

# A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso

**Ricardo Antônio de Souza Karam**

Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Membro efetivo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do governo federal

*E-mail:* rskaram@hotmail.com

---

## Resumo

Após ser praticamente banida do debate político e acadêmico no passado recente, a questão regional foi reintroduzida na agenda pública com a posse do presidente Lula, em 2003, resultando no lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Concentrando-se no período 2003-2010 e utilizando o marco teórico-conceitual da economia política institucionalista, com destaque para categorias como ideias, atores e interesses, este artigo aborda as principais sobreposições da PNDR com duas outras iniciativas do governo federal que tem o território como *locus* prioritário de ação: o Programa Territórios da Cidadania (PTC) e o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL). Sobressaem desse exercício conclusões tais como grande desarticulação entre as iniciativas, sobreposição de públicos-alvo e escalas de intervenção, conflitos de interesses, redundância de ações e ausência de agenda comum, além de fragilidades organizacionais generalizadas. O grau de fragmentação detectado sugere que a ação governamental dificilmente logrará êxito na redução das disparidades regionais/territoriais como pretendido, principalmente à luz da inexistência de instituições capazes de mediar as tensões presentes.

## Palavras-chave

Território. Desenvolvimento. Instituições.

## The Brazilian Regional Issue in the 21st Century: a look on dissent

## Abstract

*After being virtually banished from the political and academic debate in the recent past, the regional inequality issue was reintroduced in the public agenda with Lula's Government in 2003, who launched the National Policy for Regional Development. Focusing on the period 2003-2010 and using the institutional analysis under a theoretical framework of the institutional political economy, especially in categories such as ideas, interests and actors, the present article highlights the main overlappings of the National Policy with two other initiatives of the federal government: the Programa Territórios da Cidadania (PTC) and the Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL). The main findings pointed to a large mismatch between the initiatives, with overlapping of beneficiaries and scales of intervention, conflict of interests, redundant actions, lack of common agenda, and widespread organizational weaknesses. The degree of fragmentation detected suggests that public action will be hardly successful in reducing regional/territorial disparities as intended, especially given the lack of institutions with sufficient legitimacy to mediate the tensions.*

## Keywords

*Territory. Development. Institutions.*

## INTRODUÇÃO

Profundamente identificada com o ideário desenvolvimentista, a questão regional brasileira perdeu apelo político e prestígio teórico com a hegemonia neoliberal do início da década de 1990. A disseminação de políticas pró-mercado deslocou a ênfase anterior em políticas nacionais para atributos competitivos ancorados no território. Refletindo as diferenças em relação ao planejamento regional tradicional, ganharam relevância analítica escalas espaciais mais imprecisas, ao mesmo tempo em que a natureza das políticas públicas antes preconizadas migra da intervenção direta do Estado para o estímulo a “potencialidades locais” abstratas e de difícil conceituação. A orientação governamental do período e o esvaziamento dos instrumentos de política regional tradicionais acabam por elevar o localismo à alternativa de desenvolvimento para territórios deprimidos, e mesmo no enfrentamento de nossos desequilíbrios macrorregionais historicamente consolidados.

Contudo, a primeira década do atual século assiste ao refluxo do receituário liberal e à retomada das reflexões sobre o papel do Estado em diversos países latino-americanos. No Brasil, o Partido dos Trabalhadores vence a primeira eleição presidencial de sua história, em 2002. Na nova agenda política, as contradições da relação global-local assumem relevância de problema estratégico, ao menos segundo o discurso governamental. Voltam ao debate público temas proscritos pela supremacia da ideologia *market-oriented*, abrindo espaço para políticas ativas de estímulo ao desenvolvimento e intervenção direta nas diversas iniquidades produzidas pelo mercado.

Partindo do diagnóstico de que nas últimas décadas o Brasil negligenciou sua questão regional, a gestão do presidente Lula instituiu uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), formalizada por meio do Decreto Presidencial nº 6.047, de fevereiro de 2007. Nos documentos oficiais é ressaltado o *caráter nacional*

da iniciativa, a fim de demonstrar seu grau de prioridade e a necessidade de convergência intra e intergovernamental.

Reflexo dos debates ocorridos na década de 1990, o cenário com que se depara a PNDR é, contudo, marcado pela convivência de ampla gama de políticas e programas de desenvolvimento regional/territorial no âmbito do governo federal. Abrigadas em órgãos distintos, tais iniciativas gozam de *status* diferenciados, seja do ponto de vista do grau de institucionalização (diploma legal, inclusão nos instrumentos de planejamento e presença em câmaras temáticas e órgãos colegiados do governo) ou dos recursos materiais e de poder disponíveis (dotação orçamentária, estrutura administrativa, autonomia de gestão, influência e relações interinstitucionais).

A partir da próxima seção, são exploradas e comentadas algumas das principais sobreposições da PNDR com duas outras iniciativas do governo federal que tem o território como *locus* prioritário de intervenção: o Programa Territórios da Cidadania (PTC) e o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL).

## A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) – MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI)

Diante do melancólico passado recente, a *rentrée* da questão regional no governo do presidente Lula acabou por gerar grandes expectativas entre os militantes do tema, ressurgindo no programa da candidatura do PT sob a perspectiva de conciliar a histórica bandeira de ampliação do mercado de consumo de massa com o combate à dicotomia norte-sul, um dos mais renitentes resquícios do modelo de desenvolvimento concentrador. Prestigiado pelo presidente recém-eleito, o Ministério da Integração Nacional (MI), esvaziado e envolvido em acusações de clientelismo e corrupção no governo anterior, é entregue ao quarto

colocado na eleição presidencial, Ciro Gomes, que no segundo turno apoiara a candidatura petista contra o candidato do PSDB, José Serra.

Ao assumir o MI, Ciro Gomes passa a responder por um dos projetos de maior visibilidade do governo: a polêmica integração do rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste setentrional. Outros cargos-chave da estrutura ministerial são ocupados por quadros técnicos de reconhecida *expertise* na temática regional/territorial, com destaque para Tânia Bacelar de Araújo, colaboradora nos programas de governo das candidaturas anteriores de Lula e coordenadora do tema na equipe de transição do governo eleito, entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003. Comandando a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), Tânia Bacelar e sua equipe dedicam-se a uma densa agenda técnico-política ao longo de 2003, que inclui temas controversos como o redesenho dos programas regionais a cargo do MI, a recriação das superintendências regionais e a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), além da condução de debates sobre uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja versão preliminar – *PNDR: Proposta para discussão* (2003) – é apresentada à sociedade em fins de 2003.

Capitaneada por especialistas de grande experiência e sólida formação acadêmica, a proposta de política apresentada pela equipe da SDR/MI dialoga com as novas visões sobre desenvolvimento pós-fordista, incorporando diversos elementos do debate contemporâneo acerca de desigualdades regionais travado no âmbito da União Europeia. Presumindo que o acirramento das assimetrias socioeconômicas seja um dos efeitos mais perversos da globalização, o texto do documento defende a adoção de políticas ativas capazes de propiciar coesão territorial e social, ressaltando a pertinência de uma política de desenvolvimento regional em resposta às forças centrípetas da atual fase do capitalismo internacionalizado. Inova, sobretudo, ao propor a superação da abordagem

macrorregional, que marca a gênese da questão no Brasil, em prol de um enfoque multiescalar, centrado na valorização de nossa diversidade e das relações sociais estabelecidas no território. Como que respondendo às desconfiças sobre a tempestividade de uma política dessa natureza em plena era do “localismo triunfante”, a SDR/MI argumenta que

As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (PNDR, 2003, p.15).

Embora seja reservado um papel de destaque ao MI na formulação e operacionalização da iniciativa, a natureza transversal da política é ressaltada no documento, sob a alegação de que entre o conjunto de ações necessárias a sua implementação incluem-se projetos e atividades a cargo de órgãos diversos. Para além dos programas naturalmente orientados pela lógica espacial/geográfica, fica clara a ambição de internalizar a dimensão territorial no planejamento e na ação do conjunto do governo, contando para isso com o envolvimento ativo dos órgãos responsáveis pela macrocoordenação da máquina burocrática. Como reconhece o texto, “o mais complexo na Proposta deriva mesmo do fato de que iniciativas que buscam intervir sobre outros problemas devem, na medida do possível, responder aos critérios emanados da PNDR” (PNDR, 2003, p. 15).

Em consonância com a perspectiva de escalas territoriais múltiplas, a proposta de política tem como ponto de partida a configuração espacial/regional do país, congregando o processo histórico de ocupação e uso do território e nossa dinâmica econômica recente. Um conjunto de variáveis é apresentado na forma de cartogramas sub-

regionais, englobando densidade demográfica, crescimento populacional, escolarização de adultos, urbanização, renda média domiciliar e variação do produto interno bruto (PIB). A escolha das áreas preferenciais para ação é dada pela sobreposição das duas últimas variáveis em nível microrregional, contemplando assim uma dimensão estática (renda) e outra dinâmica (variação do PIB). A base de dados provém dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1991 e 2000 e das estimativas dos PIB municipais, realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para os anos de 1990 e 1998.

Embora as linhas gerais da proposta da SDR/MI sejam recebidas de forma positiva pelo conjunto do governo, ao menos duas inovações institucionais de fundamental importância previstas no documento acabam por não avançar. A primeira, que consistia na formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), fica restrita à produção de textos para reflexão e debate, não resultando em qualquer proposição concreta. A segunda, considerada indispensável à viabilização e consolidação da PNDR, trata da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). O novo fundo, de acordo com a argumentação da SDR/MI, supriria a lacuna representada pela inexistência de uma fonte estável de recursos para investimentos infraestruturais de pequeno e médio portes, bem como para expansão dos programas sub-regionais:

Recentemente, foi proposto pelo Executivo, no âmbito da Proposta de Emenda à Constituição que trata da Reforma Tributária (PEC 41), um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com base em 2% do IPI e do IRPJ (representaria receita anual estimada de R\$ 2 bilhões), que terminou tendo outra destinação. Há, portanto, que construir uma alternativa de financiamento dos Programas. (PNDR, 2003, p. 38)

Ao que se segue que,

Para isso, em 2004, resta um grande desafio para consolidar a Política: trata-se de encontrar uma fonte de recursos capaz de financiar ações que não encontram amparo na iniciativa privada (pois para isso já se conta com vários Fundos Regionais e com recursos dos bancos oficiais), mas que se mostram cruciais para investir em externalidades (infra-estrutura econômica; promoção da inovação; capacitação de recursos humanos; assistência técnica e desenvolvimento de ativos relacionais, dentre outros itens assemelhados), necessários à revalorização dos empreendimentos e ao processo de transformação das dinâmicas regionais. (PNDR, 2003, p. 55, 56)

Entretanto, ao fim do primeiro ano do governo Lula, o consenso genérico em torno do resgate da questão regional vai se dissipando à medida que temas concretos passam a surgir no interior da agenda, demonstrando a diversidade de visões e interesses envolvidos. O processo de recriação das superintendências regionais, que demanda complexas negociações interinstitucionais, evolui lentamente, comprometendo a estratégia formulada pela equipe técnica da SDR/MI. Segundo Galvão (2011), a orientação fiscal restritiva imposta pelo Ministério da Fazenda nos primeiros anos do governo caminha na contramão da proposta de implantação de uma política inovadora, retardando o aporte de alguns dos novos instrumentos indispensáveis à viabilização da PNDR. Arelados às negociações mais complexas relacionadas à reforma tributária, o desenho e o funcionamento do novo FNDR são alvo de pressão por parte de parlamentares e governadores, anunciando a desfiguração da proposta original que previa uma vinculação mais estreita entre os novos recursos e programas específicos de combate às desigualdades territoriais. Tal desdobramento leva Tânia Bacelar a desligar-se do MI em janeiro de 2004.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A criação do FNDR integra a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 31/2007, que altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Até 4 de julho de 2011, a referida PEC aguardava análise numa Comissão Especial

A hesitação do governo federal em promover transformações estruturais no enfrentamento da questão regional tem como reflexo a alternância de avanços e retrocessos na agenda político-institucional. A despeito de fatores externos terem sido decisivos para impedir progressos mais significativos, é importante tecer algumas considerações sobre a influência negativa das características organizacionais do MI sobre a trajetória da PNDR, o que coloca em questão como algumas ideias podem se mostrar de difícil assimilação por certas estruturas burocráticas. Enquanto Galvão (2011) identifica no documento elaborado pela equipe técnica da SDR/MI a condensação de avançadas reflexões teóricas e metodológicas debatidas desde meados da década de 1990, o órgão responsável pela gestão da nova política enfrenta, desde sua recriação, em 1999<sup>2</sup>, sérias deficiências de recursos humanos e materiais, além de notório esvaziamento político e técnico. Embora deva sua existência ao recente resgate da problemática regional, o MI é revivido sob uma agenda liberal, e – fato agravante – retoma suas atividades em meio forte crise cambial e financeira, o que tolhe de imediato quaisquer possibilidades de contar com investimentos vultosos. Na visão de Ferreira (2010, p. 9), a recriação do órgão nesse contexto atendeu essencialmente a interesses políticos, razão pela qual este teria sido precocemente instrumentalizado como desaguadouro de emendas parlamentares, no bojo dos esforços de pacificação da base do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. De todo modo, considerando as carências organizacionais e

o desgaste da imagem dos seus “braços” executivos – Sudene e Sudam, que acabariam extintas em 2001 –, não é difícil inferir quão graves eram as limitações operacionais do MI no início de 2003. Adicionalmente, em que pese a reorientação consubstanciada na nova política nacional, os riscos de captura por interesses partidários permaneceram latentes no órgão, demonstrando a resiliência das práticas clientelistas. Uma interessante passagem no texto da proposta original da PNDR ilustra como a dimensão política jamais foi ignorada pela equipe da SDR desde suas primeiras formulações:

Sejam ações de infra-estrutura econômica, sejam ações de política social, há lugar para que, **ao lado das considerações específicas tradicionais que justificam e orientam a tomada de decisão nessas políticas**, [grifo nosso] estejam colocados, no mesmo plano, os critérios que informam as estratégias estabelecidas de desenvolvimento regional e a visão aguda das diferenças de renda e condições de vida das populações (PNDR, 2003, p. 49)

O período entre 2004 e 2007, não por acaso, marca um interregno de poucos avanços para a PNDR. As dificuldades organizacionais e as limitações institucionais se traduzem na falta de um marco legal, que só se concretiza com a publicação do Decreto nº 6.047, de fevereiro de 2007. O ato normativo que a institui formalmente chancela as linhas gerais da proposta original de 2003, destacando os papéis do MI como seu operador e da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional como instância articuladora e coordenadora. A recriação das superintendências de Desenvolvimento do Norte e do Nordeste ocorre um mês antes, respectivamente por meio das Leis Complementares de nºs 124 e 125, que adicionalmente extinguem as Agências de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (Adene e ADA, respectivamente). As respectivas estruturas regimentais dos novos órgãos são publicadas apenas em outubro do mesmo ano. Já a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), embora recriada em janeiro de 2009, por meio da Lei Complementar nº 129,

do Congresso Nacional. Com a implantação do FNDR, que na atual versão substituiria os fundos constitucionais em vigor, o novo percentual seria de 3,11%. Contudo, considerando que a base de incidência dessa alíquota incluiria o novo imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), igualmente previsto na proposta de reforma tributária, estima-se a duplicação do total de recursos atualmente disponíveis (FERREIRA, 2010).

<sup>2</sup> Os órgãos e atividades hoje abrigados no MI têm como origem o reinado de dom João V, quando é criada a Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, no século XVIII. Desde então, sucederam-se estruturas diversas com responsabilidades correlatas, como o Ministério do Interior (1967), o Ministério da Integração Regional (1992) e a Secretaria Especial de Políticas Regionais (1995).

ainda não se encontrava em funcionamento até dezembro de 2010, aguardando decreto regulamentador. Contudo, é importante salientar que, a despeito da recriação formal, as superintendências permaneceram, até o final do governo Lula, à espera de reformas estruturais que lhes permitissem atuar com efetividade, uma vez que seus quadros de pessoal encontravam-se defasados, mal aparelhados e carentes de orientação estratégica.

Na análise de Ferreira (2010, p. 15), a formalização da PNDR representa o momento culminante da reestruturação por que passa o MI desde 2003, com reflexos na adequação dos seus instrumentos de financiamento às diretrizes gerais da Política. De fato, a programação dos fundos constitucionais, maior fonte de recursos à disposição da PNDR, já havia incorporado a nova tipologia territorial em seus critérios desde 2006, norteados desde então a aplicação desses recursos<sup>3</sup>. Em 2007, é a vez dos fundos para Desenvolvimento do Nordeste (FNDE) e Amazônia (FDA) alinharem-se às novas diretrizes e prioridades da política. Dados do MI mostram significativo incremento tanto no total de operações contratadas quanto no valor aplicado pelos fundos constitucionais desde o início do primeiro governo Lula. No caso destes, a média de contratações no período 2003-2009 chega a 436,3 mil, em relação a 66,3 mil nos três anos anteriores (2000-2002), incremento superior a 560%. Quanto à média anual dos valores envolvidos nessas operações, observa-se um salto de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 8,2 bilhões, acréscimo da ordem de 342%, sendo que o ano de 2009 registra o recorde de aplicações, no montante de R\$ 14,7 bilhões<sup>4</sup>. Para o conjunto do governo, o PPA 2008-2011 mantém o combate aos desequilíbrios regionais como uma das prioridades nacionais, reservando R\$ 2,6 bilhões para os programas de desenvolvimento regional e a gestão da PNDR<sup>5</sup>.

Contudo, desde o final do primeiro mandato do presidente Lula, o esvaziamento político do Ministério da Integração já era notório. A pasta perde de vez sua “blindagem” em março de 2007, quando passa para a “cota” de outra agremiação aliada, o PMDB. O novo titular é o político baiano Geddel Vieira Lima, que se destacara em seu partido pelo apoio entusiástico ao governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso. Se os desafios para a consolidação institucional do MI já se mostravam formidáveis, a crescente perda de *status* concorre para que a PNDR não se estabeleça como política de Estado, inviabilizando sua legítima pretensão de pautar o debate sobre desenvolvimento regional/territorial no país. Evidência disto é a contínua expansão do leque de programas de desenvolvimento territorial no âmbito do governo federal, reafirmada com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em cerimônia bastante concorrida no Palácio do Planalto, em 25 de fevereiro de 2008, sob os auspícios da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR). Como recorda Ferreira (2010), a preocupação com a articulação e coordenação das ações de outros órgãos setoriais já havia motivado a criação de um subprograma mesorregional no interior do MI, em 2006. Não obstante, como que ilustrando a dificuldade do ministério em liderar a agenda temática, a falta de visibilidade da iniciativa abre espaço para a materialização de um novo programa, por iniciativa de outro órgão, sob o mesmo governo.

Manifestando ceticismo com os termos da retomada recente da questão regional, Galvão (2011, p. 15) entende que a política regional perdeu uma grande oportunidade de se qualificar no debate político, erro agravado pelo não reconhecimento de sua importância por parte do núcleo decisório do governo Lula. Em sua visão, a incapacidade do MI em protagonizar o debate decorreria da inequívoca vocação setorial do órgão, historicamente atrelado a obras infraestruturais de repercussão eleitoral, comportando assim a

<sup>3</sup> Fundos Constitucionais de Financiamento – 20 anos. Desempenho Operacional. Brasília: SDR/MI, 2008

<sup>4</sup> Fundos Constitucionais de Financiamento. Brasília: SDR/MI, dezembro de 2009. Os valores são nominais. No período, o IPCA acumulado foi de 50,5%, e o IGP-M, de 55,3%.

<sup>5</sup> Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100920\\_PPA\\_2010\\_AnexoI.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100920_PPA_2010_AnexoI.pdf)>. Acesso em 28/08/2011.

contradição implícita de ser *um ministério da irrigação travestido de funções maiores*. Já Ferreira (2010, p. 33) ressalta que muitas das resistências aos avanços institucionais e à modernização organizacional tiveram como epicentro o próprio MI, fato que aponta para a estreita ligação entre as tradicionais nomeações políticas no órgão e sua captura por interesses partidários regionais.

Com respeito à superação da concepção setorial rumo a uma abordagem transversal, um grande desafio colocado à PNDR e ao órgão que a abriga, na visão de seus formuladores, refere-se às características do quadro político-institucional do Brasil contemporâneo. Ferreira (2010, p. 24) e Araújo (2011, p. 21) apontam a heterogeneidade e amplitude das coalizões eleitorais como graves complicadores para a coordenação de políticas nos três níveis, uma vez que a ocupação de cargos na máquina administrativa por grupos dotados de orientações programáticas e interesses distintos, quando não antagônicos, frequentemente exacerbava a desarticulação da ação pública. No caso da PNDR, Ferreira relata que os esforços de negociação em ambientes politicamente fragmentados redundaram num *trade-off* entre governabilidade e governança, haja vista que as prioridades e prazos tiveram que se submeter a ajustes, de forma a lidar com a distribuição de poder nos órgãos e entes envolvidos na implantação da política. Em realidades como essa, conclui ele, há ainda o risco de os esforços em prol da melhor articulação se revelarem inúteis, se os interlocutores setoriais seguirem uma agenda estranha ao núcleo do Executivo.

Outro aspecto crítico relacionado à coordenação da PNDR tem origem no desenho federativo estabelecido após a redemocratização. Considerando que desde a Constituição de 1988 os níveis de governo subnacionais foram chamados a assumir papéis de crescente responsabilidade e projeção, a boa gestão das relações federativas tem se mostrado um fator determinante para o sucesso de políticas e programas “verticais” executados de forma articulada, realçando a importância da representatividade e eficácia das instâncias

de pactuação e dos espaços de deliberação. O renascimento da questão regional sob o governo do presidente Lula dá-se, portanto, num contexto absolutamente distinto daquele vigente sob o modelo desenvolvimentista, no qual as relações da União com os estados obedeciam a uma lógica *top-down*. Adicionalmente, em razão do relativo abandono da temática regional pelo governo federal nas décadas anteriores, muitas unidades da federação dedicaram-se desde então a criar e aprimorar instrumentos próprios de regionalização, vinculando seu planejamento e gestão a prioridades definidas internamente. A PNDR, assim, vem somar-se a um acúmulo que de forma alguma pode ser desconsiderado. Numa autocritica quanto à subestimação do papel dos governos estaduais na viabilização da política, Ferreira (2010, p. 28) admite que o tratamento conferido a esses entes não reconheceu a nova realidade e a atual correlação de forças, tratando as unidades da federação como atores sociais comuns e preterindo-os em favor da interlocução direta com as sub-regiões. Privados de *status* diferenciado nas instâncias de concertação como os fóruns mesorregionais, os estados teriam se tornado reativos e avessos a alguns dos instrumentos da política, considerada por eles uma *invasão* do poder federal em seus territórios (FERREIRA, 2010, p. 32). À luz do fato de que uma das escalas preferenciais da PNDR são as *Mesorregiões diferenciadas*, espaços que extrapolam as divisas estaduais, percebe-se quão relevante é o papel desse nível de governo em todo o processo de articulação intra e interinstitucional.

Como resposta a esse e outros desafios detectados, o Ministério da Integração Nacional colocou em debate na sociedade, em novembro de 2010, o documento *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010*. Trata-se do esforço derradeiro para elevar a PNDR à categoria de política de Estado, propondo para isso uma série de medidas corretivas agrupadas na chamada *fase II* da Política. Os desdobramentos da nova fase não estão inseridos no recorte temporal adotado neste artigo, mas algumas breves considerações podem ser tecidas. É possível antecipar que

inovações qualitativas estarão condicionadas, antes de qualquer fator externo, pela nova orientação do MI, uma vez que a pasta retornou ao controle do Partido Socialista Brasileiro (PSB) logo no início do novo governo, da presidenta Dilma Rousseff. O novo titular, Fernando Bezerra de Souza Coelho, é um ex-parlamentar pernambucano com recente passagem pelo cargo de secretário de Desenvolvimento Econômico de seu Estado, possuindo forte ligação com uma estrela ascendente da política nacional: o governador reeleito de Pernambuco, Eduardo Campos. Embora a pouca expressividade nacional do novo ministro não inspire otimismo quanto à superação do desprestígio da pasta, é preciso considerar que o PSB mantém com o PT afinidades ideológicas e programáticas bem mais nítidas que o PMDB. Em tese, essa proximidade poderia facilitar o acesso ao núcleo decisório do governo Dilma, gerando capital político de proveito para o fortalecimento do MI e de sua agenda programática. Contudo, se tal prerrogativa será ou não utilizada para conquistar o protagonismo anunciado, mas jamais exercido, somente o futuro dirá.

#### **PROGRAMA TERRITÓRIOS DE CIDADANIA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)**

Embora o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tenha sido criado apenas em fevereiro de 2008, os elementos que condicionam sua estrutura e dinâmica remetem à primeira gestão petista (2003-2006), ocasião em que são lançadas as bases da nova estratégia territorial adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A abertura de um espaço privilegiado para o diálogo com as reivindicações dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar ilustra a complexa convivência de interesses sob a coalizão que sustentou os dois governos do presidente Lula, principalmente quando considerados o peso e a força dos segmentos ligados ao agronegócio,

instalados no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Embora deva sua (re) criação ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a pasta de Desenvolvimento Agrário (MDA) ganhou novo fôlego e visibilidade no período 2003-2010, passando a desempenhar papel bem mais relevante. Temas caros aos movimentos sociais ligados historicamente ao PT, como reforma agrária, apoio a assentamentos, crédito e assistência técnica, passam a integrar de forma menos tímida a agenda social do governo federal. Refletindo um movimento de acomodação interna no partido, o ministério é ocupado por integrantes da Democracia Socialista (DS), tendência bastante ativa e identificada à esquerda do espectro político no interior do PT.

É nesse contexto que o MDA lança, ainda em 2003, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), cuja execução foi delegada à então recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). O programa nasceu com o objetivo manifesto de promover mudanças substantivas na política de combate à pobreza rural, apoiando-se numa estratégia que contempla amplo leque de inovações institucionais que abarca marco conceitual, instrumentos de intervenção, modelo de gestão e participação social. A própria criação de uma estrutura organizacional específica voltada para sua implementação fez parte desse movimento, ao delegar questões setoriais sensíveis, como reforma agrária e agricultura familiar, a secretarias específicas, permitindo à SDT uma atuação mais transversal.

Com a criação da SDT/MDA, o conceito de território é assumido como *locus* primordial para a ação, traduzindo uma nova orientação quanto à escala das políticas de desenvolvimento rural. Na perspectiva do planejamento, o nível municipal é preterido em favor de um recorte microrregional, considerado mais representativo das dinâmicas sociais, econômicas e culturais e, conseqüentemente, mais adequado à construção

de projetos de desenvolvimento sensíveis às noções de pertencimento e identidade. Intermediárias entre os níveis municipal e estadual, as microrregiões são inicialmente escolhidas por critérios técnicos e, posteriormente, validadas em debates envolvendo outros níveis de governo e atores sociais. Nesse momento são definidos os Territórios Rurais (TR), espaços preferenciais de intervenção cuja escolha privilegia populações beneficiárias das políticas setoriais de agricultura familiar. Concomitantemente, a SDT/MDA definiu e implantou uma estratégia de gestão de informações com o duplo propósito de municiar as instâncias executivas e oferecer transparência ao controle social, disponibilizando uma base de dados que permite o cruzamento de diversos indicadores socioeconômicos no âmbito dos TR.

A consolidação da estratégia de territorialização gestada no MDA teve um desdobramento decisivo com a criação do Programa Territórios da Cidadania. Formalizado por um decreto presidencial de 25 de fevereiro de 2008, o PTC é apresentado no texto oficial como iniciativa transversal envolvendo esforços de 25 órgãos e entidades federais. Voltado para a superação da pobreza e desigualdade social no meio rural, sua estratégia de desenvolvimento sustentável tem como base, de acordo com seu decreto de criação, o planejamento, a integração de políticas, a ampliação da participação social, a promoção da cidadania e a integração de populações particularmente vulneráveis no meio rural. Sua execução, orientação e monitoramento foram delegados a uma instância denominada Comitê Gestor Nacional, integrado por representantes de todos os órgãos federais participantes. Ressalvados os critérios objetivos de densidade populacional e população média municipal máximas (80 habitantes por km<sup>2</sup> e 50 mil habitantes, respectivamente), a manutenção dos preceitos territoriais implantados pelo MDA desde 2003 fica clara no diploma legal, não apenas por eleger os participantes do Pronat como prioritários no novo programa, mas também ao definir os territórios como agrupamentos

municipais [...]reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído, ao qual pertencem, no qual reconhecem existir identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial. Reafirma-se, assim, a dimensão não pecuniária do espaço físico e o reconhecimento do território como construção social, para além do *status* de mero fator de produção.

Do ponto de vista prático, o PTC constitui uma matriz de ações distribuídas segundo três eixos (ação produtiva, cidadania e infraestrutura) e sete áreas temáticas (organização sustentável da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; apoio à gestão territorial; e infraestrutura). Integrantes do Governo Lula referiam-se ao Programa como um “PAC social”, uma tentativa de reunir ações interministeriais de envergadura variável e acompanhar sua execução sob um olhar não setorial ou departamental, mas pela perspectiva do impacto conjunto nas condições de vida das populações beneficiárias. Outros aspectos a destacar na concepção do PTC dizem respeito à preocupação com a articulação federativa, para a qual foram criados Comitês de Articulação Estadual, e o incentivo à mobilização social, refletida na participação de mais de 9 mil entidades nos Colegiados Territoriais locais. Implantado de forma gradativa desde sua criação, o programa chegou a dezembro de 2010 contabilizando 120 territórios beneficiados por uma carteira de 169 ações, com execução orçamentária da ordem de R\$ 19,7 bilhões, ante uma previsão inicial de R\$ 26,5 bilhões<sup>6</sup>.

Embora ostente números significativos em termos de cobertura, a implantação do programa tem

<sup>6</sup> Balanço 2010, Relatório de Execução. Disponível no sítio <[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/historico-do-programa?sdt\\_code=>](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/historico-do-programa?sdt_code=>)>. Acesso em 31/05/2011. O relatório completo com a execução das ações em cada um dos territórios encontra-se disponível no sítio <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>>.

sido objeto de diversas apreciações críticas. Para Favareto (2010), a despeito de o caráter incipiente da experiência não permitir ainda um balanço ou avaliação, seu desenho inicial aponta para a visão dos territórios como meros repositórios de investimento, haja vista tratar-se apenas de um cardápio prioritário de ações já planejadas e ofertadas de forma dispersa. Assim, pontua o autor, embora tenha méritos por direcionar seus esforços em prol do Brasil rural e buscar a articulação das ações públicas, o Territórios da Cidadania representa uma inovação apenas parcial, dada sua insistência em soluções compensatórias para segmentos mais destituídos, enquanto a parcela dinâmica do país seria brindada com a aceleração do crescimento.

Um segundo grupo de críticas, também contempladas por Favareto, diz respeito às reais possibilidades de se estruturar um projeto de concertação para o desenvolvimento a partir de instâncias como os Colegiados Territoriais. Citando estudos próprios (DIAS; FAVARETO, 2007) elaborados a partir de levantamentos do MDA, o autor destaca que esses colegiados não lograram envolver forças sociais mais amplas, o que significa que segmentos não rurais, entidades patronais e outros atores influentes sobre o território permaneceram alheios aos debates. Ele atesta que ao menos até meados da década passada – período abrangido por sua pesquisa –, os colegiados mostraram-se incapazes de avançar na elaboração de planos consistentes de desenvolvimento, agravando a desarticulação, prejudicando a intersectorialidade e gerando sérios riscos de descontinuação.

No que concerne às raízes rurais do PTC, há elementos complicadores que devem ser considerados se de fato pretende-se evitar que seus impactos sejam meramente compensatórios. A literatura que analisa os desdobramentos da globalização das últimas décadas tem ressaltado o caráter fluido e reticular das relações socioeconômicas contemporâneas, com especial ênfase na essência urbana e consequente

protagonismo das “cidades globais” nesse processo. Como ressaltam Storper e Venables (2005), a contínua redução dos custos de informação, somada às inovações nas estruturas físicas de transportes, não foi capaz de reverter as *tendências urbanizantes* do capitalismo moderno, permanecendo forte o poder da aglomeração. Caracterizadas pela diversidade e livre trânsito de informações, conhecimento e ideias, as cidades representariam o espaço privilegiado para os intercâmbios materiais que distinguem a nova economia baseada na capacidade de inovação permanente, estando assim fadadas a expandir ainda mais suas zonas de influência. Como observou Milton Santos (2000, p. 92), a *modernização globalizadora* fez das cidades polos indispensáveis não apenas às decisões técnicas da produção, mas também ao comando político. Ainda que subordinadas a forças exógenas ao Estado-nação, é a emergência desse papel das cidades que as alça à condição de reguladoras do trabalho agrícola.

Mesmo entre autores entusiastas do modelo de desenvolvimento experimentado pela *terça Itália*, no qual os pequenos e médios empreendimentos ocupam lugar de destaque e a capacidade de inovação tecnológica não é fator primordial, considerações similares sobressaem. Referindo-se às especificidades das regiões bem-sucedidas em articular tecido social e setor produtivo, Bagnasco (2002) sublinha que tais sociedades dispunham de um tecido urbano formado por pequenas e médias cidades perfeitamente equipadas por infraestruturas culturais, viárias e civis, onde uma rede de empresas artesanais, comerciais e bancárias desempenhavam suas funções sob os auspícios de administrações públicas percebidas como eficientes. O setor rural, nesse modelo, participa do processo de desenvolvimento também gerando renda, mas fundamentalmente fornecendo trabalhadores polivalentes formados num meio culturalmente voltado para a mobilidade e autonomia, atributos apenas possíveis em função da estrutura agrária autossuficiente e baseada na pequena propriedade

(*en fermage* ou *en métage*). Dessa interação profícua surge a expressão *campo urbanizado*, mencionada por Bagnasco (2002, p. 38). E ainda, como pontuam Cocco, et. al. (2002), remetendo à problemática das arenas de poder,

Uma lição importante da experiência da Terceira Itália para nós brasileiros é que, na origem desta performance, está uma vasta reforma agrária ocorrida nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial e um ambicioso programa de aumento da escolaridade de jovens e adultos entre fins da década de 1960 e o início de 1970. (COCCO et al., 2002, p. 29)

Do ponto de vista organizacional/institucional, algumas análises críticas podem também ser esboçadas. Ainda que conceitualmente o PTC sinalize o aprofundamento da abordagem territorial adotada pelo MDA ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, fato explicitado pelo próprio ministério, que a ele se refere como

[...] qualificação da estratégia de promoção do desenvolvimento territorial, que começou a ser implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2003, com a identificação dos Territórios Rurais de Identidade no meio rural brasileiro (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010)

Percebe-se, comparando as iniciativas, singularidades instigantes no que diz respeito à concepção, atribuição de competências e *modus operandi*. Ao contrário do Pronat, que buscava construir projetos de desenvolvimento *bottom-up*, delegando ao tecido social a responsabilidade de formular propostas sob uma concepção estruturante, o PTC contenta-se com uma abordagem incremental, já que as opções disponíveis enquadram-se num conjunto de políticas já em curso, revelando elevada dose de pragmatismo. Já com relação a atribuições, é interessante notar que, embora pertença ao âmbito de atuação do MDA, o papel central na gestão do novo programa é formalmente exercido pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), coordenadora da instância máxima do PTC, o Comitê Gestor Nacional. Tal fato em si não representa em absoluto

um problema, antes demonstrando seu prestígio junto ao poder central e seu grau de prioridade no conjunto de ações do governo. Contudo, mesmo no interior do MDA não coube à SDT a coordenação das iniciativas, sendo sua execução atrelada diretamente ao gabinete do ministro, o que sugere opções políticas e/ou administrativas que levantam no mínimo dúvidas quanto à simples continuidade e aprofundamento das políticas a cargo do MDA desde 2003. Adicionalmente, é preciso considerar que a atuação da Casa Civil, por sua própria natureza, está muito mais sujeita às pressões do conjunto do condomínio governamental do que a de qualquer outro órgão técnico em que segmentos políticos ou da burocracia sejam hegemônicos.

Com relação ao grau de institucionalização do programa, uma análise prospectiva igualmente não pode deixar de apontar diversos elementos preocupantes. Não obstante goze de *status* diferenciado em relação aos programas setoriais tradicionalmente a cargo de ministérios específicos, o Territórios da Cidadania não possui estrutura burocrática, fundos contábeis ou sequer orçamento próprio sob sua gestão, a despeito do montante de recursos com os quais lida. O fato de sua criação estar vinculada a um ato discricionário do Poder Executivo significa ainda que sua perenidade prescinde de debates legislativos, caracterizando-se como política de governo, e não de Estado. Nunca é demais recordar que o contraponto ideológico e programático ao MDA, representado pelos interesses da grande agricultura empresarial, abrigados no Mapa durante a gestão Lula, permaneceu no governo da presidenta Dilma Rousseff. É razoável supor que ao avançar sobre temáticas que conformem arenas mais claramente redistributivas (caso do direito à propriedade), o programa desperte resistências mais bem articuladas, correndo riscos de ser descaracterizado ou mesmo descontinuado. Considerando, adicionalmente, o porte acanhado do MDA no que diz respeito a quadros técnicos, cargos comissionados e orçamento, tais ameaças mostram-se ainda mais significativas.

Outra questão digna de registro diz respeito ao grau de articulação com demais políticas e programas federais igualmente baseados na perspectiva territorial. Ao privilegiar assentados da reforma agrária, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais vulneráveis, o Territórios da Cidadania transcendeu as variáveis dinamismo e nível de renda, elementos centrais da PNDR. Tal fato poderia indicar complementaridade e sinergia, sendo algo absolutamente normal e até mesmo desejável por qualificar o escopo da atuação pública, atendendo a demandas mais específicas ignoradas por uma política geral mais ampla e consequentemente menos sensível a necessidades especiais de segmentos marginalizados. Contudo, ressalvadas as REFERÊNCIAS encontradas no material de divulgação e nos relatórios de gestão quanto à sintonia com outras ações de governo, o PTC carece de espaços institucionais formais e permanentes de intercâmbio técnico, negociação e articulação. Dado que a competição por recursos é natural em cenários de escassez, a coexistência de políticas e programas similares ainda em fase de consolidação pode prejudicar tentativas de aprimoramento da coordenação, uma vez que os esforços de legitimação junto à sociedade e ao conjunto do governo são geralmente buscados pela exibição de “resultados próprios”.

Num sinal de reconhecimento das dificuldades enfrentadas, em fins de 2012 o MDA decidiu iniciar uma reestruturação do PTC<sup>7</sup>. As novas medidas incluem a requalificação da matriz de atividades e um novo tratamento para a intersectorialidade das ações nos territórios, que passarão de critério de prioridade de alocação de recursos a uma forma mais articulada de implementação das políticas. Do ponto de vista gerencial, foi anunciado que a condução política permanecerá na Casa Civil da Presidência da República, sendo a coordenação executiva reorganizada e assumida pela SDT/MDA.

## **POLÍTICA PARA ARRANJOS E SISTEMAS PRODUTIVOS LOCAIS – GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (GTP/APL) MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC)**

O conceito de *Arranjos Produtivos Locais* (APL) ganha espaço na agenda pública brasileira por volta da segunda metade da década de 1990, num contexto de privatizações, liberalização e desregulamentação da economia. Dada a orientação liberal do governo central, estados e municípios viram-se privados de investimentos federais fundamentais, sendo obrigados a assumir responsabilidades inéditas no que diz respeito ao desenvolvimento econômico. Sob tal cenário, programas de apoio a aglomerações produtivas e estímulo a “vocações” locais são adotados por todo o país, levando à ampla disseminação de experiências dessa natureza. Tratados inclusive como alternativa ao desenvolvimento regional, esse conjunto de iniciativas se ressentem, contudo, da ausência de uma política nacional abrangente que forneça direção e sentido às experiências autóctones que vão se acumulando.

Tal quadro sofre poucas alterações até o fim da década de 1990, quando têm início algumas evoluções que parecem indicar o esgotamento do modismo que cercou a “primeira onda” de experiências, não raro tratadas como panaceia socioeconômica. Um movimento perceptível desde então é a crescente popularização da expressão Arranjos Produtivos Locais (APL), no esteio do trabalho de pesquisadores e agências de fomento. Na visão de Apolinário e Silva (2010), sob o jargão APL estariam condensadas influências teóricas de fontes diversas, como estruturalismo latino-americano, externalidades marshallianas, schumpeterianas, evolucionistas, institucionalistas estudiosos da ação coletiva e elementos da nova geografia. As autoras situam na última década

<sup>7</sup> [http://www.mda.gov.br/portal/nead/noticias/item?item\\_id=10361559](http://www.mda.gov.br/portal/nead/noticias/item?item_id=10361559). Acesso em 5/02/2013.

o marco da construção do conceito no país, processo que teria sido impulsionado pelos debates anteriores em torno de iniciativas como plataformas tecnológicas, distritos industriais, apoio às micro e pequenas empresas (MPE), DLIS e fóruns de competitividade, entre outras.

Lastres e Cassiolato (2008) têm entendimento semelhante, apontando que o termo APL passa a substituir outros supostamente análogos, num processo de uniformização de terminologias percebido pelos agentes políticos como contribuição aos esforços de articulação de ações e melhoria da efetividade. Na análise dos autores, o enfoque apresentaria, de fato, vantagens por constituir uma perspectiva integrada, resultando numa nova forma de captar, entender e orientar o desenvolvimento produtivo, ao passo que expressões como distrito industrial, aglomerações, *clusters* etc. encerrariam ambições normativas mutuamente excludentes. Todavia, salientam que, a despeito de a nomenclatura sugerir uma perspectiva comum, permanecem em cena diferentes interpretações analíticas, com reflexos na proposição de políticas distintas.

A primeira atitude concreta do governo federal de assumir um papel relevante na articulação das experiências de APL no país data de 1999, quando o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) passou a incorporar a abordagem em sua ação regional. Cassiolato *et al.* (2008, p. 16) recordam que o pioneirismo do órgão materializou-se na ação conjunta com o Fórum de Secretários Estaduais de Ciência e Tecnologia, definindo um grupo de projetos-piloto a serem apoiados em cada estado. Inicialmente limitado a três iniciativas por unidade da federação, a experiência posteriormente passou a contar com financiamento dos novos recursos oriundos dos fundos setoriais de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico. Costa (2010, p. 125) atribui a própria cunhagem do termo APL à pasta da Ciência e Tecnologia, com intuito de conferir alguma coesão conceitual a um fenômeno caracterizado pela diversidade.

Como consequência, no Plano Plurianual (PPA) referente ao período 2000-2003 o MCT torna-se responsável por um programa finalístico intitulado *Sistemas Locais de Inovação*, cujo objetivo era *ampliar a capacidade local e regional para gerar e difundir o progresso técnico, visando à competitividade econômica e à qualidade de vida da população*, para isso contando com um orçamento de R\$ 26,8 milhões.<sup>8</sup>

Um segundo movimento que sugere o amadurecimento da temática no interior do governo federal ocorre em 2004, já na gestão do presidente Lula. Trata-se da criação, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), de um grupo de trabalho interministerial permanente (GTP/APL) com a atribuição de *elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos em todo o território nacional*. Instituído pela Portaria Interministerial nº 200, de 2/8/2004, o GTP/APL foi inicialmente integrado por 23 instituições públicas e privadas, sofrendo algumas alterações em sua composição ao longo dos anos. Em dezembro de 2010, após a publicação da Portaria nº 133 do MDIC, de 16/6/2010, o grupo passou a contar com representantes (um titular e um suplente) de 33 entidades e órgãos.

O plano de trabalho inicial do GTP repetiu elementos da estratégia adotada pelo MCT em 1999, elegendo no primeiro momento um grupo reduzido de projetos-piloto e delegando aos poderes locais as decisões relativas à ampliação do universo de experiências apoiadas. Com o propósito de valorizar as relações federativas e integrar instituições e organizações dos territórios no escopo de atuação do grupo nacional, foram criados, entre 2006 e 2007, Núcleos Estaduais (NE)<sup>9</sup> em cada unidade da federação. Um dos

<sup>8</sup> Fonte: MPOG. Disponível em <[http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av\\_prog/208/prog208\\_anexo1.htm](http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/208/prog208_anexo1.htm)>. Acesso em 24/10/2011.

<sup>9</sup> Segundo orientação do próprio GTP/APL, em sua composição os NE devem contemplar, com ao menos uma vaga, representantes do governo estadual, sistema S, setor financeiro,

aspectos mais positivos no processo de criação dessas instâncias foi a incorporação de atores sociais e setores da burocracia envolvidos com a temática desde a década de 1990, o que permitiu aproveitar o acúmulo dos debates e experiências práticas vivenciadas nas décadas anteriores. Os núcleos têm desempenhado papel fundamental na estratégia de atuação do GTP, tanto no plano operacional, por organizar demandas e coordenar atividades, quanto no político, ao viabilizar articulações interinstitucionais que permitem a participação de atores locais relevantes.

O marco teórico e os parâmetros de atuação do GTP/APL têm como base o *Termo de Referência para Política Nacional de Apoio a Arranjos Produtivos Locais*<sup>10</sup>, cuja versão final foi discutida e aprovada pelo grupo em abril de 2004. O documento alinha conceitos<sup>11</sup>, propõe uma terminologia, apresenta variáveis determinantes para identificação de arranjos produtivos e elenca objetivos, diretrizes e estratégias de atuação. Percebe-se, na leitura do termo de referência, a preocupação em adotar definições bastante amplas e não exaustivas, a fim de contemplar a diversidade e evitar dissensos potencialmente desmobilizadores. Não obstante, a referência aos ganhos decorrentes da eficiência coletiva, a ênfase em mecanismos de governança para os arranjos e a importância atribuída ao processo de inovação são pontos fortemente destacados no texto. O corolário do processo de intervenção previsto é a elaboração, em bases endógenas e participativas, de um *Plano de Desenvolvimento* coordenado por uma *instância multi-institucional*.

Desde a publicação do termo de referência, vários outros documentos contendo orientações gerais, balizamento teórico e estudos de experiências

empíricas de arranjos produtivos locais passaram a ser difundidos no governo e na sociedade civil, num processo que tende a conferir maior credibilidade às propostas de intervenção. Ainda em 2004, o GTP consolidou seu primeiro levantamento de arranjos produtivos existentes no país, chegando ao total de 460 experiências. No ano seguinte, com o apoio de 37 instituições governamentais e não governamentais, federais e estaduais, nova pesquisa identificou 957 arranjos<sup>12</sup>. Em 2007, o grupo de trabalho passou a atualizar esses números, agregando um conjunto de indicadores sociais e econômicos padronizados, a partir das informações encaminhadas pelos 27 NE. Dividido em duas etapas, o trabalho visa a construir uma base de dados que contemple população, IDH, PIB, número de estabelecimentos por porte, número de empregos e volume de produção. A primeira fase, já concluída, abrange os 267 APL que compunham o universo de atuação do GTP em dezembro de 2010. A segunda etapa, em desenvolvimento até outubro de 2011, deve permitir estender essa visualização à totalidade de arranjos produtivos identificados no país.

Para além da dimensão técnica, é preciso considerar que a atuação do GTP/APL comporta um conteúdo político nada desprezível. Ao manter o tema em evidência na agenda pública, o grupo influencia a atuação da classe política e impele a burocracia a desenvolver novas habilidades e competências. Trata-se de uma ideia com que se tem procurado atrair apoiadores com poder relevante, a despeito de todas as suas ambiguidades. Não por acaso, o tema tem sido frequentemente evocado em campanhas eleitorais recentes como alternativa à promoção do desenvolvimento econômico e social em bases mais sustentáveis e democráticas, integrando programas de governo de distintas colorações ideológicas.

setor empresarial, setor de C&T e trabalhadores.

<sup>10</sup> Disponível em <[http://www.mdic.gov.br//arquivos/dvnl\\_1289322946.pdf](http://www.mdic.gov.br//arquivos/dvnl_1289322946.pdf)>. Acesso em 27/10/2011.

<sup>11</sup> Há uma referência específica ao espaço físico ocupado por cada arranjo produtivo, que não deve ultrapassar a escala microrregional.

<sup>12</sup> Costa (2010) cita, como iniciativa similar, o relatório *Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil*, produzido pelo IPEA, em 2006, a partir de dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

É importante também ressaltar que uma peculiaridade das políticas para APL em relação às demais iniciativas em todo o país é a presença de uma ativa *comunidade epistêmica*. Descritas por Peter Haas (1997) como redes de profissionais peritos e competentes em determinados campos do conhecimento e com autoridade intelectual em políticas específicas, as comunidades epistêmicas adquirem grande ascendência sobre formuladores de políticas na era da globalização, sendo alvo de crescente atenção por parte de pesquisadores. Na interpretação de Haas, por serem capazes de articular relações de causa e efeito presentes a problemas complexos, as comunidades epistêmicas propiciariam interpretações valiosas sobre novos cenários e desdobramentos do processo decisório. Familiarizados com a lógica decisória em nível internacional, seria possível aos formuladores locais de políticas construir a cooperação mesmo sem instituições formais, tendo como base a estabilidade de expectativas e transparência no comportamento de outros atores.

Dentre as instituições e organizações que exercem maior influência sobre a agenda de políticas voltadas para APL, destaca-se a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist). Sediada no Instituto de Economia da UFRJ, a rede foi formalizada em 1997, ocasião em que recebeu o primeiro aporte para um projeto de pesquisa conjunto, oriundo do CNPq e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Dedicada a desenvolver conceitos e metodologias voltados para o estudo interdisciplinar de sistemas produtivos e inovativos, incluindo glossários, questionários e planos de amostra, a RedeSist e seus pesquisadores associados têm participado ativamente na confecção de alguns dos principais documentos de referência hoje utilizados por órgãos públicos e privados no apoio a arranjos produtivos locais.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Embora utilize o termo por reconhecê-lo de uso corrente, a RedeSist delimitou distinções conceituais entre APL e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPIL). A principal diferença residiria na *capacidade inovativa endógena* destes últimos, decorrência do grau superior de coesão demonstrado por seus integrantes. Reunidos, APL e SPIL integram uma abordagem

Entre 2009 e 2010, pesquisadores da RedeSist conduziram o mais completo estudo já realizado no Brasil sobre arranjos produtivos locais, confirmando a seriedade com que algumas instituições vêm tratando o tema. A pesquisa, intitulada *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil e dos impactos dos grandes projetos federais em estados nordestinos selecionados*, foi executada em 22 estados da federação com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP) do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os dados do estudo ajudaram a compor um rico e detalhado mosaico sobre a situação presente em cada uma das unidades federativas, que não cabe apresentar aqui por extrapolar os objetivos do artigo.

À luz dos resultados da pesquisa completa, Lastres *et al.* (2010) propõem uma nova geração de políticas de fomento e apoio. Entre os elementos considerados indispensáveis na nova agenda, os autores elencam a ênfase no conhecimento e na capacitação produtiva e inovativa locais; a adoção de critérios para apoio que não excluam *a priori* quaisquer experiências em razão de porte ou relevância, desde que alinhadas com os objetivos estratégicos das instituições patrocinadoras; e, por fim, que o conteúdo dessas novas políticas priorize a geração de sinergias, produzindo um modelo de desenvolvimento sustentável, sem prejuízo para os territórios que os abrigam.

Olhando em retrospectiva, parece inegável que políticas para arranjos e aglomerações produtivas locais no Brasil vêm ocupando crescente espaço e ganhando importância na agenda pública. Antes associadas à atuação de organizações privadas, estas passaram a ser incluídas nos instrumentos de planejamento dos três níveis governamentais. Beneficiando-se da atuação de influente e organizada comunidade epistêmica, algumas das principais fragilidades decorrentes

batizada pela RedeSist de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPL). Fonte: *Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Sebrae e UFRJ, 2003

da imprecisão conceitual vêm sendo enfrentadas com a produção de pesquisas e documentos de referência. A instalação do GTP/APL no âmbito do MDIC e a posterior criação de estruturas de coordenação em cada unidade da federação, em 2004, fazem parte de um movimento que sugere o amadurecimento da temática. Um rápido exame do PPA do governo federal para o período 2008-2011 permite identificar ações contendo a nomenclatura “arranjos produtivos” nas pastas de Trabalho e Emprego, Ciência e Tecnologia, Cultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, demonstrando transversalidade. No caso do Ministério da Integração Nacional, como já visto, a estratégia APL foi incorporada como elemento fundamental no combate às desigualdades regionais, compondo ações de vários programas de desenvolvimento mesorregional. Nos termos do ex-secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do MI, Henrique Villa Ferreira,

No âmbito da retomada da chamada “questão regional” no Brasil, o Ministério da Integração Nacional tem pautado sua atuação nos territórios priorizados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional por meio de dois pilares básicos: a organização social dos atores regionais e geração de emprego e renda, utilizando-se para tal, de **sistemas e arranjos produtivos locais** [grifo nosso] (FERREIRA, 2010, p. 5).

Todavia, vários aspectos permanecem controversos no que diz respeito ao fenômeno APL e suas implicações para os formuladores de políticas. Para além das platitudes que permeiam o debate sobre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento (justo, equânime, que valorize o local etc.), segue em aberto o conteúdo concreto das políticas públicas e o desenho dos arranjos socioeconômicos capazes de viabilizá-las. Tal constatação alude ao debate sobre *regimes produtivos* comparados, isto é, diferentes modos pelos quais

os atores organizam e estruturam suas relações sob um marco institucional que estabelece as “regras do jogo”, definindo incentivos e restrições.

Adicionalmente, é preciso ter em conta que o estímulo a arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais tem sido adotado sob distintas perspectivas, incluindo combate à insegurança alimentar, desenvolvimento local, incentivo à inovação, estímulo à exportação e fomento à P&D, entre inúmeras outras, com reflexos na determinação de diferentes focos, abordagens, públicos-alvo e instrumentos de intervenção. Em contextos como esse, divergências de fundo tendem a ser naturais tanto na determinação dos fins quanto na escolha de meios para alcançá-los. Uma constatação da pesquisa da RedeSist foi que o tema costuma ser alocado nas estruturas burocráticas estaduais em função das prioridades de governo, podendo estar sob a responsabilidade de secretarias tão variadas quanto as de Desenvolvimento Social, Ciência e Tecnologia, Infraestrutura ou Planejamento, evidenciando que a articulação federativa é um desafio central para a coordenação de ações, à luz da autonomia política e administrativa de Estados e municípios. A coexistência de perspectivas distintas, ou mesmo divergentes, é perceptível no próprio GTP/APL, instância que tem na pluralidade uma característica constitutiva. Vale registrar que, embora tenha colhido avanços conceituais e metodológicos no período investigado (2004-2010), o GTP/APL não chegou a produzir qualquer esboço de agenda legislativa consensual. A despeito de sua representatividade e abrangência, seus avanços nesse sentido restringiram-se ao apoio a temas pontuais, como o tratamento diferenciado a empresas integrantes de aglomerações produtivas (GANDINI, 2011).

Tais considerações não têm como objetivo desqualificar a abordagem ou censurar sua

inclusão no elenco de alternativas disponíveis para a promoção do desenvolvimento. Trata-se unicamente de realçar um aspecto frequentemente negligenciado, que é o caráter político da decisão pública. Recordando duas sérias advertências de Christopher Freeman (2005, p. 52) sobre aspectos negligenciados na “nova economia”, [...] *as pesquisas sobre sistemas de inovação não são distintas dos trabalhos sobre economia política*, e ainda, ao propor o resgate da tese que considera central no conceito de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI),

[...] os SNI não devem ser considerados apenas no sentido estreito de instituições de pesquisa e desenvolvimento (P&D), mas no contexto de sistemas nacionais inseridos em sistemas sociais e econômicos mais amplos (FREEMAN, 2005, p. 52).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O balanço das iniciativas analisadas mostra que tão significativa quanto a confirmação da coexistência de distintos diagnósticos, prioridades, modelos de gestão e instrumentos de intervenção foi a constatação da ausência de instâncias efetivas de pactuação e coordenação ou de uma agenda legislativa comum.

A fragmentação constatada põe em questão os limites da ação pública, seja no combate aos desequilíbrios regionais/territoriais ou no incentivo

às potencialidades locais. Uma das mais importantes lições extraídas do debate contemporâneo sobre as distinções entre crescimento e desenvolvimento é a importância dos arranjos institucionais na conciliação de interesses e alocação de recursos em prol de projetos nacionais. Dessa mesma literatura partiu a advertência de que desigualdades profundas tendem a corroer a coesão social indispensável à construção de compromissos políticos de longo prazo, com repercussões no desempenho da economia como um todo. No caso brasileiro, em que as iniquidades manifestam-se também na forma de renitentes contrastes espaciais, uma análise institucionalista não poderia deixar de mostrar que a sustentabilidade dos avanços econômicos recentes depende de mudanças institucionais mais profundas, de natureza estrutural.

Em síntese, o argumento evocado é o de que a desarticulação no campo das políticas regionais/territoriais por parte do nível federal não seria fruto da falta de ideias, mas da incapacidade de forjar algum nível de consenso interno e de arregimentar apoio externo entre atores influentes. Contornando os enfrentamentos mais agudos, a ação pública pode seguir colhendo resultados positivos como os observados nos indicadores socioeconômicos recentes, mas dificilmente logrará êxito em transformar a questão regional brasileira em assunto superado.

## REFERÊNCIAS

APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA, Maria Lussieu da. Análise das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso. In: APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA, Maria Lussieu da. (Orgs.) *Políticas para arranjos produtivos locais*. Análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal. Natal: EDUFRN, 2010

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasília, 2011. Entrevista concedida em 5 de maio de 2011

BAGNASCO, Arnaldo. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander Patez (Orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fábio. Introdução: Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos locais. In: CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fábio. (orgs). *Arranjos produtivos locais – uma alternativa para o desenvolvimento*. Experiências de política, volume 2. Rio de Janeiro: *E-papers*, 2008.

COCCO, Giuseppe *et al.* Desenvolvimento Local e Espaço Público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander Patez (Orgs). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002

COSTA, Eduardo José Monteiro. *Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional*. Brasília: Mais Gráfica, 2010

DIAS, Marcelo M.; FAVARETO, Arilson. *Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil –*

novas instituições para o desenvolvimento rural? Relatório de pesquisa. Brasília: SDT/MDA, 2007

FAVARETO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2010 (Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12) (no prelo)

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. Brasília, 2010. Entrevista concedida ao autor em 7 de dezembro de 2010.

FREEMAN, Christopher. Um pouso forçado para a “Nova Economia”? A tecnologia da informação e o sistema nacional de inovação dos Estados Unidos. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO José E.; ARROIO, Ana (Orgs). *Conhecimento e sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ Contraponto, 2005

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. Entrevista concedida ao autor em 5 de maio de 2011.

GANDINI, Margarete Maria. Brasília, 2011. Entrevista concedida ao autor em 7 de janeiro de 2011.

HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: HAAS, Peter (Ed.). *Knowledge, power and international coordination*. University of South Carolina Press, 1997

LASTRES, Helena M. M.; LEMOS, Cristina; KAPLAN, Eduardo; GARCEZ, Cristiane, MAGALHÃES, Walsey. O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro, BNDES, 2010

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo. Arranjos Produtivos e Inovativos Locais: contribuições para uma nova política de desenvolvimento industrial e tecnológico. *Boletim Regional*, Brasília: Ministério da Integração Nacional, n. 7, maio-agosto de 2008.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Um novo Brasil Rural: 2003-2010*. Brasília: MDA, 2010.

*Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2004

PNDR – Proposta para discussão. Brasília: Ministério da Integração Nacional, dezembro de 2003

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000

STORPER, Michael; VENABLES, Anthony J. O burburinho: a força econômica da cidade. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005