

**OBSERVATÓRIO DO TRABALHO DE DIADEMA**

**PROSPECÇÃO SOBRE POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL E AGÊNCIAS DE  
FOMENTO**

---

*Termo de Contrato Nº. 226/2007*

**MAIO de 2008**

**DIIESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

**SUMÁRIO**

---

Apresentação	03
Introdução	04
I - Políticas de desenvolvimento local e o papel das Agências de Desenvolvimento (AD)	06
II - Contextualização das ADs e políticas de desenvolvimento: algumas experiências internacionais	16
II.1 – Política de desenvolvimento regional na Europa	16
II.1.1 – Experiências italianas	18
II.1.2 – Rede IMPIVA	21
II.1.3 – Algumas outras experiências no mundo	22
III – Políticas de Desenvolvimento Regional/Local no Brasil	24
III.1.1 – Algumas políticas de desenvolvimento local e ADs no Brasil	31
III.1.2 – A Experiência do ABC: o Consórcio Intermunicipal, Fórum Permanente de Discussão de Santo André, a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento Econômico	42
III.1.3 – Reflexões sobre as Experiências Estudadas	46
IV – Uma visão alternativa de Políticas de Desenvolvimento Regional	49
Bibliografia	55

## APRESENTAÇÃO

O presente relatório é o terceiro produto<sup>1</sup> a ser entregue pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE no âmbito do contrato, de nº 226/2007, firmado com a Prefeitura do Município de Diadema, através da Secretaria da Administração. O contrato prevê a implantação do Observatório do Mercado de Trabalho no município de Diadema, além da realização de diagnósticos sobre os setores de autopeças e cosméticos.

No ano de 2006 foi realizado, também a partir de convênio entre a Prefeitura do Município de Diadema e o DIEESE, um diagnóstico sobre a cadeia produtiva do segmento automobilístico no município. Esta pesquisa possibilitou a construção de um “retrato” do estado atual do setor no município, gerando um perfil do trabalhador e das empresas, analisando demandas e necessidades dos atores sociais envolvidos (trabalhadores e empresários) e articulando formas de interação de discussão de pontos entre os atores, através de oficinas. O objetivo principal era buscar um direcionamento de como e onde o poder público, como articulador de políticas direcionadas ao setor, deveria atuar, visando principalmente ao desenvolvimento e crescimento da cadeia.

Nesta segunda etapa do projeto, executada em 2008, busca-se avançar no trabalho já realizado identificando políticas que podem ser implementadas pelo poder público visando o desenvolvimento do setor. Dessa forma, este relatório apresenta um levantamento de agências de fomento e desenvolvimento local para subsidiar o debate sobre as possibilidades de implementação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e/ou Pólos produtivos.

---

<sup>1</sup> O primeiro produto entregue refere-se ao Plano de Trabalho do Observatório e o segundo ao Relatório de Fontes e Variáveis.

## INTRODUÇÃO

As transformações produtivas e econômicas e o ressurgimento das questões regionais derivadas da globalização estão rompendo com a dicotomia *Estado* e *Mercado*, definindo um novo padrão de política de desenvolvimento de cunho horizontal, descentralizadas (em relação ao governo central), *concertadas* entre os atores sociais envolvidos, com seletividade espacial e delimitação territorial de sua abrangência, em substituição a políticas centralizadas por parte do governo central e por isso mesmo verticais (pois são “de cima para baixo”), de cunho generalista e setoriais e sem uma visão ampla das articulações produtivas. O conceito de “gestão do desenvolvimento”, aparece como alternativa a políticas tradicionais, planejadas e baseadas na teoria dos pólos de desenvolvimento (setores-chave). E para que se solidifique como alternativa à reconfiguração das questões regionais, aparece como necessidade instituições que façam a mediação entre governos locais e os demais atores sociais envolvidos, instituições essas denominadas Agências de Desenvolvimento (AD).

As *Agências de Desenvolvimento* (AD) se relacionam fortemente com a necessidade de criação de modelos endógenos de crescimento regional. As crescentes transformações produtivas (com o surgimento da produção horizontal e conseqüente aumento da dispersão geográficas da produção) e econômicas, acompanhadas pelo aumento de competitividade, demandaram novas formas de interação entre os agentes econômicos, ou seja, entre empresas, trabalhadores, poder público e instituições de pesquisa e de financiamento, que deveriam ser mais ágeis (em relação ao poder decisório), cooperativas entre seus agentes e que resultassem numa melhor eficácia das políticas públicas frente a um contexto de necessidade de otimização de recursos. Com isso, a emergência das Agências de Desenvolvimento (ADs) serviram como *locus* de articulação entre os agentes num dado espaço territorial (país, estados ou municípios). No mundo, experiências neste sentido podem ser verificadas na Europa, em especial na Itália e Espanha, e na Ásia, a partir da década de 1950.

No Brasil, as experiências em relação as ADs, se analisados pela ótica tradicional (ou seja, políticas implementadas de *cima para baixo*, verticalizadas) são presentes principalmente nos órgãos de planejamento regional como a SUDENE e SUDAM, ou em bancos de fomento, como o BNB, BASA, etc. Este modo de articulação de políticas regionais começou a perder força durante a década de 1980,

onde ocorreu um novo desenho institucional dos estados e municípios, com novas atribuições e fontes de receitas (que culminaram com a constituição de 1988), sendo porém determinante o novo contexto econômico, produtivo e social decorrente do processo de globalização da década de 1990.

Se por um lado os governos subnacionais (estados e municípios) se inseriram num novo contexto onde suas atribuições sofreram mudanças, por outro lado, a competitividade regional se tornou fundamental dentro dos novos paradigmas produtivos, onde a mobilidade geográfica da produção, a horizontalidade, e a difusão de novos processos tecnológicos devem ter como contrapartida uma maior efetividade das políticas de desenvolvimento local, sintetizadas agora em relação à infra-estrutura, qualificação da mão-de-obra, financiamentos e principalmente na criação de um ambiente propício à inovação, visando maior competitividade e crescimento da renda e emprego.

Com isso, no caso brasileiro, o surgimento das ADs e outros espaços decisórios, ainda que atualmente restrito, foi fundamental para dar maior dinamismo decisório e de articulação entre os agentes envolvidos localmente, como forma de gerar maior competitividade sistêmica local e sustentabilidade econômica, “fugindo” das formas inicialmente utilizadas na atração, por parte dos governos subnacionais, de investimentos produtivos, em especial aqueles relacionados a incentivos fiscais. A competição econômica, além de ocorrer entre países, passou a acontecer também entre os governos subnacionais de um mesmo país, sendo portanto fundamental a existência de um local onde as decisões fossem realizadas a nível local, com maior agilidade e dentro de um ambiente de *concertação*, pois só desta forma as políticas públicas teriam uma maior efetividade e com isso, maior sustentabilidade.

Portanto, o surgimento das políticas de desenvolvimento regional e/ou local com um padrão *descentralizado* seria uma resposta as crescentes transformações econômicas e produtivas, já que a mudança do *locus* da competição econômica teve necessariamente de ser acompanhado pela mudança do método tradicional por um que fosse mais ágil e que tivesse melhor visão sobre as especificidades regionais. Para isso, como forma de articulação entre os atores sociais envolvidos e de execução de projetos no tema, a emergência das ADs e outros espaços locais serviu como forma de otimizar a aplicação de políticas públicas.

## **I - Políticas de desenvolvimento local e o papel das Agências de desenvolvimento (AD)**

Desenvolvimento local é a constituição de um ambiente produtivo inovador, na qual se desenvolvem e se institucionalizam formas de cooperação e integração das cadeias produtivas e das redes econômicas e sociais locais.

Os objetivos básicos das políticas de desenvolvimento local, dentro da re-emergência da questão local/regional, são basicamente a geração de emprego e renda, o aumento da competitividade sistêmica, e a *endogeuinização* do processo de sustentabilidade econômica local, através da transformação do sistema produtivo local, com incremento de sua produtividade e eficiência, o fomento da diversificação produtiva, aumento do valor agregado das atividades econômicas locais, maior qualificação de trabalhadores e empregadores e com maior participação da sociedade civil nos processos decisórios (estes mais ágeis e precisos ao nível local, em especial em aspectos relacionados a sustentabilidade ambiental desse desenvolvimento). A constituição de redes de desenvolvimento econômico local deve perpassar pela existência de redes econômicas, com formas de integração horizontal e vertical de cadeias produtivas e parcerias entre atores sociais (trabalhadores e empresas) e o poder público, visando uma institucionalização desta ambivalência produtiva.

A Teoria do Desenvolvimento Endógeno, segundo FERREIRA (2005), privilegia o espaço local, com interação entre agentes econômicos, mas em um ambiente globalizado. No que se refere à teoria do desenvolvimento endógeno podemos identificar, segundo Barquero (2001),

*“... um sistema específico de produção capaz de assegurar aos empresários locais o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade que lhes garantem competitividade; uma outra sociocultural, na qual os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações, que incorpora valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e uma terceira, que é política e se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento sustentável.” (p. 42).*

Portanto, o desenvolvimento endógeno pode ser considerado como um processo de mudança estrutural e de crescimento econômico liderado pela comunidade local, uma vez que esta utiliza seu potencial para melhorar sua qualidade de vida. Segundo BRANDÃO (2003), a literatura sobre desenvolvimento local endógeno “*sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependendo apenas da força de vontade dos agentes empreendedores que mobilizariam as potências endógenas de qualquer localidade*”.

O desenvolvimento local expressa uma estratégia territorial diante do impacto da fragmentação econômica, produtiva e sócio-espacial geradas pelas novas redes e fluxos econômicos, que surgiram nesta transição para um regime de acumulação e regulação flexível. Existe um contraponto com as políticas tradicionais mais centradas em setores de ponta, já que a mudança para o foco local engloba as especificidades territoriais que por sua vez demandam intervenções já alinhadas a este novo contexto.

Para FILHO (1996), o estado central, quando atua de forma “tradicional” (impondo políticas regionais), tem dado mostras de incapacidade de dar uma resposta à altura nesse novo paradigma (de flexibilidade “espacial” da produção), sendo que as políticas de desenvolvimento regional/local, por captarem mais as especificidades de cada localidade, poderiam ser uma resposta mais adequada. Porém, segundo o mesmo autor, essas mudanças nos padrões de produção trazem consigo uma diminuição da vida útil das plantas, aumentando custos. E por isso exigem soluções de longo prazo, sendo que o poder público é o único que pode fornecer uma visão a frente das empresas, que por sua vez só pensam no lucro de curto prazo. Ou seja, essas mudanças exigem um novo padrão de relação entre o poder público e os outros agentes econômicos, já que é necessário haver compatibilização entre os interesses de longo prazo com os de curto prazo.

Saliente-se as opiniões de BONELLI & BRITO (1996), que apontam a necessidade de as políticas regionais/locais de desenvolvimento focarem a estruturação dos sistemas produtivos locais, por meio da melhora do ambiente regional através do desenvolvimento de infra-estrutura propícia aos negócios.

Para ALBUQUERQUE (1997), o desenvolvimento local depende da capacidade de integrar o aproveitamento sustentável dos recursos disponíveis e potenciais para a mobilização em torno da necessidade e os problemas da população local. E para que

haja este desenvolvimento, é necessária uma série de elementos de infra-estrutura básica:

- Econômica e técnica: transportes, telecomunicações, abastecimento de água e energia, saneamento, áreas físicas disponíveis e edifícios, ruas, portos, aeroportos, terminais de carga, além da produção e difusão de informações sócio-econômicas.
- Sociais: educação, capacitação, pesquisa, serviços de apoio a produção, saúde, serviços coletivos (justiça, segurança, etc.), cultura, esportes, turismo e serviços sociais;
- Ambientais: coleta de lixo, reciclagem, tratamento de água e esgoto, políticas de preservação do meio ambiente.

Dentro deste contexto, a principal justificativa da existência de uma Agência de Desenvolvimento (AD) regional/local (ou algum outro espaço de agregação de atores sociais) é a possibilidade de se configurar como uma instituição intermediária entre todos os atores sociais, buscando soluções *concertadas* e tendo como objetivo final o aumento de renda e emprego e a criação de um ambiente onde haja estímulo à inovação e ao aumento de competitividade, gerando condições que possibilitem uma sustentabilidade econômica (endogenia do processo de desenvolvimento). Essa discussão ganhou força no Brasil, conforme já visto anteriormente, devido ao processo de transformações econômicas e produtivas decorrentes da globalização.

Segundo MACEDO (1999):

*“... a globalização dos mercados, a difusão de novos padrões tecnológicos, os processos de reestruturação produtiva, a flexibilização dos processos de produção e de trabalho e a re-emergência das questões regionais – dentre outros fatores característicos das transformações sociais, econômicas e políticas que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo – estão rompendo com a tradicional dicotomia Estado versus mercado (...) assim, o tradicional padrão centralizado de formular e operar políticas públicas – marcado pela verticalidade na relação Estado-Sociedade, pela generalidade espacial e pela segmentação setorial – está dando lugar a um padrão descentralizado, caracterizado pela horizontalidade dessa relação, pela interação dos agentes/atores sociais envolvidos (policy networks) e pela seletividade espacial, integração e territorialidade das políticas públicas.”*

A descentralização de políticas públicas, com isso, teria eficácia maior do que políticas tradicionais “de cima para baixo”, ou seja verticalizadas segundo determinações de um governo central, neste novo paradigma. Pode-se também afirmar que as políticas locais buscariam superar as chamadas “falhas de mercado”, que, diante de um diagnóstico local mais acurado, são mais eficazes que as políticas centralizadas, dado que o conhecimento das especificidades regionais permite um desenho de intervenção mais eficiente e articulado.

Para BONELLI & BRITO (1996), as AD’s seriam a melhor forma de implementação de políticas de desenvolvimento regional, visando a superação de problemas estruturais via integração horizontal e políticas descentralizadas, pois segundo ALBUQUERQUE (1996), existem diferenças consideráveis entre estas e as políticas centralizadas, conforme o quadro 1 a seguir:

**Quadro 1 – Principais características dos padrões de formulação e operacionalização de políticas públicas**

<b>Políticas Descentralizadas</b>	<b>Políticas Centralizadas</b>
<b>Horizontalidade:</b> políticas concertadas entre os distintos agentes/atores sociais e orientadas ou articuladas estrategicamente de forma a criar oportunidades para empreendimentos inovadores	<b>Verticalidade:</b> políticas ditadas "de cima para baixo"
<b>Seletividade:</b> políticas desenhadas segundo os diferentes perfis produtivos de cada segmento, região ou território	<b>Generalidade:</b> políticas supostamente válidas para qualquer região ou espaço geográfico
<b>Territorialidade:</b> políticas que tomam como referência a economia nacional, regional ou local como um conjunto econômico, social e político com especificidades espacialmente localizadas	<b>Funcional/Setorial:</b> políticas que têm, em geral, uma perspectiva setorial ou funcional: políticas agrícolas, industriais, do trigo, da soja, do álcool, da pequena e média empresa, etc.

Fonte: Elaboração própria a partir de Albuquerque, F. (1997): *Metodologia para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile, ILPES.

Conforme pode se observar no quadro extraído de ALBUQUERQUE (1997), as políticas descentralizadas presumem a atuação segundo critérios horizontais (sem hierarquia de poder), através de políticas *concertadas*, articuladas, entre os atores sociais, levando em conta as especificidades econômicas e produtivas de cada local. Por outro lado, as políticas centralizadas ou tradicionais, geralmente são políticas formuladas de forma mais generalista, com a preponderância dos interesses do governo

central e de corte setorial, ou seja, sem observação da análise das atividades como sistemas econômicos e produtivos integrados.

A separação de políticas de desenvolvimento local com o conceito de criação de *clusters*<sup>2</sup> é muito bem definida por CASSAROTTO (2004) já que, enquanto os *clusters* são focados no conceito de melhora de competitividade em uma determinada cadeia econômica, a idéia de desenvolvimento local tem uma abordagem mais ampla, focando não somente uma determinada cadeia ou integração de empresas delimitadas, mas sim a integração da economia e dos seus atores como um todo. Além disso, segundo mesmo autor, estas políticas possibilitariam a mudança do comportamento das empresas numa direção mais cooperativa, atuando em nichos de mercado onde a iniciativa privada não atua e equilibrando medidas de desenvolvimento e o seu real potencial endógeno.

A geração de sinergias positivas através de ADs, no âmbito das políticas regionais/locais de desenvolvimento (estas nos moldes “modernos”) ocorre com a estruturação dos sistemas produtivos locais e/ou regionais, através da substituição de incentivos fiscais/financeiros (estes atuando na parte de custos das empresas) pela melhora do ambiente local, com o desenvolvimento de infra-estrutura tanto física como aquela destinada aos negócios (técnica, de qualificação profissional e de consultoria), marketing e de estímulo às exportações, visando melhora da competitividade e na geração de emprego e renda. Segundo MACEDO (1999) e ALBUQUERQUE (1996), seria uma substituição das políticas tradicionais pelo que ambos qualificam como *Gestão do Desenvolvimento*.

---

2 Aglomerado de empresas delimitados geograficamente que apresentam complementariedades em seu processo produtivo. Cadeia de relações entre empresas, fornecedores de insumos, clientes e instituições que possuem, além da localização, interesses em compartilhar as vantagens da proximidade geográfica.

**Quadro 2 - Principais características de políticas de planejamento tradicional e da *Gestão do Conhecimento***

	Planejamento Tradicional	Gestão do Desenvolvimento
Objetivos	Desenvolvimento Polarizado (visão funcional/setorial)	Desenvolvimento difuso/integrado (visão territorial)
Mecanismos	Crescimento quantitativo; Grandes projetos/enclaves	Crescimento visando a diversificação, a complementariedade e à flexibilidade da estrutura produtiva; numerosos projetos; criação de um entorno inovador
Organização	Planejamento operacional; Administração Centralizada	Gestão estratégica; Administração descentralizada/local; <i>Policy Networks</i>
Agentes	Estado Central; Grandes Empresas	Estado Central e administração pública locais; Grandes, médias e pequenas empresas; Agentes/Atores sociais locais; Organizações não-governamentais; Entidades supranacionais de integração econômica; institutos de pesquisa e universidades

Fonte: Elaboração própria a partir de Albuquerque, F. (1997): *Metodologia para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile, ILPES.

De acordo com o quadro 2, podemos observar que enquanto a Gestão do conhecimento privilegia a articulação produtiva, interação entre os atores sociais e a tomada de decisões a nível local, buscando a maior eficácia possível das políticas de desenvolvimento regional, com a melhora do ambiente regional e/ou local, já que os processos centrados em políticas tradicionais de planejamento possuem uma centralidade incompatível com a agilidade demandada no que concerne á tomada de decisões. Também importante destacar que, como a gestão do conhecimento exige uma maior participação de todos, a possibilidade de se estruturar políticas de desenvolvimento regional integradas setorialmente possibilita a participação ativa de pequenas e médias empresas, o que não acontece nos moldes tradicionais, da mesma forma que representantes dos trabalhadores e a sociedade civil em geral.

Segundo DOWBOR (2006), a não eficácia das políticas públicas incorre numa subutilização dos recursos (financeiros, físicos, de pessoal, etc), o que acaba provocando uma diminuição da eficácia de uma política de desenvolvimento e da produtividade sistêmica. E que a sinergia local necessária para a implementação de uma agência de fomento (uma organização local) deve ser pensada focando esta como um órgão de articulação necessário para implementação das políticas de desenvolvimento

local, já que a institucionalidade de uma AD é o que vai permitir sinergia entre os atores sociais, necessário para uma melhor eficácia da política.

Portanto, uma Agência de Desenvolvimento (AD) seria uma resposta a necessidade de um órgão que responda as demandas locais voltadas ao desenvolvimento, de acordo com o paradigma atual de políticas descentralizadas, de forma mais ágil, assim como aquela que possui institucionalidade suficiente para gerar sinergias positivas entre os atores sociais, o que melhora a eficácia das políticas por estimular a cooperação e a complementariedade, e não a competição.

Uma AD, apesar de geralmente criadas pelo setor público, não necessariamente estão sob o controle deste. Na verdade, ela deve atuar de forma a ser uma instituição mediadora entre o poder público e os atores sociais, buscando soluções concertadas e coordenadas entre todos. Para isso, as AD devem possuir necessariamente instrumentos próprios de estímulo ao desenvolvimento, além da necessidade de articulação com outros elementos, como universidades e centros de pesquisa, além de governos estaduais, o federal, instituições financeiras, multilaterais, entre outros, com isso potencializando ao máximo a sua eficácia.

Para ALBUQUERQUE (1997)<sup>3</sup>, a maioria das experiências concretas de ADs seguem certas linhas de atuação<sup>4</sup>, oferecendo os seguintes serviços aos atores sociais envolvidos:

- a-) **Informação:** produção e difusão de dados locais e nacionais de interesse coletivo, serviços/rede de informações (preços, oportunidades de mercado internos e externos, tecnologias de produção e processos, políticas setoriais, entre outros), além de publicações de interesse, etc.;
- b-) **Capacitação:** divulgação de serviços de capacitação; cursos e bolsas de especialização (promoção de exportações, gestão empresarial, gestão de qualidade de produtos, etc.); cursos de reciclagem, entre outros;
- c-) **Inovação Tecnológica:** assessoria tecnológica, ensaios, análises de laboratórios e controle de qualidade sobre matérias-primas, produtos acabados e processos produtivos; qualidade e produtividade; normatização, certificação e homologação; assessoria e gestão de processos de transferência de tecnologia;

---

<sup>3</sup> Extraído de ALBUQUERQUE, F. *El Proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile, 1997, pag. 14 e de RED IMPIVA. *Innovación industrial, dos palabras que nos indican el rumbo que han de seguir nuestras empresas*. S.n.t, folder.

<sup>4</sup> Não necessariamente as AD's devem possuir todas as linhas de atuação descritas, mesmo porque isto irá variar conforme desenho institucional de cada agência, assim como a configuração entre os principais atores sociais envolvidos (poder público, trabalhadores e empresários).

bolsa de oportunidades tecnológicas; apoio a projetos de P&D; desenvolvimento de canais de cooperação com instituições nacionais e internacionais, etc.;

d-) **Serviços de design e marketing:** serviços de informação e de assessoria específicos; articulação de campanhas promocionais; centros de desenho;

e-) **Internacionalização dos negócios:** informações sobre mercados externos, assessoria em acordos de cooperação técnica, comercial e financeira; assessoria a questões de direito comercial e negócios internacionais; formulação de estratégias mercadológicas; promoção comercial, através de feiras, missões, rodadas de negócios, mostra e exposições;

f-) **Desenvolvimento de novas atividades produtivas:** definição de estratégia e apoio à diversificação da estrutura produtiva local;

g-) **Serviços de gestão empresarial e financeira:** articulação de fontes de financiamento; assessoria para definição de estratégias financeiras e comerciais, etc.;

h-) **Qualificação e elevação de escolaridade da mão-de-obra:** buscar programas e financiamentos voltados para qualificação do trabalhador.

Uma AD é antes de mais nada uma instituição “pivô”, atuando de forma a articular e integrar os atores sociais (poder público, trabalhadores e empresas) em torno de objetivos estratégicos, onde a *concertação* e uniformização dos objetivos irá depender diretamente de sua institucionalidade, assim como o grau de articulação interno e externos dos atores. Estes, através de instituições “âncoras”, mais organizadas, como sindicatos e entidades empresariais, além do poder público, irão ser os elementos estruturais da AD.

Para MACEDO (1999), a natureza das AD's, “..*enquanto formas institucionais de organização de processos inovadores de formulação e operacionalização de políticas públicas, tem como base teórica o conceito de entorno inovador e a noção de policy networks.*”<sup>5</sup>

O conceito de entorno inovador é derivado de que o desenvolvimento ocorre em áreas geográficas devido a um conjunto de interações entre os fatores econômicos, sociais e políticos dentro destas mesmas áreas. As fontes de criação de valor agregado assim como de desenvolvimento econômico-social seriam os efeitos sinérgicos internos

---

<sup>5</sup> MACEDO, M. M., op. cit, pág. 53.

entre os citados fatores, além das economias externas (incluídas a de proximidade) que num movimento conjunto melhorariam a competitividade através de um ambiente inovador, este derivado da integração entre atores sociais, parcerias público-privadas (em infra-estrutura e serviços, por exemplo), articulação entre atores sociais e centros de pesquisa e universidades, disseminação da informação, entre outros.

Em relação ao conceito de *policy networks*, esta se origina do cruzamento entre a análise sócio-econômica de determinado local, assim como as suas relações internas, aliada ao estudo da formulação de políticas públicas. Aqui, os participantes estariam ligados entre si horizontalmente, e não verticalmente, ou seja, sem a existência de uma hierarquia no processo decisório. Com isso, *policy networks* se refere a formulação e implementação de políticas públicas, ancorando-se em linhas de atuação focadas em objetivos determinados, sendo composta de agentes corporativos e organizados em um conjunto de relações. Existe a necessidade de ações coletivas coordenadas, assim como seus instrumentos disponíveis.

Portanto, uma AD seria um formato institucional para execução de *policy networks* tendo como objetivo principal a busca por um entorno local inovador, que iria resultar num desenvolvimento local sustentável e com crescimento do emprego e renda. Uma AD deve atuar no auxílio a uma definição de estratégia, na mobilização dos atores sociais, na captação e/ou atração de fundos financeiros (setoriais ou de fomento) e no fornecimento de infra-estrutura física e técnica, já que a mesma deve estar em sintonia com os atores locais, buscando a complementariedade e sinergias entre ações de deveres dos atores.

Deve ser salientado que as grandes questões que envolvem o desenvolvimento local e o papel das AD's seriam a superação de dois aparentes conflitos: um localizado no dilema entre competitividade e cooperação, onde a intervenção das AD's pode fazer convergir para o último, e a sustentabilidade institucional e o setor empresarial, onde as empresas possuem papel fundamental enquanto atores sociais, mas caso não tenham convergido para um comportamento mais cooperativo, podem colocar em risco a institucionalidade da AD enquanto moderador e articulador das políticas de desenvolvimento local entre todos envolvidos.

O poder público teria o papel inicial de gerar impulsos em torno da AD, além de coordenar e direcionar, com uma política estrutural ativa, antecipatória e baseada no diálogo, estimulando a participação dos atores sociais de forma a desenvolver a vantagem competitiva.

BORZEL (1998) afirma que *policy networks* são úteis como forma de superação das chamadas “falhas de mercado”, derivado das limitações de alcance de políticas centralizadas, tendo as AD’s papel importante neste sentido.

KENIS (1991) aponta que o papel da AD é ser uma organização estável que promova o interesse coletivo através da negociação de interesses comuns, por ser um arranjo mais estável que aquele derivado do mercado, além do fato de possuir instrumentos normativos que podem impedir um comportamento contraproducente por parte do atores sociais, podendo gerar confiança, socialização das informações e respeito mútuo.

Segundo MACEDO (1999), as AD`s permitem que se criem redes de integração entre os atores sociais, possibilitando a geração de consensos e melhorando a eficácia da política.

Mas para a efetividade das políticas de uma AD, são necessários alguns elementos, que são:

- **Necessidade de um planejamento estratégico:** estipular objetivos e como alcança-los, com base nos recursos disponíveis e potenciais, é fundamental, já que assim poderá ser feita uma avaliação de prioridades e desta forma como os atores sociais irão se articular, assim como qual será o papel de cada um;
- **Formação de um conselho gestor, realização de consultorias e formação de um “funding”:** agência de desenvolvimento é a articuladora da realização dos objetivos segundo o plano estratégico. A formação de um conselho seria a forma de gerir o andamento dos projetos, baseados em consultorias técnicas e financiados com a formação de um fundo;
- **Envolvimento/Mobilização de todos os atores sociais:** através de um plano de comunicação, com a realização de sensibilizações, além de encontros para discussão, aprovação ou rejeição, prestação de contas, entre outros;
- **Identificação de entidades/organizações âncoras, assim como parceiras:** seriam sindicatos, entidades patronais, entre outros. Parceiras seriam institutos de pesquisa, universidades, faculdades, etc.

Em uma AD de caráter municipal é fundamental a existência de uma unidade institucional amparada em uma governabilidade que envolve uma capacidade de ação sobre a sociedade local, para que haja cooperação de todos os atores sociais, pois

somente desta forma poderá haver uma potencialização e uma integração dos circuitos econômicos locais.

## **II - Contextualização das ADs e políticas de desenvolvimento: algumas experiências internacionais**

### **II.1 – Política de desenvolvimento regional na Europa**

Desde a década de 1970, as economias européias, em sua maioria absoluta, têm sofrido os efeitos negativos derivados da instabilidade da economia mundial, tendo como conseqüências diretas a perda de competitividade, desemprego, turbulências de ordem macroeconômica e social, mesmo com os esforços mais recentes de integração continental. Deste modo, as intervenções de modo tradicional (“de cima para baixo”) dos estados nacionais em seus respectivos países foram questionadas, propiciando o surgimento de novas formas de políticas econômicas e de instrumentos disponíveis para sua execução.

Com isso, a emergência de novas formas de intervenção passa a dar destaque para a mobilização dos potenciais econômicos regionais, com destaque para os processos de inovação e a sua difusão, aumento das políticas regionais em detrimento das centrais, parcerias público-privadas, medidas em favor aos serviços de apoio á produção e maior relevância das pequenas e médias empresas, estas mais flexíveis perante as crescentes mudanças nos processos produtivos.

O aumento da importância das pequenas e médias empresas aconteceu na Europa no período final da década de 1970, já que estas assimilaram mais rapidamente o uso da microeletrônica nos processos produtivos, que por sua vez se tornaram mais flexíveis. Conjuntamente, essas mesmas empresas iniciaram um esquema de cooperação do tipo “horizontal”, ou seja, sem hierarquia definida, dentro de suas respectivas regiões, o que acabou por originar os modelos de industrialização descentralizada, que foram difundidas na Itália e Espanha, dentre alguns outros países.

Com a unificação da Europa, houve um duplo impacto: se por um lado integrou estas economias regionais ao crescimento da região como um todo, por outro fez retornar a possibilidade de tendências concentradoras do desenvolvimento econômico, favorecendo as regiões centrais em detrimento das de menor peso econômico. Para combater este efeito negativo, as políticas de desenvolvimento regional na Europa, após

a unificação, se voltam para a necessidade de combinar integração com o desenvolvimento regional, tendo em vista as especificidades locais.

Por parte da União Européia, as políticas têm atuado no sentido de diminuição das desigualdades sociais entre os seus membros, para isso se utilizando de políticas estruturais, financiados por fundos especialmente destinados a este objetivo (que depois de uma reforma em seu modo de funcionamento em 1989 reintroduziu a discussão local). Estas políticas estruturais se norteiam pelo apoio ao desenvolvimento de seus membros menos desenvolvidos, em especial aqueles afetados pelo declínio industrial na União Européia, o combate ao desemprego de longa duração e de jovens e a modernização agrícola. Desta forma, percebe-se que as empresas deram lugar as especificidades locais sendo que, por outro lado, o foco na reestruturação produtiva ao invés de subsídios colocou em destaque a integração dos sistemas econômicos como forma de aumento de competitividade.

Segundo BRITO&BONELLI (1996):

*“Na década passada, tanto o número quanto a forma dos incentivos regionais utilizados pelos Estados-Membros se tornaram mais limitados. A diversidade de incentivos, comum na maioria dos países da Comunidade durante os anos 70, vem desaparecendo (particularmente, as concessões fiscais e os subsídios relacionados a juros). No início dos anos 80, prevaleciam os incentivos administrados automaticamente; no fim da década, somente na Itália ainda permaneciam como a base dos incentivos regionais. Nos outros países, a maioria dos auxílios tem atualmente um significativo componente discricionário. Outra tendência administrativa tem sido o desenvolvimento de uma abordagem mais descentralizada em muitos Estados-Membros, particularmente em suporte para projetos e firmas menores.*

*Atualmente, as condições de elegibilidade para os incentivos regionais envolvem seletividade e discricionariade muito maiores, como forma de elevar a relação custo-benefício da assistência. Em alguns países, a colaboração tem sido limitada aos setores nos quais é considerada eficiente, com a exclusão dos que apresentam capacidade excedente. Em outros, como Bélgica e Portugal, as condições de elegibilidade estão relacionadas às características industriais dos projetos. A ênfase na promoção do ambiente empresarial se reflete na extensão das atividades escolhidas, as quais incluem serviços de alta tecnologia, inovação e consultoria. Os incentivos têm-se também concentrado crescentemente em pequenas e novas empresas e projetos, em oposição às já*

*existentes, especialmente na Alemanha, Irlanda e Holanda. Nesses países, o início de novos projetos sempre dá direito a ajudas mais generosas do que aos projetos de reorganização, que quase não recebem assistência. Vê-se, assim, que a Política de Desenvolvimento Regional européia é fortemente voltada para a pequena e a média empresa.”*

Como forma de articulação destas questões relativas ao desenvolvimento regional, em alguns países se desenvolveram ADs, executoras e mediadoras, como forma de articulação entre público-privado.

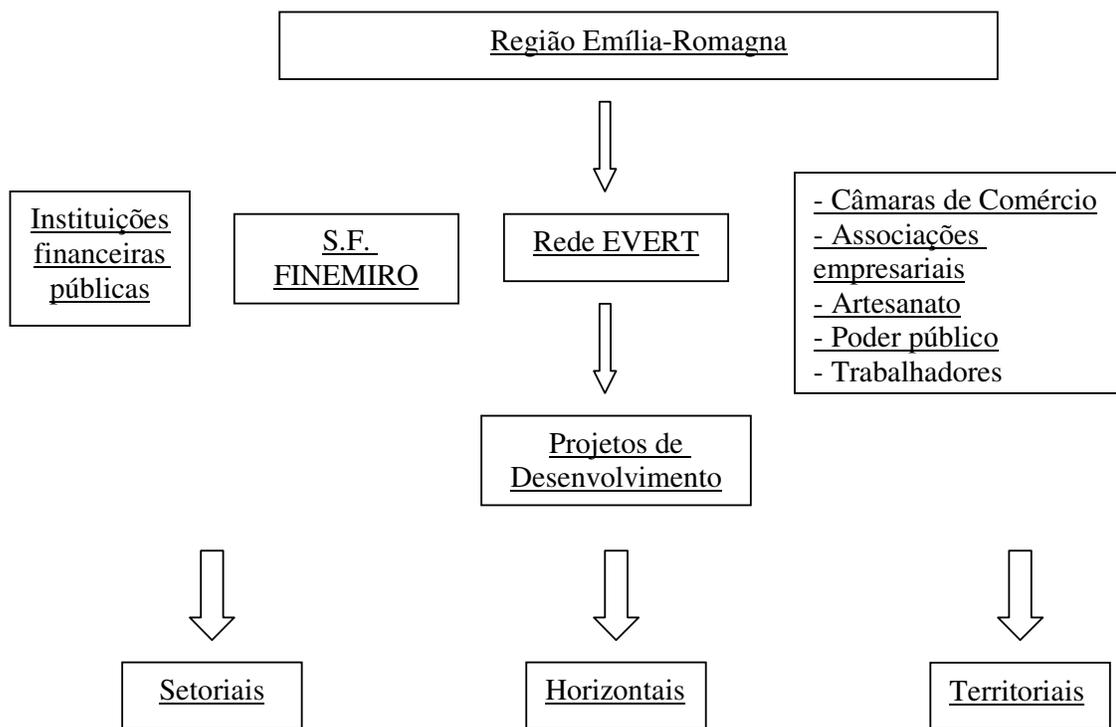
### II.1.1 – Experiências Italianas

Na Itália, existem dois modelos que podem ser considerados “clássicos” em políticas de desenvolvimento regional ancoradas em ADs: a Rede EVERT e a Rede CETESC. Como experiência mais recente, existe a Agenzia Sviluppo Nord Milano.

A Rede EVERT (*Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio*), localizada na região conhecida por Emília-Romagna, tinha como objetivo básico a realização de todas as atividades orientadas ao desenvolvimento econômico e industrial da região, de forma a criar uma integração produtiva local. Esta região apresentava uma considerável especialização setorial local, além do peso e da influência política dos fabricantes de artesanato.

Sua criação ocorreu através de uma iniciativa do governo local, mas seus recursos também tinham como procedência outras localidades, o que indicava que a EVERT já havia inicialmente conseguido se articular externamente para financiar suas atividades.

A Rede EVERT tem como característica uma atuação mais intervencionista, centrado em projetos de desenvolvimento (setoriais, horizontais de territoriais), voltados especificamente para pequenas e médias empresas. A EVERT, neste caso, atuava como “pivô”, como uma agência de desenvolvimento, integrando a estes projetos de desenvolvimento centros de serviços às empresas, sociedades gestoras de áreas industriais, entre outros agentes econômicos, conforme pode ser observado na figura 1 a seguir:

**FIGURA 1 – Emília-Romagna: Rede EVERT**

Fonte: adaptado de MACEDO (1999)

Como projeto de desenvolvimento setorial, no caso da rede EVERT existe os ligados a tecnologia (ASTER), infra-estrutura (CEMOTER), Cerâmica (CENTRO CERÂMICO), Calçados (CERCAL), Metais (CEMET), Têxtil (CIMET) e Construção (QUASCO), todos ligados a um centro de serviços, que atende a todos.

Nos projetos horizontais, existem aqueles relacionados a qualificação artesanal, os de poupança de energia, promoção de mercados, crédito e formação de quadros, sendo estes projetos realizados com a colaboração de várias entidades patronais, as cooperativas, e as sociedades gestoras de áreas industriais.

Já nos projetos territoriais, estas ações se dividem em estudos territoriais e relacionados a áreas industriais equipadas. Esta última levando em conta as cidades de Piacenza, Parma, Região Emília, Bologna, Ferrara e Forli, onde em todas existe forte presença de comunidades e províncias.

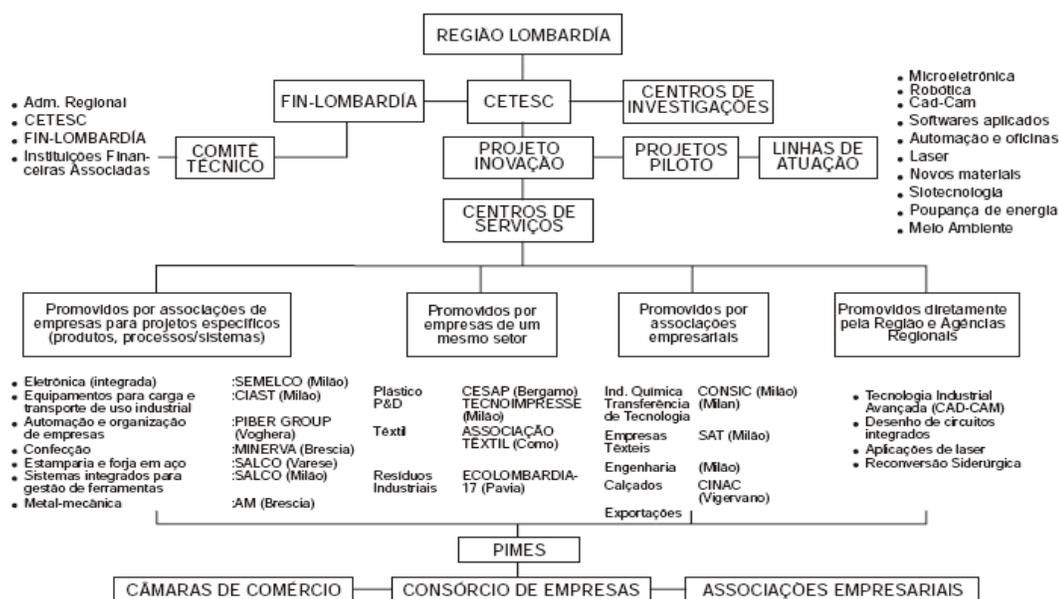
Portanto, apesar de seu caráter diversificado, a rede EVERT estrutura suas políticas de desenvolvimento através de parcerias com instituições financeiras públicas, a FINEMIRO e com discussões realizadas entre empresas, artesãos, comércio e trabalhadores e poder público, sendo ela portanto, responsável por articular

financeiramente, assim como politicamente, os vários projetos de desenvolvimento econômico, que são executados conjuntamente com os envolvidos.

O outro exemplo italiano é a Rede CETESC (Centro di Assistenza Tecnológica alle Piccole e Medie Imprese), que se localiza na região da Lombardia e foi implementada em 1983. Como característica básica, esta rede tem um caráter menos intervencionista, sendo que boa parte das iniciativas são das empresas.

Como eixo de atuação, ele se propõe a articular a região no “Projeto Inovação”, que seria a modernização da estrutura industrial da região conjuntamente com o estímulo aos setores tradicionais. A rede CETESC, neste caso, teria o papel de realizar uma ampla coordenação, também funcionando como “pivô” e tendo ao seu lado uma sociedade financeira e centros de pesquisa, além do elemento principal que são os Centros de Serviços às Empresas (multisetoriais, grupos de empresas de um mesmo setor, associações empresariais locais, etc.). A figura 2 seguir mostra o fluxograma da rede CETESC:

**FIGURA 2 - Lombardia: Rede CETESC**



Fonte: Extraído de MACEDO (1999), página 59.

A diferença entre os dois modelos italianos é que a rede CETESC tem um caráter menos intervencionista que a rede EVERT; além disso, este último não é centrado em somente um projeto (“Projeto Inovação”), como é o caso da política de desenvolvimento regional da Lombardia, mas sim três níveis horizontais de política, que englobam o espaço econômico como um todo. Além disso, a rede EVERT conta com

várias formas de financiamento público, ao contrário da CETESC, que em sua dotação inicial de capital, possuía boa parte de recursos privados. Em comum entre as duas, o fato de que as chamadas redes atuam como AD`s, já que atuam centralizando todas as medidas para a implantação das respectivas políticas, mesmo que em sua articulação interna, a rede EVERT se aproxima mais com o conceito de política de desenvolvimento local (onde a presente discussão de AD se enquadra), enquanto que a CETESC, apesar de não existir um setor privilegiado (o que teoricamente o afasta do conceito de *cluster*), foca o aumento da competitividade por meio da inovação, fruto da predomínio da iniciativa privada.

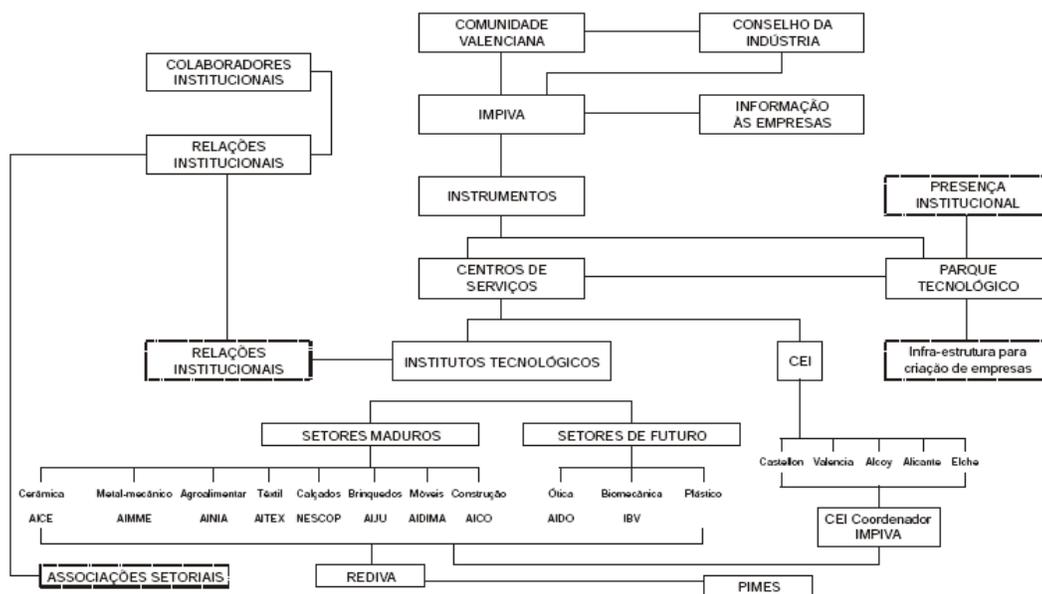
Outra experiência importante no país é a acontecida ao nordeste de Milão, mais recente, com uma AD. A *Agenzia Sviluppo Nord Milano* (ASNMI) foi uma AD de Sesto San Giovanni (cidade da região metropolitana da Milão), que apresentou crescente desemprego e queda na qualidade de vida devido à saída de empresas a partir da década de 1980. Essa AD procurou estimular a construção entre o setor público e o setor privado, representações sindicais e lideranças políticas, e o seu objetivo principal era o foco no desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia. Nesta experiência, o conceito de *concertação* mais está mais presente, com a articulação realizada pela AD.

## II.1.2 – Rede IMPIVA

A rede IMPIVA (Instituto para la Mediana y Pequeña Industria Valenciana) foi fundada em 1984 na região de Valência, na Espanha, tendo como objetivo básico a integração de agentes públicos e privados via integração e coordenação horizontal e vertical. Por utilizar tanto a integração vertical como a horizontal, ela seria uma “mistura” entre os dois modelos italianos, intervencionista enquanto instituição mas com considerável peso do setor privado em sua atuação (hierarquizada).

Nesta rede existem dois elementos fundamentais para o seu funcionamento: os “Centros de Serviços às Empresas”, constituídos de Institutos Tecnológicos (estes voltados, como no caso CETESC, tanto para setores “maduros” como aqueles com perspectivas futuras) e os Centros de Empresas e Inovação (CEI), instituições de caráter regional que visa auxílio à promoção empresarial. O outro elementos são os Parques Tecnológicos, já que na região em especial existem várias universidades, além de uma boa rede de telecomunicação, entre outros aspectos, o que permite a integração a outros centros. A seguir, na figura 3, o fluxograma da rede IMPIVA:

**FIGURA 3 – Valência: Rede IMPIVA**



Fonte: Extraído de MACEDO (1999), página 59.

Interessante notar que, nos casos europeus apresentados, as pequenas e médias empresas têm papel preponderante nas redes, já que, como salientado anteriormente, são mais flexíveis às mudanças nos padrões produtivos, se adaptando mais facilmente as constantes mudanças produtivas. E que as redes, na verdade, se aproximam do conceito de AD atual, diferindo destas nas maneiras como ocorrem as interações entre os atores sociais e as políticas de desenvolvimento regional.

### II.1.3 – Algumas outras experiências no mundo

Na Ásia, em especial nos países que acabaram por se tornar os chamados “tigres”, além do Japão, adotaram modelos que se institucionalizaram enquanto Conselhos Deliberativos, sendo que neste instrumento eram delegados a responsabilidade entre a articulação público-privado e a comunicação. Porém, deve ser ressaltado que a análise desses países é válida muito mais enquanto análise entre os atores sociais do que políticas de desenvolvimento regional, já que essas articulações ocorriam a nível nacional.

Enquanto que no Japão estes Conselhos Deliberativos atuavam ou em políticas temáticas (finanças, comércio, etc.) ou setorialmente, na Coreia do Sul o foco era a

promoção das exportações. Na Malásia, as políticas de articulação entre setores públicos e privados, após 1991 (com a implementação da “Nova Política de Desenvolvimento”) e a instituição do Conselho Malasiano de Negócios, se desenvolveram em torno dos trabalhadores, empresários e Governo central, com a coordenação do Conselho à cargo do Primeiro Ministro.

Na Singapura, adotou-se o modelo de um conselho tripartite (trabalhadores, empresários e governo), através do Conselho Nacional de Salários, discutindo vários aspectos da relação trabalho-capital e dos negócios em si. E na Tailândia, foi constituído o Comitê Nacional Consultivo de Cooperação Público-Privada, mas este com a relação entre atores sociais restrita ao setor privado e o governo.

Para MACEDO (1999), estas instituições asiáticas possuem um caráter mais estatal-cooperativo do que pluralista ou social-cooperativa. Dito de outra forma, têm papel muito mais de articulação, mas sem que esta tenha necessariamente que envolver todos os atores sociais ou papel de execução de políticas, ficando portanto ainda presentes os modelos de “cima para baixo”, políticas tradicionais, verticais, hierarquizadas, executadas por um governo central sem a anuência dos envolvidos.

Já na América Latina, MACEDO (1999) ressalta as experiências chilenas como forma de implantação de políticas de desenvolvimento.

Uma, com foco em uma AD, foi o Programa de Apoio à Pequena e Média Empresa, de 1991. Foram definidos níveis de integração (três) entre os executores das ações e os financiadores, com a integração entre governos central e regionais, universidades, institutos de pesquisa, associações empresariais, trabalhadores, organizações não-governamentais e instituições financeiras, com a incorporação subsequente de consultorias para auxílio à execução e para assessoria creditícia e tecnológica. O objeto principal é o fortalecimento entre as instituições de apoio e fomento e as pequenas e médias empresas do país. Como AD, o programa chileno instituiu a Corporação de Fomento à Produção (Corfo), instituição que funcionaria como “pivô”.

Outro exemplo é a Fundação Chile, de 1976, uma parceria entre o governo local e a empresa de telecomunicações americana ITT, com o objetivo de atração de tecnologia de ponta para desenvolvimento no país, diminuindo o tempo de pesquisa, este processo na verdade uma “transferência de conteúdo tecnológico”. A fundação, neste caso, teve um papel de ser uma incubadora tecnológica, através da criação de empresas que adotavam essas novas tecnologias e algumas eram posteriormente

repassadas ao setor privado. As principais ações utilizadas pela Fundação Chile para a execução de suas políticas são missões e gestão tecnológicas, melhoras nos sistemas de gestão empresarial, controle de qualidade, desenvolvimento de marketing, centros de transferência de tecnologia e um fundo de financiamento de empresas inovadoras. Todas essas ações acabam por se privilegiar do Programa de Apoio a Pequena e Média Empresa, coordenada pela Corfo.

### **III – Políticas de Desenvolvimento Regional/Local no Brasil**

As políticas de desenvolvimento regional no país podem ser divididas entre as existentes até o final da década de 1980 e o período posterior. Mas a discussão sobre este tipo de atuação, com a existência de políticas nos moldes discutidos até aqui são bem restritas, localizadas em algumas experiências a partir da década de 1990.

Até o final da década de 1980, as políticas de desenvolvimento regional/local sempre estiveram presentes, porém, dentro da ótica tradicional, ou seja, políticas do governo central para determinadas áreas. Elas podem ser divididas em políticas de desenvolvimento regional específicas, até a década de 1960, e políticas de desenvolvimento regional integrada, até meados da década de 1980.

O primeiro tipo remonta a experiência brasileira com a criação das Superintendências, sendo as mais expressivas a SUDENE e a SUDAM. Tinham como eixos centrais a diminuição das diferenças intra-regionais, promoção da industrialização, dinamização da estrutura produtiva local e geração de emprego e renda. A condução das políticas, apesar de realizadas por instituições federais (as superintendências pertenciam ao governo central), tinha como característica o fato de serem descentralizadas e relativamente autônomas. Porém, estas instituições não poderiam ser consideradas AD justamente por terem como referência teórica o conceito de “pólos de desenvolvimento”, onde a intervenção estatal teria papel preponderante enquanto indutor de incentivos para consolidação e desenvolvimento de setores-chave, ou seja, não havia se estabelecido uma relação entre atores sociais e governo e o desenvolvimento regional não era pensado de forma articulada entre todos os setores. E entenda-se “incentivos” aqueles de origem fiscal ou de infra-estrutura, financiado através de um fundo.

O outro modelo, a partir da segunda metade da década de 1960, tinha como premissa principal a intervenção estatal federal para todas as regiões brasileiras, sob o

comando do Ministério do Interior. Este órgão, seguindo até a orientação política centralizadora do regime militar, se tornou preponderante no tema, definindo as diretrizes das políticas de desenvolvimento regional e ficando as instituições regionais subordinadas (e por isso mesmo) e enfraquecidas no seu papel de formulação e implementação. Do ponto de vista fiscal, a receita orçamentária destinadas a estas políticas diminuiu ainda mais devido ao fim da vinculação da receita orçamentária fiscal.

O ponto em comum entre estas duas formas de atuação sobre políticas regionais é que elas eram formuladas e implementadas “de cima para baixo”, hierarquizadas com o poder nas mãos do governo central, ou seja, em um formato tradicional onde as regiões afetadas eram passivas, mesmo no período onde houve uma maior independência destes órgãos, já que no limite eram instituições federais e financiadas com dinheiro federal, devendo portanto responder às demandas do governo.

Pontos de ruptura se iniciaram durante a década de 1980, onde três questões acabaram por redefinir o papel dos governos subnacionais (unidades da federação e municípios): a crise fiscal do estado, a constituição de 1988 e o já abordado processo de globalização produtiva.

Em relação à crise fiscal do país durante a década de 1980, um dos pontos mais importantes a ser abordado é o esgotamento do padrão de financiamento da economia, derivado das reformas institucionais do PAEG (1964-1967) e a conseqüente deterioração das contas públicas dos governos subnacionais, o que por sua vez demandaria mudanças constitucionais no que diz respeito a estrutura tributária e a sua divisão entre o governo federal e os subnacionais.

A constituição promulgada em 1988, do ponto de vista das políticas regionais de desenvolvimento, teve como conseqüência prática o fortalecimento dos governos subnacionais enquanto agentes de políticas de desenvolvimento regional, já que o principal esforço na constituição era delegar maiores poderes, do ponto de vista legislativo, burocrático e financeiro, para os governos subnacionais, de forma a reverter a centralização do poder observada durante o regime militar, tendo como conseqüência a progressiva diminuição do governo federal enquanto vetor de políticas de corte regional/local.

Segundo AFFONSO (1995):

*“(...) a União foi progressivamente perdendo a capacidade de articular as esferas subnacionais em torno de um projeto nacional de desenvolvimento, tendo como principal conseqüência a “abertura de brechas” para que a integração entre as esferas subnacionais fosse sendo relativamente substituída por articulações destas com o exterior”.*

Na década de 1990, portanto, é provável que a combinação de fatores como globalização comercial, produtiva e financeira, reformas liberalizantes e conseqüente crítica ao papel do Estado tenha posto em questionamento uma característica fundamental da intervenção federal: a preponderância desta órbita de governo na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional/local. A partir deste período, enquanto a intervenção do governo federal/central se dava no curto prazo, ele não conseguiu criar condições para o redesenho das políticas de desenvolvimento regional/local, mesmo porque a crise fiscal (e o ajuste realizado) colocava este tipo de projeto como de baixa prioridade.

Dentro deste contexto, surgiu a necessidade de uma rediscussão das políticas de desenvolvimento regional/local, mas levando-se em conta o novo contexto interno e externo. Dito isto, o primeiro diagnóstico realizado foi o de que a atração de indústrias não era mais condição suficiente para promover o desenvolvimento, já que passou a se demandar em considerar que existem objetivos que vão além da atração de indústrias, como por exemplo, investimento em P&D, amparo à agricultura, formação de capital social básico. Ou seja, como a política federal de desenvolvimento regional ficou restrita a atuações no curto prazo, ficou a cargo dos governos subnacionais a perspectiva de construção de ações estruturantes, de longo prazo. No decorrer do processo de guerra fiscal (ainda presente, mas em menor peso) ficou claro que a concessão de benefícios fiscais e financeiros<sup>6</sup>, além de não criar sustentabilidade no processo de desenvolvimento (endogenia), ainda prejudica consideravelmente as finanças públicas, ainda mais depois da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000.

Segundo FERREIRA (2005):

*“(...) numa perspectiva normativa, podemos dizer que a política de desenvolvimento regional (e local) não deve*

---

<sup>6</sup> Benefícios deste tipo são considerados de “política seletiva”, aquela que não usa recursos orçamentários e se baseia na concessão de benefícios fiscais e por isso tem efeito no curto prazo, sendo uma ação predominantemente governamental. Em contraposição a estas políticas existem as sistêmicas, que através de fundos orçamentários de origem fiscal e de articulação com outras esferas governamentais e atores sociais, realizam ações de caráter estruturante e por isso, de longo prazo.

*ser resumida ao processo de concessão de benefícios fiscais e financeiras para o setor privado dado que ela encontra limites estruturais subjacentes aos próprios mecanismos de atração utilizados. A política regional (local) é mais complexa, ela envolve iniciativas direcionadas para modernização da infra-estrutura, capacitação de recursos humanos, desenvolvimento científico e tecnológico e educação.”*

Conforme já abordado anteriormente neste estudo, durante a década de 1990, o espaço de competição, devido às transformações produtivas e econômicas derivadas da globalização, deixou de ser somente externa e passou a ocorrer também internamente, no caso brasileiro entre estados e municípios. O Brasil inicialmente adotou a prática de incentivos fiscais na “ponta” da cadeia produtiva, ou seja, voltada para grandes empresas. Esperava-se que a instalação de uma grande planta (uma indústria automobilística, por exemplo) através de incentivos fiscais, atraísse empresas complementares (como autopeças), que instaladas na região, compensariam o estado e/ou município frente à renúncia fiscal, além da quantidade considerável de postos de trabalho que poderiam ser gerados. Porém, este método se mostrou um tanto quanto ineficiente, porque apesar de algumas exceções, o que se viu foram estados e/ou municípios com graves problemas fiscais, sem provocar os efeitos esperados do ponto de vista econômico.

Diante deste quadro, a adoção de políticas de desenvolvimento nos governos subnacionais passou a buscar soluções de cunho estrutural ao invés do imediatismo de benefícios fiscais. Criar condições *qualitativas* no espaço territorial (como centros de pesquisa, universidades, infra-estrutura, etc.) passou a exigir uma nova configuração decisória, como nos casos europeus, que respeitasse as características específicas locais, onde os atores sociais se articulassem e que fosse mais *ágil*. Com isso, a solução utilizada por alguns governos subnacionais (sejam eles estaduais, municipais isoladas ou conjuntamente com algumas outras) foi a instituição de fóruns de discussão, câmaras e AD’s, como novos arranjos institucionais visando fazer frente ao novo contexto das políticas de desenvolvimento regional/local.

Como já descrito anteriormente, as câmaras e AD’s são organismos que foram criados visando a promoção de desenvolvimento em um determinado espaço, diferindo das supeintendências de desenvolvimento existentes (SUDENE, etc.) no fato de que possuem diversos instrumentos para a realização de intervenções e principalmente, por possuir um considerável grau de autonomia. Para BONELLI & BRITO (1997):

*“Na realidade, a única característica comum a todas as AD’s é a de que suas atividades estão (ou deveriam estar) sempre vinculadas ao desenvolvimento endógeno da zona geográfica de referência. Outra característica significativa reside na utilização de um conceito amplo de desenvolvimento, no qual são contemplados aspectos sociais.”*

Com influência dos modelos europeus, esse novo arranjo institucional privilegiava a aplicação de políticas de acordo com as especificidades locais, através da busca de sinergias produtivas e integração entre os atores sociais, tendo como objetivo principal a geração de emprego e renda através de um espaço onde o desenvolvimento ocorre de forma integrada, complementar, endógena e inovativa (aqui não somente o conceito tecnológico, mas também na gestão empresarial, marketing, sistema educacional, pesquisa, etc.).

Conforme observamos em algumas experiências européias no item anterior, na Europa, onde o conceito de AD’s estão mais integradas á dinâmica econômica, as políticas de desenvolvimento local privilegiam as pequenas e médias empresas, prestando serviços de consultoria, integração/terceirização produtiva, estímulo ás exportações, atividades financeiras, promoção de emprego e formação profissional, o que acaba gerando, dentro deste conglomerados uma normatização da qualidade, complementaridade produtiva, pesquisa e inovação, este último item já inserido em um ambiente onde o processo de integração permite uma melhor difusão tecnológica.

De acordo com Bonelli e Brito (1997):

*“Todos os aspectos positivos apresentados pelas AD’s não significam, entretanto, que elas sejam a panacéia instrumental da Política de Desenvolvimento Regional. Suas características podem ser muito úteis para impulsionar as ações necessárias ao funcionamento dos distritos industriais, por exemplo, onde existem condições sociais, políticas e econômicas adequadas. Entretanto, suas possibilidades de êxito são muito mais limitadas nas regiões mais atrasadas, onde várias das precondições estão ausentes. De todo modo, os reiterados fracassos das experiências das políticas convencionais de desenvolvimento neste tipo de região sugerem que vale a pena tentar formas diferentes das decisões político-administrativas do passado.”*

As Agências Regionais de Desenvolvimento podem ser descritas como instituições de promoção econômica que, em certo sentido, são concebidas como

empresas, e por isso normalmente atuam como tais. Além disso, essas agências contam com o apoio do setor privado, entidades sindicais, de órgãos de pesquisa, de universidades, de entidades financeiras, além de articulações com outras esferas governamentais. O foco, são as pequenas e médias empresas, próximas num determinado espaço territorial, que conjuntamente com outras instituições e atores, proporcionam ganhos de competitividade.

FERREIRA (2005) alerta para o fato de que o poder público subnacional apresenta problemas para gerir políticas de desenvolvimento regional/local, pois é o setor privado e o governo central são quem possuem os recursos em escala importante. Como problemas, a mesma autora afirma:

*“Indefinições conceituais, ausência de consenso e inexistência de uma clara delimitação e definição de papéis dos macro-atores sociais (...) acaba produzindo uma certa confusão na execução de ações, na identificação de objetivos, de espaços de atuação e público-alvo, o que acaba reduzindo relativamente a capacidade de ação individual e conjunta desses atores, e por vezes inviabilizado a ocorrência de sinergias que criem condições efetivas de provisão de políticas públicas e de melhoria das condições de competitividade externa do país.”*

No país, as experiências de políticas de desenvolvimento local descentralizadas são recentes, estimuladas por três elementos:

- o impacto do processo de reestruturação produtiva sobre os mercados de trabalho locais, que demandaram políticas de geração de emprego e renda no âmbito municipal;
- estímulo à criação de fatores de atratividade nos municípios, como fator de fuga da guerra fiscal, principalmente após o esgotamento deste instrumento;
- a dinâmica interna do processo de descentralização e municipalização dos serviços públicos ocorrido após a promulgação da constituição de 1988;

Ainda se tem influência significativa do poder público, que atua como propulsor dessas políticas. A utilização de outros atores sociais de forma mais ativa estão sendo verificadas paulatinamente, sendo um exemplo importante a experiência na região do ABC. O poder público, tendo em vista sua proximidade com os agentes econômicos locais e os atores estratégicos para mobilização da sociedade civil, vem assumindo no

âmbito regional/local o papel fundamental na dinamização da economia e no estímulo às vocações econômicas locais.

No caso dos municípios, com a maior autonomia política e financeira através da Constituição, houve crescimento dos casos de descentralização de serviços urbanos e de gestão local democrática, como por exemplo em orçamentos participativos, do sistema único de saúde, e nas experiências de municipalização de áreas de transporte, habitação e saneamento básico. A Constituição de 1988 contemplou portanto a intervenção reguladora das prefeituras através de planos diretores, obrigatórios para as cidades de mais de 20 mil habitantes.

Porém, no decorrer dos anos, os principais problemas deste modelo são derivados da ausência de diretrizes de desenvolvimento econômico em muitos dos Planos Diretores, além do quadro de crescimento da pobreza e do desemprego, fazendo com que se acentuasse a iniciativa de prefeituras, através de parcerias com a iniciativa privada, sindicatos ou outras formas associativas urbanas, para reconstrução da base produtiva de muitos municípios, além de buscar atrair atividades geradoras de emprego, promover reformas nas estruturas tecnológicas das bases produtivas locais para elevar a competitividade dos diversos setores econômicos integrantes da localidade.

Além desses, outros problemas, no âmbito municipal, que podem ocorrer em relação à capacidade financeira, pouca credibilidade frente aos atores sociais, desconhecimento de alternativas de desenvolvimento de menor custo, e isolamento frente a institutos de pesquisa e locais de capacitação de pequenos empreendimentos, além da ausência, em muitos casos, da ausência de uma cultura empreendedora e de políticas de cunho mais assistencialista do que propriamente de desenvolvimento. Com diferenças entre o pólo articulador, ator promotor, estratégia e pela escala de atuação, podemos observar três tendências nas políticas de desenvolvimento econômico local:

1. Desdobramento modernizador de formas de atuação mais tradicionais na área urbanística ou político administrativa, realizada através de modernização da infra-estrutura local, criação de distritos industriais, incentivos fiscais e a articulação administrativa e financeira entre prefeituras próximas, para criação de infra-estrutura conjunta (centralidade do poder público). O objetivo é o aproveitamento, por parte do governo local, das condições de infra-estrutura de transportes e comunicações para captação de investimentos. Esta tendência pode ser observada no sul de Minas, no sul de Goiás, algumas cidades do interior de

São Paulo, norte do Paraná e no sul de Mato Grosso do Sul, regiões potencialmente mais favorecidas pela integração econômica do Mercosul;

2. Programas de geração de emprego e renda, incluindo as baseadas em formas alternativas de financiamento para os beneficiados, como os chamados “bancos sociais”, que financiam pequenos empreendedores através do aval “solidário”, pequenos grupos responsáveis pelo crédito. O controle do processo decisório é o órgão gestor (geralmente o poder público, mas não exclusivamente, como na tendência anterior), já que muitas vezes são programas vinculados à governos estaduais ou federais, que são intermediárias em repasses de recursos de instituições multilaterais, como o BID e BIRD. Aqui existe grande potencial de participação de parcelas da sociedade não pertencentes aos setores mais dinâmicos de uma localidade. Como exemplos desta tendência podemos citar o Projeto Produzir, no Estado da Bahia, PORTOSOL, em Porto Alegre e em Quixadá, no Ceará;
3. A terceira tendência é aquela que foca a construção de redes de desenvolvimento econômico local e que não tem necessariamente o poder público como agente do desenvolvimento local. Ela é mais ampla do que uma política setorial e/ou aquelas voltadas para geração de emprego e renda, sendo que sua característica principal é a articulação dos atores sociais e econômicos locais, trabalhando os circuitos produtivos e suas demandas para posterior o desenvolvimento de formas de financiamento, ações e intervenções. Os eixos de articulação podem ser os ligados à capacitação dos atores sociais, como no Projeto BNB/PNUD, focado no Nordeste; ou aqueles que possuem iniciativas voltadas para o enquadramento no planejamento estratégico de desenvolvimento local, como em alguns municípios do Rio de Janeiro ou em Santa Quitéria no Ceará; ou ainda aqueles ligados à ADs e espaços de articulação e execução de políticas de desenvolvimento local, como no ABC.

### III.1.1 – Algumas políticas de desenvolvimento regional/local e ADs no Brasil

#### **CURITIBA:**

A experiência curitibana na área das políticas de desenvolvimento local são aquelas do tipo do item 1, dos desdobramentos modernizadores. O principal diagnóstico do município era de que havia uma grande densidade industrial e do setor de serviços,

mas estes não eram integrados em cadeias produtivas, além de possuir, na opinião dos gestores, uma subocupação na capacidade de geração de postos de trabalho.

O foco das políticas se baseou, portanto, em programas multisetoriais, que integram projetos de infra-estrutura e geração de empregos, como o programa “Linhão do Emprego”. O objetivo principal deste projeto era integrar a periferia da cidade internamente e no restante do município. A integração destes bairros aconteceria através da criação de uma grande via de circulação entre os bairros, de 28 quilômetros, onde além do crescimento do comércio e dos serviços, haveria a implantação, por parte da prefeitura, dos “pólos de empregos”, onde poderão ser encontrados equipamentos voltados a criação, instalação e fortalecimentos de micro e pequenos empreendimentos.

Especificamente sobre o projeto do “Linhão do emprego”, este foi realizado com parceria do Banco do Brasil e do BNDES, sendo que no caso deste último, utilizaram-se recursos de linhas de financiamento que pertencem a programas de melhoria de infra-estrutura urbana e de geração de emprego e renda, totalizando R\$ 35 milhões (o custo total do programa é de R\$ 100 milhões). O barracão comunitário, outro elemento integrado aos “pólos de empregos”, é parte de um projeto da Agência do Empreendedor, que atende prioritariamente os micro e pequenos empresários da área do Linhão, e que tem apoio técnico da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), com alunos e professores dos cursos de administração, economia e contabilidade que fornecem assistência ao empreendedor antes e depois da concessão de crédito.

Portanto a característica principal do projeto de “Linhão” é a integração urbanística e econômica das áreas afetadas, buscando uma melhor inserção destas áreas através da implantação de infra-estrutura, unidades de saúde, creches, escolas, linhas de transporte, entre outros. Este projeto não tem a dimensão de um projeto integrado do município enquanto estratégia de desenvolvimento econômico local, de concertação de atores sociais para a articulação da produção industrial com a economia popular, apesar de ter um caráter fomentador de atividades econômicas, mesmo que específicas em uma determinada localidade, através de um programa.

### **RIO BRANCO:**

Na capital do estado do Acre vem sendo desenvolvido o projeto voltado para o fomento de pólos agroflorestais, na área rural de Rio Branco, projeto este sob a gestão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do município.

O projeto consiste na distribuição de lotes de 3,5 a 5 ha. para assentamento de famílias oriundas do campo e que habitam a periferia, sendo o padrão de assentamento o de núcleos agrícolas, com infra-estrutura básica e com os beneficiados recebendo apoio técnico, ferramentas, matéria-prima e insumos para o processo de produção.

O apoio institucional do projeto acontece primeiramente da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, financiadora de parte do projeto), e posteriormente com o Ministério do Meio Ambiente, Sindicato dos Pequenos produtores e assalariados de Rio Branco, Universidade Federal do Acre, Embrapa e o Grupo de Pesquisa em Sistemas Agroflorestais. O público alvo são 20 mil famílias de ex-produtores e ex-seringueiros, que não puderam permanecer em seus locais de origem devido ao avanço de projetos agropecuários de larga escala. O financiamento foi obtido com recursos próprios da secretaria gestora, SUDAM e o Programa Comunidade Solidária.

Os principais objetivos do programa são a fixação do homem no campo, estímulo à produção e posterior abastecimento de alimentos na capital, combate à miséria, medidas de aumento de eficiência no escoamento da produção, melhor aproveitamento de áreas subutilizadas, além do estímulo ao associativismo e a uma melhor organização destes produtores. Esta política também tem como característica pertencer à primeira tendência, ou seja, desdobramentos modernizadores com poder gestor centralizado.

Este último objetivo, porém, pode apresentar problemas de ser atingido devido ao fato de que a tutela da Secretaria gestora acabou por restringir o campo de intervenção dos produtores beneficiados, ficando estes restritos ao cumprimento das recomendações da secretaria e dos órgãos técnicos de apoio. Este aspecto indica limitação da auto-sustentabilidade do projeto no médio/longo prazo, mesmo porque como o projeto tem um caráter estratégico, ou seja, fornecer adequadamente alimentos para a capital do Acre, existe a dificuldade de abandono da tutela do órgão gestor.

### **QUIXADÁ:**

No município de Quixadá, no Ceará, foram implementadas políticas de desenvolvimento regional baseadas na tipologia 2, ou seja, de políticas voltadas para a geração de emprego e renda, através da articulação dos atores sociais em torno do programa de Geração de Emprego e Renda, parceria entre o poder público local, o Sistema Nacional de Emprego (SINE), Banco do Nordeste (BNB), a Secretaria de Ação

Social do Estado do Ceará e o Banco do Estado do Ceará (BEC). Seu início foi no ano de 1993.

O objetivo principal do programa era a concessão de crédito a desempregados, microempendedores ou autônomos com o objetivo de abrir seus estabelecimentos próprios. A busca inicial ocorreu no sentido de gerar a confiança da população e credibilidade junto às instituições financeiras, sendo elas privadas ou públicas. Este último aspecto era importante dado que inicialmente a prefeitura oferecia única e exclusivamente a gestão do programa, já que a mesma não dispunha de recursos suficientes (mas fez os primeiros empréstimos e o aporte inicial) e serviu de intermediário entre os financiadores e os potenciais beneficiados, através do aumento da credibilidade do programa. Posteriormente, o convênio do município com a Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará permitiu acesso à recursos do Banco do Estado do Ceará (BEC), o que gerou aumento dos financiamentos.

Através do convênio com o SINE, o município criou o Fundo de Incentivo às Pequenas Unidades Produtivas (FIPUP), conseguido ter acesso aos recursos do BNB situados no PROFAT, já que o programa não consistia somente numa alocação de recursos, mas incluía atividades voltadas à capacitação e assistência jurídica e técnica.

Em relação ao rateio dos recursos, todos aqueles direcionados ao fornecimento de financiamentos segundo escopo do programa eram divididos entre o BNB, o BEC e o FUPUP, ficando a Secretaria do trabalho municipal responsável pelos gastos de custeio.

Os pontos que se destacaram no projeto eram o fornecimento de crédito sem cobrança de juros, para pequenos negócios; gerenciamento e capacitação do projeto, em todas as fases (concessão de crédito a produção ou prestação de serviço em si); estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, obtendo recursos estaduais oficiais, além da diminuição dos gastos com compra de matéria-prima, feita em conjunto; crescimento da regularização do setor informal. Como meio de verificar a eficiência do programa e da aplicação dos empréstimos, o gerenciamento do programa inclui monitoramento dos beneficiados, com vistas freqüentes, análise patrimonial e de balanço e situação do negócio frente ao mercado.

A partir deste arcabouço institucional inicial, o programa tem procurado ampliar suas parcerias, com outras esferas governamentais, associações, sindicatos, entidades empresariais, ONG's, SEBRAE e instituições de formação e qualificação de mão-de-obra, além de capacitação em cursos profissionalizantes para a atividade empresarial, com foco na gestão dos estabelecimentos.

Um aspecto importante no projeto era a criação do Conselho Municipal do Trabalho, órgão que será tripartite e que iria ser implantada através da Secretaria do Trabalho do Município conjuntamente com o SINE, fruto do esforço de incorporação dos atores sociais no programa, assim como num segundo momento o debate de políticas de desenvolvimento local, sendo institucionalmente um meio de busca de recursos de políticas discutidas no âmbito do conselho. Com isso, ressalta-se positivamente a integração dos atores sociais em torno de futuros projetos de construção coletiva. O principal desafio deste programa é diminuir o peso do setor público enquanto articulador, aumentando o peso do Conselho institucionalmente.

## **TUPANDI**

No município de Tupandi, no Rio Grande do Sul, em 1993 foi instituído o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi (FUNDAT), com o objetivo de fomentar as atividades agropecuárias através da construção de galpões, instalações para criação de suínos e aves, além do estímulo à produção da fruticultura e de leite. Este fundo foi resultado de uma parceria entre a prefeitura do município, o Conselho Municipal de Agricultura, o Sindicato de Trabalhadores Rurais e a EMATER-RS (Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural).

O foco do projeto eram os pequenos produtores, dinamizando a economia e com isso a arrecadação de tributos, além da geração de emprego. Buscava também transformar o município de cidade-dormitório para uma economia sustentável e atrativa, aproveitando a forte escolaridade da mão-de-obra local.

Para os beneficiários do FUNDAT, era exigido que estes legalizassem sua propriedade, seguissem regras em relação ao meio ambiente, respeito às normas técnicas estipuladas e realizassem a venda de seus produtos com notas fiscais que recolhessem ICMS. O crédito era fornecido com a assinatura do compromisso de aplicação destinada, além de análise da Prefeitura e da Secretaria da Agricultura, com os dados financeiros sendo públicos, através do tribunal de contas do estado.

O poder público foi o grande impulsor do FUNDAT, a quem pertencia a totalidade dos recursos. Através dele, também foi montada a estratégia de apoio, com o estímulo ao uso de novas tecnologias de produção, assessoria técnica, investimento em infra-estrutura, comunicações, melhora no acesso às propriedades, além do aumento da proximidade entre produtores e empresas processadoras.

Com a conclusão das primeiras etapas, o desafio residia em integrar outros setores agrícolas não haviam sido contemplados, buscando principalmente a maior integração econômica do município. A principal dificuldade tem sido a obtenção de outras formas de financiamento externas à prefeitura, lembrando ainda que a região se caracteriza por pequenas propriedades, sendo que caso a ampliação ocorra a empresas maiores, pode haver dificuldade em fornecimento de recursos em escala compatível.

## **PORTO ALEGRE**

Em Porto Alegre, uma experiência importante em políticas de emprego e renda foi a implementação da Instituição Comunitária de Crédito PORTOSOL, política de desenvolvimento local focada na geração de emprego e renda, gerida em parceria com atores sociais e com os objetivos principais de tornar o município e o seu entorno metropolitano local de inovações tecnológicas e o desenvolvimento de micro e pequenos negócios na periferia.

A diferença entre este programa e os outros apresentados até aqui é que a PORTOSOL seria um instrumento pelo qual a prefeitura de Porto Alegre iria implantar sua política de desenvolvimento local, articulando esta com os outros atores sociais, ao invés da instituição direta de uma política “de cima para baixo”, ou seja, nos moldes anteriores ao novo contexto institucional do poder local. E esta articulação com outros atores é o que vai permitir o estabelecimento de programas e parcerias com instituições, que irão fornecer informações especializadas, desenvolvimento tecnológico e crédito, baseados na viabilidade financeira dos empreendimentos (mas levando-se em conta os objetivos sociais do programa) e em aspectos técnicos. É utilizada a “Garantia solidária” de crédito, com o fornecimento de recursos a grupo de 4 a 7 microempreendedores, mas sem excluir o empréstimo individual.

A dotação inicial de recursos tem como origem principal a prefeitura de Porto Alegre, mas também realizando aportes o governo do Estado do Rio Grande do Sul, além de outros recursos advindos de parcerias.

Na estrutura da PORTOSOL existe a Assembléia Geral de Sócios, o Conselho de Administração, a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal, sendo que o principal órgão decisório é o Conselho de Administração, que realiza avaliações e decisões mais relevantes. Além dos sócios-fundadores (que podem ou não ter realizados aportes de capital) fazem parte técnica de experiência reconhecida e de representações da comunidade de Porto Alegre, através do Orçamento Participativo.

Na capital federal do país, através do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PADES), o governo local buscou a criação de programas de geração de emprego e renda, através da articulação de programas renda mínima com projetos agroindustriais familiares.

Os recursos do programa foram garantidos através da geração de uma linha de crédito especial denominada “BRB & Trabalho”, com recursos do Banco de Brasília, além do Fundo de Solidariedade para geração de Emprego e renda (FUNSOL), da Secretaria do Trabalho. A gestão dos recursos é compartilhada, com o acompanhamento financeiro sendo realizado pelo BRB e a gestão do programa e da aplicação dos recursos com a Secretaria do Trabalho.

O público-alvo são microprodutores urbanos, artesãos e pequenos prestadores de serviços, feirantes, cooperativas, e microempresas. Este programa busca capacitar o seu público-alvo, através de qualificação técnica-gerencial fornecida pela Secretaria do Trabalho de Brasília.

#### **BANCO DO NORDESTE / PNUD**

Apesar de não se constituir como poder público do ponto de vista administrativo, o Banco do Nordeste (BNB) tem tido papel de destaque como *fomentador* de políticas de desenvolvimento regional/local, através da criação de linhas de financiamento direcionadas a este fim. Especificamente com o projeto BNB em cooperação técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o foco das políticas de desenvolvimento local foi a capacitação dos beneficiários das políticas, partindo-se do diagnóstico de que somente os financiamentos não bastam, sendo necessário conhecimento técnico/gerencial para aplicação dos recursos. A conceituação do projeto se baseia na articulação e capacitação de atores sociais como forma de estímulo ao desenvolvimento econômico local, tendo como foco as regiões do Nordeste e o norte do estado de Minas Gerais, em especial para trabalhadores e pequenos proprietários rurais.

A integração entre os atores é condição essencial para gerar uma melhor inserção econômica das localidades-alvo, processo este que também envolve investimentos em infra-estrutura econômica e produtiva, fomento ao desenvolvimento tecnológico, qualificação e educação e gestão gerencial. Como desdobramentos desejáveis, este projeto visa a capacitação de trabalhadores e lideranças regionais e comunitárias, além da geração de parcerias com instituições técnicas.

Para este projeto BNB/PNUD foi desenvolvida a Metodologia de Capacitação Organizacional Massiva, chamada de GESPAR (Gestão Participativa para o Desenvolvimento Empresarial). Esta metodologia tem como característica ser mais participativa, buscando o desenvolvimento empresarial das organizações de pequenos produtores. Através de oficinas e eventos formativos, a metodologia busca integrar os atores participantes em torno dos projetos, melhorando a efetividade dos mesmos, assim como facilitando a construção coletivas de um plano estratégico de atuação.

Apesar da validade desta experiência, é importante salientar que o órgão fomentador, neste caso, é o agente financiador, que se articula com as prefeituras dos municípios beneficiados, ficando a cargo destas a operacionalização dos projetos locais. O grande desafio, neste caso, seria aumentar as funções a cargo das administrações municipais, ainda muito dependentes do BNB.

## **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O Serviço de Realização Empresarial Social (SERE) da Fundação Friedrich Ebert, com sede no Rio de Janeiro, vem desenvolvendo programas voltados ao fomento do desenvolvimento econômico local com prefeituras de cidades médias do estado do Rio de Janeiro, em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e o SEBRAE (Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa).

Os princípios norteadores do programa eram a desburocratização e simplificação das relações entre empresas e poder público, revisão e adequação tributária, promoção de negócios (foco na comercialização), fomento às linhas de financiamento, incentivo à formação profissional e ao associativismo.

O programa também se baseou na utilização do “Programa Paraíso”, de estímulo às micro e pequenas empresas, onde 30% das compras governamentais seriam realizadas por micro e pequenas empresas, além da utilização de prédios e galpões públicos que não eram utilizados e com a promoção de eventos como canal de abertura de novos mercados para estas empresas.

Os recursos seriam originários do Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), do Banco de Desenvolvimento do Rio de Janeiro (BD-RIO) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado. As principais regiões beneficiadas foram a região no Vale da Paraíba (MERCOWALE), região Serrana (MERCOSERRANA) e região dos Lagos (MERCOLAGO).

Não existiam “pilotos” neste projeto de fomento, sendo que os mesmos aconteceriam conforme as condições governamentais locais e entre os atores sociais fossem propícias para o desenvolvimento das parcerias. A integração entre o programa e as prefeituras se davam em ações integradas visando a potencialização da capacidade de negociação dos governos municipais com o governo estadual, além de definição de infra-estrutura comum, constituição de uma “marca” (identidade regional), diminuição das tendências de ingresso em uma guerra fiscal (como uma unificação de impostos e taxas).

Nesta experiência, é importante destacar o papel do SEBRAE, já que a instituição modificou o seu papel. Basicamente a atuação do SEBRAE era voltada na geração de oportunidades de negócios para empresas “âncoras” em uma localidade. A definição dessas empresas passava pela definição de programas de capacitação de fornecedores locais, através do qual ocorriam eventos voltados para geração de oportunidades comerciais. Com a parceria neste programa, o SEBRAE teve que debater com o universo de micro e pequenas empresas, em suas especificidades locais, participando como uma das instituições parceiras dos atores sociais, que juntos iriam definir as ações estratégicas.

### **TIÊTE – PARANÁ**

Entidade privada criada em 1992, sem fins lucrativos, a Agência de Desenvolvimento Tiête-Paraná é gerida através de Conselhos de Administração e Consultivos eleitos pelos associados. Foi formado com um patrimônio inicial de R\$85 mil reais, segundo aprovado em estatuto em 1995, contanto ainda com receitas decorrentes da prestação de serviços e de doações de entidades públicas ou privadas.

Como parte de seu quadro associado, fazem parte mais de 100 empresas, a maior parte delas privadas, além de prefeituras e entidades de pesquisa e ensino superior. Ela tem como objetivo básico o desenvolvimento sustentável da macroregião Tiête – Paraná, sendo que suas atividades se localizam no apoio às empresas instaladas na região (técnico, financeiro, gerencial, etc.), as que potencialmente queiram investir na região, elaboração de estudos voltados a análise das especificidades locais, econômicas e ambientais, além da implantação de um sistema de informações integrado para consulta de associados e divulgação da AD.

No estado do Rio Grande do Sul foi instituído, em 1995, a Agência de Desenvolvimento do Estado, na forma de uma sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, tendo como missão a atração e a viabilização de investimentos estratégicos para o estado, através da articulação entre interesses públicos e privados.

Os principais objetivos da AD-RS eram a atração de investimentos, fornecimento de apoio institucional às empresas já instaladas, promoção de oportunidades de investimento no Brasil e no exterior, elaboração de estudos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento regional, além do desenvolvimento de um sistema de informações estratégicas integrado, de forma a dar suporte às políticas públicas e aos investimentos privados.

O patrimônio inicial da AD-RS foi de R\$ 5 milhões, subscrito por seus associados, sendo que para cumprimento de suas atribuições, contava ainda com receitas proveniente dos serviços oferecidos e doações.

Em 1997 houve uma mudança institucional e a AD-RS passou a se chamar CAIXA-RS S.A. – Agência de Desenvolvimento, com capital inicial de R\$ 4 milhões e passando a operar os fundos estaduais de desenvolvimento, dentre eles o FUNDOPEM, INTEGRAR, RS, Pró-Guaíba, RS Rural, Feaper, Fundovitis, FREE, Procred, Funterra, Funafir, Funamep e Pró-Produtividade, entre outros. O objetivo básico era o fornecimento de apoio institucional e financeiro a empresas, independente de tamanho e setor econômico, buscando desenvolvimento econômico em sintonia com os projetos do governo estadual e a geração de emprego e renda. Tem um perfil semelhante a de um banco de fomento, sem a idéia de ser uma instituição agregadora de atores sociais.

## **BAHIA**

O Centro Internacional de Negócios da Bahia – Promoexport foi criado em 1970, através da instituição de uma sociedade civil sem fins lucrativos, mas passou por uma grande mudança no seu estatuto em 1996.

Tem como finalidades o apoio do setor produtivo do estado no exterior, através da valorização da imagem da Bahia, criação de formas de diversificação produtiva e comercial, coordenação de investimentos (internos e externos) e transferência de tecnologia, criação de um banco de dados sócio-econômicos e de comércio exterior do estado, assessoramento técnico e de consultoria em comércio exterior, promoção comercial, intercâmbio técnico e formulação de estratégias mercadológicas.

O financiamento das atividades da Promoexport é realizado através da articulação entre governo do estado, BNB, SUDENE e sócios, como o Banco do Brasil, Baneb, Federação das Indústrias do Estado da Bahia, Federação do Comércio do Estado da Bahia, Federação da Agricultura do Estado da Bahia, Associação Comercial da Bahia e SEBRAE-BA.

## **PARANÁ**

A Agência de Desenvolvimento do Paraná S.A. (ADPSA) foi instituída em 1997, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do Paraná, através do fornecimento de capital de giro e fixo, conjuntamente com projetos de investimentos, mas com 25% dos recursos obrigatoriamente sendo destinados às micro, pequenas e médias empresas.

O capital inicial foi de R\$ 4 milhões, com recursos do governo do Estado do Paraná, Banestado S.A. Participações, Administração e Serviços. Posteriormente, foi transferido do Estado para a ADPSA a gerência do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná, assumindo os seus ativos e passivos. Este fundo tem fundamental importância já que articula diversas fontes de receitas, como *royalties*, e tem como objetivo básico a geração de investimentos de setores estratégicos da economia paranaense (indústria a agroindústria).

A ADPSA tinha uma organização baseada em um Conselho Administrativo, composto, entre outros membros, pelo Secretário de Estado da Fazenda, Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação, Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico, Presidente do Banco do Estado do Paraná (até 1999, quando o banco já havia sido privatizado), Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná, Presidente da Federação da Agricultura do Estado do Paraná e o Presidente das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias do Paraná. Em 1999, passou a se chamar Agência de Fomento do Paraná S.A.

## **ESPÍRITO SANTO**

A Agência de Desenvolvimento em Rede do Espírito Santo S.A. – ADERES, foi instituída em 1996 se constituindo como uma empresa pública na forma de sociedade jurídica por ações (atualmente se constituindo em uma autarquia do estado), e tendo como princípios norteadores a promoção do desenvolvimento econômico do Estado do Espírito Santo, através da articulação entre setores públicos e privados e buscando

recursos para investimentos e formulando e executando projetos visando a estruturação produtiva do estado.

Tem como característica básica ser um órgão eminentemente de inteligência, articulando ações e empreendimentos através de parcerias e negociação, catalizando as forças sociais em torno de sinergias intra e intersetoriais e interpretação e articulação de informações.

As principais atribuições da ADERES eram a promoção de captação de recursos no mercado, articulação de entidades e empresas integrantes do Poder Executivo, com atribuições relativas ao desenvolvimento do Estado – BANDES, SUPPIN, CODESPE e Instituto Jones Santos Neves –, objetivando o direcionamento sistêmico de ações e a produção de resultados em conjunto; articulação, formulação e execução de plano diretor estruturante para a economia estadual; promover a identificação, produção, circulação e divulgação de informações relevantes sobre a economia do Estado do Espírito Santo; viabilização da promoção e divulgação das potencialidades de investimentos no Estado do Espírito Santo; promoção da integração sistêmica dos setores da economia, articulando pessoas, organizações privadas e públicas, organizações da sociedade civil, com o objetivo de viabilizar empreendimentos voltados para o desenvolvimento sustentável do Espírito Santo; viabilização de estudos e projetos voltados para o longo prazo; articulação de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à integração e intercomplementaridade de especializações produtivas.

Para a ADERES era facultado a emissão de títulos e obrigações, que conjuntamente com a prestação de serviços e com a contrapartida de 50% do Tesouro do Estado obtida com o recolhimento por parte das empresas de serviços públicos, completavam as suas fontes de receitas.

III.1.2 – A Experiência do ABC: o Consórcio Intermunicipal, Fórum Permanente de Discussão de Santo André, a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento Econômico.

Constituído inicialmente pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema no ano de 1990, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC teve um papel de experiência de integração regional com a participação de outros prefeitos da região, sendo que a busca da identidade regional passava pela articulação de ações

políticas conjuntas entre as prefeituras, gerando maior peso político frente ao governo estadual e federal.

Como base de discussões, o Consórcio Intermunicipal buscou fugir a competição entre os seus membros, visando discutir políticas integradas regionais voltadas ao desenvolvimento econômico e a sua sustentabilidade ambiental (em especial sobre os recursos hídricos da Bacia do Alto Tamanduateí e Bília) e infra-estrutura urbana, sendo o financiamento de suas atividades realizadas com um rateio proporcional entre as prefeituras. Além disso, buscou construir um sistema de fornecimento de dados e informações, com dados qualitativos e quantitativos, com intervenções junto aos atores sociais em temas de relevância, sendo que esta iniciativa ocorreu em conjunto com o Fórum Permanente de Discussão de Santo André.

Sobre este Fórum, ele foi instituído em 1991 e reunia os diversos atores sociais no município, como empresários, sindicatos, entidades políticas, sociais, de classe e associativas. O foco eram as transformações pelas quais passava o município, no início da década de 1990. O papel da Administração Pública era articular, coordenar e secretariar as reuniões. Os temas, por sua vez, eram definidos ao longo do processo de articulação e discussão, sendo que estas eram no sentido de buscar soluções aplicáveis ao âmbito municipal, ficando responsáveis os interessados em apresentar uma proposta a ser apreciada pelo Fórum.

O primeiro desdobramento deste Fórum foi um protocolo assinado entre a empresa Rhodia de Santo André e a Prefeitura Municipal de Santo André, além da Associação Comercial e Industrial do município, onde a empresa se comprometia a triplicar o volume de compras de insumos realizadas na região. Outro projeto foi o fornecimento de 10 mil cestas básicas para a população carente da periferia, num projeto articulado entre sindicatos, as cooperativas da Volks e da Rhodia, CRAISA e pequenos varejistas da periferia. Também destaca-se o estímulo às atividades voltadas ao apoio técnico estratégico para os empresários, com a construção de um banco de dados (econômicos, sociais, tributários, de legislação, etc) financiado pela Associação Comercial.

A Câmara Regional do ABC foi implantada em 1997, como espaço de discussão entre os atores sociais de toda a região do ABC, diante do diagnóstico de que nenhum ator isoladamente iria dar resposta às transformações que ocorriam na região, o que exigia uma intervenção mais ampla do que a que ocorria no Consórcio Intermunicipal. Os seus objetivos principais era a formulação do planejamento estratégico, proposição

de soluções, promoção de acordos regionais e acompanhamento do andamento da execução dos projetos.

Os participantes da Câmara foram o governo do estado, o Consórcio Intermunicipal (todas as prefeituras da região), os respectivos legislativos municipais do ABC, os parlamentares da região na assembléia do estado e no Congresso Nacional, o Fórum da Cidadania<sup>7</sup>, as associações e empresariais e os sindicatos de trabalhadores. Tinha como influência a Câmara Setorial Automobilística<sup>8</sup>, sendo que funcionava com ambiente de articulação, coordenação e negociação entre os atores sociais. A Câmara não apresentava enquadramento jurídico próprio oficial, possuindo um Conselho deliberativo (o governador e secretários de estado, todos os prefeitos da região, deputados federais e estaduais, presidentes das câmaras de vereadores da região e os representantes sindicais, empresariais e do Fórum da Cidadania), uma coordenação executiva e grupos temáticos/setoriais de trabalho.

Segundo CONCEIÇÃO (2008), o dinamismo da câmara durante a segunda década de 1990 colaborou para o aumento da mobilização e participação dos atores sociais, além dos aspectos propositivos e colaborativo. Já conforme descrito por CAMARGO (2003), a experiência da Câmara Regional foi importante pois a integração entre os atores sociais teve como resultado o aumento da disposição ao debate, a descoberta de que alguns problemas são resolvidos somente no âmbito regional, amadurecimento, envolvimento, respeito e aumento da confiança, mudança na relação capital-trabalho, consenso, atração de investimentos, concretização das estruturas regionais (incluindo a Agência de Desenvolvimento Econômico) e envolvimento de organizações internacionais no processo de integração do ABC. CONCEIÇÃO (2008) destaca que várias discussões, no entanto, não saíram do papel ou não lograram resultados práticos, em especial no setor automobilístico. Porém, um dos mais importantes acordos realizados na Câmara foi a criação da Agência de Desenvolvimento

---

<sup>7</sup> Criado em 1994, resultado da percepção de alguns atores sociais do ABC de que não havia representação política da região no Estado e na Federação, apesar de seu grande relevo econômico e de sofrer consideravelmente os impactos da abertura econômica e reestruturação produtiva. O objetivo era primeiramente aumentar a representatividade política da região e posteriormente atuando em grupos temáticos, tendo como meta a criação de subsídios aos problemas regionais. Tinha participação dos mais variados atores sociais.

<sup>8</sup> Espaço onde foram discutidos os impactos e as propostas relacionadas ao setor automotivo da região durante as transformações econômicas na década de 1990. Apesar de avanços, a ação desarticulada dos atores, em especial das montadoras, não permitiu que esta experiência lograsse plenamente suas pontencialidades.

do Grande ABC, instituição que fomentaria e executaria novas ações voltadas para o desenvolvimento da região.

A Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC foi instituída em 1998, derivado de um dos acordos realizados no âmbito da Câmara Regional do ABC, se constituindo como uma instituição sem fins lucrativos, não-governamental, tendo como principal objetivo dar suporte às proposições da câmara.

Basicamente, compete à Agência:

- Implementar o marketing regional (divulgando as potencialidades da região);
- Disponibilização de informações regionais (banco de dados), criando e sistematizando;
- Desenvolvimento de atividades de apoio e fomento às empresas, com a captação e repasse de recursos para financiamentos de projetos focados no desenvolvimento regional, direcionados principalmente para micro, pequenas e médias empresas.

A AD do ABC, enquanto instituição, apresenta composição de seu capital mista e não-estatal, sendo que 51% dos seus custos são financiados pela sociedade civil e o restante pelo Consórcio Intermunicipal do ABC.

A estruturação da AD do ABC se dá através de instituições “âncoras”, sendo eles o Consórcio Intermunicipal (as prefeituras da região), as respectivas direções regionais da CIESP (Centro de Industrias do Estado de São Paulo), associações comerciais e industriais dos municípios, os sindicatos de trabalhadores (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sindicato dos Químicos do ABC, Sindicato das Costureiras e o Sindicato da Construção Civil), SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), as empresas do Pólo Petroquímico do ABC (Petroquímica União, Solvay, Cabot, Polietilenos União, Polibrasil, Crevon, Oxicap e Petrobrás) e as universidades e faculdades da região (IMES, UNI-A, Fundação Santo André, Uniban, UNIABC, Metodista, Foco).

CAMARGO (2003), reuniu informações sobre os projetos realizados pela AD do ABC até então:

- Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região do Grande ABC, entre maio de 1998 a dezembro de 2002, com parceria com o DIEESE, Fundação SEADE e o Consórcio Intermunicipal;

- Incubadora de empresas, em parceria com o SEBRAE e as prefeituras apoiadas por universidades e centros de pesquisa;
- Projeto ABC-Milano, procurando realizar intercâmbios de experiências comerciais, técnicas, industriais e acadêmicas;
- Feira de Crédito e financiamento, de instituições públicas e privadas, buscando mostrar as possibilidades de financiamento para o setor plástico da região;
- Divulgação de material relacionado às características econômicas da região, em especial do setor industrial, assim como os impactos sofridos devido aos efeitos da reestruturação produtiva ao longo dos anos 1990;
- Fóruns e seminários relacionados ao desenvolvimento socioeconômico regional e à competitividade;
- Mesa de Integração do Corredor Atlântico do Mercosul;
- Projeto de constituição de um fundo de capital de risco para investimentos de terceiros em pequenos e médios negócios emergentes;
- Projeto de capacitação do empreendedorismo;
- Projeto de realização de uma feira regional do Grande ABC;
- Ações voltadas para arranjos produtivos locais.

Portanto, como observamos acima, o foco de atuação da AD do ABC seria a operacionalização de projetos da Câmara. Nas ações descritas por CAMARGO (2003), observamos ações voltadas principalmente para divulgação, difusão de informações e de estudos sobre a região e captação e repasse de recursos, fomentando o desenvolvimento econômico regional.

### III.1.3 – Reflexões sobre as experiências estudadas

Nas várias experiências observadas sobre política de desenvolvimento regional/local, assim como aquelas que incluem a existências de AD ou outras instituições fomentadoras, é importante identificar alguns pontos em comum, apesar da diversidade regional em que se inserem:

- Em geral, as linhas de atuação das AD's não compreendem todos os elos da rede social que poderiam vir a maximizar seus efeitos, ao contrário dos serviços direcionados para a inovação tecnológica e internacionalização dos negócios;

existe uma ampla variedade de escopos de funcionamento, desde fomento até articulação entre atores sociais.

- Muitas AD's possuem formas ou a estrutura de financiamento muito precárias. Aquelas organizadas como sociedade civil sem fins lucrativos possuem mecanismos de financiamento muito limitados (subscrição de patrimônio por associados, receitas provenientes de prestação de serviços e possíveis doações de entidades públicas e privadas). As ADs com mecanismos de financiamento mais complexos assumem formas organizacionais de sociedades anônimas, mas com graus diferenciados de controle pelo Estado. No conjunto das ADs também são variáveis as formas de articulação entre os interesses/representantes públicos e privados;
- Várias ADs têm uma nova forma institucional, mas ainda atuam no “velho estilo” de fazer políticas públicas
- A utilização de AD's enquanto indutores de políticas de desenvolvimento econômico local exigem uma série de pré-requisitos, entre os quais é uma institucionalidade mínima da prefeitura frente aos atores sociais, definição de estratégia de financiamento e de um planejamento estratégico, além do diagnóstico sobre os atores sociais mais relevantes;
- As experiências observadas neste relatório, sobre AD's ou órgãos de fomento, mostram que acontecem parcerias prévias com instituições de fomento, ou enquadramento dos projetos em linhas de financiamento disponíveis, rateio ou aporte inicial do poder público, sendo que enquanto os dois primeiros modos comprometem a autonomia dos projetos, os dois últimos tem como fatores limitantes principalmente a capacidade do poder público e dos atores na realização do rateio, que pode ocorrer em quantidade insuficiente;
- As micro, pequenas e médias empresas são fundamentais para as políticas de desenvolvimento regional/local;
- O Poder local tem sido o ator estratégico principal na promoção das políticas, devido tanto à sua relação com os atores sociais quanto pelas suas funções institucionais que detêm além de, em alguns casos, pelo seu poderio financeiro;
- Devemos colocar como contratempo a diminuta participação das grandes empresas locais, reflexo da ainda incipiente institucionalidade dos projetos e

instrumentos utilizados, além da ausência de maior cooperativismo entre a classe empresarial e outros atores sociais;

- Muitas experiências têm como eixo programas de geração de renda associado à recursos financeiros, o que mostra uma visão setorial, ainda que exista integração dos atores sociais;
- Não há modelos rígidos de desenvolvimento econômico local, sendo que com isso o papel de uma AD e/ou órgão de fomento também é variável, podendo ser desde somente articulação como execução, ou ambos. Com isso, na criação de AD's ou órgãos de fomento, deve-se ter em conta a necessidade de adaptação às características locais e regionais, além de busca do envolvimento dos atores significativos, contribuindo assim para a eficácia dos programas;
- As características locais devem ser respeitadas desde o início, na análise de possibilidades e limites das políticas. Assim, um sistema de informações regionais/locais é fundamental para a realização dessas políticas de desenvolvimento regional, exigindo para isso a criação e sistematização de bases de dados através de observatórios, convênios com universidades/faculdades, etc.;

Também é importante destacar a concepção de integração das redes econômicas e sociais locais para a melhora da eficácia das políticas. Como exemplo, as políticas focadas em geração de trabalho e renda se diferenciam de programas setoriais quando procuram trabalhar redes de integração horizontal e vertical; tendo portanto uma melhor eficácia porque envolve mais diretamente os atores sociais;

As experiências de comercialização que as instituições fomentadoras têm implementado ocorrem através da organização da participação em feiras ou na procura de pontos de vendas. Essa estratégia baseada na organização da oferta se constitui como uma ação isolada, na maioria das vezes pontual e sem uma estratégia de integração com o mercado.

A relação mais orgânica e integrada do governo local com o espaço econômico lhe confere o papel de agente de desenvolvimento. O conhecimento, a proximidade com a população e, por isso, a melhor condição de dialogar e mobilizar os atores estratégicos são condições decisivas para difundir e elevar a eficácia e a amplitude das políticas de desenvolvimento econômico local. Portanto, apesar da importância de todos os atores sociais participarem, o poder público deve ser propulsor desta articulação, podendo ser

de grande importância a existência de instituições intermediárias, como AD's ou câmaras. Porém, além da grande quantidade de formatos institucionais, formas de financiamento e políticas, estes espaços devem ter como pré-requisito a existência de uma institucionalidade, que vimos que pode ocorrer através destas instituições, como em políticas de desenvolvimento local.

#### **IV – Uma visão alternativa de Políticas de Desenvolvimento Regional**

A emergência de modelos de desenvolvimento regional do tipo endógeno pode apresentar relativo sucesso em locais onde a estrutura produtiva se configura de forma dinâmica, ou seja, onde os circuitos produtivos, estes configurados em *cadeias* com seus ciclos devidamente integrados.

Porém, no Brasil, face a destruição de várias cadeias produtivas no período posterior à abertura comercial e produtiva durante a década de 1990, estes circuitos de produção foram desnacionalizados ou mesmo destruídos, sendo o exemplo mais paradigmático o do setor automobilístico<sup>9</sup>. Com isso, as configurações das cadeias produtivas brasileiras sofreram inúmeras transformações.

Este novo contexto produtivo se desdobrou em um novo contexto espacial, onde as estruturas produtivas tendiam a apresentar, pelo menos em teoria, uma maior tendência à desconcentração espacial, onde o espaço local, suas características e suas externalidades (estrutura física, qualificação da mão-de-obra, entre outros fatores, estes chamados de fatores locacionais não tradicionais<sup>10</sup>) seriam fatores a mais de integração, assim como as possibilidades de mesma não geograficamente localizada, uma empresa participar do ciclo de produção das cadeias produtivas brasileiras.

---

<sup>9</sup> Até o final da década de 1980, o Brasil produzia quase totalmente um automóvel internamente, sendo a cadeia produtiva de sua produção totalmente interna. Após a abertura da economia no início da década de 1990, além da série de fusões e aquisições do setor, especialmente no setor de autopeças, vários elos desta cadeia foram rompidos, já que os novos processos produtivos, *global sourcing* e *follow sourcing*, permitiram a possibilidade de fornecimento de componentes de outros países (mas com crescente peso das decisões de logística), o que, aliado a concorrência desigual entre produtores nacionais e externos de componentes, resultou numa desarticulação desta cadeia antes internalizada. Atualmente, vários componentes dos automóveis são importados.

<sup>10</sup> Dentre os novos elementos capazes de atrair atividades e investimentos, especialmente no que diz respeito às atividades industriais, vêm sendo frequentemente apontados: a existência de mão-de-obra qualificada, a presença de competentes Centros de Ensino e Pesquisa Científica e Tecnológica, a existência de um bom clima de negócios (empresários locais abertos a parcerias e alianças estratégicas e atores públicos locais ativos), a existência de uma massa crítica de fornecedores locais de componentes e serviços, entre outros.

O que se viu no Brasil, no entanto, foi, em muitos aspectos, um estágio intermediário deste desdobramento. Ocorreu um movimento de desconcentração espacial da produção, mas este muito aquém do que se esperava, com aumento da heterogeneidade intra-regional; os fatores de atração inicialmente adotados acabaram se transformando meramente em renúncias fiscais que, além do peso negativo nas contas públicas, até pela nova configuração produtiva, não necessariamente gerou os efeitos sistêmicos esperados, ou seja, em termos práticos não proporcionou a geração de empregos e aumento da arrecadação tributária indireta, já que a relevância dos fatores locais (pela logística em relação ao consumidor final) ainda foi e continua sendo predominante, mesmo com alguns exemplos em direção contrária.

Por outro lado, dentro deste contexto, a discussão das políticas de desenvolvimento regional/local durante estas mudanças (década de 1990) não englobou os elementos mais primordiais da discussão, sendo a construção de itens de atração *estruturais*. A discussão de políticas regionais/locais, superada a fase da simples luta *tributária*, em muitos aspectos se confirmou somente como políticas regionais/locais *de fato*, ou seja, sem a articulação necessária com outras regiões. Em outras palavras, uma política regional/local, neste novo contexto econômico e produtivo, no Brasil, foi por muitas vezes pensada somente localmente, e a articulação com outros espaços regionais, dado que a discussão sobre o papel do estado central nessa política é erroneamente pensada como *passiva* (o que não é verdade), acabou por gerar várias políticas regionais/locais que colocavam os estados e municípios como concorrentes, quando na verdade a idéia de emergência das discussões referentes aos atores sociais regionais/locais é justamente o contrário, que os mesmos articulem visando o estabelecimento das prioridades e a definição do seu perfil econômico buscando estabelecer sua posição na estrutura produtiva do país.

ARAÚJO (1999), atenta para o fato de que as possibilidades de inserção produtiva do país neste novo contexto podem ocorrer conjuntamente sem que haja aumento das disparidades sociais e econômicas entre as regiões do país, sendo papel do estado nacional a procura por maior integração econômica e produtiva do país. A mesma autora salienta que somente o governo central é o que possui os recursos em escala suficiente para as inversões produtivas necessárias; sem elas, os investimentos privados apresentaram, no Brasil, a tendência de concentração nas regiões onde já existe relativa concentração espacial (conforme afirmado anteriormente pelo fato de que não houve desconcentração produtiva substancial no Brasil). O estudo de CAMPOLINA

DINIZ (1996), também nos permite observar que apesar desta nova configuração, onde as cadeias industriais internas do país perderam densidade tecnológica, os investimentos no setor ainda se concentram nas regiões onde já existia uma estrutura industrial, no Sudeste-Sul e na região da Zona Franca de Manaus. GUIMARÃES NETO (1996) ressalta que os investimentos atuaram de forma extremamente seletiva, mantendo as regiões extremamente heterogêneas entre si e mostrando a pouca difusão desses investimentos em outros espaços; além disso, afirma o mesmo autor que:

*“Os dados ainda mostram, claramente, uma divisão de trabalho entre as regiões brasileiras, uma vez que parcela importante dos segmentos produtivos que definem a dinâmica da economia nacional tende, mais uma vez, a se concentrar nas regiões onde teve início e se consolidou a indústria moderna brasileira. Enquanto que os segmentos mais leves da indústria, de menor densidade de capital, procuram as regiões de menor nível de desenvolvimento e, seguramente, de custo de mão-de-obra menor.”*

Portanto, especificamente no caso brasileiro, a idéia de política de desenvolvimento regional/local muitas vezes foi “confundida” com a criação de “ilhas” regionais/locais produtivas, que muitas vezes disputavam entre si investimentos e que não tinham como pensar a estrutura produtiva como um todo, integrada **nacionalmente**.

Dentro deste novo contexto de política de desenvolvimento regional/local, as políticas chamadas de corte “tradicional”, como as que ocorriam no país com a Sudene, por exemplo, foram deixadas “de lado”, já que a própria dinâmica institucional e fiscal dos governos subnacionais acabaram por colocá-los em um novo patamar de ação no campo do desenvolvimento local. Para ARAÚJO (1999) houve por muito tempo políticas nacionais de desenvolvimento regional claramente voltadas para a geração de possibilidades de integração das regiões mais dinâmicas com os mercados externos, em especial o Mercosul, através da construção de obras de infra-estrutura, potencializando o dinamismo futuro, mas com isso perpetuando a estrutura produtiva desigual existente.

Nesta nova configuração produtiva, com a manutenção do quadro de desigualdade existente antes das aberturas comercial e produtiva da década de 1990, acabou-se por criar condições para um avanço da integração heterogênea do país aos circuitos produtivos internacionais. Só que desta forma, a integração não ocorre de forma perfeitamente competitiva, ou seja, em termos produtivos, dado que as cadeias

produtivas no país foram fragmentadas, se perpetua a existência de algumas “ilhas” produtivas em meio á regiões classificadas como “espaços não-competitivos”.

Esta configuração, onde a atuação do estado nacional era vista como *passiva* e que somente manteve as tendências de concentração produtiva espacial, aliada ao fato de que os governos subnacionais mostraram-se incapazes de integrar o mercado e de possuir os recursos necessários para as inversões produtivas, acabou por demandar uma nova forma de interação do estado nacional frente á política regional/local que, se não ocorre nos mesmos moldes das políticas “tradicionais”, por outro lado permite que o governo central tenha maior participação e articulação entre as várias esferas de poder.

O estado nacional, neste caso, deve atuar no sentido de reverter estas disparidades. Por outro lado, o seu papel nos investimentos estratégicos é fundamental, já que dificilmente governos subnacionais (estados e municípios) dispõem de recursos suficientes para grandes inversões produtivas e/ou de infra-estrutura. Por isso, é importante definir que, no atual estágio produtivo brasileiro, incluindo todas as suas características, o papel do estado nacional é ser o **grande articulador** da construção de uma estrutura produtiva integrada (objetivo final a ser buscado), já que é o único que possui recursos financeiros, não está pautado na disputa pela atração de investimentos interna do seu território, e sim pela integração dos vários níveis produtivos, além do que sinergias econômicas derivadas de um mercado e/ou estrutura produtiva integrada podem contribuir para adensamento das cadeias produtivas nacionais, sem contar seus efeitos no que diz respeito à diminuição das disparidades regionais e da construção de novos de desenvolvimento produtivo. Em exemplo desta nova percepção do papel do estado dentro deste novo contexto de políticas de desenvolvimento regional/local ocorreu por parte do governo federal, que no ano de 2007 lançou a “Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, numa tentativa de reestabelecer o caráter ativo da intervenção do governo central nas políticas de desenvolvimento regional, já que deixada ao mercado, os investimentos não apresentaram a desconcentração apregoada pelo novo paradigma produtivo, mesmo porque com a emergência das políticas regionais na Europa, os estados nacionais do continente sempre atuaram de forma contundente nas políticas de desenvolvimento regional, se tornando as políticas de desenvolvimento do tipo “endógeno” importantes instrumentos na articulação nacional realizada pelos governos centrais.

Ao nível regional, a articulação entre os atores sociais relevantes, dentro do novo contexto de política regional, é útil pois pode definir com exatidão qual a estrutura

produtiva local/regional, além do que facilita a tomada de decisões estratégicas locais e a elaboração de demandas de forma “concertada” frente à articulação por parte do governo central. Neste novo contexto, a atuação local deve se basear na pergunta: *como e de que forma a estrutura produtiva regional pode se integrar a nacional e internacional* ? Mesmo porque, conforme já abordado anteriormente, a nova configuração produtiva derivado das aberturas produtiva e comercial da década de 1990, se provocou a destruição de muitos “elos” produtivos, a reconstrução destes “elos” pode proporcionar a construção de um espaço produtivo mais integrado nacionalmente (conforme pode ser observado nas novas diretrizes de política regional do governo federal). As políticas de desenvolvimento regionais/locais de corte mais “moderno” seriam complementares a este novo viés, com uma maior participação democrática dos atores sociais, soluções “concertadas” e um desenho mais acurado do perfil produtivo regional/local, com a definição de suas necessidades, seus pontos positivos e negativos, seu plano de ação estratégica e principalmente, as possibilidades de inserção produtiva com outras localidades do país, além de definição mais adequada às especificidades de cada região.

A emergência de novos atores sociais locais (como ocorre em muitos países europeus) neste caso, longe de ser contraditória, deve ser valorizada, já que sua articulação com outras esferas de poder indica a reconstrução dos espaços de intervenção público-privado que, se por um lado, privilegiam uma melhor eficiência no que se refere às especificidades locais e a gestão das políticas nacionais de desenvolvimento regional de forma conjunta entre os atores sociais relevantes com outras esferas governamentais, por outro lado recoloca o papel das políticas nacionais integradas de desenvolvimento regional, cabendo ao governo central integrar e articular economicamente as regiões do país como um todo.

Como salienta ARAÚJO (1999), o estado brasileiro deve retornar as intervenções nas políticas de desenvolvimento regional, mas levando em conta o contexto institucional atual, ou seja, ao mesmo tempo em que não deve simplesmente atuar da forma “tradicional”<sup>11</sup>, deve ser o responsável pela recriação do espaço econômico nacional, de forma integrada e buscando diminuir, na medida do possível, as heterogeneidades originárias das políticas anteriores. Como afirma REZENDE (1996), não se trata de defender a reconcentração dos recursos, mas sim de reuni-los, por meio

---

<sup>11</sup> Políticas de corte setorial-nacional e verticais.

de associação de interesses entre os vários níveis de atores do processo (governo federal, estadual, municipal, atores sociais relevantes, entre outros); não é uma defesa à centralização, mas sim um contraponto a tendência à dispersão política e de articulação verificada, com preservação da autonomia das instituições, mas numa nova forma de intervenção entre as várias esferas governamentais, sociedade civil e atores sociais.

ALBUQUERQUE, F. de. *Metodologia para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile, ILPES, 1997

\_\_\_\_\_. *El Proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile, 1997, pag. 14 e de RED IMPIVA. *Innovación industrial, dos palabras que nos indican el rumbo que han de seguir nuestras empresas*. S.n.t, folder.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Econômico Local e Distribuição do Progresso Técnico: uma Resposta às exigências do ajuste estrutural (Traduzido por Antônio Rubens de Pompeu Braga)*. Fortaleza, CE, BNB, 1998.

AFFONSO, R. B. A. *Descentralização e reforma do Estado: a Federação Brasileira na encruzilhada*. IN: *Economia e Sociedade*. Campinas, SP, Instituto de Economia – UNICAMP, nº 14, julho de 2000, págs. 127-152.

\_\_\_\_\_. *A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas*. In: *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. Organizadores: Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ARAÚJO, T. B. *Por uma política nacional de desenvolvimento regional*. In: *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, vol. 30, nº 2, pág. 144-161, Abril-junho 1999.

BORZEL, T. *What's so special about policy networks? : an explotation of the concept and its usefulness in studying European governance*. Florence: European University, 1997.

BRANDÃO, C. A. *A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais (Tese de Livre-Docência apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp)*. Campinas, SP. 2003.

FERREIRA, G. D. *Políticas Estaduais de Desenvolvimento e a Guerra Fiscal. (Tese de Doutorado – professor orientador Sérgio Roberto Rios do Prado)*. Instituto de Economia – UNICAMP, Campinas, SP, 2005.

CAMPOLINA DINIZ C. e CROCCO, M. A. *Restruturação econômica e impacto regional : o novo mapa da indústria brasileira* In *Revista Nova Economia/ UFMG*, Belo Horizonte, v.6 n. 1 jul./96.

CONCEIÇÃO, J. J. da *Quando o Apito da Fábrica Silencia*. 1ª. Edição, São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2008.

BONELLI, R. & BRITO, A. F. de. *Políticas Industriais Descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil*. IN: *Políticas e Planejamento Público – IPEA*, Rio de Janeiro, RJ, nº 15, junho de 1997, págs. 163-208.

CASAROTTO FILHO, N. *Instrumentos de Integração e Governança em Aglomerados*

*Competitivos*. Disponível em: < <http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/Casaroto.pdf> >. Acesso em: 10 de maio de 2008.

DOWBOR, L. *Redes de apoio ao desenvolvimento local: uma estratégia de inclusão produtiva*. 2006, Disponível em: <<http://dowbor.org/artigos.asp>> Acesso em: 08.05.2008

GALVÃO, A. C. F. *Políticas de Desenvolvimento Regional e Inovação: Lições para o Brasil da Experiência Européia (Tese de Doutorado – Professor Orientador: Wilson Cano)*. Instituto de Economia-UNICAMP, Campinas, 2003.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (1996) *Dinâmica Regional Brasileira* (relatório de pesquisa) Brasília. IPEA, 1996.

LEPORE, W. C. ; KLINK, J. ; BRESCIANI, L. P. . *Câmara Regional do Grande ABC produção e reprodução do capital social na Região do Grande ABC Paulista*. E & G. Economia e Gestão, v. 13, p. 1-18, 2006.

FILHO, A.C. *Globalização e Políticas Regionais: Alguns pontos para o debate*. ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), Série Ensayos, Documento 96/35, Ciclo de Conferências sobre Conocimiento, Globalización y Territorio, 1996, Santiago, Chile, 1996.

CEPAL *Os consórcios de regionais de desenvolvimento: os mercados regionais no estado do Rio de Janeiro (Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”)*. Santiago, Chile, 2000.

CEPAL *Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização. (Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”)*. Santiago, Chile, 2000.

KENIS, P. *The preconditions for policy networks: some findings from a three-country study on industrial restructuring*. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Köln : Campus Verlag : Westview, 1991. págs. 297-330.

MACEDO, M. de M. *Agências de Desenvolvimento e Policy Networks: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional*. IN: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, PR, nº 96, maior/agosto de 1999, págs. 49-76.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 22/02/2007. Endereço eletrônico: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp>

REZENDE, F. *O financiamento das políticas públicas: problemas atuais*. In: AFFONSO, R.B.A., SILVA, P.L.B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo. Fundap, 1996.