiro, fez com que boa parte da opinião pública, e até mesmo os seus habitantes, acreditassem na inviabilidade socioeconômica e ambiental do Semiárido.

Apesar da intervenção marcante do Estado, a partir da década de 1970, as políticas nacionais, programas e instituições de atuação na região foram marcados pela descontinuidade. Também se verificou a falta de sintonia entre diferentes agentes promotores e operadores de políticas públicas, refletindo na duplicação e falta de sinergia dos gastos públicos.

Em 2003, o governo federal iniciou uma atuação focada na promoção de APLs, que também abrangeu o semi-árido, na qual se destacam as ações do Promeso e do Conviver, programas do Ministério da Integração Nacional. No entanto, as ações são muito recentes e ainda não é possível avaliar a efetividade das mesmas. Contudo, em relação à concepção dos programas territoriais analisados, atesta-se a existência de dois grupos distintos: os que buscam apenas ‘territorializar’ suas ações (por serem de natureza setorial) e os construídos dentro de uma visão territorial. Além disso, apesar das tentativas de maior coordenação entre as ações territoriais, esses programas territoriais apresentam fragilidade em relação aos mecanismos de coordenação e de participação dos atores. Isso é agravado pela sobreposição de territórios (de diferentes programas) num mesmo espaço geográfico.

Contudo, ressalta-se a existência de experiências êxitosas na região, com baixo custo e grande impacto social e econômico. Trata-se do aproveitamento de oportunidades e vantagens comparativas de certas localidades. Esses casos evidenciam que a solução não passa por medidas genéricas ou fórmulas universais. O que se torna evidente é que a capacidade de organização coletiva das populações, juntamente com a sua criatividade, pode promover a inclusão social e econômica, ao explorar nichos de inserção sustentada nos mercados.

Além disso, dentre as principais conclusões da tese, ressalta-se que, apesar das tentativas de maior coordenação entre as ações territoriais, esses programas territoriais apresentam fragilidade em relação aos mecanismos de coordenação e de participação dos atores. Isso é agravado pela sobreposição de territórios (de diferentes programas) num mesmo espaço geográfico.

A partir da análise das estratégias de desenvolvimento territorial via APLs na mesorregião de Xingó, foi possível, também, conhecer melhor como está sendo a implantação da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) no semi-árido, já que a mesorregião de Xingó é um dos recortes territoriais de atuação do Promeso (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais) – a principal estratégia de ação dessa Política, executada pelo Ministério da Integração Nacional. Sobre esse aspecto, ressalta-se a pouca efetividade do ‘Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião de Xingó’, instituído em maio de 2006, como uma instância de caráter deliberativo, e de discussão, planejamento e acompanhamento (conforme art. 3º do seu regimento). Essa afirmação deve-se à sua não participação na elaboração, nem no acompanhamento da implantação das estratégias de promoção dos APLs estudados, assim como de nenhum dos projetos destinados aos APLs apoiados com recursos financeiros do MI.

A atuação do Fórum se limita à participação nas discussões sobre a distribuição, entre os estados que compõem a mesorregião, dos recursos disponibilizados pelo MI, e à priorização dos projetos apresentados ao MI por algumas instituições – normalmente pela Codevasf, por meio de suas superintendências regionais.

Essa forma de funcionamento do Fórum é um entrave ao processo participativo, pois a arena foi constituída com o objetivo de permitir a participação dos atores representativos da mesorregião no seu desenvolvimento. Sem a efetiva participação dos atores na construção desse desenvolvimento (e isso passa pela elaboração conjunta de estratégias, assim como pelo acompanhamento da execução das mesmas), não se promove o empoderamento e a responsabilização dos atores territoriais, tão necessárias à sustentabilidade do processo.

Considerando que o desenvolvimento territorial está fortemente associado à textura do tecido institucional e organizacional e ao grau de cooperação institucional e organizacional existente em um determinado território, esta tese destacou a relevância do capital institucional na sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento territorial.

A hipótese considerada foi a de que a sustentabilidade das estratégias de promoção do desenvolvimento territorial está diretamente associada ao grau de cooperação institucional e organizacional existente, assim como ao grau de sustentabilidade do próprio tecido institucional e organizacional promotor das estratégias – o capital institucional.

Nesse sentido, tornou-se necessário explicitar os elementos que proporcionam a cooperação institucional e organizacional e a sustentabilidade do capital institucional. O conhecimento desses elementos facilita o entendimento de ‘como’ as entidades parceiras atuam no processo da implantação das estratégias de desenvolvimento territorial, o que possibilita uma intervenção mais clara e adequada por parte dos gestores dessas estratégias, quando necessário.

A proposta desta tese de doutorado, de aprofundar o conhecimento sobre os elementos que definem o capital institucional e que dão condições a sua sustentabilidade, resultou no desenvolvimento de um modelo específico. O passo inicial na concepção do instrumento de análise foi a definição dos principais elementos que proporcionam a cooperação institucional e organizacional e a sustentabilidade do capital institucional. Três elementos foram considerados estruturantes, sendo eles: a presença das entidades (quantidade e diversidade da tipologia); o comprometimento das entidades com as ações da estratégia de desenvolvimento territorial; e a cooperação institucional e organizacional.

Com o objetivo de clarear o entendimento e a leitura de cada um desses elementos, e, conseqüentemente, o monitoramento dos mesmos, foram elaborados (e testados) dois índices: o **Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO)** e o **Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI)**. Esses índices são destinados a monitorar a cooperação institucional e organizacional, o comprometimento das entidades parceiras e a própria sustentabilidade do capital institucional.

A proposta de constituição de índices para analisar a sustentabilidade do capital institucional de uma estratégia de desenvolvimento territorial surgiu da necessidade, sentida durante a elaboração da tese, de dispor de instrumentos práticos com esta finalidade.

Ressalta-se que o objetivo da elaboração de índices não foi criar mais um indicador e sim o de desenvolver uma ferramenta que facilite o conhecimento da realidade (no caso, a leitura da atuação das entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial) e embase o processo de tomada de decisão, ou, até mesmo, de correção de rumo das estratégias, ainda na fase de implantação das mesmas. Isso porque esta tese não focalizou os resultados

finais das estratégias de desenvolvimento territorial (eficácia), mas sim a efetividade do processo de sua aplicação.

Nesse sentido, foram identificadas e selecionadas as variáveis consideradas mais importantes na sustentabilidade do capital institucional. Uma delas, como já mencionado, é o **grau de cooperação institucional e organizacional** – ou seja, a capacidade que os atores institucionais de uma estratégia de desenvolvimento territorial possuem de cooperar entre si. Ela é destacada como uma das variáveis mais importantes na definição do capital institucional.

Além disso, a dada a complexidade do desenvolvimento territorial, não basta apenas a existência de várias entidades parceiras nas estratégias. Um ingrediente fundamental é a diversidade de categoria das entidades. Isso porque, em particular nas estratégias de promoção do desenvolvimento de APLs, são necessárias ações de diferentes naturezas, desde a capacitação técnica até o apoio à comercialização, passando pelo provimento de infraestrutura básica e de financiamento, dentre outras. No entanto, essas entidades precisam estar afinadas e possuírem objetivos convergentes.

Os elementos definidos como fundamentais ao estabelecimento da **cooperação institucional e organizacional** foram: a gestão dos conflitos existentes; a estabilidade das parcerias ou a sua evolução, ou seja, a chegada de novos parceiros; a convergência de objetivos entre as entidades parceiras; a ‘representatividade da representação’, isto é, o poder de decisão e a legitimidade do representante da entidade no território (e na estratégia de desenvolvimento territorial); a continuidade dos representantes das entidades parceiras no decorrer do processo (ao invés da rotatividade de representantes nas arenas); e o fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial.

Visando propor uma forma de conhecer, analisar e monitorar o grau de cooperação existente nos projetos de desenvolvimento territorial, elaborou-se o ‘**Índice de Cooperação Institucional e Organizacional**’ (ICIO). Essa ferramenta permitiu uma visualização conjunta de diversas variáveis que dão base à cooperação institucional e organizacional, um dos elementos constituintes da sustentabilidade da implantação de estratégias de promoção do desenvolvimento territorial.

O índice de cooperação institucional e organizacional, por sua vez, é uma das variáveis que compõem o '**Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional**' (ISCI), que indica o grau de sustentabilidade da relação do tecido institucional e organizacional do território (ou da estratégia de desenvolvimento territorial). Como indica a sua denominação, esse índice é constituído por variáveis que dão condições à sustentabilidade do capital institucional, sendo elas: o número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial; a diversidade da tipologia das entidades parceiras; o grau de comprometimento das entidades parceiras; a participação das entidades territoriais (por meio de metodologias participativas de construção de planos, agendas e projetos; existência de espaços de interação e concertação dos atores); acesso, entre as entidades parceiras, ao poder de decisão; as entidades territoriais relevantes não envolvidas na estratégia; e o grau de cooperação institucional e organizacional, calculado por meio do Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO).

O grau de comprometimento das entidades é outro elemento imprescindível à sustentabilidade da implantação das estratégias. Não é raro deparar com casos em que entidades se comprometem, mas não efetivam seu compromisso, inviabilizando as ações propostas (como no caso do APL da apicultura no sertão do São Francisco). Na definição do **grau de comprometimento** das entidades parceiras, as variáveis selecionadas foram as seguintes: a participação nas reuniões; o comprometimento com ações da estratégia; os recursos disponibilizados e o cumprimento das responsabilidades assumidas.

Dentre as vantagens identificadas na aplicação dos índices, está a identificação e análise situacional de cada uma das variáveis que os compõem. Além de permitir a visualização mais clara do comportamento das variáveis isoladamente e do conjunto delas (que origina cada um dos índices), foi possível comparar as condições de sustentabilidade na implantação das duas estratégias, que possuem a mesma natureza (promoção de APLs).

Como o início da implantação das ações voltadas ao apoio de APLs analisados é recente (a partir de 2005), não foi possível uma avaliação da efetividade das mesmas. No entanto, foi possível analisar as condições de sustentabilidade da implantação dessas estratégias.

Verificou-se que a estratégia utilizada na promoção do APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco apresenta menores condições de sustentabilidade do que a do APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano. Diversas condições necessárias à

sustentabilidade do capital institucional e, conseqüentemente, de uma estratégia de desenvolvimento territorial **não** estão presentes na estratégia de promoção do APL da apicultura do sertão sergipano do São Francisco. No caso do APL Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano, foi possível identificar a existência de diversas condições necessárias à sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial. O elevado resultado dos índices indica que as condições necessárias à sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento territorial estão muito próximas do grau alto.

Assim, a aplicação dos índices nos APLs da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco e da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano confirmou as hipóteses que fundamentaram a constituição dos mesmos, sendo elas:

- a sustentabilidade das estratégias de promoção do desenvolvimento territorial está diretamente associada ao grau de cooperação institucional e organizacional existente assim como ao grau de sustentabilidade do próprio tecido institucional e organizacional – o capital institucional, promotor das estratégias; e
- a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial é prejudicada pela ausência da parceria de entidades estratégicas, presentes no território ou que atuam no mesmo.

Mesmo com a demonstração da utilidade dos índices, quando aplicados nos APLs estudados, tem-se ciência que se faz necessária a realização de um maior número de aplicações, para que se verifique a robustez e a utilidade dos índices em outras experiências de mesma natureza. Ressalta-se, inclusive, a possibilidade de atribuir pesos diferentes às variáveis que compõem os índices, assim como adicionar novas variáveis de análise aos mesmos, dependendo da natureza da estratégia ou do foco que se deseja dar à análise.

Destaca-se, também, que as variáveis selecionadas para a composição dos índices não consideraram as condições *ex-ante* (como qualidade da democracia e da governança territorial, espaços de participação popular, projetos ‘sem dono’) e *ex-post* (mecanismos de punição ou estímulo às instituições e organizações, e de isenção político-partidária) dos territórios, relacionadas ao capital insitucional. No entanto, as mesmas podem ser incorporadas, como variáveis de análises, em novas aplicações do modelo.

Dentre as principais limitações do modelo, destaca-se a subjetividade das informações, relacionadas às variáveis de análise, que serviram de base no cálculo dos índices. Medir elementos intangíveis, como comprometimento e cooperação institucional, não é tarefa simples. Sobre essa questão, Lemos, Albagli e Szapiro (2006) ressaltam a pouca ou nenhuma ênfase dada ao desenvolvimento de instrumentos e metodologias de monitoramento e avaliação das estratégias de promoção de APLs e alertam para “a construção urgente e concomitante de novos indicadores que reflitam inclusive os aspectos intangíveis” (Ibid, p.257).

Neste caso, optou-se por considerar a opinião de atores considerados estratégicos ao processo (por possuírem uma visão mais abrangente de todo o processo), que atribuíram um valor (de 1 a 5) a cada um dos elementos selecionados para a composição dos índices. Daí a importância de uma escolha criteriosa dos informantes. Neste caso, foram utilizadas amostras intencionais, no sentido de valorizar a representatividade qualitativa de atores-chaves que, pelo tipo de inserção que dispõem no projeto, possuem visão mais ampla e privilegiada.

Outra limitação, também vinculada à subjetividade, se refere à seleção das variáveis de análise utilizadas para medir a cooperação e o comprometimento institucional. Essa seleção foi baseada na experiência profissional da pesquisadora, acumulada nas vivências da implantação de projetos dessa natureza em instituições brasileiras, e em análises bibliográficas – com destaque para *software* denominado ‘Tarea-Elite’ desenvolvido na Cepal e a metodologia usada por Krutman (2004).

Não obstante as ponderações acima, considera-se que o objetivo inicial desta tese de doutorado, qual seja, aprofundar o conhecimento sobre os elementos que definem o capital institucional e que dão condições à sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento territorial, foi alcançado com a aplicação dos índices propostos e com as suas interpretações. Os instrumentos facilitaram o entendimento da maturação e integridade das relações entre as entidades parceiras na implantação e gestão das estratégias de desenvolvimento territorial.

Nesse contexto, cabem algumas recomendações às instituições promotoras do desenvolvimento territorial, no sentido de incorporarem a necessidade de fortalecimento do capital institucional, desde a fase de concepção das estratégias. Isso deve ser buscado por

meio do envolvimento dos atores institucionais parceiros em todas as fases de atuação, desde a concepção da estratégia.

Ressalta-se também a importância do envolvimento e empoderamento dos atores territoriais, dada a necessidade de comprometimento desses com o processo, com vistas à sustentabilidade das ações, em especial após a saída das instituições promotoras do processo (quando essas são exógenas ao território, como no caso do MI).

Durante a fase de implantação, destaca-se a importância da existência de uma arena de discussão e acompanhamento do andamento e dos resultados das ações. A participação dos atores deve englobar o processo de tomada de decisão e não apenas à validação das decisões tomadas por atores exógenos ao território – o chamado ‘participacionismo’.

Nesse aspecto, os programas precisam conter ações de fortalecimento das instituições territoriais, assim como de criação de novas instituições – quando necessário.

No caso das instituições promotoras (chamadas nesta tese de ‘instituições estratégicas’), sugere-se a adoção de um processo de monitoramento do seu comportamento perante as demais instituições parceiras. A adesão de novos parceiros, assim como a manutenção das parcerias existentes, demanda uma postura receptiva e conciliadora, com vista à concertação de objetivos e ações. Ressalta-se, assim, a importância da incorporação da noção de capital institucional em suas estratégias de promoção do desenvolvimento, bem como o fomento ao mesmo.

Em conclusão, espera-se que os instrumentos aqui elaborados possam contribuir no processo de monitoramento e avaliação de estratégias de desenvolvimento territorial e, conseqüentemente, na tomada de decisão, incluindo a correção de rumo ainda na fase de implantação das mesmas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: I COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, Florianópolis (SC), 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/>>. Acesso em: 26 ago. 2007. 18 p.

_____. As finanças na luta contra a pobreza. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 1, n. 3, p. 66, 2004.

_____. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, Eric e TEIXEIRA, Olívio (Orgs). **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002. p. 113-128.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 2, 2000.

ACSELRAD, Henri. Território e Poder – a política das escalas. In: FISCHER, T. (org). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p.33-44.

ALBAGLI, Sarita; BRITO, Jorge. **Arranjos Produtivos Locais: Uma nova estratégia de ação para o SEBRAE – Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. Rio de Janeiro: RedeSist/Sebrae, 2003. 29 p. (mimeo).

ALÉM, Ana C. As novas políticas de competitividade na OCDE: lições para o Brasil e a ação do BNDES. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 8, p. 201-235, 2000.

ALVES, U. J. **A tecnologia na convivência com a seca**. 2002. Disponível em: <www.cnpc.embrapa.br/seca.htm>. Acesso em: 24 jul. 2004.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza: Banco do Nordeste, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Publicacoes/REN-Numeros_Publicados/docs/ren_1999_v30_n2_a1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2005.

ARTICULAÇÃO no Semi-árido Brasileiro. **Programa de formação e mobilização social para a convivência com o semi-árido: um milhão de cisternas rurais**. Recife, 2003. (mimeo)

ASHEIM, Bjørn T.; COOKE, Philip. Localized innovation networks in a global economy: a comparative analysis of endogenous and exogenous regional development approaches. **Comparative Social Research**, London, JAI Press Inc, v. 17, p. 199-240, 1998.

ASHEIM, Bjørn T. Flexible specialisation, industrial districts and small firms: a critical appraisal. In: ERNSTE, H. e MEIER, V. (eds). **Regional development and contemporary industrial response: extending flexible specialisation**. London: Belhaven Press, 1992. p. 45-56.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 561-598.

BAGNASCO, Arnaldo. **La costruzione sociale del mercato**. Bologna: Il Mulino, 1988.

BARRO, Robert J. Determinants of Economic Growth: a cross-country empirical study. **NBER Working Paper Series**, n. 5698, 1996.

BARROS, Areza Batista Gomes; SILVA, Norma Lúcia Oliveira; SPINOLA, Noelio Dantaslé. Desenvolvimento local e desenvolvimento endógeno: questões conceituais. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador/BA, Ano VIII, n. 14, p. 90-98, 2006.

BARROS, E.E.L. **Considerações sobre a produção de caprinos e ovinos no Brasil**. 2002. Disponível em: <www.tecnorte.rj.gov.br/cico/Artig/artigo/Emanoel.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2004.

BECKER, Bertha (Coord.). **Logística e Ordenamento do Território**. Rio de Janeiro, 2006. (mimeo)

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41. 27 a 30 de Julho de 2003, Juiz de Fora-MG. Disponível em: <<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/gestao.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2005.

BENKO, Georges. El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional: Una revisión crítica. **EURE (Santiago)**, v. 24, n. 73, p. 55-80, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007300003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2007.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e Globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (eds.). **Les régions qui gagnent**. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

BENNETT, Robert J.; MCCOSHAN, Andrew. **Enterprise and human resource development**. Local capacity building. London: Paul Chapman, 1993. 336 p.

BEST, Michael H. **The new competition. Institutions of industrial restructuring**. Cambridge: Polity Press, 1990.

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **EURE (Santiago)**, v. 30, n. 90, p. 27-40, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/196/19609003.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

_____. Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. **Revista del CLAD Reforma e Democracia**, Caracas, n. 27, 23 p, 2003. Disponível em: <<http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO3.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

_____. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2. Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1999. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/publicacoes/Revistas/ANPUR_v2n2.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2007.

_____. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, p. 111-143, 1996. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp13/boisier.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2007.

BNB – Banco do Nordeste. **Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste: Promovendo o Desenvolvimento Local no Nordeste do Brasil**. Fortaleza/CE, 2001. (mimeo)

BNB – Banco do Nordeste do Brasil. **Programa para o desenvolvimento da ovinocaprinocultura na região Nordeste**. Fortaleza/CE, 1999, p.53. (mimeo)

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1., Florianópolis (SC), 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

BOULDING, Kenneth E. The Economics of the Coming Spaceship Earth (1973). In: NELISSEN, Nico et al. (Eds). **Classics in Environmental Studies**. Utrecht: International Books, 1997. p. 217-228.

BOURDIEU, Pierre. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Éditions du Seuil, 2000. 289 p. (Collection Liber).

_____. Symbolic power. **Critique of Anthropology**, Londres: Sage Publications, n. 13/14, 1997.

_____. **Las cosas dichas**. Barcelona: Gedisa Editorial, 1993.

_____. The Forms of Capital. In: Richardson, J. (Ed.). **The Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. New York: Geernwood, 1985.

_____. Le Capital Social. **Actes de La Recherche** 3, 1980.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise do Estado e Respostas. In: **Reforma do Estado para a Cidadania**. Brasília: ENAP, 1997.

BRITTO, Jorge et al. Formatos Organizacionais para Financiamento de Arranjos e Sistemas de MPME. In: LASTRES, Helena et al. **Interagir para Competir: Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil**. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002, p. 249-285.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável**. Recife, 1995. (mimeo)

BUARQUE, Sérgio C. **Diálogo ou Confronto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BURSZTYN, Marcel. O poder dos donos, 20 anos depois... ou a incrível e triste história das populações desfavorecidas e suas elites desalmadas. **Revista Raízes**, Campina Grande: UFCG, 2002.

_____. Políticas Públicas para o Desenvolvimento (Sustentável). In: **A Dificil Sustentabilidade: Política Energética e Conflitos Ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 59-76.

_____. Armadilhas do Progresso: Contradições entre Economia e Ecologia. **Revista Sociedade e Estado**, v. 10, n. 1, p. 97-124, 1995.

_____. **O país das alianças**: elites e continuísmo no Brasil. Petrópolis/RJ: Vozes, 1990. 139 p.

_____. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis/RJ: Vozes, 1984.

BURSZTYN, Maria Augusta; SCARDUA, Fernando P. Descentralização da Política Ambiental no Brasil. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sociedade. Revista Sociedade e Estado**, v.18, n.1/2. Brasília: Editora UnB, p. 291-314, 2003.

CALDAS, Eduardo de Lima; MARTINS, Rafael D'Almeida. Visões do Desenvolvimento Local: Uma Análise Comparada de Experiências Brasileiras. **Desenvolvimento Econômico Local**, PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 2004. Disponível em: <http://www.polis.org.br/download/193.pdf>. Acesso em: 13 out. 2007.

CAMPOLINA DINIZ, Clélio. O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. **Anais...** Salvador, 2001a, Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105383.pdf>. Acesso em: 13 out. 2007.

_____. **A Dinâmica Regional Recente da economia Brasileira e suas Perspectivas**. Brasília: IPEA, 1994.

CAMPOLINA DINIZ, Clélio et al. **Projeto Parque tecnológico de Beb Horizonte**. UFMG, 2001b. Disponível em: www.ufmg.br/prpq/ParqueTecnologico.rtf. Acesso em: 13 out. 2007.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1830-1970**. São Paulo: Global/UNICAMP, 1985.

CASTELAR; Armando. Relatório mostra que o Brasil não é um país pobre, diz economista do Ipea. **Uol News**, 27 nov. 2007. Caderno Brasil. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/uolnews/brasil/2007/11/27/ult2492u805.jhtm>. Acesso em: 22 jan. 2008

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M. (eds). **Globalização e inovação localizadas**: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília:IBICT/ MCT, 1999.

_____. **Inovação, Globalização e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico.** Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M. et al. **Globalização e Inovação Localizada.** Nota Técnica 01/98. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998. (mimeo)

_____. **Caracterização e taxonomias de arranjos e sistemas produtivos locais de micro e pequenas empresas.** Brasília/Rio de Janeiro: Sebrae/ Redesist, 2004. (mimeo).

CASSIOLATO, José Eduardo et al. A Institucionalização das Políticas de MPME: uma Análise Internacional. In: LASTRES, Helena et al. **Interagir para Competir: Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil.** Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002. p.17-61.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; MACIEL, Maria Lúcia. **Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura.** v. 1, 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SLA, Lourdes (orgs). **Sociedade e Estado em Transformação.** Brasília: ENAP/Revan Brasília, 2001.

_____. The information economy and the new international division of labour. In: CARNOY, M. et al. (Ed.). **The New Global Economy in the Information Age.** PA: University Park, 1993.

CDS – Centro de Desenvolvimento Sustentável; BURSZTYN, Marcel (coord.) **Para Encarar a Pobreza no Semi-Árido Nordeste: Uma contribuição às políticas públicas.** Brasília: UnB, 2003. (mimeo)

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional / UFMG. **Diretrizes para formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro.** Relatório: Síntese e Reflexão Teórica. Belo Horizonte, 2004. 29 p. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.htm>>. Acesso em: 31 ago. 2005.

_____. **Diretrizes para formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro.** Relatório final. Belo Horizonte, 2004. 78 p. Disponível em:<<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.htm>>. Acesso em: 31 ago. 2005.

CHACON, Suely Salgueiro. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. 354 p. (Série BNB teses e dissertações, n. 08).

CIDADE, Lúcia Cony Faria. **Peripheral Fordism and regional wage differentials in Brazil.** 1987. Ithaca, NY: Cornell University. Tese de doutorado.

CIDADE, Lúcia Cony F. Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania.** Brasília: Ed. da UnB, 1999. p. 223-251.

CIDADE, Lúcia Cony F. et al. *Elaboração de subsídios técnicos e documento base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT. Relatório Técnico 1.3. Políticas de ordenação do território: a contribuição de experiências nacionais e internacionais.* Brasília: CDS/Unb, 2006. 215 p. (mimeo)

CLEMENTINO, Maria do Livramento. *Finanças Públicas no Nível Local de Governo.* In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22., Caxambú, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. 312 p.

COLLETIS, Gabriel; PECQUEUR, Bernard. *Dinámica territorial y factores de la competencia espacial.* In: VÁZQUEZ BARQUERO, A; GAROFOLI, G. **Desarrollo Económico Local en Europa.** Colegio de Economistas de Madrid, 1995.

COLLETIS, Gabriel; COURLET, Claude; PECQUEUR, Bernard. **Les systèmes industriels localisés en Europe.** Grenoble: IREPD Publications, 1990.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COOKE, Phillip; MORGAN, Kevin. **Growth regions under duress: renewal strategies in Baden-Wurtemberg and Emilia-Romagna.** 1994. p. 91-117.

CORAGGIO, José Luis. **La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado.** Março, 2000. 16 p. Disponível em: <[http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Cultura%20y%20region%202000\(rev\).pdf](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Cultura%20y%20region%202000(rev).pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. **Centralización y concentración en la configuración espacial Argentina.** Seminario del Consejo Nacional de Desarrollo para profundizar el análisis de los problemas regionales. Buenos Aires, março de 1971. Disponível em: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/jlc_centralizacion_y_concentracion.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2008.

CORIAT, Benjamin. *O espírito toyota.* In: **Pensar pelo avesso.** Rio de Janeiro: Revan/UFRJ, 1994. p. 29-49.

COTORRUELO, Romeo. **Competitividad de las empresas y de los territorios.** Inmark, Madrid, 1996. (mimeo)

CREVOISIER, Olivier; MAILLAT, Denis. *Milieu, organization et système de production territorial: vers une nouvelle théorie du développement spatial.* **Dossier de l'IRER 24.** Neuchâtel, 1989.

DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. **Uma revolução silenciosa que contagia o Brasil.** Brasília: Sebrae/Nacional, 2002. 105 p.

EHRlich, Paul; EHRlich, Anne. *The Population Bomb (1968).* In: NELISSEN, Nico et al. (Eds.) **Classics in Environmental Studies.** Utrecht: International Books, 1997. p. 115-124.

ENZENSBERGER, Hans M. **Contribucion a la Critica de la Ecologia Política**. México: Universidad Autónoma de Puebla, 1976. 64 p.

FALCÃO, Roberta Borges de Medeiros; OLIVEIRA, Ana Paula da Silva. **Desenvolvimento Rural Sustentável: Um Guia Prático para as Comunidades do Semi-Árido Nordeste**. Disponível em: <<http://proasne.net/desenvolvimentosustentavel.html#parteI>>. Acesso em: 03 jul. 2005.

FÁVERO, Celso Antônio; GRAMACHO, Zoraide da Silva. O desenvolvimento territorial rural e a universidade. **Revista Informe Gepec**, Toledo: Ed. UNIOESTE, v. 8, n. 2, p. 135-166, 2004. Disponível em: <<http://www.unioeste.br/cursos/toledo/revistaeconomia>>. Acesso em: 12 mar. 2005.

FERNANDES Jr., Ottoni. Cada vez mais distantes. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília: IPEA/PNUD. Ed. 16, 2005. Disponível em: <<http://www.desafios.org.br/Edicoes/16/artigo12876-2.asp>> Acesso em: 02 out. 2007.

FERREIRA, Leila. **Agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXI**. Projeto PNUD – BRA/98/017. Relatório Final. Brasília, 2000.

FIGUEIREDO, Lízia de. **As novas teorias do crescimento econômico** – contribuição para a política regional. Belo Horizonte: FACE/CEDEPLAR/UFMG, 2004.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, Desenvolvimento e Gestão: introdução a uma agenda. In: **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

FLIGSTEIN, Neil. Social skill and the theory of fields. **Sociological Theory**. Center for Culture, Organizations and Politics, 2001. 46 p. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/iir/ccop/wps-2001-01>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

FONSECA, Maria Lucinda. **FINISTERRA**, v. 31, n. 62, Lisboa, 1996, p. 163-164.

FRANCO, Augusto de. **A Revolução do Local: globalização, glocalização, localização**. Brasília: AED/ São Paulo: Editora Cultura, 2004. 368 p.

FRIEDMAN, John; ALONSO, William (Eds.). **Regional development and planning**. Cambridge: MIT, 1964.

FUKUYAMA, F. Confianza. **Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad**. Buenos Aires: Editorial Atlántida, 1995.

FURTADO, Celso. A Nova **Dependência: dívida externa e monetarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 152 p.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

_____. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

FURTADO, Ribamar; FURTADO, Eliane. Capital Humano e Capital Social nos Territórios Rurais: Imposições para uma Nova Formação dos Profissionais do Campo. In: FÓRUM INTERNACIONAL SOBRE TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1., 2003, Fortaleza. **Anais...** CD-ROM. p. 7-29. Disponível em: <<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Capitalhumano.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2004.

GILLY, Jean-Pierre. Espace productifs locaux, politique d'emploi des firmes et transformations du rapport salarial. In: FOURCADE, C. (ed.). **Industrie et régions**. Paris: Economica, 1987. p. 45-53.

GOLDSMITH, Edward. A Blueprint for Survival (1972). In: NELISSEN, Nico et al. (Eds.). **Classics in Environmental Studies**. Utrecht: International Books, 1997. p. 199-209.

GONZÁLEZ, Román Rodríguez. La escala local del desarrollo: definición y aspectos teóricos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, n. 1, p. 6-16, 1998. Disponível em: <<http://www.unifacs.br/cedre/revistaspdfzip/rde1.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2007.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 2, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000200007&lng=in&nrm=iso>. Acesso em: 27 out. 2007.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; PORSSE, Alexandre Alves; SOARES, Melody de Campos. Descentralização e Finanças Municipais no Brasil: Uma Análise Regional da Gestão dos Recursos. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, p. 652-666, 1999.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Ed. Massangana, 1989.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, SILVA e DINIZ. **O Desafio da Sustentabilidade** – um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 43-71.

HADDAD, Paulo Roberto. **Identificação e Classificação dos Arranjos Produtivos no Maranhão e seu processo de Gestão**. São Luís: Governo do Estado do Maranhão/SEBRAE Maranhão, 2003. 23 p. (Série Arranjos Produtivos, 2).

_____. **A Articulação dos Grandes Projetos de Investimento com os Arranjos e Sistemas Produtivos Locais**. Belo Horizonte: PHORUM/SEBRAE/PROMOS, 2003b. 11 p. (mimeo)

_____. **A formulação de estratégias de competitividade para os clusters produtivos**. Belo Horizonte: PHORUM/SEBRAE/PROMOS, 2002. 27 p. (mimeo)

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons (1968). In: NELISSEN, Nico et al. (Eds.). **Classics in Environmental Studies**. Utrecht: International Books, 1997. p. 101-114.

HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity**. Oxford: Blackwell, 1989.

HELMSING, A. H. J (Bert). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. **EURE (Santiago)**, v. 25, n. 75, p. 5-39, 1999. Disponível em: <www.scielo.cl/scielo.php?script>. Acesso em: 18 ago. 2007.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic dynamic**. New Haven: Yale University Press, 1958. 217 p.

HOBSBAWN, Eric. **A Era das Revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HUYNH, Cao Tri. **Participate in Development**. Paris: UNESCO, 1986. 371 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 148 p. (Estudos e pesquisas. Informação econômica, 4). Disponível em: <[http://www2.abong.org.br/final/download/Fasfil% 20-%20pdf.pdf](http://www2.abong.org.br/final/download/Fasfil%20-%20pdf.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2007.

ILPES/CEPAL – Instituto Latino-Americano e do Caribe de Desenvolvimento Econômico e Social/Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **Software TAREA-ELITE metodologías de análisis y planificación regional y local**. 1995. Disponível em: <<http://www.cepal.org.ar/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/3/14743/P14743.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em 06 nov. 2007.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná. **Identificação, caracterização, construção de tipologia e apoio na formulação de políticas para os arranjos produtivos locais do Estado do Paraná**: diretrizes para políticas de apoio aos arranjos produtivos locais. Curitiba: IPARDES, 2006. 61 p.

ISER – Instituto de Estudos da Religião. **Manual de Planejamento Participativo**. SMAC: Rio de Janeiro, 2000.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços Públicos e Práticas Participativas na Gestão do Meio Ambiente no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**: Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sociedade, v. 18, n. 1/2. Brasília: Editora UnB, p. 315-338, 2003.

JARA, Carlos Júlio. **Qualidade Social e Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais: Porque a sociabilidade tem que ser capitalizada?** IICA – Equador; IICA – Brasil, 2003. 31 p.

LAGES, Vinícius et al. (Orgs.). **Territórios em Movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará / Brasília: SEBRAE, 2004.

_____. **Valorização de produtos com diferencial de qualidade e identidade: indicações geográficas e certificações para competitividade nos negócios**. Brasília: SEBRAE, 2005.

KECK, Margareth et al. **Democracia e Participação Social**. PNUD, 2004. 8 p. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/democracia/doc_conf.php>. Acesso em: 20 out. 2004.

KRUGMAN, Paul. **Geography and trade**. Leuven: Leuven University Press, 1991.

KRUTMAN, Henriette Mariacy. **Fatores Críticos no Êxito da Gestão de Projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável(DLIS)**. 2004. 141 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção, 2004) – COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.

LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E.; CAMPOS, Renato. Arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais: vantagens do enfoque. In: LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E. (Orgs). **Estratégias para o desenvolvimento: um enfoque sobre arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006. p. 11-28.

LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E.; MATOS, Marcelo. Desafios do uso do enfoque em arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais no Brasil. In: LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E. (Orgs). **Estratégias para o desenvolvimento: um enfoque sobre arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006. p. 267-282.

LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E. (Coords). **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Quinta Versão)**. Rio de Janeiro: REDESIST – Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, 2005. 30 p.

LASTRES, Helena M. M. et al. **O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2004. (mimeo)

_____. **Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil**. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002. 354 p.

LASTRES, Helena M.M.; FERRAZ, João Carlos. Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado. In: LASTRES, H.; ALBAGLI, S. (eds). **Informação e Globalização na Era do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 1997.

LEMOS, Cristina; ALBAGLI, Sarita; SZAPIRO, Marina. Políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil. In: LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E. (Orgs). **Estratégias para o desenvolvimento: um enfoque sobre arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006. p. 249-265.

LEMOS, Cristina et al. **Tendências das políticas de inovação em países selecionados**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2004. (mimeo)

LEMOS, Cristina. **Notas preliminares do Projeto Arranjos Locais e Capacidade Inovativa em Contexto Crescentemente Globalizado**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1997. (mimeo)

LIMA, Jacob Carlos. Precarização do trabalho e do território: cooperativas de produção Industrial no Nordeste. In: SABOURIN, Eric e TEIXEIRA, Olívio (Orgs). **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais**– Conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002. p. 173-196.

LIPIETZ, Alain. O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, ano 14, n. 38, p. 10-20, 1994.

LIPIETZ, Alain e LEBORGNE, Danièle. O fordismo e seu espaço. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, ano 8, n. 25, p. 12-29, 1988.

_____. Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (orgs.). **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. São Paulo: Editora Nobel, 1990. p. 17-43.

LIRA, Luis; QUIROGA, Bolívar. **Técnicas de análisis regional**. Serie manuales, n. 30. Santiago de Chile: ILPES / CEPAL, 2003. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/13861/P13861.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=tpl/top-bottom.xslt>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

LOPES, Helger Marra; MACEDO, Paulo Brígido Rocha; MACHADO, Ana Flávia. **Indicador de Pobreza: Aplicação de uma Abordagem Multidimensional ao caso Brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. 15 p. Disponível em <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas>>. Acesso em: 01 jul. 2004.

LUSTOSA, Paulo Henrique. Avaliação da Indução de Desenvolvimento Sustentável: uma proposta de metodologia. In: FISCHER, T. (org). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 175-193.

MACHADO, Luiz. **Grandes Economistas VII: Douglass North e o neoinstitucionalismo**. Conselho Federal de Economia, 2007. Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=820>. Acesso em: 22 jan. 2008.

MACIEL, Maria Lúcia. Cooperativas Populares no Desenvolvimento de Sistemas produtivos Locais. In: LASTRES, Helena et al. **Interagir para Competir: Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil**. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002. p. 163-179.

_____. **O Milagre Italiano**. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 1996. 204 p.

MAGALHÃES, Matheus. Explicando o ciclo de negócios. **Revista Economia Aplicada** (Brazilian Journal of Applied Economics), Ribeirão Preto: USP, 4 (1), p. 157-189, 2000, disponível em: <<http://cepe.ecn.br/matheus.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2007.

MAILLAT, D. Globalização, meio inovador e sistemas territoriais de produção. **Interações**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. v. 3, n. 4, p. 9-16, 2002.

_____. Innovative milieux and new generations of regional policies. **Entrepreneurship & Regional Development**, 10, Issue 1, p. 1-16, 1998.

_____. Milieux innovateurs et nouvelles generations de politiques régionales. In: FERRÃO, João (Coord.). **Políticas de inovação e desenvolvimento regional e local**. Actas do encontro realizado em Évora, 23 de Novembro de 1995. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1997. p. 13-30.

_____. Comportements spatiaux et milieux innovateurs. In: AURAY, J. P. et al. (Ed.). **Encyclopédie d'économie spatiale**. Concepts - comportements - organisations. Paris: Economica, 1994. p. 255-262.

MALTHUS, Thomas Robert. An Essay on the Principle of Population (1789). In: NELISSEN, Nico et al. (edits.) **Classics in Environmental Studies**. Utrecht: International Books, 1997. p. 29-38.

MARKUSEN, Ann. Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts. **Economic geography**, v. 72, n. 3, 1996. p. 293-314.

MARSHALL, A. **Principles of economics**. 2. ed. London: McMillan, 1891.

McCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso** – a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992. 224 p.

MEADOWS, D. The Limits to Growth (1972). In: NELISSEN, Nico et al. (Eds.) **Classics in Environmental Studies**. Utrecht: International Books, 1997. p. 195-198.

MEDEIROS, R. B. de F.; OLIVEIRA, A. P. da S. **Desenvolvimento Rural Sustentável: Um Guia Prático para as Comunidades do Semi-Árido Nordeste**. 2004. Disponível em: <<http://proasne.net/desenvolvimentosustentavel.html#parte1>>. Acesso em: 03 jul. 2005.

MEYER-STAMER, Jörg. New patterns of governance for industrial change: perspectives from Brazil. **Journal of Development Studies**, v. 33, n. 3, p. 364-391, 1997.

_____. Path dependence in regional development: persistence and change in three industrial clusters in Santa Catarina, Brazil. **World Development**, v. 26, n. 8, p. 1495-1511, 1998.

MI – Ministério da Integração nacional. **Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro**. Brasília, 2005. 35 p. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

_____. **Relatório final: Grupo de trabalho interministerial para redelimitação do semi-árido nordestino e do polígono das secas**. Brasília, 2005a. 118 p. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>> . Acesso em: 15 nov. 2007.

MI – Ministério da Integração Nacional/Brasil. **Plano de Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido**. Brasília: IICA, 2005b.

MI – Ministério da Integração Nacional/Brasil. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (Proposta para Discussão). Brasília, 2003. (mimeo)

MI (Ministério da Integração Nacional) e CDS/UnB (Centro de Desenvolvimento Sustentável / Universidade de Brasília). **Documento base para a definição da Política Nacional e Ordenamento Territorial – PNOT** (versão preliminar). ABIPTI / IICA: Brasília, 2006. 260 p. (mimeo)

MI / CODEVASF (Ministério da Integração Nacional / Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba). **Projeto ‘Fortalecimento do arranjo produtivo de apicultura no sertão sergipano do São Francisco’**. Aracaju, junho de 2006. (mimeo)

MINISTRY of Environment and Energy – Denmark. **Introduction to Local Agenda 21 in Denmark**. 2000. Disponível em: <<http://www.Agenda21inDenmark.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2001.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Os parceiros do Desenvolvimento Sustentável e as Agendas Regionais e Locais. In: _____. **A Caminho da Agenda 21 Brasileira**. 2000. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/caminho/capit7_1.html>. Acesso em: 10 mar. 2001.

MORAES, Maria Dione C. Novas Dinâmicas Territoriais no Nordeste: o novo Nordeste dos cerrados. In: SABOURIN, Eric e TEIXEIRA, Olívio (Orgs). **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002. p. 53-90.

MORIN, Edgar. **Saberes Globais e Saberes Locais: O Olhar Interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

MUELLER, Charles Curt. **Projeto Áridas – Relatório final**. Brasília, 1995.

MYRDAL, Gunnar. **Economic Theory and Underdeveloped Regions**. Londres: Duckworth and Co., 1957.

MYTELKA, Lynn K. Uma Iniciativa para Fortalecer as Economias Locais: O Banco de Arranjos Produtivos. In: LASTRES, Helena et al. **Interagir para Competir: Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil**. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002. p. 287-299.

NAÍM, Moisés. Ascensão e queda do Consenso de Washington. O Consenso de Washington ou a Confusão de Washington?. **RBCE – Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro, 11 p., 2000. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br/bases/64-Consenso%20de%20Wash-MN.PDF>>. Acesso em: 20 dez. 2007.

NASCIMENTO, Elimar P. do. Notas a respeito da Escola Francesa da Regulação. **Revista de Economia Política**, v. 13, n. 2 (50), p. 120-136, 1993.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**, Publisher Brasil, 1998. 98 p.

NOGUEIRA FILHO, Antônio; ALVES, Maria Odete. **Potencialidades da Cadeia Produtiva da Ovinocaprinocultura na Região Nordeste do Brasil**. Fortaleza, BNB / ETENE: 2002.

NORTH, Douglass C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

O'BRIEN, Richard. **Global financial integration: the end of geography**. London: The Royal Institute of International Affairs, 1992. 120 p.

OHMAE, Kenichi. **De l'Etat-nation aux Etats-régions**. Paris: Dunod, 1996. 213 p.

OLIVEIRA, Floriano J. Godinho de. Mudanças Tecnológicas e produção do espaço: considerações na escala local. **Investigaciones Geográficas**, Boletín del Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, n. 52, p. 72-82, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. As contradições do espaço: globalização, nação, região, metropolização. In: **Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenação do Território Brasileiro**. MI/FUNDEP/CEDEPLAR/UFGM, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 132 p. (Série Estudos sobre o Nordeste, 1).

PAULA, Juarez de. **Território, Redes e Desenvolvimento**. Brasília: SEBRAE Nacional, 2003. 9 p. (mimeo)

_____. Introdução. Uma agenda para o Brasil. In: PNUD. **Agenda de desenvolvimento humano e sustentável para o Brasil do século XXI**. Programa regional de estratégias de desenvolvimento local. Projeto PNUD – BRA/98/017. Relatório final – Brasília: Athalaia Gráfica e Editora LTDA, 2000. p. 283-294.

PERICO, Rafael Echeverri. Democracia Econômica e Democracia Política: uma perspectiva territorial. In: I FÓRUM INTERNACIONAL SOBRE TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, Fortaleza, 2003. **Anais...** Fortaleza, 2003, p.7-29

PERRIN, Jean-Claude. **La reconversion du Bassin d'Alès**. Aix-en-Provence: CER, 1983.

PERROUX, François. La firme motrice dans une region et la region motrice. **Cahiers de L'ISEA**, 1961.

_____. Note sur la notion de pôle de croissance. **Economie Appliquée**, 7, p. 307-320, 1955.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Eficácia das Ações Internacionais para a Redução da Pobreza: A Definição do Problema**. 2004. Disponível em <<http://www.pnud.org>>. Acesso em: 01 jul. 2004.

POTTER, Robert B. e LLOYD-EVANS, Sally. **The City in the Developing World**. Longman, UK. 1998.

PRESTE, Le Philippe. O Desenvolvimento das Políticas Públicas. In: **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Ed. SENAC, 2000. cap. 3, p. 61-95.

PROJETO ÁRIDAS. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995. 231 p.

PUTNAM, Robert. **Bowling alone: the collapse and revival of American community**. New York: Simon and Schuster, 2000.

_____. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, ano 6, n. 1, p. 65-78, 1995. Disponível em: <http://people.stfx.ca/makopian/POLS%20100/_docs/Bowling%20Alone.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2008.

PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Making democracy work**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc — **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAGO, Luzia Margareth e MOREIRA, Eduardo F. P. **O Que é Taylorismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, v. 112, 1984. 105 p. (Coleção Primeiros Passos).

RALLET, Allain. De la globalisation à la proximité géographique: pour un programme de recherches. In: GILLY, J. P.; TORRE, A. (ed.). **Dynamiques de proximité**. Paris: L'Harmattan, 2000. p. 37-57.

REICH, Robert. **L'économie mondialisée**. Paris: Dunod, 1991.

ROCHA, Juliana Dalboni et al. Agenda 21 Local no Brasil. In: LITTLE, P. (org). **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis. Brasília: IIEB, 2003. cap.4, p. 89-111.

ROCHA, Juliana Dalboni. **Local Agenda 21 & Public Participation in the Planning and Development Process: the case of the City of Rio de Janeiro, Brazil**. 2001. 114 p. Dissertação (Mestrado em Política Ambiental), International Masters Degree Course in Environmental Policy and the Global Challenge: International, Regional and Local perspectives, Department of Environment, Technology and Social Sciences, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca.

ROCHA NETO, Ivan. Sistemas Locais de Inovação dos Estados do Nordeste do Brasil In: CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M. (Orgs). **Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul**. Brasília: IBICT/MCT, 1999. p. 464-506.

ROCHA, Teodorico de Almeida. **Contribuição do Planejamento Municipal ao Desenvolvimento Sustentável 2000**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa Regional de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.

RODWIN, Lloyd. Metropolitan Policy for Developing Areas. In: ISARD, Walter; CUMBERLAND, J. (Eds.). **Regional Economic Planning: Techniques of Analysis for Less Developed Areas**. Paris: O.E.E.A., 1961. p. 221-232.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio (Orgs). **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais** – Conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002. p. 21-37.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e o Futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil**. Brasília: SEBRAE, 2002. 200 p.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SÁENZ, T.W.; GARCIA CAPOTE, E. **Ciência, inovação e gestão tecnológica**. Brasília: CNI/IEL/SENAI, ABIPTI, 2002.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza – economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 678 p.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço-técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SAYAGO, Doris A. V. **A Invenção Burocrática da Participação: Discursos e Práticas no Ceará**, 2000. 210 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.

SCHMITZ, Hubert e MUSYCK, Bernard. Industrial districts in Europe: policy lessons for developing countries?. **World Development**, v. 22, n. 6, p. 889-910, 1994.

SCHMITZ, Hubert. Industrial districts: model and reality in Baden-Wurtemberg, Germany. In: PYKE, F. e SEGENBERGER, W. **Industrial districts and local economic regeneration**. Ginebra: ILS, 1992. p. 87-121.

_____. Collective efficiency: growth path for small scale industry. **Journal of Development Studies**, 31, 4, p. 529-561, 1995.

_____. Small shoemakers and fordist giants: tale of a supercluster. **World Development**, 23, 1, p. 9-28, 1995.

SCOTT, Allen J. High Technology and Territorial Development: the Rise of the Orange County Complex. **Urban Geography**, n. 7, p. 3-45, 1986.

SCOTT, Allen J.; STORPER, Michael. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo: NERU, ano VIII, n. 25, p. 30-44, 1988.

SEAP – Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento Rural. **Cadastro Agropecuário de Alagoas**. Maceió, 2002.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE nos Territórios de Baixa Densidade Empresarial**. Primeira versão. Brasília, 2003. 31 p. (mimeo).

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Manual do Programa de Desenvolvimento Local SEBRAE/Comunidade Ativa**. 2001. (mimeo)

SEBRAE/ AL, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas; SEPLAN/ AL, Secretaria Executiva do Planejamento e Orçamento. **Plano de ação do APL Ovinocaprinocultura no Sertão** (Versão 1.0). Programa de mobilização para o desenvolvimento dos arranjos e territórios produtivos locais do estado de alagoas. Maceió, 2004.

SEBRAE/AL; IPM – Instituto Paraíba do Meio. **Caracterização da Atividade Produtiva: Ovinocaprinocultura na Região do Xingó Alagoano**. Projeto Promoção do Desenvolvimento de Territórios Produtivos em Alagoas. Maceió, 2003. (mimeo)

SEBRAE/AL. **Consumo e Comercialização de Carnes de Ovinos e Caprinos em Alagoas**. 2002. (mimeo)

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENGENBERGER, Werner; PYKE, Frank. Small firm industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues. **Labour and Society**, Geneva: International Institute for Labour Studies, v. 16, n. 1, p. 1-24, 1991.

SICSÚ, Abraham Benzaquen. Inovação e Inserção Competitiva em Regiões Periféricas Brasileiras. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**. v. 6, n. 3, 2004. p. 116-139.

_____. Micro e pequenas empresas no Nordeste: necessidade de apoio sistêmico. **Inovação e Região**. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2000. p. 263-290.

SICSÚ, Abraham Benzaquen; LIMA, João Policarpo R. Regionalização das políticas de C&T: concepção, ações e propostas tendo em conta o caso do Nordeste. **Parcerias Estratégicas**, n.13, 2001. p. 23-41.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. **Parcerias Estratégicas**, Brasília: MCT, n. 13, p. 5-22, 2001. Disponível em: <http://www.cgge.org.br/arquivos/pe_13.pdf#page=5>. Acesso em: 22 jul. 2005.

STORPER, Michael. La géographie des conventions: proximité territoriale, interdépendances hors marché et développement économique. In: RALLET, Alain; TORRE, André. **Économie industrielle et économie spatial**. Paris: Economica, 1996.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. Ed. ENAP/Revan, Brasília, 2001.

SUZIGAN, Wilson (Coord). **Identificação, Mapeamento e Caracterização Estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil**. Relatório Consolidado. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / DISET – Diretoria de Estudos Setoriais, 2006. 59 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/estudospesq/apls/Relat_final_IPEA28fev07.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2007.

SZAPIRO, Marina; ANDRADE, Mauro. Internacionalização de Arranjos e Sistemas de MPME. In: LASTRES, Helena et al. **Interagir para Competir: Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil**. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002. p. 225-248.

TAREA-ELITE (*Software*). Metodologías de análisis y planificación regional y local. CEPAL / ILPES – Instituto Latino-Americano e do Caribe de Desenvolvimento Econômico e Social, 1994. Disponível em: <<http://www.cepal.org.ar/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/3/14743/P14743.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa ação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996. 108 p.

UNIBB – Universidade Corporativa Banco do Brasil. **Curso de Desenvolvimento Regional Sustentável** – Caderno do Participante. 2006. 67 p.

UNDP – United Nations Development Programme. **Human Development Report 2007/2008**. 2007. 399 p. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2008.

UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas). **Situação da população mundial 2007: Desencadeando o potencial do crescimento urbano**. 2007. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/relatorio2007/swp2007_por.pdf>. Acesso em: 14 out. 2007.

URANI, André; COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander Patez (Orgs). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: O Caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A/SEBRAE-NA, 2002.

URQUIZA, Waldemar. Arranjos Institucionais para a Gestão de Políticas Públicas de Base Territorial. In: FÓRUM INTERNACIONAL SOBRE TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1., Fortaleza, 2003. CD-ROM. 23 p.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Gran empresa y desarrollo endógeno. La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia. **EURE (Santiago)**, v. 23, n. 70, p. 5-18, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611997007000001&lng=es&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 18 ago. 2007.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: NEAD. 2001.

VELTZ, Pierre. **Mondialisation villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. **Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporânea** 2001. 327 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

VILELA, Sérgio Luiz de O. Apoio aos Atributos Territoriais da Agricultura Familiar: O mel no Piauí. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio (Orgs). **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002. p. 143-196.

VIOTTI, Eduardo B. et al. **Dimensão econômica da inovação**. Brasília: SEBRAE, 1997. 147 p.

VISSER, Evert-Jan. **Local sources of competitiveness?** Spatial clustering and organisational dynamics in small-scale clothing in Lima, Peru. Amsterdam: University of Amsterdam. Ph. D. thesis, 1996.

WANDERLEY, Maria de Narazerth Baudel. Territorialidade e Ruralidade no Nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio (Orgs.). **Planejamento do desenvolvimento dos território rurais** – conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002. p. 39-52.

WCED – World Commission on Environment and Development. Our Common Future (1987). In: NELISSEN, Nico et al. (Eds.) **Classics in Environmental Studies**. Utrecht: International Books, 1997. p. 275-284.

ZAPATA, Tania. **Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local**. Disponível em: <http://www.iadh.org.br/gest%E3o_participativa_desenvolvimento_local.htm>. Acesso em: 21 ago. 2007.

ZEITLIN, Jonathan. Industrial districts and local economic regeneration: overview and comment. In: PYKE, F. e SEGENBERGER, W. **Industrial districts and local economic regeneration**. Ginebra: IILS, 1992.

APÊNDICE A

Protocolo de pesquisa

1. METODOLOGIA

A metodologia utilizada na análise do capital institucional e na aplicação dos índices nos APLs da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco e da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano, possuiu cinco fases:

- i) Levantamento de dados sobre os projetos de promoção dos APLs, incluindo pesquisas na internet e nas principais entidades promotoras (MI e Sebrae);
- ii) Realização de visitas nos APLs selecionados. As visitas possuíram caráter vivencial, dada a intenção de observar *in loco* o andamento da estratégia e a atuação das instituições e das organizações, assim como contactar as entidades territoriais parcerias das estratégias;
- iii) Análise dos dados coletados e das experiências vivenciadas;
- iv) Realização de entrevistas com os gestores dos projetos. As entrevistas eram orientadas por um roteiro semi-estruturado¹⁷⁰, acompanhado por um questionário a ser preenchido pelos entrevistados (em apêndice) – esses dados serviram de base ao cálculos dos índices; e
- v) Cálculo dos índices e análise comparada dos resultados.

2. COLETA DE DADOS

Os dados sobre a atuação das entidades parcerias nas estratégias de promoção dos APLs da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco e da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano foram obtidos, basicamente, de três formas distintas: pesquisas na internet e nas

¹⁷⁰ A entrevista semi-estruturada, “[...] semidirectiva, ou semidirigida é, certamente, a mais utilizada em investigação social. É semidirectiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Geralmente, o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado.” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 192).

principais entidades promotoras (MI e Sebrae); contato com as entidades territoriais nas visitas *in loco* e entrevistas com os gestores dos APLs.

A obtenção de dados sobre a implantação das estratégias foi facilitada com o uso da ferramenta de estruturação, gestão e avaliação de projetos do sistema Sebrae, disponível *online*, denominada SIGEOR (Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados). A referida ferramenta apresenta as informações sobre o andamento de todos os projetos finalísticos (aqueles que têm como público-alvo micro e pequenos empreendedores) executados pela entidade. Assim, com acesso à internet, pôde-se acompanhar o andamento das estratégias analisadas, incluindo o cumprimento das ações nos prazos estabelecidos e a mensuração dos resultados obtidos.

3. VISITAS DE CAMPO AOS APLs

3.1 APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano

- **Período:** maio/2007, junho/2007 e dezembro/2007;
- **Municípios visitados:** Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, Piranhas e Maceió;
- **Atores contactados:**

Entidade	Função / cargo
Prefeitura municipal de Poço das Trincheiras	Prefeita municipal
Prefeitura municipal de Santana do Ipanema	Prefeita municipal
Uneal (Universidade Estadual de Alagoas)	Diretor do Campus II
Codevasf/AL	Técnico
MDA	Articulador territorial e Delegada estadual
Instituto Xingó	Técnicos e coordenadores de projetos
Banco do Brasil	Gerente/Agência de Poço das Trincheiras
Sebrae/AL	Gestor do APL
Cafisa (Coop.dos Agricultores Familiares do Sertão/AL)	Produtores rurais

3.2 APL da Apicultura no Sertão Sergipano do São Francisco

- **Período:** maio/2007 e junho/2007;
- **Municípios visitados:** Porto da Folha, Monte Alegre de Sergipe e Aracajú;
- **Atores contactados:**

Entidade	Função / cargo
Prefeitura municipal de Porto da Folha	Prefeito municipal
Prefeitura municipal de Monte Alegre de Sergipe	Prefeito municipal
Codevasf/SE	Coordenador
Sebrae/SE	Gestora do APL
Banco do Brasil	Gerente/Agência de Porto da Folha
Fapise (Federação Apícola de Sergipe)	Presidente e Produtores rurais
Apifolha (Assoc. Pequenos Apicultores de Porto da Folha)	Presidente e Produtores rurais
Feacom (Federação das Assoc. Comunitárias dos Prod. Rurais de Porto da Folha /SE)	Presidente e Produtores rurais
Senac /SE	Técnico
Icoderus (Instituto de Cooperação para o Desenvolvimento Rural Sustentável)	Técnico

3.3 Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião de Xingó¹⁷¹

- **Período:** julho/2007;
- **Município visitado:** Paulo Afonso / BA;

¹⁷¹ Participação na oficina de Planejamento das Ações 2007–2008 da Mesorregião de Xingó.

▪ **Atores contactados:**

Entidade	Função / cargo
Prefeitura municipal de Paulo Afonso	Prefeito municipal
Prefeitura municipal de Água Branca	Prefeito municipal
Codevasf/AL	Coordenador
Codevasf/BA	Coordenador
Codevasf/SE	Coordenador
Codevasf/PE	Coordenador
Conselheiros do Fórum da Mesorregião de Xingó	Representantes da sociedade civil, empresariado e governo do estado de Alagoas
	Representantes da sociedade civil, empresariado e governo do estado da Bahia
	Representantes da sociedade civil, empresariado e governo do estado de Pernambuco
	Representantes da sociedade civil, empresariado e governo do estado de Sergipe

4. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS E DAS EXPERIÊNCIAS VIVENCIADAS

Os dados coletados, na internet, nas entidades e nas experiências vivenciadas durante as visitas de campo, foram agrupadas em dois grupos: quanto ao histórico e ao andamento das estratégias e quanto à atuação das entidades parcerias. Assim, foi possível analisar os dados dos grupos separadamente e depois relacioná-los.

Ressalta-se que a proposta de elaboração dos índices surgiu apenas após o início da pesquisa de campo nos APLs e, conseqüentemente, das análises da atuação das entidades parcerias nas estratégias de desenvolvimento territorial. Durante o decorrer das análises, sentiu-se a ausência de instrumentos práticos que pudessem facilitar o entendimento, e o

monitoramento, de ‘como’ as entidades parceiras atuam no processo da implantação das estratégias de desenvolvimento territorial.

Sobre essa questão, Lemos, Albagli e Szapiro (2006) ressaltam a pouca ou nenhuma ênfase dada ao desenvolvimento de instrumentos e metodologias de monitoramento e avaliação das estratégias de promoção de APLs. Alertam para “a construção urgente e concomitante de novos indicadores que reflitam inclusive os aspectos intangíveis” (Ibid, p.257).

Outro aspecto a ser ressaltado é o enfoque dado “ao desafio de observar efetivamente as experiências, ou seja, dar ênfase ao empirismo, lastrear-se no campo, na efetivação da experiência, no objeto da pesquisa” (CALDAS e MARTINS, 2004, p. 9).

5. APLICAÇÃO DOS ÍNDICES DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL (ICIO) E DE SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL INSTITUCIONAL (ISCI)

A proposta de elaboração dos índices partiu da intenção de gerar informações destinadas a subsidiar o processo decisório, por parte dos gestores territoriais dessas estratégias (representantes das entidades parcerias, em geral, das que disponibilizam o maior aporte de recursos financeiros), ainda na fase de implantação das estratégias.

Por esse motivo, os questionários que subsidiaram o cálculo dos índices foram aplicados apenas aos gestores territoriais das estratégias analisadas – ou seja, do Ministério da Integração Nacional e do Sebrae. Desse modo, obteve-se informações relativas à percepção dos gestores quanto à atuação das entidades parceiras nas estratégias de promoção dos APLs estudados.

O roteiro utilizado nas entrevistas está exposto no Apêndice B. As respostas foram registradas por escrito e as entrevistas duraram de 90 a 120 minutos.

Os dados a serem obtidos nas entrevistas foram agrupados em três categorias: quanto à cooperação institucional; quanto ao comprometimento das entidades parceiras; e quanto à sustentabilidade do capital institucional. Cada categoria apresenta algumas variáveis de

análise, para as quais os entrevistados atribuíram um grau correspondente à situação de cada uma delas, obedecendo a seguinte pontuação: 1, equivalendo a um grau muito baixo; 2, a um grau baixo; 3, a um grau moderado; 4, grau alto; e 5, grau muito alto.

Quanto à escolha dos entrevistados para a coleta dos dados que serviram de base ao cálculos dos índices, ressalta-se o uso de amostras intencionais, no sentido de valorizar a representatividade qualitativa de atores-chaves que, pelo tipo de inserção que dispõem no projeto, possuem visão mais ampla e privilegiada (COHEN e FRANCO, 1999, p. 159). Trata-se de um pequeno número de pessoas que são escolhidas intencionalmente em função da relevância que elas apresentam em relação ao assunto (THIOLLENT, 1996).

6. CÁLCULO DOS ÍNDICES E ANÁLISE COMPARADA DOS RESULTADOS

Com as informações obtidas nas entrevistas procedeu-se ao cálculo dos índices de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO) – que indica o grau da relação de cooperação do tecido institucional e organizacional do território – e de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI) – que indica o grau de sustentabilidade da atuação do tecido institucional e organizacional no território. A escala adotada para o grau dos índices varia de 1 a 5, onde 1 corresponde ao grau muito baixo; 2, baixo; 3, moderado; 4, alto; e 5, muito alto.

No caso específico do ‘grau de comprometimento das entidades parceiras’, os dados foram obtidos por entidade, em cada uma das variáveis de análise (quanto à participação em reuniões, ao comprometimento com ações da estratégia, aos recursos disponibilizados e ao cumprimento das responsabilidades assumidas). Posteriormente, calculou-se a média por entidade e pelo conjunto delas.

No cálculo dos índices, foi dado peso maior, correspondente a 2, a apenas duas variáveis: a quantidade de entidades parceiras (no caso do ICIO) e a diversidade de categorias das entidades parceiras (no caso do ISCI). No índice de cooperação institucional e organizacional foi dado peso 2 a essa variável por considerar que quanto maior o número de entidades, maior a possibilidade de existência de conflitos e, conseqüentemente, maior a dificuldade de cooperação. No índice de sustentabilidade do capital institucional, dado a importância significativa da presença de diversas categorias de entidades parceiras nas

estratégias de desenvolvimento territorial. Devido à atribuição de um peso maior a essas variáveis, é somada uma unidade ao número total de variáveis para a obtenção da média, em cada equação.

Ressalta-se, também no cálculo dos índices, que apenas uma variável foi considerada negativa: a quantidade de entidades estratégicas não envolvidas. Isso porque, a sustentabilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial pode ser prejudicada pela ausência da parceria de entidades consideradas estratégicas ao processo, presentes no território ou que atuam no mesmo. Devido à existência de uma variável negativa no coeficiente do cálculo do ISCI, subtraí-se uma unidade do número total de variáveis utilizadas.

Após a obtenção dos resultados dos índices, foi feita uma análise individual de cada uma das variáveis que compõem o ICIO e o ISCI, assim como da sustentabilidade do capital institucional na implantação de cada uma das estratégias. Posteriormente, realizou-se uma análise comparada dos resultados obtidos nos dois APLs.

APÊNDICE B

Modelo de questionário utilizados nas entrevistas

APL: _____

Entidade: _____

Nome completo: _____

Função/cargo: _____ e-mail: _____

Entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial (LISTAR):

Variáveis de análise de projetos:

(Grau: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto)

Quanto à cooperação institucional:

Variáveis de análise	Grau
Gestão dos conflitos existentes	
Estabilidade das parcerias ou a sua evolução – ou seja, a chegada de novos parceiros	
Convergência de objetivos entre as entidades parceiras	
‘Representatividade da representação’, isto é, o poder de decisão do representante da entidade no território (e na estratégia de desenvolvimento territorial)	
Continuidade dos representantes das entidades parceiras no decorrer do processo (ao invés da rotatividade de representantes nas arenas)	
Fluxo da troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial	

Quanto à sustentabilidade do capital institucional

Variáveis de análise	Grau
Número de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento territorial	
Diversidade da tipologia das entidades parceiras	
Grau de comprometimento das entidades parceiras (cálculo por meio da matriz interinstitucional)	
Participação dos atores territoriais (por meio de metodologias participativas de construção de planos, agendas e projetos; existência de espaços de interação e concertação dos atores)	
Acesso coletivo, entre as entidades parceiras, ao poder de decisão	

Quanto ao comprometimento das entidades parceiras:

Matriz interinstitucional: Cálculo do 'c' (grau de comprometimento das entidades parceiras)
no APL da Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano

Entidades no território	<i>participação nas reuniões</i>	<i>comprometimento com ações</i>	<i>recursos disponibilizados</i>	<i>cumprimento das responsabilidades</i>	<i>Média</i>
Média dos resultados = 'c' (grau de comprometimento das entidades parceiras)					

Legenda: 1 = muito baixo; 2 = baixo; 3 = moderado; 4 = alto; 5 = muito alto

Entidades não envolvidas (LISTAR):

APÊNDICE C

Categorias das entidades parceiras estabelecidas como referência na elaboração do ISCI (Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional)

Categorias	Exemplos de entidades
Ensino e pesquisa	Universidades e Faculdades
P & D e/ou Inovação	Centros tecnológicos
Capacitação	Senai, SESC, Senar
Financiamento (bancos)	BB, BNB
Governamentais municipais	Entidades do governo municipal
Governamentais estaduais	Entidades do governo estadual
Governamentais federais	Entidades do governo federal
Assessoria e/ou assistência técnica	Embrapa, Emater
Agências de desenvolvimento (articulação/assessoria/capacitação)	Codevasf, Sebrae, Sudene
Organizações não-governamentais	Oscips, Fundações
Organizações de produtores	Associações, Federações e Cooperativas de produtores rurais
Espaços de concertação do APL	Fóruns, Conselhos, Câmaras temáticas
Empresariado	Empresas privadas