

Construir o Espaço Supra-Local de Articulação Sócio-Produtiva e das Estratégias de Desenvolvimento

Carlos Antonio Brandão
Eduardo José Monteiro da Costa
Maria Abadia da Silva Alves

Novembro de 2004

Construir o Espaço Supra-Local de Articulação Sócio-Produtiva e das Estratégias de Desenvolvimento

Carlos Antonio Brandão¹
Eduardo José Monteiro da Costa²
Maria Abadia da Silva Alves³

Introdução

Foi se consolidando, sobretudo nas duas últimas décadas, intensa reemergência das temáticas atinentes à dimensão territorial do desenvolvimento. Esta ressurreição não ficou circunscrita apenas aos ambientes acadêmicos, mas seus princípios teóricos passaram a informar práticas, intervenções e estratégias de ação pública, além de elaborações discursivas dos vários atores sociais.

Ao longo dos anos 90, talvez como nunca tenha ocorrido nas ciências sociais, no debate público e na intervenção política, a questão territorial ganha evidência, ao mesmo tempo em que ocorre certa banalização e vulgarização da problemática do desenvolvimento de cidades, regiões e países. Não obstante a natureza estrutural, histórica e dinâmica destas “questões espaciais”, elas foram deslocadas, muitas vezes, para o lugar-comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, que por vezes exagera no endogenismo e na capacidade de auto-propulsão das regiões e localidades. A literatura e as muitas políticas públicas, em todo o mundo, parecem acreditar que a escala menor é a mais adequada, necessariamente, de onde se poderia estruturar a força sinérgica comunitária capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento sustentável. Esta abordagem teórica sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores, que mobilizariam as potências endógenas (ocultas e/ou reveladas) de qualquer localidade. Essas concepções afirmam que todas as escalas intermediárias entre “o local” e “o global” estão perdendo sentido.

No âmbito local muitas ações importantes podem ser articuladas. Mas a escala local encontra uma série de limites que devem ser levados em conta nas políticas de desenvolvimento. Neste contexto, é importante ter um distanciamento crítico desse pensamento que exalta em demasia as potencialidades de uma única escala espacial, como inerentemente a melhor para a promoção do desenvolvimento. É urgente construir alternativas a este pensamento e estas práticas.

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada do IE/Unicamp.

³ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada do IE/Unicamp.

A realidade tem negado estas formulações abstratas, posto que, em todo o mundo, as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são justamente as que não discriminam nenhuma escala *de per se*, mas reforçam as ações microrregionais e mesorregionais, (re)construindo as escalas adequadas a cada problema concreto a ser enfrentado.

É preciso avançar no estudo das insuficiências, desvios e conseqüências nefastas da aplicação mecânica desses modismos – na teoria e na política – que ressaltam os microprocessos e as microdecisões, que na verdade defendem uma agenda que nega cabalmente a política, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, em suma, a nação e o espaço nacional. Na verdade, negam todas as questões estruturais do processo de desenvolvimento, e sua complexidade escalar, ou seja, negam todas as escalas existentes entre o local e o global.

Este texto se propõe a criticar as visões hoje hegemônicas que banalizam as possibilidades da ação local. Apresenta algumas experiências de Arranjos Produtivos Locais que extravasaram sua dinâmica para além de um único município. Aponta alguns casos internacionais de êxito na concertação territorial e, finalmente, discute uma possível agenda para políticas de desenvolvimento que tenha caráter multiescalar.

Limites das Políticas exclusivamente na Escala Local: O amplo leque das vertentes localistas - a nova ortodoxia do desenvolvimento

Em todo o mundo há um grande consenso sobre a temática aqui tratada. Afirma-se, em uníssono, a necessidade da “territorialização” das políticas de desenvolvimento. Situação em que todos os atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais plasmados, “diluídos”, em um determinado recorte territorial. Dentre várias mistificações, parece existir no discurso uma opção por substituir o Estado (“que se foi”), por uma nova condensação de forças sociais e políticas chamada de *território*. O território passa a ser como que o grande regulador de relações, encarnando projetos sociais.

Na verdade, esta concepção hoje hegemônica é um aprofundamento e reafirmação dos princípios clássicos do *mainstream* regional e urbano, que sempre tomou o espaço como um receptáculo inerte, mero espelho da sociedade, absolutizado-o. É um retorno, com maior sofisticação, à velha visão reificada do território, capaz de vontade e endogenia, que oferece sua plataforma vantajosa a investidores. O desenvolvimento passa a depender da performance do território, de seu acúmulo de

relações e capacitação institucional. Este é visto como uma espécie de platô que busca atrair “bons” capitais e cria barreiras à atração de “ruins” habitantes (pobres, com baixa qualificação profissional, consumidores não solventes, etc). No território, mera superfície recipiente, de embarque e desembarque de capitais/coisas/pessoas, se construirá, graças à proximidade de atores cooperativos, um poderoso consenso, baseado nas relações de confiança mútua comunitária, que sustentaria, ao fim e ao cabo, o processo de avanço e progresso para todos. Prepondera aí, portanto, uma visão de ambiente não construído socialmente.

Bastaria, graças a esse ambiente harmonioso, se candidatar ao engajamento na “partilha dos lugares eleitos”. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, os instrumentos de política específicos, acionados a partir de uma ótica focalizada, compensatória e na menor escala, dariam conta de superar os entraves ao progresso.

Recentemente, o debate sobre o território, sobretudo na ciência econômica, vem sendo hegemonizado pelas interpretações que admitem a intervenção do Estado apenas para contrabalançar as “falhas de mercado”, para engendrar um ambiente favorável, estimulante dos investimentos privados. Nesta nova função, os gastos e as ações públicas deveriam ser redirecionados para a educação fundamental, o aperfeiçoamento do marco jurídico e regulatório, a desobstrução restauradora de condições adequadas à maior produtividade dos fatores, aperfeiçoando o ambiente institucional e possibilitando a diminuição dos “custos de transação” na operação do sistema econômico.

Decisiva se torna a noção de proximidade. A articulação dos atores sociais mais imediatos e vizinhos em determinado território cumpriria papel fundamental. Em um certo sentido esse terreno para a concertação de comportamentos e geração de consensos seria um substituto da ação estatal.

Assim, dezenas de vertentes são orientadas por essa visão institucionalista hegemônica uniescalar, isto é, que considera que na escala menor e mais próxima é que se tecerão as instituições dotadas de máxima eficiência. Muitas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais, etc geralmente possuem tal viés. A banalização de definições como “capital social”, redes sociais, “economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, etc.

É fundamental entender que estas diversas vertentes vêm sendo amalgamadas – e, por vezes, vulgarizadas – em uma concepção unificada de desenvolvimento endógeno, integrado, sustentável, etc que conformaram um “pacote” ideológico, teórico e metodológico coerente e fechado.

Essa “endogenia autonomista exagerada” das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem controle sobre o seu destino, e procura promover sua governança virtuosa lugareira.

Visões simplificadas do complexo processo de construção do desenvolvimento têm levado a lutas dos lugares para realizar a melhor “venda da região ou da cidade”, a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, e promovido a deterioração financeira das prefeituras e governos estaduais. As finanças públicas, geralmente bastante escassas, são direcionadas de gastos sociais para a melhoria do ambiente empresarial. Neste certame locacional os contendores confrontam listas de atrativos, realizam o *check list* que possa despertar o apetite e a simpatia de capitais “modernos”. A gestão estratégica deve se preparar recorrentemente para se fazer passar por cidades e regiões “convidativas”, que tenham boa visibilidade no mercado de cidades em disputa. As cidades e as regiões se transformam em ofertantes de plataforma e de “meio ambiente ameno” para atrair investimentos, não importando sua articulação com sua própria hinterlândia ou outras porções do país. “Isto envolve geralmente guerras fiscais competitivas entre vários lugares, isto é, torneios locacionais, especialmente orientados para atrair novas plantas (...) enquanto vários grupos da vizinhança se encontram excluídos de qualquer benefício da operação” (Scott, 1999: 15). A ação pública passa a subsidiar custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos. Estabelece-se a contenda de localização, defrontando ofertas tributárias, de terras, infra-estruturas, etc.

Apresentado muitas vezes como “projeto tático” (porém que vai se tornando permanente), o diagnóstico é de que em um ambiente crítico e de fragmentação, só resta tecer novas redes de colaboração e melhoria do ambiente. Seria preciso promover parcerias para criar novo contexto, no qual os atores atuariam de forma cooperativa, com coincidência de objetivos, confluindo, com base no entendimento, sem contestações, para um projeto de cidade e região. Ações assistencialistas, compensatórias e focalizadas seriam definidas para os que jazem ao largo deste jogo cívico. Seria preciso constituir jogos preliminares de “sensibilização e animação territorial” para integrar os *stakeholders*, os participativos, legitimados e interessados pelas “coisas locais”. Várias estratégias e metodologia são difundidas, com destaque para a SWOT, técnica de identificação de *strengths*, *weaknesses*, *opportunities*, *threats*, que possibilitam ou bloqueiam o processo local de desenvolvimento. As técnicas de construção de cenários prospectivos são cada vez mais utilizadas nestes processos de excitação territorial. Na verdade, essas projeções numéricas vêm substituir o verdadeiro processo de planejamento.

Utilizando, sem maiores mediações, as análises empresariais, geralmente baseadas em *cases*, propõe-se uma Gestão Estratégica para o território, que deve buscar delinear seus cursos apropriados de ação, melhorar sua postura estratégica, galgar um posicionamento sustentável, cultivando competência básica específica (a velha “vocaçã”, em outras palavras), buscar suas próprias forças endógenas especiais e pensar “realisticamente” sobre o futuro. É assim formulado, geralmente por consultorias bem remuneradas a análise do contexto/ambiente interno e externo à cidade ou região, tratada com uma organização. Grande ênfase é colocada nos aspectos institucionais, culturais, nos recursos imateriais e intangíveis, para se diagnosticar as linhas de negócio mais promissoras, onde residem as forças maiores daquele território.

No centro desta visão de mundo está posto um novo paradigma sobre as características e a dinâmica das estruturas produtivas capitalistas pós anos 70. A produção seria marcada agora pela “acumulação flexível”, promovida pela substituição da produção em série e em massa, fordista, pela especialização flexível.

Graças aos vínculos e interdependências geradas pela concentração espacial/setorial de empresas, pode-se engendrar um tecido socioproductivo capaz de promover e potencializar processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva. Neste entorno territorial os principais “fatores de produção” são os relacionais, aqueles ligados a atributos imateriais e intangíveis que estariam dispersos naquela atmosfera dos territórios competitivos, onde esses fatores teriam papel mais decisivo do que as infra-estruturas físicas. Nos últimos vinte anos esta literatura cada vez mais coloca ênfase neste meio tecno-científico inovativo virtuoso, construído e sustentado por um “bloco social” localizado em ambiente coletivo de aprendizado apto a mobilizar conhecimento e recursos em prol do diferencial de competitividade daquele espaço.

Ao Estado caberia, neste ambiente, o papel de animação dos empreendedores, sendo um facilitador. Ou seja, às instituições públicas restaria a função de acicatar atitudes e a capacidades de iniciativa.

Grande parte dessa literatura tem um “viés terciarista”, isto é, sustenta que ingressamos no mundo da economia (e sociedade) pós-industrial como situação irreversível, que teria criado amplas possibilidades, com poder quase ilimitado, de geração e reprodução de novas ou velhas atividades de prestação de serviços, em que a atividade industrial, isto é, do setor secundário, seria coisa do passado fordista, enquanto a capacidade auto-expansiva dos serviços não encontraria limites.

Neste momento pós-industrial o setor serviços estaria ditando a trajetória atual de expansão do sistema. Teria dinâmica própria e movimento específico, papel ativo e indutor de outras atividades.

Esse pressuposto teórico conduz a uma situação interessante: a prestação de serviços pode nascer “do nada”. Uma atividade de turismo (um dos grandes símbolos das inúmeras possibilidades de qualquer espaço local) pode ser implantada, no limite, em toda cidade. Se não é possível arvorismo, o turismo de eventos o será...

Alguns destes autores assumem a nefasta decomposição da estrutura produtiva em “setores” e a dicotomia “produção de bens” e “prestação de serviços”, enfatizando a maior importância dos últimos na atual fase do capitalismo. Não se discute a questão das relações intersetoriais e não se entende que “serviços” não é “setor”, mas *liga/cola* que une a estrutura produtiva, como sinapses que põem em contato e dão coerência ao conjunto do aparelho tecno-produtivo.

Provavelmente, com estas afirmações iniciais, talvez não se esteja fazendo justiça neste texto às variadas nuances colocadas pelos diversos autores, pois o que se quer ressaltar de início é que estamos diante de inúmeras vertentes teóricas que vão sendo amalgamadas em um novo paradigma localista pasteurizado, que pode ser danoso, sobretudo para o tratamento do caso particular das regiões periféricas e deprimidas.

Neste paradigma localista é apresentada uma tamanha dimensão de identidade e de “tendência combinatória” dos atores de um dado *milieu*, que apenas se enxerga a harmonia de interesses, quase uníssonos, daquele ambiente. Os locais que desenvolveram ações de construção de competitividade, com base em movimentos coletivos com alta sinergia, seriam exemplos a serem seguidos por regiões e cidades que desejassem replicar tais experiências, procurando copiar sua lista de “fatos estilizados” e trajetórias de microdecisões que deram certo. O consenso e a cooperação, cristalizados em convenções sociais, seriam a marca destes territórios competitivos.

Várias correntes do pensamento atual colocam toda a ênfase nas relações estabelecidas pela “comunidade cívica”. A partir do trabalho seminal de Putnam (1993), as pesquisas que procuram trabalhar a questão do desempenho institucional e o papel da qualidade da vida cívica das comunidades têm se multiplicado. Muitas dessas pesquisas vulgarizaram a contribuição original deste autor, reduzindo todo o processo de desenvolvimento à dependência da intensidade da vida associativa local. Discutem a lógica da ação coletiva que resulta “no sentido do bem comum”, a depender de fatores do ambiente institucional, como o contexto cívico, cultural e da tradição política dos atores de determinada localidade, estruturados em torno da confiança e da solidariedade, que geram o êxito ou não das instituições comunitárias. As redes sociais de ação e compromisso cívicos, a

tradição comunitária e a força da confiança seriam capazes de galvanizar relações socioculturais e construir cooperação e reciprocidade.

O Estado pouco teria o que fazer nesse contexto de “aprendizagem coletiva” e “atmosfera sociopolítica”, em que os atores se congregam e se aproximam de forma cooperativa. A ação pública deveria apenas prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, regular e, sobretudo, desregular a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as “falhas de mercado”. Além dessas ações de melhoria do ambiente institucional, o Estado deveria articular parcerias com o setor privado.

Posto o perfil virtuoso desse “tecido socioproductivo” localizado, tudo passaria a depender da força comunitária e das vontades localizadas e dos fatores. Se tudo depende da virtuosidade microeconômica, há pouco ou nenhum papel, neste debate, para os fatores “exógenos” e “macroeconômicos”. Câmbio, juros, fisco, relação salarial, questões monetárias, financeiras, etc parecem ser questões negligenciáveis.

Muitos desses trabalhos negligenciam que há hierarquias inter-regionais e o comando maior desses processos, geralmente, está fora do espaço sob análise. Muitas vezes as determinações, os instrumentos de política, etc estão em outra escala espacial.

O exame de diversas experiências vai mostrar que, mesmo com a integração das cadeias produtivas e um “programa de acumulação comum”, muitas vezes não se logrou fortalecer as economias locais e regionais, em que prosperam áreas restritas, simples focos de prosperidade, engendrando soluções parciais para aquela região. Uma grande parte dessa produção intelectual exagera na capacidade endógena de uma região engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, replicar as características exitosas de outros “casos de sucesso” e, dessa forma, acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local.

As abordagens da moda têm abandonado a perspectiva crítica da sociedade, retornando ao conceito de comunidade, constituída por atores e agentes, e não classes sociais, que orientariam suas ações pelo compartilhamento de valores da auto-identidade e do pertencimento a comunas, mais do que pelos interesses de classe. Estaríamos diante de sujeitos que “se e quando construídos, que não são mais formados com base em sociedades civis, que estão em processo de desintegração, mas sim como um prolongamento de resistência comunal” (Castells, 1996: 28). Segundo esse autor, que sustenta uma posição de resto aceita por grande parte da literatura aqui criticada, teria ocorrido a dissolução da

sociedade como sistema social relevante, substituída pela identidade construída em torno da consciência de personalidade distintiva, própria de determinada comunidade.

Segundo grande parte das teorias do desenvolvimento local, é como se o poder teria se tornado difuso na atmosfera sinérgica das eficiências coletivas e solidárias de um determinado local “que deu certo”. Talvez a falha mais grave, em última instância, da literatura sobre desenvolvimento local e regional é que ela negligencia totalmente a questão fundamental da hegemonia e do poder político. A boa tradição da discussão regional sempre ressaltou os processos assimétricos em que um agente privilegiado (os centros de decisão) detém o poder de ditar, (re)desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra de outrem. Há hierarquias. O poder não é disseminado, obviamente. Existe uma coesão orgânica extralocalizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso. Mas a visão da endogenia exagerada, não reconhecendo essa complexidade social, deposita na vontade dos atores sociais consensuados, a sociedade civil, de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento, das desigualdades e dos conflitos.

O certo é que a capacidade de ter centros de controle e de decisão internos à localidade, tendo por base a própria dinâmica endógena, é bastante questionável.

É preciso resgatar os determinantes maiores do sistema socioprodutivo, que, recorrentemente, aperfeiçoa seus instrumentos de ação, mobiliza a diversidade social e material em seu favor e pesquisar estruturas e dinâmicas regionais sob a ótica que revela que a divisão social do trabalho se aprofundando recorrentemente em todas as escalas. Neste contexto, é preciso reconstruir escalas, tanto analítica, quanto concretamente.

Torna-se ainda mais impositivo estudar a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza.

Observadores menos atentos sugerem o fim das escalas intermediárias entre o local e o global. Mas o certo é que o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, inclusive o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído.

Entendemos que o enfrentamento dessa visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica e pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas. Nenhuma escala *per si* é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica destes, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Pensamos que, ao contrário daquelas visões, as escalas “intermediárias” ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo. É

esta concepção multiescalar que procuraremos discutir nos próximos itens.

Experiências de Arranjos Produtivos Locais: limites e possibilidades de avançarem sobre seu *hinterland*, sobretudo em regiões periféricas.

Em todo o mundo os estudos recentes em economia regional ressaltam que a dinâmica socioeconômica de determinado território estaria cada vez mais dependente da interação das firmas e agentes sociais e que estas relações não estariam restritas apenas às relações mercantis, mas principalmente às relações econômicas intangíveis. Nesses estudos busca-se ressaltar “o papel das aglomerações, enquanto complexos produtivos territorializados capazes de germinar densidade social cooperativa específica e (...) perceber o processo de aprendizagem e de aquisições diferenciais vantajosas em acúmulo coletivo, possibilitados pela proximidade física e pelo exercício de criatividade e de geração e apropriação de sinergias coletivas” (Brandão, 2003: 23). Estas novas correntes postulam que a geração e a difusão de externalidades positivas são bastante localizadas, restritas a certa delimitação territorial. São dependentes das instituições locais e da capacidade dos agentes para a criação do “ambiente sinérgico” necessário não só para o desenvolvimento de economias externas “comercializáveis”. Ou seja, os elementos a serem considerados são as forças endógenas do sistema regional e a potência e o desempenho do tecido sócio-cultural presente nas regiões.

Há consenso hoje no papel da construção de densos aglomerados produtivos localizados e que o conceito de competitividade deixa de pertencer somente ao domínio das empresas, englobando toda uma série de atributos territoriais⁴. Neste sentido, a construção de uma economia regional competitiva, pressupõe, dentre outros fatores, o desenvolvimento de APL's⁵ capazes de propiciar às empresas, neles localizados, um diferencial capaz de trazer-lhes inovação, diferenciação, lucratividade e competitividade, ultrapassando totalmente a cultura tradicionalista dos negócios naquele espaço regional. O desafio é transformar o mero ajuntamento de atividades em arranjos produtivos dotados de eficiência coletiva.

⁴ A competitividade, segundo Suzigan *et al.* (2001a), deriva, em grande parte, da posição e do posicionamento dos sistemas territoriais de produção dentro do contexto global. A partir disto o autor destaca o surgimento de uma nova geração de políticas públicas que lança atenção sobre a competitividade territorial. Outro autor, Scott (1998) defende a existência de uma tendência no seio do regime capitalista para a formação de aglomerações produtivas, destacando a importância que apresentam na criação das vantagens competitivas territorializadas os fatores sociais e as políticas públicas.

⁵ O Governo Federal está organizando o tema Arranjos Produtivos Locais (APL) por meio das seguintes medidas: (I) incorporação do tema no âmbito do PPA 2004-2007, por meio do Programa 1015 - Arranjos Produtivos Locais, e (II) instituição do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL) pela Portaria Interministerial nº

O principal desafio a ser enfrentado se se pretende que a experiência competitiva localizada possa gerar transbordamentos virtuosos sobre sua vizinhança próxima ou distante é que a política pública atue em três frentes estratégicas para o desenvolvimento de APL's. Em primeiro lugar deve promover o desenvolvimento local, não apenas crescimento econômico setorial. Em segundo deve fazer com que o desenvolvimento local transborde para a hinterlândia do aglomerado. E em terceiro deve, a partir de inter-relações entre vários aglomerados, ativar toda a economia mesoregional da qual participa enquanto integrantes de suas cadeias (retrospectivas e prospectivas) de produção.

Em um país periférico como o Brasil, no qual os diversos aglomerados existentes apresentam inúmeros gargalos econômicos e sociais, o desenvolvimento de APL's somente pode ser concebível no contexto de um quadro mais amplo de intervenção do Estado ao planejar o desenvolvimento destas localidades, coordenar as ações dos agentes, coagir e constranger os interesses deletérios (especulativos e patrimonialistas, sobretudo) do atraso local e regional, criando as condições para que estes aglomerados construam forças centrípetas benéficas ao desenvolvimento do capital social local, da capacidade de governança local e do próprio desenvolvimento econômico local, e forças centrífugas capazes de dinamizar, a partir do aglomerado, toda a sua hinterlândia e, a partir da interação entre diversos complexos territorializados, toda a economia mesoregional.

Conforme destaca Costa (2003; 2004a), seis pressupostos apresentam-se como fundamentais para qualquer ação pública nesta questão:

(i) Um APL não pode ser construído no “vácuo”, ou seja, em localidades que não possuam um mínimo de condições prévias para o seu desenvolvimento. Alguma virtuosidade prévia deverá estar presente para ser mobilizada;

(ii) Uma experiência bem sucedida em determinado lugar nunca poderá ser fielmente reproduzida em outro contexto, com uma tentativa de replicar experiências exitosas, desenvolvidas em contextos específicos, podendo gerar distorções muitas vezes irreversíveis;

(iii) O desenvolvimento de um APL somente pode ser entendido e alcançado pela agregação de um mosaico de fatores oriundos de diversas dimensões, e que constroem uma única matriz operacional formada por vetores sociais, culturais, históricos, geográficos, políticos, microeconômicos, mesoeconômicos e macroeconômicos;

(iv) Um APL é parte integrante – e como parte recebe e lança impulsos – de sistemas regionais e nacionais de produção, portanto, não se deve cometer o erro de entendê-los como meros receptáculos ou plataformas de localização destituídas de contorno ou hinterlândia;

(v) Deve-se entender a importância da intervenção estatal no desenvolvimento destes aglomerados, principalmente quando estes estiverem situados em uma região desarticulada. Neste sentido, a presença do Estado é importante, seja na facilitação, promoção, indução ou mesmo na coordenação do desenvolvimento destes aglomerados; e,

(vi) O desenvolvimento destes aglomerados não pode ser entendido como a panacéia para o desenvolvimento econômico regional, posto que dificilmente poderiam se consolidar enquanto uma estratégia suficiente de desenvolvimento para a periferia capitalista, envolta em constrangimentos de natureza estrutural. Para que haja a gestação de um processo de desenvolvimento regional é questão *sine qua non* que a ação do Estado ultrapasse o mero apoio ao desenvolvimento destes aglomerados promovendo ações que modifiquem a estrutura econômica, política e social regional.

O Estado deve identificar e diagnosticar os aglomerados existentes no espaço objeto de intervenção.

As políticas públicas de apoio ao desenvolvimento de APLs devem realizar um levantamento exaustivo de dados estratégicos sobre estas aglomerações, através da elaboração de diagnósticos que contemplassem informações como: a localização geográfica; a história; a caracterização da cadeia produtiva principal apresentando os principais produtos; o grau de tecnologia incorporada nos produtos e no processo produtivo; informações sobre a qualidade e a imagem do produto; a associação entre o produto e a região; o tamanho e a importância do aglomerado para a economia local e regional; a distribuição das empresas por porte; a classificação quanto a sua estrutura (vertical ou horizontal); a classificação quanto ao seu grau de consolidação; os principais mercados atendidos; as fontes de vantagem competitivas; a presença de instituições públicas e privadas na formação, operação e desenvolvimento do aglomerado; as instituições externas e internas ao aglomerado; e, finalmente, as principais oportunidades, ameaças e desafios que se colocam para a consolidação do aglomerado enquanto um APL.

De posse do diagnóstico a formulação de ações estratégicas de políticas podem ser focadas, otimizando os esforços e recursos, obtendo, com isto, resultados mais significativos. Neste sentido, as intervenções pontuais devem proceder a partir das características, potencialidades e pontos de estrangulamentos identificados em cada aglomerado, respeitando as especificidades regionais e concentradas em aglomerados onde já existam alguns elementos de um APL em formação⁶.

governamentais, de abrangência nacional.

⁶ Suzigan *et al.* (2002) destacam que a criação de um APL não é tarefa trivial. Para os autores as políticas públicas de apoio devem antes de tudo identificar os que já existem, avaliar suas virtudes e problemas, e direcionar instrumentos e medidas de políticas para aprimorá-los.

O Estado deve intervir enquanto um agente pró-ativo na solução de problemas em que os agentes locais não possuam instrumentos e autonomia para sua resolução, direcionando, desta forma, a localidade para uma trajetória social mais promissora no longo prazo⁷. Suzigan *et al.* (2002) destacam que uma ação pública eficiente deve: desenvolver a sustentabilidade do APL capaz de manter a trajetória de desenvolvimento do aglomerado sustentada; promover a elevação do capital social, por intermédio de ações que favoreçam a inclusão dos agentes estabelecendo relações de confiança; democratizar o acesso aos bens públicos (educação, saúde, crédito, centros de pesquisa, serviços empresariais, plataformas logísticas etc.) através do aumento da oferta; preservar o meio ambiente através de ações de preservação e controle dos impactos ambientais; mobilizar os recursos endógenos por meio da articulação de recursos públicos ou privados aportados por agentes do próprio APL; atrair recursos exógenos, captando recursos públicos ou privados complementares aos aportados pelos atores locais; integrar-se com outros atores que possuam algum tipo de programa ou projeto no território; e facilitar a conexão com os mercados, sejam estes potenciais ou efetivos.

Boa parte destes objetivos passa, impreterivelmente, pelo desenvolvimento de um maior grau de institucionalidade do aglomerado. Como visto nesta pesquisa, salvo raras exceções, o grau de institucionalidade de um aglomerado produtivo periférico é significativamente baixo. Conseqüentemente, o surgimento e o desenvolvimento de relações cooperativas e externalidades aglomerativas, fundamentais para a gestação da eficiência coletiva, são travados. É neste sentido que ações estatais no desenvolvimento de uma maior e mais aperfeiçoada institucionalidade são fundamentais, devendo incentivar o desenvolvimento do diálogo e a união dos agentes locais de modo que estes, paulatinamente, ganhem autonomia na resolução dos problemas do aglomerado⁸.

Entretanto, o caráter desta ação pública requer algumas sutilezas. O Estado não deve buscar impor nenhum tipo de ação que vise o aumento do grau de cooperação entre os agentes. Esta ação, para ter sustentabilidade, deve ser implementada em aglomerados que já possuam alguma forma ou nível de cooperação entre os agentes ou em aglomerados nos quais os agentes sinalizem e aspirem positivamente quanto a esta questão. Nos aglomerados nos quais não existe cooperação e nem interesse em desenvolvê-la o Estado deve começar atuando por intermédio de práticas que visem

⁷ A trajetória de uma APL não é unidirecional. A cada momento a trajetória do aglomerado pode ser redirecionada ou reforçada através do aproveitamento de “janelas de oportunidades” seja por uma inovação, por fatores decorrentes de nova forma de organização industrial, ou mesmo pela intervenção pública.

⁸ O desenvolvimento do grau de institucionalidade do aglomerado fundamenta-se na convicção de que apenas o grupamento de empresas não é suficiente para a gestação da eficiência coletiva e de economias externas virtuosas. Assim, é importante a introdução de mecanismos que favoreçam soluções coletivas, estimulando as relações cooperativas e a integração entre os setores público e privado. A própria organização comunitária funciona como mecanismo de racionalização e otimização das ações públicas de apoio às empresas e ao aglomerado.

despertar este interesse, informando a comunidade quanto à sua importância para a própria competitividade dos agentes, e conseqüentemente para a localidade. Para isto, podem ser utilizadas atividades como fóruns, palestras, reuniões, seminários e cursos.

Uma das ações capazes de impactar positivamente o avanço dos aglomerados produtivos é o incentivo do Estado ao desenvolvimento de uma cultura local capaz de fazer com que os distintos agentes absorvam um sentimento de regionalismo potencializador de uma cultura associativa, da valorização e conservação dos aspectos histórico-culturais da localidade. Isto é fundamental na medida em que a intervenção pública sozinha não tem o impacto de gerar efeitos sinérgicos na consolidação do APL. É parte fundamental do processo a motivação e o comprometimento dos agentes locais ao ponto de se disporem a planejar, executar, monitorar e avaliar o seu próprio desempenho e o desempenho do aglomerado. Sem este comprometimento, até a simples definição de prioridades e ações locais torna-se inexecutável. É, portanto, este fator que em grande parte deve balizar o grau de intervenção pública no aglomerado.

O desenvolvimento de um APL não é algo pré-concebido. Depende de que as ações implementadas sejam condizentes com as especificidades locais e que estejam política e socialmente respaldadas, tanto interna quanto externamente. Assim, é recomendável que monte-se neste processo um grupo gestor⁹, socialmente legitimado, composto por agentes públicos e privados, internos e externos ao aglomerado, todavia, seja coordenado pelos agentes privados internos¹⁰. O papel do Estado é incentivar, participar e, quando for o caso, coordenar e arbitrar a sua montagem.

Isto feito, este grupo deve montar uma equipe técnica, com alguns de seus membros efetivamente participando, capaz de elaborar diagnósticos e ações que planejem o desenvolvimento do aglomerado. Em que pese a possibilidade de participação ou orientação de “técnicos externos”¹¹, este planejamento deve necessariamente ser elaborado pelos agentes internos do aglomerado, envolvendo ações de curto, médio e longo prazos, contendo obrigações e metas a serem cumpridas e atingidas

⁹ A forma de organização de cada grupo gestor deve respeitar as características locais, não devendo jamais vir previamente delineado.

¹⁰ De acordo com Suzigan *et al.* (2001a): “Quando o setor privado conduz o processo, reduzem-se disputas políticas, em função de sua habilidade na implantação de iniciativas. A iniciativa de criação de um cluster deve ser implementada por meio de uma entidade independente do governo. Do contrário, esforços promissores podem ser abandonados, quando um governo assume o poder. Atenção especial aos relacionamentos pessoais e à comunicação. A maioria dos benefícios de um cluster flui a partir das relações pessoais, as quais facilitam as ligações, promovem a comunicação aberta e facilita confiança mútua. Facilitadores neutros podem, muitas vezes, ajudar, onde a confiança mútua ainda não se instalou e os relacionamentos são ainda incipientes”.

¹¹ Suzigan *et al.* (2002) revela que em APL’s por ele qualificado como incipientes, uma modalidade de apoio pode revelar-se “a mais promissora entre todas.” Trata-se da contratação de um profissional externo, que traga para dentro do aglomerado elementos diferenciados, seja pelo aporte de experiências em outros locais, seja simplesmente pelo olhar diferenciado, e que seja capaz também de, por seu papel, exercer coordenação efetiva de ações conjuntas das empresas.

pelos diversos agentes e pelo aglomerado. Estas devem ser periodicamente avaliáveis e reformuláveis, sempre tendo em mente que o avanço e a consolidação de um APL é um processo de longo prazo e de trajetória dependente.

O grupo gestor deve coordenar, e quando for o caso reivindicar, o próprio desenvolvimento institucional do local. Para isto, deve definir o papel de cada agente; promover ações que visem implantar ou ativar entidades de classe, tanto patronal quanto de trabalhadores; coordenar e participar da montagem de agências, fóruns, consórcios, cooperativas e centros comerciais¹²; reivindicar que o setor público implante instituições técnicas e acadêmicas, instituições de pesquisa, instituições de fomento, incubadores etc.; buscar relacionamentos formais e operacionais com outras instituições; aumentar o grau de interação/cooperação entre empresas, academia e governo; e, finalmente, lutar pelo desenvolvimento do espírito empreendedor nos agentes locais e regionais.

O processo prévio de planejamento tem por intuito desenvolver um projeto-piloto para a consolidação do aglomerado. Espera-se com isto motivar a participação dos agentes no processo e desenvolver a própria governança local. Entretanto, a finalidade precípua do grupo gestor é servir de efetiva ponte de diálogo entre os agentes locais e o Estado, em seus três níveis de governo, cabendo a este executar as ações a ele destinadas e intervir e participar, conforme o grau de interesse dos agentes privados, para a criação e o desenvolvimento deste grupo.

Ao contrário do seu delineamento, estas ações são muito difíceis de serem implementadas na prática, principalmente em aglomerados com características periféricas onde o grau de institucionalidade, a pré-disposição de cooperações entre os agentes, e a receptividade de apoio público são extremamente baixos. De acordo com Macedo *et al.* (2002) o ponto fraco para que ocorra o rompimento dessas consiste no fato de que todas as empresas produzam mais ou menos a mesma coisa, e que inovações de processos e produto bem sucedidas em uma das empresas, rapidamente sejam copiadas. Consequentemente, a coordenação e a formação de *networks* entre as firmas de um potencial APL tendem a ser fracas, dada a baixa expectativa de crescimento, gerada pela competição danosa, baixos níveis de confiança e de compartilhamento de informações.

É importante destacar uma advertência feita por Suzigan *et al.* (2001a) no sentido de que a organização de um APL não deve se transformar num convite ou numa tentação para a criação de uma autarquia regional. Ademais, ainda com base na argumentação destes autores, é bom advertir que de maneira nenhuma o grupo gestor ou a entidade pública mais próxima do arranjo deva representar interesses políticos e que o APL não deve ser conduzido por instituições acadêmicas, por grupos

geradores de idéias ou agências governamentais, que possam ver a experiência como um fim em si mesmo.

Com base nesta constatação, as possíveis intervenções do Estado nos aglomerados devem fundamentar-se em ações que possam estar pautadas pelo princípio da abrangência territorial, já que intervenções em empresas específicas, dada a homogeneidade setorial constatada, podem causar um desequilíbrio artificial entre as empresas e ser prejudicial para o setor, para a sociedade local e para qualquer tentativa de criação de ações conjuntas entre os diversos agentes.

As práticas inovativas *lato sensu* precisam ser incentivadas. A pouca ou inexistente preocupação com o desenvolvimento tecnológico dos produtos e/ou processos deve ser revertida por intermédio de programas, coordenados pelo grupo gestor ou por instituições públicas, que estimulem as atividades inovativas nas empresas e nas instituições, além de gerarem e contratarem mão-de-obra capacitada para esta finalidade. Seria, também, papel do grupo gestor o desenvolvimento de um programa de produtividade que busque maior racionalização dos processos produtivos.

Todas estas ações citadas devem ser complementadas por um programa público de incentivo à exportação e à comercialização extra-regional. De acordo com Schmitz e Navid (1999), além do surgimento da eficiência coletiva e da existência de confiança suficiente entre os agentes para sustentar as relações cooperativas entre as empresas, um terceiro fator fundamental para que determinado APL obtenha sucesso é a existência de uma rede de comércio que o conecte com mercados mais distantes e de maior porte. Boa parte destas medidas cabe à própria iniciativa privada e ao grupo gestor. Ao Estado, além da sua participação indireta por intermédio de seus representantes neste grupo, cabe executar qualquer esforço que garanta aos produtores regionais acesso a mercados extra-regionais e internacionais.

É óbvio que todas estas ações discutidas requerem, complementarmente, uma melhoria na infra-estrutura econômica urbana e regional, sem dúvida um dos mais sérios pontos de estrangulamento ao desenvolvimento destes aglomerados. A infra-estrutura regional é extremamente precária, muitas vezes onerando por demais a produção na região, ou mesmo inviabilizando a implantação de determinadas atividades econômicas.

Por vezes o caráter totalmente espontâneo de origem do APL coloca um problema de deficiência decisiva de infra-estrutura (transportes, comunicações, acesso a mercado) que, pelos custos que impõe às empresas, limita sua capacidade de competição e pode tolher seu processo de crescimento e desenvolvimento. Como solução é necessário um esforço das diversas escalas de

¹² Um centro comercial seria um espaço que abrigaria as lojas das empresas e um show-room permanente para a exposição

planejamento para a melhoria, a ampliação e a criação, quando for o caso, de uma infra-estrutura propícia ao desenvolvimento do aglomerado em todas as suas modalidades: estradas, portos, aeroportos, telecomunicações, energia elétrica, saneamento básico, moradias, museus, centros de pesquisa, centros culturais e de lazer, escolas, hospitais, escolas-técnicas, centros de negócios, hotéis etc.

Planejar a reordenação do ambiente construído do arranjo implica, em boa medida, criar uma infra-estrutura econômica que dê suporte sistêmico às ações implementadas. Neste sentido, a infra-estrutura econômica é, em parte, determinante ou condicionante do desenvolvimento do aglomerado.

Por outro lado, o apoio público ao desenvolvimento do APL não deve se limitar ao desenvolvimento da cadeia produtiva interna do aglomerado. É importante que a ação pública estimule o desenvolvimento de toda a cadeia produtiva mesoregional da qual os aglomerados participam, tanto em desdobramentos a montante quanto a jusante. Assim, mais do que o aumento do grau de cooperação horizontal, torna-se decisivo instituir ações que facilitem as interações verticais ao longo da cadeia da qual os aglomerados participam. Esta ação visa o não estrangulamento do desenvolvimento do aglomerado e a dinamização de todo o sistema produtivo regional.

Ademais, é importante a indução do espraiamento da virtuosidade local intra-aglomerado para sua hinterlândia regional seja através de ações imitativas, quando as ações desenvolvidas dentro do aglomerado em questão passam a serem imitadas por agentes de localidades próximas, ou através de ações induzidas, quando o próprio desenvolvimento do aglomerado cria laços não ocasionais na sua vizinhança, como parcerias estratégicas, laços de cooperação, ou até mesmo compra de insumos e matérias-primas.

Alguns casos de Arranjos Produtivos que extrapolam a escala local

Neste item buscaremos sistematizar algumas informações sobre o papel regional desempenhado por alguns APLs no Brasil, procurando realizar sinteticamente um balanço dos limites e potencialidades que as concentrações territoriais-setoriais de empresas se depararam em determinado contexto espacial.

Como o objetivo principal é tentar extrair lições para regiões menos desenvolvidas, enfatizou-se os arranjos dos setores de madeira/móveis, têxteis/confecções, couro/calçados, dentre outros, apontando algumas ações compartilhadas entre os empresários locais no sentido de avançar na

dos produtos do aglomerado.

construção de uma institucionalidade que pudesse servir a toda uma região e fossem decisivas para a cooperação regional, como feiras, criação de centros de treinamento, consórcios de exportação, instituições de ensino superior, centros de *design*, gestão de marca regional etc.

O Aglomerado Moveleiro de Bento Gonçalves/RS é uma das principais concentrações de móveis do país. Sua importância para a economia regional se dá na medida em que seu campo de influência extrapola os limites de Bento Gonçalves e alcança diversos outros municípios da Serra Gaúcha, tais como Farroupilha, Flores da Cunha, Antônio Prado, Garibaldi, São Marcos e Caxias do Sul¹³. É, portanto, um exemplo de desenvolvimento de um aglomerado com significativo impacto no nível mesorregional. A importância econômica deste espraiamento é verificada na medida em que concentra 70% dos produtores de móveis do estado (cerca de 3,2 mil produtores no RS), o que corresponde a mais de 2.000 estabelecimentos; responde por 60% de um total de 33 mil empregos diretos gerados na indústria moveleira do estado. A indústria moveleira representa aproximadamente 50% das atividades econômicas destes municípios sendo, em sua maioria de cunho familiar.

Em se comparando o aglomerado com outros aglomerados moveleiros no Brasil, o grau de inter-relações entre as empresas locais é elevado. As principais externalidades relacionadas à região se devem à existência de mão-de-obra qualificada, infra-estrutura institucional, e a presença de empresas com elevada capacitação técnica e inovativa.

A cultura associativa presente na região contribuiu para uma maior articulação dos produtores regionais, que é refletida através do atuante arcabouço institucional existente na região. Estas instituições são fundamentais para que ocorram processos interativos de aprendizagem, cooperação e capacitação de empresas; na realização de eventos; e para a representação do setor perante várias comissões governamentais. Dentre as principais instituições que atuam regionalmente, caberia destacar: o Centro Nacional de Tecnologia em Mobiliário e Madeira (CETEMO), que está vinculado ao Senai, que fornece informações, assistência técnica e tecnológica, pesquisa básica e qualificação de recursos humanos; a Associação das Indústrias de Móveis do Estado do Rio Grande do Sul¹⁴ (MOVERGS); o Sindicato das Indústrias do Mobiliário de Bento Gonçalves (Sindimóveis); a Universidade de Caxias do Sul (UCS), que possui o Centro de Tecnologia em Produção Moveleira,

¹³ As informações a seguir se baseiam em: Alievi (2000), Gorini (2000), Coutinho *et al.* (2001), Raim (2000), Denk (2002), Reginato (1998), Lanzer *et al.* (1997) e Moraes e Nassar (2002).

¹⁴ A função principal da MOVERGS é facilitar o acesso às informações e novas tecnologias, além de representar as empresas do setor em comissões de instituições públicas. Realiza também, a cada dois anos, a Feira Internacional de Máquinas, Matérias-primas e acessórios para a Indústria Moveleira – FIMMA Brasil, que é a maior da América Latina, e uma das maiores do mundo no gênero.

além de oferecer cursos de graduação em Tecnologia Moveleira e pós-graduação em Design Industrial, dentre muitas outras instituições de âmbito regional.

O Aglomerado Moveleiro de São Bento do Sul/SC, para além de São Bento, atinge também os municípios de Campo Alegre e Rio Negrinho¹⁵. Estima-se a existência de 355 empresas na região, sendo 199 em São Bento do Sul (que também concentra as maiores empresas), 118 em rio Negrinho e 18 em Campo Alegre. Estas empresas geram aproximadamente 12.000 empregos diretos e são responsáveis por 37% das exportações brasileiras de móveis. Predominam as pequenas e médias empresas, embora conte com 3 empresas de grande porte (acima de 500 empregados) localizadas em São Bento do Sul. Há importantes fornecedores de matérias-primas localizados na região ou em cidades próximas, como Tafisa Brasil S/A, Terranova Brasil S/A Ltda, e Intercontinental Indústria de Móveis Ltda. erca de 2000 empregos diretos.

O Aglomerado Moveleiro de Arapongas/PR¹⁶ conta com aproximadamente 150 empresas, predominantemente pequenas e microempresas. Atuam na produção de móveis retilíneos (cômodas, berços e guarda-roupas), estofados, móveis de escritório (estantes, racks) e tubulares de consumo popular, principalmente para as classes C e D, gerando 5.800 empregos diretos e 10.000 indiretos.

O crescimento da indústria moveleira de Arapongas estimulou a instalação de empresas nas cidades vizinhas, que são beneficiadas pela proximidade espacial e estão associadas ao sindicato patronal SIMA. Dentre as vantagens locacionais, destaca-se a proximidade da fonte de matéria-prima e de fornecedores de máquinas, a boa malha rodoviária, que permite escoar produtos para os mercados interno e externo, a proximidade com empresas de consultoria técnica, comercial, gerencial e *design* de Curitiba, São Paulo e sul do país, e a presença de instituições públicas e privadas que geram inúmeras externalidades positivas para o aglomerado.

Dentre diversas instituições, poderia se lembrar: o SIMA, Sindicato das Indústrias Moveleiras de Arapongas que coordena negociações de interesse ao setor; o SIMFLOR, Programa de Auto Sustentabilidade de Matéria-prima para o Pólo Moveleiro do Norte do Paraná; e a Universidade do Móvel/Fundação Araponguense de Ensino, inaugurada recentemente, e que traz perspectiva de aumentar a mão-de-obra especializada na região.

¹⁵ As informações sobre o Aglomerado Moveleiro de São Bento do Sul em Santa Catarina foram obtidas em: Alievi (2000), Gorini (2000), Coutinho *et al.* (2001), Rosa (1999), Denk (2002), IPEA (2002), Lanzer *et al.* (1997), Moraes e Nassar (2002) e Denk (2000).

¹⁶ Para maiores informações sobre o Aglomerado Moveleiro de Arapongas no Estado do Paraná ver Alievi e Vargas (2002), Crocco e Horácio (2000), Gorini (2000), Coutinho *et al.* (2001), MJB (2001), Batalha *et al.* (2002), Leonello (2001), Denk (2002), Moraes e Nassar (2002) e Camara *et al.* (2001).

Persistem, não obstante, diversos constrangimentos ao desenvolvimento da eficiência coletiva: Há baixa cooperação, concorrência predatória em preços, baixa capacidade inovativa (principalmente em *design*) e quase inexistência de fornecedores de insumos no local. Além disso, deve ser estimulada a cooperação com os pólos moveleiros de Bento Gonçalves e São Bento do Sul visando incrementar as exportações locais.

O Aglomerado Moveleiro de Linhares, localizado no nordeste do Estado do Espírito Santo, espalha-se até o município de Colatina²⁰. Estima-se que existam aproximadamente 130 empresas, das quais 90 em Linhares e 40 em Colatina, e que geram 2.000 empregos diretos. Há alguma cooperação entre as indústrias moveleiras principalmente no que diz respeito à troca de informações, o que se deve à existência de uma cultura comum que desenvolveu relações de confiança entre os diversos produtores.

O Aglomerado Moveleiro de Mirassol, localizado no noroeste do Estado de São Paulo, espalha-se pelos municípios de Bálsamo, Jaci e Neves Paulista²¹. Existe no aglomerado cerca de 80 empresas que produzem móveis residenciais de madeira tais como cadeiras, salas, dormitórios, estantes, mesas, armários, e móveis sob encomenda em madeira maciça, gerando aproximadamente 3.000 empregos diretos. O principal gargalo para o desenvolvimento do aglomerado é a falta de recursos humanos. Aproximar-se com o pólo de Votuporanga traria vantagens competitivas adicionais ao aglomerado.

O Aglomerado Moveleiro de Montes Claros, localizado no norte de Minas Gerais, irradiou-se pelos municípios de Berilo, Capelinha, Carbonita, Chapada do Norte, Grão Mogol, Josenópolis, Leme do Prado, Minas Novas, Padre Carvalho, Riacho dos Machados, Turmalina, Veredinha e Virgem da Lapa²².

O Aglomerado Moveleiro de Ubá estende-se por quase toda a Zona da Mata Mineira²³. Atualmente possui mais de 400 empresas localizadas na microrregião, o que corresponde a mais de

¹⁸ As empresas maiores, que produzem em série, são mais modernas e competitivas que as menores. Nenhuma empresa tem departamento ou especialista em *design*.

²⁰ Para maiores informações sobre o Aglomerado Moveleiro de Linhares ver Gorini (2000), IPEA (2002) e Villaschi Filho (2001).

²¹ Para maiores detalhes sobre o Aglomerado Moveleiro de Mirassol ver Alievi (2000), Crocco e Horácio (2000), Gorini (2000), Coutinho *et al.* (2001), IPEA (2002) e Moraes e Nassar (2002).

²² Para maiores detalhes sobre o Aglomerado Moveleiro de Montes Claros consultar Marques e Queiróz (2001) e FINEP-ADRE (2001).

²³ Para maiores informações sobre o Aglomerado Moveleiro de Ubá consultar Crocco e Horácio (2000), Coutinho *et al.* (2001), Denk (2002), Marques e Queiróz (2001), INDI (2000), Santos *et al.* (s/d), Moraes e Nassar (2002), Fernandes e Oliveira (s/d).

50% dos estabelecimentos industriais locais, respondendo por cerca de 70% da arrecadação tributária local. Além disso, o setor é responsável por 73,4% dos empregos industriais e 37% do total de empregos no município de Ubá. Apesar do alto grau de informalidade do setor, ele é responsável por quase 70% da arrecadação municipal e por aproximadamente 45% da arrecadação de ICMS do município. O APL é carente de tradição cooperativa entre as empresas locais. A maioria destas produz uma mesma linha de produtos e competem entre si, principalmente através de preços, não desfrutando, portanto, de externalidades derivadas da especialização interfirmas.

O Aglomerado Moveleiro de Votuporanga/SP, o segundo pólo moveleiro mais importante do Brasil²⁴, espalhou-se pelo *hinterland* do município, contando com cerca de 350 empresas, a maioria de pequenas e médias empresas, que produzem cadeiras, armários, estantes, mesas, dormitórios, salas, estofados e móveis sob encomenda em madeira maciça, empregando cerca de 7.000 empregados.

Há certo grau de associativismo, refletido na criação de centros cooperativos de design. Entretanto, há poucas empresas exportadoras, o que se deve ao baixo nível para exportação, falta de competitividade dos produtos, e pouca experiência comercial externa. Outro gargalo importante é a falta de recursos humanos.

Em termos institucionais, o aglomerado conta internamente com as seguintes instituições: SINDIMÓVEL de Votuporanga; Centro Universitário de Votuporanga, que está criando um curso de tecnologia em produção moveleira; Pólo de Modernização do Setor Moveleiro de Votuporanga, criado na década de 90; CEMAD – Centro tecnológico de Formação Profissional da Madeira e do Mobiliário de Votuporanga, inaugurado em 2001 e mantido por empresas locais, que tem o objetivo de formar mão-de-obra qualificada para a área de *design*; Pólo Interior Paulista Design, que é uma associação de empresas moveleiras que visa à construção de vantagens competitivas, principalmente no que diz respeito à criação de design próprio; AIRVO – Associação Industrial da região de Votuporanga, que é ativo na busca de um SENAI com cursos e pesquisas voltados para a indústria moveleira, nos moldes do existente em Bento Gonçalves (RS). As principais instituições externas que atuam no aglomerado são o SEBRAE, a FINEP e o CNPq.

Um caso importante para se estudar articulações microrregionais de produtores é a recente institucionalização, em 2003, do Pólo Tecnológico da Indústria Têxtil e de Confecções de Americana/SP, responsável pela produção de mais de 60% de tecidos planos artificiais e sintéticos.

Sua criação tem por objetivo aumentar a produção, gerar mais empregos e mais renda para a região. Localizadas nesse Arranjo Produtivo estão Fibra DuPont, Vicunha Têxtil, Santista Têxtil, Tabacow, entre outras. Integram o Pólo os municípios de Americana, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste, Sumaré e Hortolândia.

A intenção dos membros do Pólo agora é desenvolver uma política que articule estrategicamente toda a cadeia produtiva nas cidades integrantes. As empresas do mesmo segmento têxtil passariam a trabalhar em conjunto. Ao invés de produzir apenas o tecido ou o fio, a idéia é desenvolver o confeccionado, o que agrega mais valor aos produtos, além de gerar mais mão-de-obra. Os empresários locais discutiram como seria mais fácil exportar a confecção pronta em razão da retração do mercado interno. Assim, espera-se mobilizar as pequenas empresas, normalmente familiares, que individualmente não teriam condição de exportar. Os cinco municípios que compõem o Pólo, juntos, são responsáveis por aproximadamente 85% da produção nacional de tecidos planos artificiais e sintéticos, sendo que o volume de confeccionado não chega a 1% do total de embarques têxteis da região.

A comissão de gestão do Pólo é composta por representantes das prefeituras das cinco cidades, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Sindicato das Indústrias de Tecelagens de Americana e Região (Sinditec), Sindicato da Indústria Têxtil (SindiTêxtil), Assembléia Legislativa de São Paulo e Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Essa nova institucionalidade pretende articular as relações dos diversos elos da cadeia produtiva têxtil/confeccões existentes na região, como fiação, tecelagem, tinturaria, estamparia e confecção, formando um centro integrado de produção têxtil. Este é um caso importante pois a cadeia se espria pelos municípios de Nova Odessa, Sumaré e Santa Bárbara D'Oeste, que produzem fios, fibras, tecidos planos, artefatos do vestuário, produtos para cama, mesa e banho; confecções de moda, entre outros²⁵.

A diversificação produtiva apresenta-se como uma necessidade, mas deve estar sempre relacionada à base de especialização constituída, a partir da qual se construíram vantagens específicas que geraram, no seu percurso, conhecimentos incorporados não codificáveis. Há sugestões para se apoiar a expansão do setor produtor de máquinas e o fomento ao cultivo do algodão, além do avanço na cadeia no sentido das confecções. O setor têxtil em Americana, incluindo as confecções, possui

²⁴ Para maiores informações sobre o Aglomerado Moveleiro de Votuporanga ver Alievi (2000), Crocco e Horácio (2000), Gorini (2000), Coutinho *et al.* (2001), IPEA (2002), Reginato (1998), Fernandes e Oliveira Júnior (s/d), Moraes e Nassar (2002).

²⁵ Para maiores informações sobre o Aglomerado de Confeccões de Americana ver Braunbeck (1994), SEBRAE-SP (2000), SEBRAE-SP (2001), SEBRAE-SP (1999a), SEBRAE-SP (1999b), Souza *et al.* (2002).

todos os atributos para se revelar um “gerador de inovações” e não apenas um mero “copiador” de moda e tendências. Para isso, considera-se de central relevância priorizar a construção de uma marca regional.

Sugeriu-se a elaboração de um cadastro mapeando todas as interdependências existentes (compradores do mesmo fornecedor; fornecedores do mesmo comprador; empresas vendendo o mesmo produto; empresas vendendo produtos complementares; ramos complementares; ramos concorrentes; instituições em comum; serviços em comum; mercados internacionais em comum, sindicatos em comum, etc). São exemplos das ações que poderiam surgir de um debate sobre as necessidades e oportunidades das empresas: centros de *design* e moda, viagens ao exterior para pesquisa de moda, consórcios para exportação, sistema de distribuição coletivo, *marketing* da “marca” no Brasil e nos principais centros compradores estrangeiros, pesquisa de mercado com vistas a identificar os gostos estrangeiros, certificações de qualidade para os produtos da região, entre muitas possíveis iniciativas.

O Aglomerado Têxtil de Blumenau/SC, estende-se por um raio de 100 Kms, envolvendo as cidades de Joinville e Brusque²⁶. Nesta região concentram-se 90% da produção brasileira de artigos de cama, mesa e banho (62,4% em Blumenau; 19,4% em Joinville; 8,6% em Brusque). O setor caracteriza-se por alto grau de diferenciação no uso das matérias-primas, nos processos produtivos, padrões de concorrência e estratégias empresariais. Muitas empresas se preocupam mais com investimentos institucionais do que investimentos em produto. Não priorizam a marca como vantagem competitiva, alegando que o mercado exige bons preço e qualidade e a marca seria requisito secundário.

Outro caso de APL que passou a envolver mais do que um município é o Aglomerado de Vitivinicultura da Serra Gaúcha, que espraia-se, a partir de Bento Gonçalves, para a região de Monte Belo do Sul e Garibaldi, tendo como epicentro da produção o Vale dos Vinhedos. A região é a principal área de produção de vinhos do Brasil. A Serra Gaúcha é sinônimo de vinhos finos, reputação conquistada pelos descendentes dos imigrantes italianos que originaram a tradição no estado. As vinícolas gaúchas receberam, nos últimos 3 anos, cerca de 200 premiações internacionais de vinho. A produção vinícola gaúcha vem apresentando acentuado desenvolvimento em tecnologia, mas ainda há muito a ser feito, porque a produção de vinhos finos na região ainda é recente.

²⁶ Para maiores informações sobre o Aglomerado Têxtil de Blumenau ver Ferreira (2000).

Para se ter uma idéia a cidade de Bento Gonçalves possui 33 vinícolas. As vinícolas muitas vezes atuam sob a forma de cooperativas de pequenos produtores. Esse é o caso da Vinícola Aurora, localizada em Bento Gonçalves, que conta com mais de 1.300 famílias cooperativadas e produz cerca de 70 milhões de litros por ano.

Dentre suas principais instituições destacam-se: o Centro Nacional de Pesquisa de Uva e Vinho (CNPUV), da EMBRAPA; a APROVALE – Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos, busca criar uma identidade para os vinhos da região; a Universidade de Caxias do Sul, etc.

Vejamos agora outros exemplos de APL, que transbordam por vasta região, da cadeia produtiva de couro-calçados.

O Aglomerado Calçadista do Vale do Paranhana no Rio Grande do Sul, espalha-se pelos municípios de Três Coroas, Igrejinha, Taquara, Parobé, Rolante e Riozinho, desenvolveu-se juntamente ao Vale dos Sinos²⁷. A própria expansão e sucesso do Vale dos Sinos alavancou o desenvolvimento do Vale do Paranhana. O encarecimento relativo da mão-de-obra no primeiro fez com que muitas empresas se transferissem para o segundo. A região conta com mais de mil empresas calçadistas, empregando cerca de 25 mil pessoas, que respondiam por mais de 60% do PIB regional.

Há pouca interação entre as empresas, além de visitas frequentes entre as empresas. As maiores fontes de vantagens são: proximidade dos fornecedores do Vale dos Sinos; disponibilidade de mão-de-obra especializada; abundância de mão-de-obra, fácil e próxima; facilidade de transportes para o escoamento da produção; proximidade de centros tecnológicos para realização de testes; facilidade de empréstimos de máquinas; menor influência de sindicatos.

O Aglomerado Coureiro-calçadista do Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul cresceu em torno do Rio dos Sinos, irradiando-se a partir da cidade de Novo Hamburgo, sendo que hoje já atinge o norte de Porto Alegre, se estendendo por 24 cidades²⁸. As principais cidades que compõem este aglomerado são Novo Hamburgo, São Leopoldo, Campo Bom, Parobé, Igrejinha, Sapiranga, Gramado, Dois Irmãos, Ivoti e Estância Velha. Esta aglomeração setorial calçadista é a maior produtora de calçados do Brasil. Em um raio de 50 km encontra-se tudo que é necessário à fabricação de calçados. Conta, atualmente, com empresas que operam em todas as etapas da cadeia produtiva de calçados como empresas calçadistas, prestadoras de serviços especializados, curtumes, fornecedores de equipamentos e máquinas, fabricantes de componentes e agentes de exportação.

²⁷ Para maiores informações sobre o Aglomerado Calçadista do Vale do Paranhana ver Galvão (1999).

É importante destacar a diferença significativa entre a região do Vale dos Sinos e a cidade de Franca. Esta última é especializada em calçados masculinos de couro, segmento no qual as exigências de flexibilidade são menores. Ao contrário dos calçados masculinos, que mantêm uma linha básica estável, os calçados femininos são bastante sujeitos a modificações decorrentes da moda, o que exige das empresas uma flexibilidade muito maior, e esta é extremamente importante no processo de concorrência.

Em 1992 estavam concentradas nessa região cerca de 2.000 empresas atuando no setor calçadista, que empregavam cerca de 200.000 pessoas. Para o ano de 1996, o Vale dos Sinos contava com: 191 fabricantes de componentes, 92 curtumes, 38 fabricantes de máquinas e equipamentos, 47 agentes de exportação, 759 empresas prestadoras de serviços, 41 fabricantes de artigos de couro, 26 fábricas de borracha. O arranjo conta atualmente com cerca de 500 empresas produtoras de calçados que atuam principalmente no nicho de mercado de calçados femininos de couro.

O Vale dos Sinos pode ser considerado o maior aglomerado coureiro-calçadista do mundo. O conjunto local de empresas responde por cerca de 1/3 da produção brasileira de calçados e por pouco mais de 80% das exportações do setor. De toda a produção de calçados do Vale dos Sinos, cerca de 60% destinam-se ao mercado externo e 40% à produção interna. Segundo dados de 1980, cerca de 20% da mão-de-obra empregada na indústria do estado do Rio Grande do Sul trabalhava no setor calçadista. O Vale dos Sinos emprega em torno de 30% de toda a mão-de-obra que trabalha no setor no Brasil. As grandes empresas investem em equipamentos modernos e verticalizam a produção, as pequenas empresas compensam as suas desvantagens de escala e equipamentos modernos, utilizando flexivelmente a sua mão-de-obra, fabricando sob o regime de economia informal, e traçando relações de cooperação com os ateliês e fornecedores, permitindo com isso uma grande agilidade de resposta às mudanças do mercado. É nisto que se concentra a vantagem da pequena empresa.

A densidade institucional do Vale dos Sinos é bastante elevada: CTCCA (Centro Tecnológico do Couro, Calçados e Afins), que presta assessoria técnica, treina recursos humanos, realiza análises e testes, emite laudos técnicos e certificados de qualidade credenciados por importadores, realiza a promoção de estudos e pesquisas; CNTC (Centro Nacional de Tecnologia de Calçados), criado pelo SENAI, voltado à área de calçados que concorre com o CTCCA; SINDIMAQ (Sindicato Interestadual da Indústria de Máquinas); ABICALÇADOS (Associação Brasileira das Indústrias de Calçados); APEX (Agência de Promoção das Exportações); ABAEX (Associação Brasileira dos Exportadores de

²⁸ Para maiores informações sobre o Aglomerado Coureiro-Calçadista do Vale dos Sinos consultar Vargas (2000), Une e

Calçados e Afins); ASSISTECAL (Associação das Indústrias de Componentes para Calçados), responsável pela promoção de seus associados, realizando parcerias com organismos e centros de tecnologia; ABTC (Associação Brasileira de Técnicos em Calçados) e ABECA (Associação Brasileira dos Estilistas de Calçados e Afins), responsáveis pela representação trabalhista; FENAC S/A (Feira Nacional de Calçados), empresa de capital misto responsável pela promoção de feiras e eventos etc.

A criação de um Comitê Consultivo do núcleo coureiro-calçadista por parte do governo do Estado e o estabelecimento de câmaras setoriais para discussão de problemas da cadeia produtiva podem mediar conflitos que emergem a partir das demandas de diferentes segmentos do arranjo. Apesar de o arranjo ter alcançado progresso na esfera produtiva, ainda há dificuldades nas etapas de comercialização e *design*. Quanto à capacitação em *design*, políticas públicas devem incentivar o processo de aprendizado interativo envolvendo atores locais, como instituições locais de pesquisa e formação de recursos humanos. Com relação à comercialização, deve-se buscar novos nichos de mercado priorizando alguns segmentos, existindo campos para políticas públicas voltadas para a promoção de exportações e desenvolvimento do mercado doméstico.

Recentemente o Governo Brasileiro criou o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP APL, que tem com objetivo o fortalecimento das políticas de desenvolvimento local, através: “a) estímulo à construção de Planos de Desenvolvimento participativos, envolvendo necessariamente, mas não exclusivamente, instituições locais e regionais; b) busca de acordo por uma interlocução local comum (articulação com os órgãos do Grupo de Trabalho) e por uma articulação local com capacidade para estimular o processo de construção do Plano de Desenvolvimento (agente animador). O segundo eixo da metodologia complementa o anterior promovendo: a) o nivelamento do conhecimento sobre as atuações individuais nos APLs; b) o compartilhamento dos canais de interlocução local, estadual e federal; e c) o alinhamento das agendas das instituições para acordar uma estratégia de atuação integrada”.

Inúmeras iniciativas no campo das políticas de apoio a APLs vêm se desenvolvendo no Brasil nas várias escalas. Cabe articulá-las sistemicamente.

Um bom exemplo ocorre em Santa Catarina, através do “Fórum Catarinense” e das ações do Instituto Euvaldo Lodi de Santa Catarina, com o Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional

e Setorial, que apóia a estruturação de Agências de Desenvolvimento Regional, promovendo a articulação e a potencialização de ações existentes e identificando potencialidades de novos projetos.

Descentralização, Cooperação Sub-Regional e Novos Arranjos Institucionais na nova Abordagem da Política Regional

Vários fatores estruturais determinaram o aumento das disparidades inter-regionais em todo o mundo. As políticas de desenvolvimento territorial passaram a conviver com enorme dilema entre duas estratégias alternativas: promover políticas “solidárias”/redistributivas ou políticas “auto-centradas”/endógenas. Como, a um só tempo, reduzir desigualdades regionais e aumentar a competitividade das regiões?.

Estratégia Auto-centrada/endógena	Estratégia Solidário/redistributiva
Eficiência	Equidade
Aglomerção Territorial	Dispersão/Desconcentração Territorial
Especialização Produtiva	Diversificação Produtiva
Crescer	Redistribuir
Riqueza	Qualidade de Vida

Os novos arranjos institucionais de promoção do desenvolvimento local e regional buscam, justamente, conciliar estas vias estratégicas aparentemente antagônicas. Algumas experiências parecem confirmar as amplas possibilidades de manejo destas trajetórias que aparentemente seriam contraditórias. O empreendimento da política de desenvolvimento da comunidade européia merece destaque neste contexto.

Estas novas concepções têm implicado em mudanças significativas nos fundamentos do planejamento e da gestão pública e no próprio perfil dos governantes locais. Essa revalorização da dimensão regional acabou por influenciar sobremaneira a política regional de diversos países. As tradicionais políticas baseadas em incentivos fiscais/financeiros, e na construção de grandes obras de infra-estrutura, com vistas à atração de grandes investimentos industriais, em regiões específicas, têm sido substituídas por estratégias regionalizadas, que buscam a endogeneização dos processos de desenvolvimento, para que esses possam ter caráter mais durável e sustentado. Usando a terminologia correntemente utilizada na literatura: as estratégias de *top-down* estão dando lugar a estratégias de *bottom-up*.

A partir dos anos 80, com essa nova abordagem da política regional, observa-se o surgimento de estruturas descentralizadas em vários países. Este processo de regionalização tem tomado configurações diferentes, que dependem do contexto político e institucional de cada país. Em alguns casos, por exemplo, a descentralização de poder se dar pela via constitucional, enquanto em outros a descentralização é parte de um processo mais limitado, resultado de uma reforma administrativa que tem como objetivo melhorar a eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos. Diferentes arranjos institucionais emergem em vários países, como os contratos regionais e locais na França (*Contrat de pays*) e Itália (*contratti d'area e patti territoriali*), os acordos regionais e locais na Suécia (*Regional/Local Growth Agreements*) e as agências de desenvolvimento na Áustria.

No Brasil, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ressalta o caráter nacional da mesma por ser esta “a escala compatível com a perspectiva de regulação do fenômeno das desigualdades”, através da “definição dos critérios gerais de ação do território”. No entanto, as iniciativas locais e sub-regionais também ganham destaque na nova proposta, pois seriam o *locus* das ações operacionais. Nessa perspectiva os Programas Mesorregionais se constituiriam na “unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas pelos critérios definidos para todo o território nacional, acoplando-se a eles espaços institucionais de concertação a essa escala, como fóruns e agências de desenvolvimento, conforme arranjos estabelecidos pelos atores sub-regionais”.

Além do movimento de descentralização e de co-responsabilidade e “devolução” do poder decisório às instâncias subnacionais de governo, observamos também o crescimento de arranjos horizontais, ou seja, articulados dentro de uma mesma escala de intervenção, nos quais podemos incluir também os arranjos metropolitanos. O próprio texto da PNDR indica a possibilidade de articulações dessa natureza.

Obviamente estas articulações não são contraditórias com o movimento de desconcentração, pois também tem o objetivo de fortalecer as escalas sub-regionais de decisão. No caso da França, por exemplo, a mesma legislação que promove a descentralização administrativa da política regional também incentiva a formação de arranjos de cooperação sub-regional.

Embora sejam possíveis as articulações nos níveis intermediários, a motivação para a realização dessas associações locais se torna mais evidente, na medida em que a solução de vários problemas municipais extrapola as suas fronteiras jurídico-administrativas, as concertações regionais se tornam poderosas, cujos exemplos mais evidentes são os serviços de água, esgotamento sanitário, depósito de lixo, saúde e transportes. Além disso, mesmo quando seja possível a resolução dos

problemas de forma isolada, a ação conjunta pode implicar em menores gastos e, portanto, ser extremamente benéfica, como, por exemplo, na realização de compras em conjunto para alcançar descontos mais significativos. Outro aspecto positivo dessas associações pode ser viabilizar projetos inviáveis de serem realizados individualmente, como por exemplo, a compra de um equipamento muito caro, a formulação de projetos, o compartilhamento de máquinas e equipamentos, centros de tecnologia ou de *design* etc.

No Brasil as associações municipais são objeto de debate político e acadêmico a partir da década de 90, quando modelos de associações municipais bem sucedidos afloraram no cenário nacional, como os consórcios intermunicipais e as articulações de municípios por bacia hidrográfica, embora a noção de consorciamento seja mais antiga²⁹.

Este tema tende a ganhar maior destaque no momento atual, tendo em vista o envio ao Congresso Nacional de Projeto de Lei que buscar criar normatização de contratos para a institucionalização de consórcios públicos e de contratos de programa que incentivam a gestão associada de serviços públicos. Este estabelecimento de normas para a cooperação municipal é urgente, visto que atualmente estas ações compartilhadas são viabilizadas no âmbito do direito privado. Para muitos estudiosos do assunto a criação de um arcabouço institucional seria indispensável para a criação de um projeto comum de desenvolvimento regional no país, além de incentivar e facilitar a criação dessas associações. Outros elementos, especialmente de ordem político-partidária, devem ser considerados para explicar a resistência e as dificuldades para a implantação desses arranjos no Brasil. Além disso, podemos deixar de levar em conta algumas características da federação brasileira, como veremos adiante.

Há a tendência de ocorrerem três arranjos institucionais na nova abordagem da política regional, os quais chamamos de arranjos horizontais, arranjos verticais e arranjos mistos³⁰, como colocado no quadro abaixo.

²⁹ Cruz (2001) coloca que a idéia de consorciamento já estava presente na Constituição paulista de 1989 e que os instrumentos de cooperação intermunicipal passam a ser utilizados a partir da década de 80, como parte da estratégia de descentralização das políticas públicas.

³⁰ Obviamente, a definição de nível nacional, intermediário e local depende da divisão política e administrativa de cada país. Nos países anglo-saxônicos, por exemplo, esta diferença entre três níveis é feita considerando 5 divisões administrativas, além do Governo Central (respectivamente o termo em Português, Inglês e Francês):

- 1 - Província ou Estado, Province /State, Région
- 2 - Região, Region/County, Département
- 3 - Distrito, District, Arrondissement
- 4 - Distrito Eleitoral, Ward, Canton
- 5 - Município, Municipality, Commune

Novos Arranjos Institucionais: Verticais, Horizontais e Mistos

Arranjo	Definição	Articulação Envolvida
Arranjo Horizontal	Derivados do movimento de desconcentração, seja através de reformas constitucionais, seja através de reformas administrativas, atribuindo maior responsabilidade às esferas subnacionais.	local-intermediário, intermediário-nacional, local-nacional
Arranjo Vertical	Ocorrem numa mesma escala de intervenção. O exemplo mais comum são as associações municipais, mas podem ocorrer em outras esferas administrativas. Arranjos metropolitanos geralmente se enquadram nesta categoria.	local-local, intermediário-intermediário
Arranjo Misto	Relação que se estabelece entre os arranjos verticais e os governos supralocais.	Local-local-intermediário, local-local-nacional, intermediário-intermediário-nacional

Nesta consideração analítica não incluímos, para efeito de simplificação, as relações dentro do próprio governo central, como por exemplo, as relações interministeriais ou supraministeriais, que são indispensáveis para a elaboração de uma política de desenvolvimento regional.

Estabelecida essa divisão, a questão que se coloca é: quais são as formas utilizadas para o estabelecimento desses arranjos e como são operacionalizados? Somente uma pesquisa acurada sobre esse assunto poderia fornecer subsídios para responder essa questão. No entanto, apresentaremos abaixo, algumas experiências internacionais, que poderão nos fornecer algumas pistas nesse sentido. Ao final, com base nesses exemplos, discutiremos algumas tendências e obstáculos para a concretização desses arranjos no Brasil.

A questão que se coloca é: de que forma vão se estabelecer essas relações entre os diferentes níveis de governo? Dentre várias possibilidades, a literatura recente tem citado a contratualização, especialmente inspirada no modelo francês, como exemplo bem sucedido de relacionamento entre as diversas esferas de governo, viabilizando a formação de arranjos estáveis e eficientes. Assim, considerando a contratualização um modelo virtuoso, novas perguntas surgem: Quais são as vantagens dessa formalização contratualizada para as articulações verticais e horizontais? Este modelo poderia ser transportado para o Brasil? Arranjos informais não poderiam alcançar resultados virtuosos?

Arranjos Verticais/Mistos

Como já observamos, o surgimento de estruturas descentralizadas é uma característica marcante das políticas de desenvolvimento regional atuais. Essa descentralização tem seguido padrões distintos, de acordo com as características políticas e institucionais de cada país. Assim fica muito difícil estabelecer comparações entre os vários modelos utilizados. No entanto de uma forma geral, a literatura internacional tem apresentado algumas tendências, como a instituição de novas autoridades supralocais ou a delegação de novas atribuições para entidades supralocais pré-existentes, com graus variáveis de dependência do governo central.

Dentre várias possibilidades de operacionalizar esses arranjos, a contratualização, especialmente inspirada no modelo francês, é geralmente tomada como exemplo bem sucedido de relacionamento entre as diversas esferas de governo, viabilizando a formação de arranjos estáveis e eficientes. Desde o início dos anos 80, a legislação francesa apresenta tendência à descentralização de competências e mais ampla articulação entre suas instâncias e níveis administrativos (Santangelo, 2002). Neste mesmo período a reforma do sistema de planejamento nacional delegou às regiões as atribuições de elaboração e gestão de um plano nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que autorizou o Estado a realizar contratos com as diversas esferas territoriais: região, departamento ou comuna, embora na prática tais acordos formalizados tenham se limitado à esfera da região. A partir de então, o estabelecimento de regras claramente definidas entre o Estado e as regiões passou a ser oficializado por meio dos chamados “Contratos de Plano Estado-Região” Jaccoud (2001).

Os contratos de plano foram reforçados recentemente como instrumentos de política regional pela Lei de 1995, LOADDT (*Loi pour l’Amenagement et le Développement du Territoire*), conhecida como Lei Voynet. Esta lei introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável e incrementa o papel do *pays* (sub-região) no desenvolvimento de programas estratégicos de desenvolvimento e coloca como principal objetivo da política regional “corrigir as desigualdades de condição de vida dos cidadãos ligadas à situação geográfica e às suas conseqüências demográficas”.

Além disso, foram criadas duas novas categorias territoriais:

- **pays (sub-região):** definido na legislação como “um território que apresenta uma coesão geográfica, econômica, cultural e social” (Santangelo, 2002) fundada, portanto, numa identidade comum, sem no entanto apresentar fronteiras previamente delimitadas, sendo estabelecida antes através da fixação concertada de estratégias comuns entre atores locais. A sub-região pode ser instituída a partir do estabelecimento público de “cooperação intercomunal com fiscalidade própria”, constituindo um grupamento de interesse público de desenvolvimento local ou fundando um sindicato (Jaccoud, 2001).
- **agglomération** (aglomeração): formada por espaços territoriais constituídos a partir de áreas urbanas, consideradas “único espaço possível” para a realização de políticas de localização de atividades industriais ou comerciais ou ainda uma política social ou de neutralização de fatores geradores de exclusão. As aglomerações são definidas como áreas urbanas com mais de 50 mil habitantes, podendo englobar uma ou várias comunas. Para ser reconhecida e poder

assinar um contrato de plano, a aglomeração dever constituir-se também em um “estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria” (Jaccoud, 2001).

Na prática, portanto, estas novas categorias territoriais potencializam o surgimento de associações municipais, permitindo a viabilização de projetos nas mais diversas áreas. Os números comprovam essa tendência, na medida em que, atualmente dois terços das 36 mil cidades francesas participam de consórcios intermunicipais, contando com milhares de instituições intermunicipais, cujos representantes são eleitos pelos cidadãos e apoiados financeiramente pelo governo central. Como muitas dessas cidades são muito pequenas, estas associações representam alternativa importante para o enfrentamento de variados problemas, tais como disposição de lixo e abastecimento de água. Ou seja, tais formas cooperativadas em associações intermunicipais impuseram-se pela necessidade e por problemas concretos.

Na Suécia, os chamados “*Local Development Agreements*”, embora tenham seu foco nas relações entre as Regiões Metropolitanas e o Governo Central, também podem ser citados como exemplo interessante de articulação entre esferas diversas do setor público, e exprimem, assim como a contratualização francesa, um alto grau de comprometimento entre estas esferas de atuação. Estes acordos fazem parte da “Política Metropolitana Nacional”, adotada pelo parlamento sueco em 1998. Como a Suécia é um país que tem recebido um grande contingente de imigrantes e refugiados desde o fim da Segunda Guerra Mundial, um dos principais objetivos desses acordos seria “*to end the social, ethnic and discriminatory segregation in the metropolitan areas and comparable living conditions for people living in the cities*” (Commission on Metropolitan Areas in Sweden, 2003: 3). O *Swedish Integration Board* seria o órgão encarregado de coordenar e avaliar o desempenho desses acordos.

Estes acordos estabelecem as obrigações do município e do governo central para alcançar os objetivos pretendidos. A duração desses acordos é de três a seis anos, durante os quais o governo central se compromete a fornecer recursos para o desenvolvimento de projetos compatíveis com os objetivos estabelecidos.

Arranjos Horizontais

Como já observamos, teoricamente, podemos encontrar arranjos horizontais tanto entre as instâncias intermediárias como locais. No entanto, a literatura é mais farta no relato de arranjos locais (intermunicipais), razão pela qual nos concentraremos nas articulações dessa natureza. No entanto, é preciso ressaltar, que arranjos nas esferas intermediárias de atuação são igualmente importantes e merecedoras de uma reflexão mais aprofundada.

Na Europa, as várias formas de coordenação intermunicipal têm variado enormemente, indo ao extremo da criação de uma cidade principal, através da junção de municípios periféricos, estabelecendo uma única autoridade municipal (*amalgamation*)³¹ até a criação de estruturas informais de coordenação para oferta de serviços públicos comuns.

Nos casos em que a legislação não prevê estruturas específicas para lidar com problemas comuns entre cidades, os consórcios ou associações de autoridades locais são geralmente utilizados. Sob esse sistema, as municipalidades participantes se agregam voluntariamente e geralmente temporariamente. Os municípios delegam certos poderes para a autoridade comum que então exerce esses poderes em seu próprio nome. O corpo administrativo dessa autoridade comum é normalmente formado por uma assembléia composta por representantes dos municípios participantes. Na maioria dos países a legislação que rege tais consórcios é relativamente flexível, tanto em relação ao número de funções que deve ser confiado à administração comum, quanto ao número limite de municípios que devem fazer parte da associação, embora possa haver certas exceções a esse padrão, com o estabelecimento de certas condições específicas para a formação de consórcios em alguns países, como podemos verificar no quadro abaixo.

Os projetos conjuntos dos consórcios intermunicipais geralmente são financiados com contribuições dos municípios constituintes, mas também existem casos em que a participação municipal é proporcional à utilização dos serviços. Nos casos da Suíça e Bélgica, por exemplo, algumas associações intermunicipais são instituídas através da criação de uma companhia, da qual os municípios membros são acionistas. Assim, eles podem receber, anualmente, uma parte dos lucros, ou contribuir para cobrir o déficit.

Abaixo apresentamos alguns exemplos de diferentes soluções institucionais para a realização de consórcios em alguns países europeus.

Exemplos de soluções institucionais para a realização de acordos de cooperação intermunicipal em países europeus

³¹ Não iremos tratar desses casos neste trabalho e sim nos concentraremos nas associações intermunicipais mais “tradicionais”.

País	Principais Características
Holanda	A legislação de 1985 (Joint Regulations Act of 1985), estabelece que as províncias dividam seus territórios em áreas para cooperação, determinando as regras de cooperação para os municípios dentro da mesma área.
Dinamarca	Os acordos para ação conjunta, por meio dos quais as autoridades locais estabelecem conselhos especiais, com poderes para agir em seu nome, devem ser aprovados previamente por autoridade supervisora, para assegurar que o acordo dê aos conselhos locais algum controle sobre a atividade.
Bélgica	Os municípios podem estabelecer associações municipais para a distribuição de eletricidade, gás, televisão ou água, desenvolvimento econômico, uso e ocupação do solo e habitação, remoção e tratamento de lixo, crematórios, esporte, cultura, saúde e gerência administrativa e processamento de dados. A lei também prevê o estabelecimento de comissões intermunicipais para a cooperação entre municípios contíguos, e o governo provincial. No que diz respeito aos serviços de corpo de bombeiros e, na região de Flemish, no tratamento do lixo, são estabelecidas cooperações compulsórias por meio das quais o governo provincial decide unilateralmente a composição dos consórcios aos quais as municipalidades são obrigadas pertencer.
Alemanha e Áustria	Nestes dois países é feita uma distinção entre tipos de cooperação administrativa entre autoridades locais reguladas pelo direito privado e pelo direito público. Na Alemanha, as autoridades locais podem contrair acordos sob a lei pública na base de que um dos partidos pode propor determinadas tarefas da responsabilidade das outras autoridades locais concernidas ou realizar tais tarefas em nome dos outros partidos.
Suíça	Este país recorre a três tipos de cooperação intermunicipal: 1) acordos para a exploração conjunta de instalações (ex. plantas de tratamento de esgoto) sem a criação de um novo corpo legal; 2) companhias limitadas, nas quais cada município é acionista (por exemplo para o transporte público); e 3) mais raramente, associações dos municípios que implicam a criação de uma entidade legal nova, com base em um estatuto aprovado pelos conselhos locais e ratificado pelo governo cantonal. A cidade de Zurique pertence inter alia à associações intermunicipais para o planejamento regional, o transporte público e a provisão de água, gás e eletricidade. Uma diversidade similar de formas da cooperação intermunicipal existe em Berna. Além dos acordos bilaterais para o fornecimento de gás, água, esgoto, coleta de lixo, transporte público e escolas, estes incluem uma associação de direito privado para coordenação do planejamento regional, na região de Berna, uma associação (direito público) na área de saúde e um "water board" na forma de uma empresa privada.
Noruega	A Noruega apresenta poucas limitações legais na habilidade das municipalidades ou condados para delegar voluntariamente a um comitê comum a resolução de problemas locais.
Irlanda	As autoridades locais podem participar em arranjos para a preparação comum em estações de tratamento de água, qualidade do ar, de planos de desenvolvimento, etc. Podem também estabelecer comitês comuns compostos por membros indicados por cada municipalidade para considerar toda a matéria do interesse comum. Sob a legislação decretada em 1991, tais comitês comuns podem ser estabelecidos como entidades separadas e as funções das autoridades locais podem lhes ser delegadas. Na Irlanda, as autoridades locais podem participar em acordos legais por meio dos quais uma autoridade pode fornecer um serviço para outra, em todo ou uma parte, a outra área administrativa, com última contribuindo com os custos. Em Dublin isto se aplica no exemplo de serviços de corpo de bombeiros, licenças de taxi e de direção, água e outros serviços.

Fonte: Council of Europe, 1993.

No Canadá, os acordos intermunicipais podem ser formais ou informais. No caso de acordos formais, os participantes assumem certas responsabilidades legais. Como regra geral, se um dos participantes não pode cumprir seus compromissos (inclusive financeiros), os outros participantes podem ser chamados a cobrir os compromissos do membro em dificuldades. Se um ou todos os membros forem acionados legalmente, cada um deles é considerado co-responsável. (Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government - www.gov.ns.ca/snsmr/muns/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Intermunicipal_report.pdf).

Além das estruturas colocadas acima, existe uma ampla variedade de arranjos mais informais de cooperação intermunicipal na Europa. Estas estão relacionadas principalmente às questões de planejamento urbano e regional. Alguns exemplos podem ser citados. No Reino Unido, as autoridades em planejamento local, em cada região, estabelecem conferências e fóruns para tratar questões ligadas ao planejamento. No sudeste, por exemplo, todas as autoridades de planejamento em Londres e nos condados circunvizinhos deram forma à “London and South-East Regional Planning Conference”, para discutir questões sobre o planejamento e o transporte na região, e assim ajudar formular políticas comuns e apresentar propostas ao governo e outras agências, em matérias de interesse geral da região. Ao mesmo tempo, aqueles conselhos de distritos metropolitanos que não são membros de autoridades comuns estatutárias para disposição do lixo, formam agrupamentos voluntários com a finalidade de regular esse assunto (Council of Europe, 1993).

Na Alemanha, o “Federal Act on Regional Planning”, por exemplo, estabelece que as áreas na periferia de aglomerações urbanas devem ser incluídas em medidas de melhorias estruturais. De acordo com o “Building Code”, os planos de desenvolvimento nos municípios circunvizinhos devem ser harmonizados de modo a ter uma conciliação de interesses e até mesmo de estabelecer normas conjuntas quanto à ocupação e uso do solo (Council of Europe, 1993).

Outro exemplo bastante interessante é aquele das associações informais para assuntos administrativos como no caso da Áustria, onde os municípios desenvolvem atividades administrativas, como os centros de computação, onde várias tarefas são computadorizadas como a arrecadação de impostos e a folha de pagamento (Council of Europe, 1993).

Pensando o caso brasileiro

Considerando apenas os arranjos horizontais no Brasil, observamos que estes ganham relevância ainda maior se considerarmos as transformações recentes como o fortalecimento dos municípios, enquanto entes federados, após a Constituição de 1988. Com a proliferação do número de municípios, muitos dos quais apresentando grande fragilidade administrativa com quadros técnicos insuficientes e/ou pouco qualificados e, sobretudo, situação financeira bastante debilitada. As associações seriam, assim, solução a ser considerada para superar dificuldades de várias naturezas relacionadas à oferta de serviços públicos. Mas há também outras formas de parcerias intermunicipais, como associações, as agências, os fóruns, as empresas, as autarquias, as redes e as câmaras intermunicipais, que também têm auxiliado os municípios na solução de problemas comuns que transcendem a esfera de um único município.

Embora esse tema tenha ganhado espaço no debate atual, impulsionado por várias experiências bem sucedidas, o aspecto mais flagrante da federação brasileira não é a cooperação e sim a competição, cujo sinal recente mais evidente foi o acirramento da guerra fiscal na década de 90, que explicitou uma disputa ferrenha pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios, inclusive entre municípios de uma mesma região metropolitana (Alves, 2001).

Não cabe aqui fazer uma discussão sobre federalismo cooperativo *versus* federalismo não cooperativo, no entanto devemos chamar a atenção para duas questões. Em primeiro lugar, é mais coerente pensar que atitudes não-cooperativas são próprias de agentes federativos. Assim, por ser “intrinsecamente conflituosa” torna-se necessário o estabelecimento de regras e de um elemento regulador que organize os processos de divergência mais aguda no seio da federação, de forma a impedir perdas mais agudas para a sociedade como um todo. Nesta perspectiva o problema central não estaria no caráter conflituoso da nossa federação e sim na forma de balizamento dos diversos interesses, que carecem de um ordenamento mais orgânico e sistêmico.

Em segundo lugar, o fato de que formas mais cooperativas de relacionamento entre entes federativos também implicam em alguns problemas, pois além da dificuldade em se estabelecer responsabilidades mais claras, a cooperação pode resultar em resultados negativos, como a subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes, posto que cooperação implica em (re)definição de poder. O desafio é, portanto, possibilitar a cooperação sem que esse processo leve a relações assimétricas e não a imposição de interesses de uns sobre os outros (Rocha e Faria, s/d). Este é um caso típico quando se envolve negociação no âmbito metropolitano.

Tomemos, por exemplo, o caso de Paris, que exemplifica bem essa questão, pois existe certa “desconfiança histórica” dos municípios vizinhos em relação à capital francesa. Como essa última sempre teve seus interesses privilegiados em relação aos municípios de seu entorno, além de ter o hábito de “exportar” para os municípios mais próximos as populações de mais baixa renda e vários problemas, como o dos resíduos sólidos, existe alguma resistência por parte dos municípios vizinhos em criar associações municipais juntamente com Paris.

Como as experiências associativas existentes mostram, estas geralmente funcionam em torno de uma cidade pólo (no caso metropolitano, na cidade sede da região) ou um prefeito coordenador, uma liderança forte, levando à formação de desiguais e atribuições diferenciadas de responsabilidade. Quanto mais homogêneos em relação ao tamanho e ao poder político e aos recursos materiais, maiores as chances de cooperação. Ao contrário relações assimétricas desestimulam a cooperação: os mais

fracos podem duvidar que seus interesses sejam atendidos, enquanto os mais fortes dispensem esse tipo de articulação (Rocha e Faria, s/d).

Também podemos apontar como um obstáculo para a realização de arranjos horizontais (e, neste caso, também verticais), o modelo político eleitoral vigente no país. “Como as autoridades são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se tornam mais complexas, pois passam a envolver uma lógica político-eleitoral que acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais” (...) “Com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder importante na federação, tornando-se fundamentais para carreiras dos políticos, tanto para o Legislativo como para os outros níveis do executivo, já que são agentes privilegiados de acesso ao território local. Prefeitos de municípios próximos, ainda mais quando filiados a partidos concorrentes, ou, mesmo se no mesmo partido, com projetos políticos próprios, acabam por estabelecer relações de competição político eleitoral” (Rocha e Faria, s/d: 8). Some-se a isso os riscos do ciclo político, ou seja, o fim de um mandato partidário pode dificultar a continuação de ações preestabelecidas.

Diante desse quadro, portanto, quais seriam as alternativas para estimular as associações horizontais?

O Brasil já tem uma boa experiência em cooperação intermunicipal³² e, provavelmente muito de seu desenvolvimento depende de aperfeiçoamento dos instrumentos já existentes. No entanto, com base nas discussões feitas acima e dos exemplos colocados, podemos indicar alguns pontos que podem ser levados em consideração com vistas a estimular associações horizontais e avançar na problemática da coordenação legitimada e estratégica.

A contratualização intermunicipal pode ser uma saída para diminuir os riscos políticos dos acordos, tornando-os mais estáveis. Esta pactação pode ser incentivada pelo governo federal através de mecanismos de incentivo à criação de associações municipais. Pode-se priorizar o repasse de verbas a projetos dos municípios com ações compartilhadas, desde que esses se enquadrem nos objetivos gerais da Política Nacional de Desenvolvimento e que essa liberação de recursos seja condicionada à apresentação de resultados e de contrapartidas (co-responsabilização).

Se a formalização, levada a seu extremo pela contratualização, é uma saída para diminuir os riscos políticos e partidários do sistema brasileiro, parece paradoxal que indiquemos também a formação de arranjos informais, que embora possam ser extremamente frágeis, podem congrega

³² Para um “balanço” do estágio atual das associações e consórcios intermunicipais no Brasil, consultar Cruz (2001).

interesses legítimos e permitir o diálogo para o surgimento de propostas de políticas, e até mesmo evoluir para estruturas mais formais de cooperação.

Deve-se ressaltar também que a formação dessas associações deve acontecer de forma voluntária e não compulsória, de maneira a permitir que os interesses legítimos sejam perseguidos. Algumas autoridades e autores têm sugerido como uma saída para a construção de arranjos mais harmoniosos seria inicialmente a discussão de arranjos informais, realizados para projetos específicos, para posteriormente elaborar uma estrutura institucional. Esta seria uma alternativa importante também para a criação de institucionalização metropolitana, onde a tensão entre os interesses dos municípios sede e periféricos, está quase sempre presente.

Os casos europeus de consultas na área de planejamento urbano e regional, embora num contexto político-institucional diferente, podem servir de inspiração.

Como já observamos, uma condição para a realização de associações é a existência de relações mais igualitárias e homogêneas entre os membros. Sabe-se que do ponto de vista estrutural essa condição é difícil de ser alcançada. Além disso, existe a discussão de qual o papel de uma liderança, seja municipal, seja regional, nestes processos.

Como consolidar interlocutores legítimos, uma validação social cidadã e promover o monitoramento e a reavaliação constante das políticas implementadas é um grande desafio. Construir, pedagogicamente, um espaço de contatos e diálogos frequentes para a busca da confluência de ações e propósitos, criando forças-tarefa de animação e envolvimento e múltiplas arenas de concertação de interesses, tais como, consórcios, fóruns regionais de desenvolvimento, comitês, etc.

Considerações finais sobre os desafios para a implementação de políticas de desenvolvimento

É fundamental construir táticas e estratégias que envolvam um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica do projeto e das ações planejadas,

³³ Cruz (2001) coloca que a idéia de consorciamento já estava presente na Constituição paulista de 1999?? e que os instrumentos de cooperação intermunicipal passam a ser utilizados a partir da década de 80, como parte da estratégia de descentralização das políticas públicas.

³⁴ Obviamente, a definição de nível nacional, intermediário e local depende da divisão política e administrativa de cada país. Nos países anglo-saxônicos, por exemplo, esta diferença entre três níveis é feita considerando 5 divisões administrativas, além do Governo Central (respectivamente o termo em Português, Inglês e Francês):

- 1 - Província ou Estado, Province /State, Région
- 2 - Região, Region/County, Département
- 3 - Distrito, District, Arrondissement
- 4 - Distrito Eleitoral, Ward, Canton
- 5 - Município, Municipality, Commune

participativas e politizadas. Nesse contexto, as ações políticas devem ser mais ágeis, potentes, sistemáticas e devem ser empreendidas simultaneamente em várias direções escalares. Deve-se pretender, com tais políticas, a “recomposição territorial” através da ação planejada; a reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados de participação, destruídos pelas políticas neoliberais, e a criação de variadas arenas que possam aglutinar e dar vazão às diferentes reivindicações e interesses.

O poder público deve cumprir papel-chave nesse processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios.

Romper com as forças desarticuladoras e os pactos de dominação interna, e estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação/variedade, é tarefa longa e difícil, que deve, em seu percurso, ser estruturalmente pedagógica. Essa proposta deve ser multiescalar, ou melhor, transescalar no sentido de ter que realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as (mas também é resultante desses diversos cortes e cruzamentos realizados) para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento que seja inclusiva socialmente.

Conforme já afirmamos, políticas multiescalares podem apreender dialeticamente as heterogeneidades estruturais de nossa nação subdesenvolvida, resgatando a força da diversidade e criatividade, historicamente atingidas pelas elites conservadoras, e mais recentemente pelos vários anos de neoliberalismo.

Em síntese, não é apenas da esfera da utopia a busca de “ações planejadas que, reunindo sujeitos sociais e espaço herdado, permitam o encontro de estratégias de desenvolvimento significativas de uma igualdade que se realize pelo respeito à diferença e à diversidade” (IPPUR, 2002: 9). É necessária ampla repactuação de forças antagônicas e da necessária contratualização dos compromissos. A inspiração para tal orientação politizada vem das políticas da União Européia³⁵. Em outras palavras, a articulação de um novo pacto, em que as ações tenham horizontes de longo prazo, tendo por base contratos-programas, criteriosamente definidos e territorializados.

Um governo democrático deve Respeito às Escalas, às lógicas particulares e aos *timings* diferenciados dos diversos agentes de transformação,

³⁵ Sobre a estrutura e a dinâmica do empreendimento europeu, vide Galvão (2003).

É preciso ampliar as arenas publicizadas e os canais institucionalizados de participação promovendo o diálogo. O espaço público não pode ser apenas aquele mero sinalizador e facilitador do espaço privado, servindo tão-somente à promoção de ambiente salutar para microiniciativas, mas deve costurar, em várias lógicas e escalas, macrodecisões estratégicas que articulem e dêem coerência ao processo duradouro de desenvolvimento, enquanto alargamento do horizonte de possibilidades.

Arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser reelaboradas continuamente.

O poder público deve cumprir papel-chave nesse processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. Entretanto, os estudos internacionais têm demonstrado os constrangimentos a que estão submetidas as ações públicas que buscam “fomentar el diálogo social, muchas veces no se realiza por la ausencia de legitimidad social del gobierno, resultante de la falta de confianza de los agentes sociales en su capacidad de conducción del proceso” (Juncal, 2002: 538). Esse mesmo autor assevera que “el gran desafío debe ser el de fortalecer el papel del liderazgo de los gobiernos en todas sus niveles territoriales (...) Espacios en los cuales es posible organizar una esfera para disputas y consensos, organizada por ley o contrato público, para articular la representación política tradicional con la presencia directa y voluntaria de la ciudadanía. Un espacio donde el Estado recupere su legitimación y se afirma. Y la sociedad civil expresa su identidad y se fortalece” (Juncal, 2002: 554).

A legitimidade e a eficácia das ações podem se fundar em outra escala, para além daquele foco destas. Um bom exemplo é aquele da busca de soluções de âmbito regional. As estratégias de atuação conjunta intermunicipal, fundamentais no enfrentamento de problemas comuns, que extravasam os limites jurídico-administrativos, vocalizando, com maior potência, reivindicações supralocais, podem ter grande êxito. Para aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição financeira e o acesso a possíveis fundos, explicitando a contribuição das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes, etc.

É indispensável, nestas ações consorciadas, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade. Há conflitos iminentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios “mais ricos” e aos “mais pobres” da região. Daí a necessidade de assegurar espaços amplos de

discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre, por um lado, ônus ou sobrecarga, devidos às incumbências requeridas e, por outro, benefícios e vantagens das políticas concertadas. Um exemplo clássico: a discussão e os conflitos em torno da localização de aterros sanitários regionais nessas negociações.

A ação supralocal geralmente pode lograr grande êxito em aumentar o “poder de diálogo, pressão e negociação” vis-à-vis ações isoladas dos municípios de determinada região (Pólis, 2000), contribuindo para aumentar a acessibilidade a outras escalas espaciais e outros níveis de governo superiores. Não obstante, é necessário nessas experiências conjuntas que haja solidariedade institucional para evitar os conflitos de competência entre as distintas esferas de poder (Juncal, 2002).

A definição da escala supralocal é complexa e necessária. Mesmo quando o recorte é natural, como o dos consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, há complexidade na definição da política. A escala da bacia é a justa e devida escala para os problemas de gestão dos recursos hídricos e do saneamento ambiental, mas não para outros problemas, como tem sido frequentemente pensado no Brasil, talvez dada a extrema carência de outras ações regionais que não a dos comitês de bacias.

Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica.

Além das articulações intra-regionais é importante ampliar seu raio político de manobra a fim de negociar sua inserção inter-regional. Nesse sentido, a experiência europeia de implementação dos Contratos de Plano Estado-Região é bastante pedagógica das virtudes das políticas que diagnostiquem e tratem de forma adequada as escalas dos problemas. Esses contratos, com o duplo objetivo de “articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas” (...) “implicando o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática” (...) “o reconhecimento e a aceitação de competências superpostas a um dado nível territorial...”. Em suma, “a *contractualização* das políticas públicas introduz no processo decisório a necessidade de articulação entre esses diferentes centros não hierarquizados de decisão, seja para definir em conjunto os objetivos e as estratégias prioritárias para a região, seja para implementar as ações previstas, inclusive o seu financiamento” (Jaccoud, 2001: 12-13).

Tais experiências procuram contornar as graves disfunções acarretadas pelas competências superpostas, procurando dar transparência ao conflito de interesses, buscando maior coesão e solidariedade no sentido do desenvolvimento regional.

Vão sendo construídos, assim, politicamente, reforços nas relações de horizontalidade (na mesma escala) e de verticalidade (nas escalas abaixo e acima daquela em que se implementa a política). Explicitam-se as relações de oposição/contradição/complementaridade presentes em determinado território, podendo assegurar novo patamar de convívio de escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, que procuram preservar seus privilégios naquela escala restrita sob seu domínio.

O que é fundamental é reconhecer e assumir a pluralidade de arranjos institucionais possíveis, em variadas escalas. E construir democraticamente (e operacionalizar) tais arranjos.

Referências Bibliográficas

- ALIEVI, R.M. e VARGAS, M.A. Competitividade, Capacitação Tecnológica e Inovação no Arranjo Produtivo Moveleiro da Serra Gaúcha – RS/Brasil. São Paulo: Abimóvel, 2002 (Leitura Moveleira, 9).
- ALIEVI, R. M. Industrialização Descentralizada: Sistemas Industriais Locais; Competitividade, Capacitação Tecnológica e Inovação no Arranjo Produtivo Moveleiro da Serra Gaúcha. Nota Técnica 39; IE/UFRJ; Rio de Janeiro, Novembro 2000.
- ALVES, M. A. S. (). Guerra fiscal e finanças Federativas no Brasil: o caso do Setor Automotivo. Dissertação de Mestrado, Universidade estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001.
- AYDALOT, P. Milieux innovateurs en Europe. Paris, GREMI, 1986.
- BATALHA, M. O. (coord.). Pré-Diagnóstico da Cadeia Produtiva Madeireira no Estado do Paraná. São Carlos: GEPAL-UFSCAR, abr. 2002.
- BERCOVICI, G. Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional. São Paulo, Faculdade de Direito, USP. (tese de doutoramento). 2000
- BERNARDES, R. Redes de Inovação e Cadeias Produtivas Globais: Impactos da Estratégia de Competição da Embraer no Arranjo Aeronáutico da Região de São José dos Campos. Projeto de Pesquisa: Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico Nota Técnica 23. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000.
- BRANDÃO, C. A. A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de Livre-Docência. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, 2003.
- BRAUNBECK, G. O. Redes de Cooperação na Indústria Têxtil: Oportunidades e Desafios para o Pólo de Americana. Trabalho de Monografia. Campinas: IE/UNICAMP, 1994.
- CAMARA, M.; GUERREIRO, G. PETELLI, M. et al. Cluster Moveleiro no Norte do Paraná e o Sistema Local de Disseminação de Inovações.
- CAMARA, M; GUERREIRO et al. Clusters e a Indústria Moveleira de Araçongas. Anais do II EGEPE. Londrina – PR. Novembro de 2001.
- CAMPOS, R. et al. Reestruturação Industrial e Aglomerações Setoriais Locais em Santa Catarina.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo, Paz e Terra, 1996.
- COMMISSION ON METROPOLITAN AREAS IN SWEDEN (2003). The Future of Metropolitan Areas: Local Development Agreements. www.storsdad.gov.se/english Acesso em 30-07-2004;

-
- COUNCIL OF EUROPE. (1993). Major Cities and their Peripheries: Co-operation and Co-ordinated Management. Report Prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities for the 10th Conference of European Ministers Responsible for Local Government Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg;
- COUTINHO, L.; SILVA, A. L. G.; SANTOS, R.M.; PAMPLONA, T. e FERREIRA, M.J.B. Design na Indústria Brasileira de Móveis (Leitura Moveleira, 3), 2001.
- CROCCO, M. & HORÁCIO, F. Industrialização Descentralizada: Sistemas Industriais Locais – O Arranjo Produtivo Moveleiro de Ubá. Projeto de Pesquisa: Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Nota Técnica 38. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, mar. 2000.
- CROCCO, M.; SANTOS, F.; SIMÕES, R. & HORÁCIO, F. Industrialização Descentralizada: Sistemas Industriais Locais. O Arranjo Produtivo Calçadista de Nova Serrana. Projeto de Pesquisa: Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Nota Técnica 36. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, mar. 2001.
- CRUZ, M. C. M. T. (2001). Consórcios Intermunicipais: uma Alternativa de Integração Regional Ascendente. Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV. Pólis, São Paulo;
- DENK, A. Dinâmica Competitiva do Cluster Moveleiro da Região de São Bento do Sul – SC. UFSC. Tese de Doutorado. Florianópolis, 2000.
- DENK, Adelino. Pólos Moveleiros / I – São Bento do Sul (SC). São Paulo: Abimóvel, 2002 (Leitura Moveleira, 8).
- DIAS de MORAES, M. A. F. e NASSAR, A. M. (2002). Cadeia: Madeira e Móveis. Nota Técnica Final do ECCIB. Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio. Convênio MDIC/MCT-FINEP/FECAMP/UNICAMP-IE-NEIT. Dezembro.
- DOWNES, R. e RAINES, P. Decentralization and New Approaches to Regional Policy – Lessons from Austria. Paper presented to the International RSA Conference in Pisa, United Kingdom, 2003.
- FERNANDES, C.L. de Lima & OLIVEIRA JR., R.H. Cluster no Setor Moveleiro: Um Estudo de Caso das Potencialidades da Região de Ubá (MG). X Seminário sobre a Economia Mineira.
- FERREIRA, H. C. Cluster: Uma Alternativa de Estratégia Competitiva para o Segmento de Cama, Mesa e Banho da Indústria Têxtil de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado em Gestão Moderna de Negócios. Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional de Blumenau, 2000.
- FILHO VILLASCHI, A. Elementos Dinâmicos do Arranjo Produtivo Madeira/Móveis no Nordeste Capixaba – Linhares. BNDES/Finep/FUJB. Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Nota Técnica 24.
- FINEP - ADRE -Arranjos Produtivos Locais. RELATÓRIO.2001.
- GALVÃO, A. C. F. Políticas de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia. Campinas, IE-Unicamp. (tese de doutorado), 2003.
- GALVÃO, Cláudia Andreoli. Sistemas Industriais Localizados: O Vale do Paranhana – Complexo Calçadista do Rio Grande do Sul. Brasília, IPEA (Texto para Discussão, 617), 1999.
- GARCIA, R. C. Aglomerações Setoriais ou Distritos Industriais: Um Estudo das Indústrias Têxtil e de Calçados no Brasil. Dissertação de Mestrado. Campinas: IE/UNICAMP, 1996.
- GARCIA, R. C. Vantagens Competitivas de Empresas em Aglomerações Industriais: Um Estudo Aplicado à Indústria Brasileira de Calçados e sua Inserção nas Cadeias Produtivas Globais. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 2001.
- GORINI, A. P. A Indústria de Móveis no Brasil. São Paulo: Abimóvel, 2000 (Leitura Moveleira, 2), 2000.
- Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government, (www.gov.ns.ca/snsmr/muns/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Intermunicipal_report.pdf).
- HENRIQUES, L. F. A Análise da Competitividade da Indústria Calçadista do Vale dos Sinos: Uma aplicação da metodologia de Michael Porter. Dissertação de Mestrado. Campinas: IE/UNICAMP, dez. 1999.
- INDI – Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais. A Indústria Moveleira em Minas Gerais. Belo Horizonte: INDI/A&M/Eurocentro, jul. 2000, 69p.
- Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais. A Indústria Moveleira em Minas Gerais. Julho/2000.
-

-
- IPEA. Pólos Moveleiros: II-Linhares(ES) III-Ubá(MG) IV-Bento Gonçalves(RS). Leitura Moveleira 9; Editora Alternativa, 2002.
- JACCOUD, L. Experiências Internacionais em Política Regional: o caso da França. Brasília, IPEA. (texto para discussão nº 815), 2001.
- LANZER, E.; CASAROTTO FILHO, N.; CUNHA, C. et al.. Análise da competitividade sistêmica do setor de móveis em Santa Catarina. Florianópolis: BRDE, 1997.
- LEONELLO, J. C. Análise do Cluster Moveleiro de Araçuaia – PR: Condições, Limites e Possibilidades de Desenvolvimento. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, dez. 2001, 143p.
- LIMA FERNANDES, C. L. de; OLIVEIRA JUNIOR, R. H.; Cluster no Setor Moveleiro: Um Estudo de Caso das Potencialidades da Região de Ubá (MG). X Seminário sobre a Economia Mineira.
- MACEDO, M. et al. Análise da competitividade dos clusters na Região Metropolitana de Curitiba. Notas para discussão, versão preliminar. Curitiba, outubro de 2002.
- MARQUES, F. e QUEIRÓZ, M. E. Estudo Setorial – Cadeia Produtiva da Atividade Moveleira. Belo Horizonte: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, jun. 2001.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. (2003). Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Proposta para Discussão, Brasília;
- MORAES, M. A. F. e NASSAR, A. M. Cadeia: Madeira e Móveis. Nota Técnica Final do ECCIB. Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio. Convênio MDIC/MCT-FINEP/FECAMP/UNICAMP-IE-NEIT. Campinas, dez. 2002.
- PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1996.
- REGINATO, C. E. A relevância da inteligência competitiva como recurso para a análise de inovações da indústria moveleira da região de Bento Gonçalves-RS. Dissertação de Mestrado. UFRGS – Escola de Administração: PPGA. Porto Alegre, Novembro de 1998.
- ROCHA, C. V. e FARIA, C. A. F. (s/d). Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: a Experiência dos Consórcios de Saúde em Minas Gerais. Trabalho a ser apresentado no 4º Encontro da ABCP, na área de Estado e Políticas Públicas, Versão Preliminar (mimeo);
- ROSA, A. L. T. da. Cluster Setorial e Competitividade da Indústria de Móveis de Madeira Nordestina. Fortaleza, Setembro de 1999.
- SANTOS, F.; CROCCO, M. & SIMÕES, R. Arranjos Produtivos Locais Informais: Uma Análise de Componentes Principais para Nova Serrana e Ubá – Minas Gerais. X Seminário sobre a Economia Mineira.
- SCHMITZ, H. e NAVID, K. Clustering and industrialization: introduction. World Development, vol. 27, n.9, 1503-14, 1999.
- SCOTT, A. J. et al. Global city regions. Theme paper prepared for the conference on Global City Regions. Los Angeles, University of California, 21 a 23 de outubro, 1999.
- SEBRAE-SP/Programa de Desenvolvimento Local. Diagnóstico do Município de Americana. Relatório elaborado pela equipe técnica do NEIT-IE-UNICAMP. Campinas, maio 2000, 169p.
- SEBRAE-SP/Programa de Desenvolvimento Local. Diagnóstico do Município de Santa Bárbara D'Oeste. Relatório elaborado pela equipe técnica do NEIT-IE-UNICAMP. Campinas, maio 2001, 157p.
- SEBRAE-SP/Programa de Desenvolvimento Local. Diagnóstico do Município de Sumaré. Relatório elaborado pela equipe técnica do NEIT-IE-UNICAMP. Campinas, nov. 1999, 196p.
- SEBRAE-SP/Programa de Desenvolvimento Local. Diagnóstico do Município de Nova Odessa. Relatório elaborado pela equipe técnica do NEIT- IE/UNICAMP. Campinas, nov. 1999, 196p.
- SOUZA, M. C. ; MIGLINO, M. A. P. & GORAYEB, D. S. The Cluster of Textile Industry in Americana, Brazil: Challenges to Overcoming Simple Agglomerative Advantages towards “Collective Efficiency”. Abo-Turku, Finland: EUNIP Conference, dec. 2002, 27p.
-



UNE, M. Y. & PROCHNIK, V. Desafios para a Nova Cadeia de Calçados Nordestina. In: HAGUENAUER, Lia & PROCHNIK, Victor. Identificação de Cadeias Produtivas e Oportunidades de Investimento no Nordeste do Brasil. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2000.

VARGAS, M. A. e ALIEVE, R. M. Arranjo Produtivo Coureiro-Calçadista do Vale dos Sinos/RS. Projeto de Pesquisa: Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Nota Técnica 21. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, dez. 2000.

VARGAS, M. A.; SANTOS FILHO, N.; ALIEVI, R. M. Sistema Gaúcha de Inovação: Considerações Preliminares e Avaliação de Arranjos Locais Selecionados. IE/UFRJ. Nota Técnica 11/98. Rio de Janeiro. Março de 1998.
