

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL – LIMITES DE UMA NOVA AGENDA PARA NORDESTE

Simone Uderman

Professora Adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB)
Assessora Técnico-Econômica da Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia)

Resumo

Partindo das mudanças observadas nos padrões de intervenção do Estado na economia e nas formas de tratar a questão do desenvolvimento regional no Brasil, o presente artigo analisa a conformação de um modelo que incorpora o conceito de capital social e a generalização de preocupações com o desenvolvimento local à agenda de políticas públicas brasileira, discutindo as suas implicações para o Nordeste. De um Estado que intervém de acordo com a lógica desenvolvimentista, privilegiando o crescimento da indústria e utilizando mecanismos de política industrial para promover o desenvolvimento regional, caminha-se, a partir dos anos 1980, para um modelo de intervenção que relega a segundo plano questões de ordem espacial, não se dispendo a sustentar, de uma forma planejada e suficientemente forte para motivar movimentos de reestruturação relevantes, processos de desenvolvimento regional. A partir de meados da década de 1990, as propostas de ações produtivas com foco regionalizado traduzem-se, de maneira cada vez mais evidente, em esforços de mobilização e criação de capital social, com vistas a sustentar arranjos locais que envolvem uma rede de atividades correlatas. Esse modelo, apesar de avançar em alguns aspectos, apresenta uma série de limitações, que terminam por circunscrever os potenciais resultados das novas iniciativas no Nordeste.

Palavras-Chave: Brasil; Nordeste; Desenvolvimento Regional; Políticas Públicas.

Abstract

Based upon the changes observed in the patterns of the state economic intervention and in regional development discussions in Brazil, this article analyzes the emergence of a new model of regional development policies, which focus on social capital mobilization at the local level, and its implications to the Northeastern's region development. The State that performs according to the developmental logic, paying special attention to industrial growth and to the application of industrial policies to promote regional development, assumes, from the 1980s onwards, an intervention model that practically discards spatial issues. In the mid 1990s, regional development proposals resurge, calling attention to social mobilization and the creation of social capital in order to sustain local productive arrangements involving several partners from different connected segments. Although this model seems to be enhanced in some aspects, it faces some restrictions that limit the potential results of the new initiatives in the Northeastern region of Brazil.

Key-Words: Brazil; Northeastern Region; Regional Development; Public Policies.

1. Introdução

O relevante papel historicamente desempenhado pelo Estado e pelas instâncias de formulação de políticas públicas em favor do crescimento econômico e do fortalecimento produtivo no Brasil é amplamente reconhecido. Do ponto de vista teórico e conceitual, os princípios do modelo de intervenção desenvolvimentista estavam subjacentes às políticas de crescimento econômico formuladas pelo menos até meados dos anos 1970, sustentando o projeto de industrialização brasileiro. As teorias dos pólos de crescimento, causação circular cumulativa e efeitos encadeadores (PERROUX, 1955; MYRDAL, 1957; HIRSCHMAN, 1958), por sua vez, respaldavam as políticas de desenvolvimento regional implementadas pelas instituições federais criadas para atuar em prol de áreas menos avançadas, tendo exercido um efeito significativo sobre a expansão produtiva de regiões periféricas como o Nordeste.

As dificuldades fiscais e financeiras do Estado e a crise do modelo desenvolvimentista influenciaram, a partir dos anos 1980, mudanças importantes no planejamento e na ação pública no Brasil. De um Estado intervencionista, que propunha a eliminação de pontos de estrangulamento ao crescimento e o fomento a atividades consideradas prioritárias para a superação do atraso relativo, caminhava-se para um padrão de crescimento orientado pelo mercado, dominado por uma visão negativa da intervenção do Estado no desenvolvimento econômico e por propostas de ação pública quase que exclusivamente voltadas para o ajuste macroeconômico de curto prazo. As instituições de desenvolvimento regional montadas no período precedente perderam a sua capacidade de formulação e intervenção, tornando-se órgãos incapacitados para o exercício da função para a qual foram criados.

No início da década de 1990, o acelerado processo de abertura dos mercados e a necessidade de instituir programas de apoio à competitividade, aliados aos péssimos indicadores econômicos da década anterior, incitaram a retomada da ação pública em favor do desenvolvimento. Uma série de medidas voltadas para a modernização empresarial e produtiva orientada por ganhos de produtividade norteava o processo de reestruturação, pautado pela redução de custos e pelo estabelecimento de parâmetros de eficiência. Paralelamente, iniciava-se a montagem de um aparato governamental dirigido ao ordenamento da atividade econômica e à fiscalização das ações privadas. Começava a ser construído, no Brasil, um modelo de intervenção guiado por diretrizes de integração competitiva e regulação econômica, caracterizado pela adoção de políticas de cunho macroeconômico e medidas de âmbito setorial. Nesse modelo, restava pouco espaço para a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento regional.

A partir de meados da década de 1990, a estabilização monetária conquistada com a implementação do chamado Plano Real e as orientações que partiam das organizações multilaterais de crédito gradualmente transformaram o padrão de intervenção em vigor. O Estado regulador reincorporou a antiga função de indução do desenvolvimento, dessa vez partindo de pressupostos ditados pela teoria do capital social (PUTNAM, 1993; 1995; WOOLCOCK, 1998). A questão regional, transmutada na discussão e nas propostas acerca do desenvolvimento local, passava a permear a agenda de discussões sobre o tema, ao tempo em que se questionava a visão da indústria como centro de propagação do desenvolvimento, ressaltando-se a importância da constituição de redes de atividades inter-relacionadas. Apesar desses movimentos, não foram recompostos os órgãos federais de fomento ao desenvolvimento, tampouco se criaram novas instituições suficientemente fortes para implementar programas capazes de transformar a estrutura das regiões menos desenvolvidas do país.

À luz dessas referências, o objetivo maior deste artigo é analisar, a partir de meados da década de 1990, a conformação de um Estado que incorpora o conceito de capital social e a generalização de preocupações com o desenvolvimento local à agenda de desenvolvimento brasileira, discutindo as suas implicações para o Nordeste. Para tanto, segmenta-se, além desta introdução, em três seções adicionais. Na primeira delas, apresentam-se as principais medidas tomadas em favor do desenvolvimento do Nordeste entre as décadas de 1950 e 1980, analisando-se seus principais efeitos sobre a economia regional. Na sessão seguinte, sistematizam-se algumas dificuldades que têm permeado o processo de redefinição do papel do Estado em favor do desenvolvimento regional no Brasil e analisa-se a emergência de novas propostas de intervenção pública. Na última seção, por fim, sistematizam-se as principais conclusões obtidas, discutindo-se os limites de uma nova agenda para o desenvolvimento da região Nordeste.

2. O Modelo Desenvolvimentista e a Trajetória de Desenvolvimento do Nordeste

O modelo de intervenção desenvolvimentista, amparado pelo objetivo de superação do subdesenvolvimento nacional através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, originou-se na década de 1930, tornando-se hegemônico na segunda metade dos anos 1950 (BIELSCHOWSKY, 1988). Nesse momento, já haviam sido criados, no Brasil, mecanismos e instituições importantes que consubstanciavam a formulação inicial de uma política de desenvolvimento baseada na acumulação de capital industrial, dando sustentação aos planos de desenvolvimento montados (LESSA, 1964). Seja através da formulação de políticas econômicas, da concessão de crédito de longo prazo, de investimentos em infra-estrutura ou no próprio sistema produtivo, a intervenção do Estado apresentava-se decisiva, estimulando o aporte de capital estrangeiro e de capital privado nacional e viabilizando uma aglutinação de recursos indispensável para a constituição de um parque produtivo de relevo.

O sucesso alcançado na condução da política de desenvolvimento e a existência de um aparato institucional de Estado, aliados à constatação de que as regiões Centro-Sul do país foram as principais beneficiárias das estratégias governamentais e que pouca atenção havia sido dada à distribuição espacial das atividades econômicas (BAER; GEIGER, 1978, p. 66), motivaram, nos últimos anos de década de 1950, a inclusão da temática regional na discussão política nacional. Até esse momento, à parte as obras de construção de Brasília e os esforços de integração da nova capital federal ao restante do país, a questão regional estava praticamente circunscrita às chamadas medidas de combate às secas do Nordeste (JATOBÁ, 1979, p. 200; CANO, 1985, p. 22). Entretanto, ainda que não deliberadamente voltados para os objetivos de desenvolvimento regional, alguns acontecimentos precedentes fortaleceram as condições de expansão da economia nordestina. Em primeiro lugar, a crescente importância da integração rodoviária, vinculada à implantação da indústria automobilística, conectava espaços periféricos às regiões centrais do país, respondendo à premente necessidade de melhor articular os fluxos internos. Em segundo, a expansão do setor de petróleo e os gastos efetuados na Bahia geravam efeitos multiplicadores que dinamizavam a economia do estado e da região. Além disso, a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, já indicava o despontar da temática regional na agenda de desenvolvimento nacional.

A combinação de instituições explicitamente voltadas para a problemática nordestina e de alguns programas e investimentos vinculados aos objetivos nacionais de desenvolvimento ampliavam a ação do poder público na região. Todavia, a desarticulação entre os diversos órgãos e ações, o desconhecimento da realidade econômica do Nordeste e a ausência de uma estrutura de

planejamento capaz de formular uma estratégia de desenvolvimento regional consistente, integrando ações em prol de objetivos comuns, criavam uma situação de dispersão de recursos e esforços que dificultava a obtenção de resultados.

Foi apenas em 1959, com a instituição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que se completou a estruturação de um modelo de intervenção do governo central que obedecia aos princípios desenvolvimentistas e respondia aos anseios regionais. Coordenando todos os programas e projetos de inversões federais na região Nordeste, outorgando incentivos fiscais e financeiros com vistas à atração de investimentos, planejando e executando as intervenções formuladas, a SUDENE, cujo principal agente financeiro era o BNB, dava formas concretas ao processo de integração do espaço econômico nacional.

Esse sistema, em grande medida, nasce em resposta à intensificação das disparidades regionais decorrentes do esforço de industrialização empreendido, que dificultava o desenvolvimento do mercado consumidor potencial nordestino e suscitava um ambiente de instabilidade política e social. Baer (1966, p. 162) argumenta que o agravamento das desigualdades regionais evidenciava uma tendência natural à concentração da atividade econômica em torno da região polarizada (dinâmica de natureza centrípeta), intensificada por uma política de incentivo à industrialização que correspondia, na prática, à transferência de riqueza das regiões menos desenvolvidas para o Centro-Sul do país. Dados reunidos por Cano (1985, p. 105) indicam que a participação do Nordeste no Valor da Transformação Industrial (VTI) do Brasil caiu de 9,1%, em 1949, para 6,9%, em 1959. Segundo esse mesmo autor, a concentração de grande parte dos investimentos do Plano de Metas no estado de São Paulo contribuiu fortemente para a tomada de consciência dos desequilíbrios espaciais e de suas conseqüências no final da década de 1950 (CANO, 1985, p. 299).

Embora as desigualdades regionais acentuadas pelo intenso processo de industrialização não parecessem constituir obstáculos determinantes para a continuidade do crescimento econômico nacional, tornava-se cada vez mais evidente que o empobrecimento progressivo de áreas como o Nordeste poderia impedir o florescimento de um grande mercado. Essa expansão de consumo, atendendo às necessidades da acumulação capitalista no Brasil, ampliaria as possibilidades de novas inversões lucrativas e criaria condições de escala compatíveis com os requisitos da indústria. Do ponto de vista social, as pressões das massas fortaleceram a discussão sobre os problemas derivados do subdesenvolvimento regional, sobretudo após a grande seca de 1958 (MOREIRA, 1979, p. 51). Paralelamente, a intensificação do desequilíbrio espacial tornava-se insustentável “do ponto de vista político imediato, de modo que ele precisou ser atenuado através de políticas governamentais destinadas a atrair e até a transferir diretamente recursos das regiões dinâmicas para as regiões estagnadas” (BAER, 1966, p. 174).

Assumindo uma postura distinta da meramente assistencialista até então vigente, o documento “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”, elaborado em 1959 pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), moldava a visão nacional acerca da problemática nordestina, embasando a estratégia oficialmente adotada pela SUDENE e sustentando, inclusive, a sua própria institucionalização. Partindo de um diagnóstico da economia regional, o documento recomendava uma ampla reforma na base de produção rural – incluindo a reformulação da política de aproveitamento de solos e águas nas áreas afetadas pelas secas, uma reorganização da economia da região semi-árida que contemplasse a abertura de frentes de colonização e a ampliação da oferta regional de alimentos –, além da intensificação dos investimentos industriais e do enfrentamento de problemas relacionados à oferta de energia

elétrica e ao melhor aproveitamento das tecnologias disponíveis. Do ponto de vista industrial, propunha-se o fortalecimento da matriz produtiva regional através de incentivos tributários, com vistas a reorganizar as indústrias tradicionais e modificar a estrutura da economia da região através da instalação de indústrias de base (GTDN, 1959, p. 413). Em nível preliminar, o documento indicava a viabilidade da siderurgia – destacando o seu elevado poder germinativo e as perspectivas que abriria para o desenvolvimento de indústrias mecânicas simples, como implementos agrícolas e móveis metálicos –, além de mencionar as possibilidades de expansão da indústria de cimento e adubos fosfatados, das indústrias de alimentos e de pesca e dos ramos industriais tradicionais, como a indústria têxtil algodoeira.

Não obstante a criação da SUDENE, muitas das transformações estruturais que compunham a proposta do GTDN não chegaram a ser efetivadas. De acordo com Cano (1985, p. 299), o fato de que o processo de industrialização já havia avançado nas regiões centrais do país vedava certos caminhos às áreas periféricas, colocando determinantes maiores que aqueles vinculados aos interesses especificamente regionais. Além disso, identificava-se uma certa inércia na indústria regional, que não parecia inclinada a superar as suas dificuldades através da ampliação de investimentos próprios e de outras medidas destinadas a fortalecer a sua capacidade competitiva. Segundo Castro (1971, p. 185), baseado em informações do censo de 1960, as indústrias nordestinas, apesar de apresentarem uma rentabilidade superior à média nacional, reinvestiam proporção muito inferior dos seus lucros.

Assim, a grande maioria dos projetos aprovados pela SUDENE era constituída de capital extra-regional, tendência que se acentua à medida que diminui o peso relativo dos investimentos de ampliação/modernização e cresce, entre as novas aplicações, a importância de atividades de maior conteúdo tecnológico (CASTRO, 1971, p. 202). Na visão de Cano (1985, p. 26; p. 254), as políticas de industrialização regional apoiaram a implantação da moderna indústria comandada pelo capital externo à região, que pouca vinculação estabelece com a massa populacional de baixa renda predominante no Nordeste. Castro (1971, p. 186-187), por sua vez, argumenta que as determinações provenientes do mercado central do país só poderiam ser atendidas – excluída a hipótese de retorno às exportações primárias – através de um movimento de ampliação do mercado local de manufaturas tradicionais ou pela reestruturação da oferta industrial, guiada pelo propósito de exploração de novas fatias de mercado. Isto posto, conclui que, embora os documentos da SUDENE enfatizassem a primeira opção, a sua política de industrialização impulsionava vigorosamente a segunda, apoiando o surgimento de uma estrutura industrial moderna e diversificada no Nordeste.

Corroborando essa percepção, Goodman e Albuquerque (1974, p. 358) afirmam que os incentivos fiscais baseados nas deduções do Imposto de Renda (mecanismo 34/18) parecem ter exercido efeitos encadeadores, sobretudo, fora da região Nordeste. Desse modo, em que pese a inegável ampliação, diversificação e sofisticação da estrutura industrial regional ao longo dos anos 1960, pode-se constatar a reduzida capacidade de internalização dos efeitos renda e emprego advindos dos projetos incentivados, além de um movimento de des-regionalização da propriedade do capital e da liderança do processo de acumulação no Nordeste (JATOBÁ, 1979, p. 217-218). Cano (1985, p. 253) argumenta que, graças ao sistema de incentivos fiscais, parte do excedente gerado nas regiões centrais, que enfrentava dificuldades para ser convertido em novo capital produtivo no próprio pólo, pôde vazar em direção às áreas incentivadas. De acordo com Moreira (1979, p. 83-84), “numa situação de crise nacional, o Nordeste pareceria refletir melhores condições de materialização e remuneração do capital. E isto não tinha que definir

necessariamente um processo regional de desenvolvimento”. Assim, prossegue esse autor, “o caráter da industrialização do Nordeste passara a ser funcional para o sistema nacional, estando descomprometido com qualquer tipo de reformas estruturais e setoriais...”.

Na esfera intra-regional, o modelo de intervenção adotado resultou, ao longo da década de 1960, no agravamento das disparidades territoriais, provocado pela intensificação das diferenças sócio-econômicas vigentes nas áreas dinâmicas e periféricas do Nordeste (BAER; GEIGER, 1978, p. 141-142). Além da definição de Salvador e Recife como núcleos de aglutinação dos novos empreendimentos, seguindo a lógica e os requisitos das teorias de polarização, esse padrão espacialmente concentrado sugere a existência de diferentes tipos estaduais: segundo Castro (1971, p. 203), enquanto no Ceará tendiam a predominar investimentos de pequeno e médio porte, preponderantemente de estilo tradicional e voltados para os mercados estadual e/ou regional, a Bahia abrigava grandes investimentos em ramos modernos, dirigidos para o mercado nacional. Uma análise da distribuição dos investimentos beneficiados pelo mecanismo 34/18 apontava ainda a Bahia como localização preferida das empresas produtoras de bens intermediários e de capital, identificando Pernambuco, pela sua posição geográfica e pela tradição de entreposto comercial de sua principal metrópole, como a localização mais atrativa para investimentos em bens de consumo (GOODMAN; ALBUQUERQUE, 1974, p. 283).

Assim, a Bahia capitaneava o nítido processo de ruptura com o movimento de industrialização regional anterior à década de 1960, marcando a nova inserção do Nordeste na lógica de acumulação capitalista nacional e posicionando-se como principal economia da região. A modalidade de projeto que dava forma à transformação da estrutura industrial, todavia, implicava um alto grau de concentração da propriedade da indústria emergente, que tendia a agravar a distribuição intra-regional de renda (JATOBÁ, 1979, p. 229). Além disso, a base de produção implantada caracterizava-se por uma elevada intensidade em capital, justificada, conforme observa Castro (1971, p. 205), pelo fato de que

as futuras empresas nascem, com freqüência, da necessidade de dar vazão (e desta forma apropriar-se) aos recursos subtraídos do imposto de renda. Este é o elemento primeiro na mobilização dos empresários; daí a elaboração de projetos, a busca de aderentes – sócios, depositantes – de créditos adicionais, etc. Quanto maior o volume de recursos tomado de empréstimos às fontes públicas de crédito, maior o subsídio de que se apropriam (através de uma taxa negativa de juros) os empreendimentos que contam, de partida, com fundos do 34/18. É, pois, imediata a conclusão de que no parque industrial nascente o capital é exatamente o fator que não deve ser poupado frente aos demais.

O crescimento industrial do Nordeste, portanto, resulta num substancial incremento da concentração da propriedade do capital e da relação capital/trabalho, suscitando um movimento de intensa concentração da renda. Desse modo, as intervenções governamentais concebidas a partir da teoria dos pólos de crescimento deixaram marcas profundas na estrutura social regional, à medida que contribuíram para a sustentação de um modelo excludente e concentrador (JATOBÁ, 1979, p. 265-266). Castro (1971, p. 210), de maneira bastante contundente, declara, no princípio dos anos 1970, que a “febre de inversões registrada presentemente no Nordeste” constitui “um dos mais concentradores programas de industrialização jamais realizados em áreas subdesenvolvidas...”. Baer e Geiger (1978, p. 143-144), constatando que o impacto da SUDENE no desenvolvimento regional e na redução das desigualdades regionais tem sido matéria de grande controvérsia, sistematizam algumas críticas à atuação desse órgão:

- Não se conseguiu atingir a estrutura tradicional do Nordeste, especialmente o setor agrário;

- A implantação de novas indústrias representou, acima de tudo, a extensão do pólo do Sudeste, através da penetração de empresas nacionais ou multinacionais sediadas naquela região, sem que houvesse maior participação de empresários regionais.
- A utilização de tecnologias capital-intensivas não possibilitou a ampliação da oferta de empregos na proporção desejada.
- Não houve maior preocupação com a acentuação de desequilíbrios no interior da própria região.
- Os projetos aprovados não fornecem indícios de que o Nordeste estaria sendo considerado parte de um sistema inter-regional: pouca atenção foi dada ao fato de que, como parte integrante da nação, o Nordeste constituía-se numa economia aberta.

Em relação a esse último ponto, Cano (1985, p. 315) argumenta que, embora os investimentos ampliassem a complementaridade inter-regional, incrementando fluxos comerciais entre o pólo e a periferia, ainda seria requerida “a verdadeira institucionalização de uma política de coordenação nacional, isto é, devidamente regionalizada” e capaz de atender “aos efetivos interesses da nação, entendida esta como a totalidade de suas partes, espaciais e sociais”. De fato, os critérios de avaliação dos projetos beneficiados pela SUDENE não eram suficientemente seletivos, orientando-se, de modo geral, pelos sinais do mercado e pela característica comum dos incentivos (SUZIGAN; ARAÚJO, 1979, p. 57). De acordo com Baer e Geiger (1978, p. 145), embora o governo federal tenha ampliado sua capacidade de planejamento e sua atuação gerencial no período, estas não foram empregadas na operacionalização das políticas regionais, a não ser através da participação do Estado na execução dos programas de desconcentração da siderurgia e de pólos petroquímicos previstos nos Plano Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND).

Durante os anos 1970, a implementação desse planos conferiu um novo tratamento às questões regionais, integrando as metas de crescimento setorial aos programas de desenvolvimento regionalizados (HADDAD, 1978, p. 389). Prevendo inversões industriais direta ou indiretamente induzidas pelo Estado com vistas ao aproveitamento de recursos naturais ou como resultado de decisões de natureza política, os PNDs evidenciavam o caráter centralizador que a política regional assumia no país. A centralização de decisões e investimentos na esfera federal era também explicitada pela generalização dos chamados programas especiais, que se orientavam para o desenvolvimento rural a partir do apoio a atividades integradas localizadas em pólos de desenvolvimento selecionados (VIDAL, 2003, p. 206). Assim, a política regional adquiria um enfoque inter-regional coordenado pelo governo central, priorizando a exploração das potencialidades regionais imprescindíveis à expansão econômica comandada pela indústria e pela região industrial e explorando programas financiados pelo Banco Mundial dirigidos para o fortalecimento da economia de áreas deprimidas, que gradualmente se transmutavam em ações de natureza compensatória (JATOBÁ, 1979, p. 264-265). Essas duas vertentes apareciam de forma evidente nos PNDs, que embora manifestassem interesse em criar condições de maior equilíbrio de renda entre pessoas e entre regiões, terminaram por articular, sobretudo, investimentos produtivos fortemente concentradores.

Analisando os investimentos fixos dos projetos de implantação aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) no período de 1971 a 1977, Lodder e Mata (1979, p. 98-102) constata a intensa concentração dos projetos dirigidos para a região Nordeste: do ponto de vista espacial, o Nordeste, que responde por apenas 13,5% do total aplicado no país, concentra 78,4% desses valores na Bahia; do ponto de vista setorial, as indústrias química e metalúrgica representam, respectivamente, 63,2% e 20,6% dos investimentos realizados nesse estado, único fora da região central do país a desempenhar um papel de destaque na atração de investimentos

industriais. Desse modo, o que parece mover os mecanismos de desconcentração espacial (investimentos em infra-estrutura viária, construção de instalações portuárias e usinas de energia elétrica, implementação de projetos de irrigação, constituição de empresas agrícolas, incentivos fiscais ao setor privado, intervenções das empresas estatais, etc.) não são as suas conseqüências redistributivas, mas os efeitos da aglomeração industrial sobre o grau de eficiência do sistema (SUZIGAN; ARAÚJO, 1979, p. 60; REDWOOD III, 1978, p. 243).

Ainda assim, verifica-se, ao longo da década de 1970, uma clara redução dos desníveis regionais no Brasil. De acordo com Andrade (1988, p. 14), o coeficiente de desigualdade interestadual dos PIBs *per capita* cai, entre 1970 e 1980, de 0,66 para 0,54. Esse movimento é liderado por uma forte tendência à desconcentração nacional da indústria, no âmbito de um padrão de desenvolvimento marcado pela expansão de setores industriais de base. Dados reunidos por Diniz (1995, p. 12) indicam que a participação da produção industrial do Nordeste no Brasil aumenta de 5,7%, em 1970, para 8,1%, dez anos depois.

A crise mundial do final dos anos 1970, desencadeada pelo segundo choque do petróleo e pela grande instabilidade do sistema monetário internacional, impôs a adoção de medidas restritivas que encerraram as pretensões desenvolvimentistas e redirecionaram as prioridades nacionais. O rápido crescimento da dívida externa, os seguidos desequilíbrios da balança comercial, a espiral inflacionária e os crescentes déficits públicos, ao lado das dificuldades fiscais e financeiras do Estado, associavam-se a medidas de contenção de investimentos públicos, determinando a decadência do modelo desenvolvimentista e do intervencionismo estatal a ele associado. As mudanças de cunho estrutural, os graves sintomas conjunturais e a conseqüente incapacidade de coordenação das instâncias públicas desmontaram a organização institucional do Estado e as estruturas institucionais da economia e da sociedade, construídas “segundo os parâmetros de um processo histórico de desenvolvimento industrial e tecnológico comandado pelo Estado” (SUZIGAN, 2000, p. 19). A expansão da onda neoliberal que redefiniu os propósitos da atuação pública e estabeleceu princípios e procedimentos em favor do livre mercado mundial, por sua vez, criava um referencial que justificava a nova situação, fundamentando as mudanças detectadas nos conceitos, objetivos e procedimentos operacionais do Estado. Esses movimentos refletiam-se na fragmentação do planejamento regional e na perda de visibilidade das propostas de longo prazo, características que se intensificaram na segunda metade dos anos 1980.

2. A Emergência de Novas Propostas de Desenvolvimento Regional e os Desafios na Construção de um Novo Modelo de Intervenção Pública

A partir da década de 1990, questões referentes ao redimensionamento do Estado, à atualização de suas estruturas e à redefinição das suas principais atribuições passaram a compor o discurso político dominante, fazendo com que temas estruturantes, como a privatização e a abertura comercial, fossem efetivamente inseridos na agenda modernizante do país (CAMPOS, 1994, p. 1.238). Iniciava-se uma etapa marcada pela concepção de um novo modelo de ação pública, pautado por diretrizes de integração competitiva, reestruturação produtiva e regulação econômica. Gradualmente, disseminava-se a visão de que não se tratava mais apenas de reduzir o tamanho do Estado, mas de reconfigurar as suas atribuições. Tornava-se cada vez mais difundida a tese de que o Estado – como forma de responder aos resultados de um programa de reformas que, apesar de orientado pelo mercado, não poderia prescindir da sua ação – deveria exercer o seu papel de agente regulador, renovando a sua capacidade de intervenção. Essa percepção incorporava-se ao discurso oficial, que salientava a importância de aparelhar o Estado para as

funções que lhe eram outorgadas, estabelecendo novos padrões de relacionamento com o setor empresarial, promovendo a modernização da máquina pública e fortalecendo a sua capacidade de regulação.

A consolidação do processo de retração do Estado como executor ou prestador direto de serviços e a valorização de suas funções de regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais inauguraram uma nova fase na formulação e execução de políticas públicas no Brasil. Para lidar com os novos desafios, os mecanismos convencionais e as instituições de fomento existentes necessitavam de grandes reformas, de modo a desenvolver capacitações para o exercício de funções não-tradicionais (COUTINHO, 1997, p. 110). A construção de um aparato institucional apropriado, a formação de uma burocracia eficiente e a formatação de programas adequados, entretanto, são tarefas árduas, cujos resultados tardam a aparecer. O Estado brasileiro, “abalado diante do acúmulo de conseqüências decorrentes de sua má administração macroeconômica, era incapaz de iniciativas positivas importantes” (EVANS, 1995, p. 272-273), o que comprometia a consolidação de um novo padrão de atuação e a modelagem de instituições dedicadas à questão do desenvolvimento regional, limitando as possibilidades de intervenções de caráter estruturante.

Assim, mesmo quando “o ataque ‘neoliberal’ ao Estado havia passado de seu zênite”, o papel a ser desempenhado pelo Estado brasileiro no processo de desenvolvimento mantinha-se indefinido. Ao longo dos anos 1990, com efeito, a despeito “do declínio político e teórico das visões ‘neoliberal’ e ‘neo-utilitarista’, respectivamente”¹, a hesitação do Estado Nacional e, mais particularmente, a indefinição do papel das instituições federais criadas com o objetivo de promover o desenvolvimento regional permanecem evidentes (EVANS, 1995, p. 50). Desse modo, a construção de um novo modelo de intervenção voltado para o desenvolvimento regional e, particularmente, para o desenvolvimento nordestino, defrontava-se com obstáculos importantes que se materializavam na carência de um aparato institucional adequado – municiado de instrumentos e mecanismos operacionais eficientes – e no arrefecimento do uso da política industrial como elemento de apoio à descentralização territorial. Essa realidade acompanha a retomada do processo de formulação e execução de propostas de desenvolvimento regional no Brasil a partir de meados da década de 1990, dificultando a construção de um novo modelo de intervenção pública.

Nesse período, em resposta aos movimentos de abertura de mercados, desregulamentação, privatizações e concessões, e estimulado pela estabilização monetária alcançada com a implementação do Plano Real e pela conjuntura política favorável, o nível de investimentos no Brasil aumentou substancialmente, contribuindo para a retomada do crescimento da economia nacional. Após uma entrada de investimentos diretos estrangeiros de apenas US\$ 1 bilhão por ano, entre 1981 e 1993, registrou-se o ingresso crescente desse tipo de recurso, que passou de US\$ 2 bilhões, em 1994, para US\$ 9 bilhões e US\$ 17 bilhões, respectivamente, em 1996 e 1997 (PINHEIRO; GIAMBIAGI; GOSTKORZEWICZ, 1999, p.36). As taxas de crescimento do PIB, por sua vez, alcançaram 5,8% e 4,2%, em 1994 e 1995, enquanto a inflação declinante atingiu o seu patamar mais baixo (1,7%) em 1998².

Nesse contexto, abriu-se espaço para a retomada das discussões que envolvem o desenvolvimento regional, apoiadas por indicações e iniciativas do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização das Nações Unidas (ONU). A introdução da noção de capital social nos projetos de desenvolvimento e a ampliação do próprio conceito de desenvolvimento, que extrapola a visão industrializante que marcara o período

desenvolvimentista e afirma a importância da atuação em rede, redefinem as estratégias formuladas, modificando o desenho e as formas de operacionalização dos programas, projetos e ações do Estado³.

A combinação de elementos como a descentralização, a cooperação e a mobilização de agentes sociais, todavia, aumentam a necessidade de aprimorar a capacidade de coordenação do Estado e exigem que as políticas públicas mantenham-se afinadas e coerentes entre si, de modo a promover a criação de externalidades positivas, como a formação de pólos de inovação e redes de cooperação e o desenvolvimento da capacitação tecnológica. Impõem-se, desse modo, os desafios de aprimorar a capacidade de planejamento das instituições públicas, habilitando-as para o exercício de uma atuação articulada – norteada por critérios de competitividade – e para o estabelecimento de parcerias profícuas com o setor privado (MOURÃO, 1994, p. 23; COUTINHO, 1997, p. 106-110; p. 126). Esses desafios permeiam a construção de um novo modelo de desenvolvimento regional.

Do ponto de vista conceitual, o Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 trouxe novos elementos para o ordenamento econômico-espacial do país, com a definição dos chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Concebidos de acordo com a idéia de integração logística associada à oferta de matérias-primas para mercados nacionais e internacionais, os eixos delimitavam áreas geográficas de acordo com o mapeamento da origem e destino de cargas – de modo a captar a lógica da produção em termos da região de mercado sob sua influência – e da estruturação da rede urbana hierarquizada, refletindo a ótica do consumo (LEMOS, 2004, p. 24-25). Partindo desses critérios e considerando as tendências divisadas, o programa “Brasil em Ação”, lançado em 1996, selecionava, dentre as ações previstas no PPA, 42 projetos estruturantes que buscavam fortalecer o desempenho de áreas com potencial de crescimento, contribuindo para a sua maior inserção competitiva. Seguindo essa lógica, a concentração de investimentos e ações nas regiões mais ricas do país tornava-se inevitável, cabendo à região Nordeste uma participação menos expressiva nos esforços de desenvolvimento empreendidos.

Em 1998, o “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” investigava a configuração das áreas previamente delimitadas, com vistas a identificar gargalos referentes à infra-estrutura. Buscando explorar complementaridades entre os empreendimentos em curso e apontar oportunidades para a realização de novos investimentos, apresentava um portfólio de projetos que nortearia a elaboração do PPA 2000-2003, também conhecido como “Avança Brasil”. Baseando-se nesse estudo, o PPA estruturava um conjunto de programas voltados para a implementação dos principais projetos relacionados, reforçando o novo viés da atuação do Estado por meio da explicitação de critérios como a maximização da participação privada e o aumento da competitividade, utilizados para agrupar os investimentos e mensurar os resultados da sua implementação (NASSER, 2000, p. 174).

Os esforços de revitalização e reordenamento do processo de planejamento nacional, corporificados na definição de objetivos e projetos prioritários, incluíam também medidas que refletiam a preocupação do governo com a questão do gerenciamento. No Programa “Brasil em Ação”, foram designados gerentes responsáveis pelo cumprimento das metas físicas e financeiras de cada um dos projetos, a quem cabia coordenar as diversas tarefas associadas ao empreendimento, mobilizar os recursos necessários para a sua implementação, promover parcerias estratégicas e superar obstáculos para a consecução dos objetivos estabelecidos. O “Avança Brasil”, por sua vez, consolidava na administração pública federal a noção de gestão por resultados, definindo o programa como unidade de referência – de forma a promover a integração

e a sinergia entre as diversas etapas do processo de planejamento – e generalizando o uso de instrumentos gerenciais e indicadores de desempenho.

Partindo de uma visão de mercado que obedecia aos parâmetros ditados pelas novas possibilidades de intervenção do Estado, pela intensificação do processo de globalização econômica e pelos requisitos do novo paradigma técnico-econômico, os PPAs inauguraram a modalidade de planejamento indicativo, que valoriza as tecnologias de gestão de projetos e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada. Apesar dos sucessivos cortes orçamentários decorrentes do ajuste fiscal e da indefinição das fontes de recursos para a execução de diversos projetos⁴, o revigoramento da prática de planejamento após cerca de duas décadas de abandono e a construção de uma retórica gerencial articulada sustentavam uma imagem de racionalidade e coerência que respondia aos anseios da sociedade e atraía a atenção internacional (GAETANI, 2003, p. 33-34). Entretanto, se a adoção de uma lógica fortemente mercantil e a disseminação de uma visão gerencialista podem resultar em proposições instigantes para alguns dos problemas enfrentados pelo governo e ampliar as possibilidades de expansão de alguns setores e espaços da economia nacional, certamente relegam a segundo plano preocupações com o desenvolvimento estrutural de áreas mais carentes, que apresentam menor capacidade relativa de atração de projetos privados.

Assim, em que pese a manifesta intenção de reduzir as disparidades inter-regionais através da disseminação de investimentos públicos e privados, os propósitos de melhorar o escoamento de áreas produtivas representativas e os objetivos de redução de custos, incremento dos níveis de competitividade, integração internacional, ênfase em gerenciamento e tecnologia, oportunidades de geração de novos negócios e aumento de valor agregado que norteavam os planos federais consolidavam os territórios mais dinâmicos do país como espaços mais atraentes, reforçando tendências de concentração e desigualdade regional (ARAÚJO, 1997, p. 178-179)⁵. Nesse cenário, que alia a percepção das desigualdades preexistentes à inexistência de ações efetivas do governo central em favor do desenvolvimento das regiões menos avançadas e ao desmantelamento das instituições federais de fomento regional, não surpreende a prioridade conferida pelas instâncias subnacionais à concessão de incentivos fiscais e financeiros, que em certa medida desencadeia momentâneas crises no sistema federalista brasileiro⁶. Na ausência de diretrizes e instituições federais que incorporassem a vertente do desenvolvimento regional, diversos estados procuraram atrair investimentos produtivos através de um “verdadeiro leilão de subsídios” (SUZIGAN, 2000, p. 19), tornando a guerra fiscal o eixo central de sua política de industrialização e desenvolvimento⁷.

A partir do ano 2000, a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁸, associando-se à exaustão financeira dos estados, à crescente atenção da imprensa e às contestações políticas e judiciais provenientes do acirramento da competição interestadual por novos empreendimentos, restringiu a disputa fiscal prevalecente, indicando a necessidade de que se concebesse um sistema de intervenção regional articulado em novas bases. Em consonância com as teorias de desenvolvimento regional que se disseminavam, generalizavam-se argumentos favoráveis à adoção de políticas de desenvolvimento endógeno e sistemas de formulação participativos, em oposição aos modelos de desenvolvimento *top-down* adotados no auge do processo de industrialização nacional e, na opinião de alguns autores, mesmo na definição dos projetos integrantes dos PPAs precedentes.

Ainda na década de 1990, o conceito de capital social, tratado como o “*missing link*” dos estudos teóricos e das políticas aplicadas ao desenvolvimento (FINE, 1999, p. 4), passava a permear o

discurso de organismos internacionais, governos e organizações não-governamentais. Definido como o conjunto de informações, normas e confiança recíproca que integra uma rede social capaz de facilitar a ação coletiva e ordenada voltada para o mútuo benefício de seus membros (WOOLCOCK, 1998, p. 153-155; PUTNAM, 1995, p. 67), o conceito de capital social fortalece e aperfeiçoa argumentos em defesa de investimentos coordenados em capital físico e humano, sustentando propostas de ação estatal dirigidas a processos de desenvolvimento espacialmente localizados⁹.

Ao tempo em que se readmite a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questiona-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo o campo de ação do Estado à promoção da expansão industrial. Amplia-se, nesse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como consequência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo. Mesmo num plano estritamente industrial, estudos que incorporam a idéia de produção flexível nos moldes pós-fordista destacam a importância de redes de colaboração, ressaltando que o processo de acumulação é fundamentalmente uma atividade social.

Partindo da experiência italiana, Putnam (1993; 1995) chama a atenção para a importância da organização comunitária e do engajamento cívico, afirmando que o capital social tem se tornado um ingrediente vital para o desenvolvimento econômico em todo o mundo. Saxenian (1994), por sua vez, ressalta a importância da formação de redes colaborativas interinstitucionais no processo de desenvolvimento do *Silicon Valley*, nos Estados Unidos. Com base nessas e em outras conhecidas pesquisas sobre o tema, recomendações e propostas de políticas públicas dirigidas para o fortalecimento institucional, para a qualificação de pessoal e para a formação de redes, *clusters*, Sistemas Locais de Inovação e Arranjos Produtivos Locais (APLs) ocupam um destaque crescente nas agendas de desenvolvimento regional (AMARAL FILHO, 2001)¹⁰. Essas concentrações geográficas de empresas relacionadas potencializariam a geração de externalidades provenientes da maior possibilidade de cooperação, da redução dos custos de transação e da instituição de mecanismos de transmissão de informações, compartilhamento de experiências e difusão de inovações tecnológicas e organizacionais (PORTER, 1990).

A importância da ação do Estado, nesse contexto, dificilmente é contestada. Embora uma visão culturalista, que atribui à capacidade auto-organizativa da sociedade a exclusiva responsabilidade pelo desenvolvimento do capital social, ainda se sustente, o papel mais ativo do Estado na garantia da formação e manutenção do capital social é ressaltado pela maioria dos autores que tratam dessa questão (CASTILHOS, 2002, p. 46). Para Putnam, por exemplo, o Estado pode contribuir para a formação de capital social através de políticas públicas criativas, que encorajem e criem condições favoráveis à livre organização dos agentes e instituições (PUTNAM, 1995, p. 76-77). Assim, “*social capital, as our italian study suggests, works through and with states and markets, not in place of them*” (PUTNAM, 1993, p.42). Evans, assumindo uma visão ainda mais estatista do processo, argumenta que o esforço voltado para garantir a integridade “das instituições estatais aumenta a possibilidade de montar projetos de transformação social” (EVANS, 1995, p. 314). Defende, então, que um aparato de Estado coerente e coeso assegura a possibilidade de que se estabeleçam sólidas parcerias com a sociedade, descartando a opção do isolamento como forma de preservação e garantindo a necessária inserção social. Observa-se, assim, uma mudança importante no papel proposto para o Estado: de um regulador da ação e da

interação social, o Estado passa à condição de mobilizador de capital social e criador de bases institucionais para a mobilização das iniciativas coletivas (LOTTA; MARTINS, 2004).

Essa visão parece ser incorporada por diversas instâncias públicas e distintas instituições preocupadas com o tema do desenvolvimento, incluindo o Banco Mundial, o BID e a ONU. Segundo Fine (1999), transformações no plano intelectual e ideológico estariam enfraquecendo a dicotomia Estado *versus* mercado e a caracterização do mercado e do Estado como bom e ruim, respectivamente, sustentando uma nova agenda de desenvolvimento. O reconhecimento da relevância da ação intervencionista do Estado não representaria, nesse contexto, um acirramento das contradições entre as práticas desenvolvimentistas e neoliberais, mas um claro arrefecimento dos conflitos, à medida que as novas estratégias tornariam mais difusas as ações públicas, afastando-as do foco produtivo direto¹¹. O Estado assume, então, um papel indireto na promoção do desenvolvimento, cuidando da organização das bases de apoio ao fortalecimento produtivo.

Nesse sentido, a idéia de capital social assume grande relevância, pois sustenta a ação estatal num plano não-econômico ou não-mercantil. O conceito de capital social, embora apoiado no uso de recursos econômicos e na produção de riqueza, uma vez que se correlaciona positivamente à trajetória de crescimento material da economia, situa-se numa dimensão diversa e mais abrangente do que aquela que abriga os demais tipos de capital, envolvendo elementos vinculados a bens públicos, redes sociais e cultura (FINE, 1999). Assim, a sua incorporação às análises e recomendações de políticas públicas alarga o espectro da discussão, encobrendo alguns aspectos controversos e ressaltando a confluência de interesses em torno de determinados tipos de intervenção.

De acordo com essa percepção, a idéia de capital social teria provido o Banco Mundial da capacidade analítica de propor uma nova agenda de desenvolvimento, sem precisar romper com os velhos pressupostos neoclássicos ou tecer críticas substantivas ao modelo anteriormente defendido (FINE, 1999, p. 12). Estaria pendente, contudo, a construção de uma agenda de intervenção concreta, que traduzisse em ações efetivas os conceitos e recomendações de ordem geral colocados. De acordo com Portes e Landolt (1996, p. 20), “*no one, however, has come up with a reliable formula to produce social solidarity and trust in communities lacking them, although exhortations are heard from pulpits every Sunday*”.

Além disso, alguns estudiosos afirmam que a prescrição de construção e ampliação do capital social parte de um diagnóstico equivocado ou incompleto dos principais problemas enfrentados, podendo levar a desperdício de recursos e novas frustrações. Na opinião de Boisier (2003), um alto nível de capital social não garante a superação de um problema específico, tampouco a superação do subdesenvolvimento. Embora esse autor admita o capital social como uma importante semente do desenvolvimento, não o considera mais relevante que outras formas de capital, uma vez que a pobreza e o desenvolvimento são fenômenos sistêmicos complexos.

Assim, a noção de capital social, embora importante para o alargamento do conceito de desenvolvimento e a incorporação de objetivos de natureza social às políticas de fomento regional formuladas, parece insuficiente para alimentar a construção de um novo modelo de ação pública, capaz de definir intervenções concretas e eficazes. A valorização do local, muitas vezes contaminada por visões que conferem exagerada autonomia aos elementos e agentes endógenos, desconsidera – ou pelo menos minimiza – a importância de um projeto nacional de superação do subdesenvolvimento, que pressupõe transformações estruturais vinculadas a uma ação incisiva do Estado e de unidades produtivas dominantes, fortemente influenciada pelos movimentos do

capital no plano internacional. A problemática industrial, que se manifesta nas propostas de fortalecimento de empresas de menor porte e no estímulo ao desenvolvimento de *clusters*, APLs e redes de empresas, perde a primazia como instrumento de apoio ao desenvolvimento regional, surgindo envolta nos processos de fortalecimento do potencial endógeno. O foco da ação do Estado desloca-se do estímulo à constituição de um pólo de produção capaz de desencadear um processo expansivo para a criação de um entorno atraente à maior articulação entre agentes, recorrendo à transposição de experiências localizadas exitosas e à generalização de metodologias de fomento ao capital social.

Ainda que nesse processo de assimilação possam ser incorporados elementos incompatíveis com o ambiente institucional, a estrutura sócio-econômica e o estágio de desenvolvimento local, regional e nacional, em função da pluralidade de situações e da possível inconsistência das prescrições generalizadas às especificidades de cada espaço, a adoção de procedimentos social e institucionalmente aceitos, que torna as organizações isomórficas, justifica-se pela necessidade de legitimar a sua atuação, de modo a fortalecer as suas condições de suporte externo, ampliar a sua segurança e estabilidade e garantir a sua sobrevivência (DOWLING; PFEFFER, 1975, p. 123)¹². De acordo com Meyer e Rowan (1977, p. 340), “*institutionalized products, services, techniques, policies, and programs function as powerful myths, and many organizations adopt them ceremonially*”.

No Brasil, a eleição de um presidente do Partido dos Trabalhadores e a crescente valorização das idéias de participação popular e mobilização social intensificam, em 2002, experiências sub-regionais que já floresciam no período anterior (BACELAR, 2004, p. 39). Ainda em 1997, o projeto “Iniciativa pelo Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento competitivo” inseria o conceito de *cluster* e o princípio de mobilização e articulação dos agentes sociais na agenda de desenvolvimento dos principais estados nordestinos. Com o apoio do Banco Mundial, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, contando com um consórcio de consultores liderado por uma firma norte-americana, realizaram estudos e levantamentos focados num conjunto de *clusters* selecionados, articulando empresas, instituições, universidades e governos em torno da construção de uma estratégia de desenvolvimento calcada na identificação e na transposição de obstáculos relevantes, com vistas a ampliar os níveis de competitividade regional¹³.

Amparado no conceito de APLs, o PPA 2004-2007, denominado “Brasil de Todos”, incorporava em suas dimensões econômica e regional o objetivo de fomentar núcleos produtivos selecionados, encarados “como uma oportunidade singular para a desconcentração espacial da produção e a valorização dos recursos potenciais dispersos no território nacional” (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO..., 2003a, p. 101). A utilização do conceito de APLs, flexibilizando os critérios utilizados para identificar aglomerações produtivas relevantes, permite considerar casos fragmentados e situações que não se caracterizam por um significativo grau de articulação entre os agentes (LASTRES; CASSIOLATO, 2005), ampliando as possibilidades de aplicação de políticas públicas voltadas para apoiar o fortalecimento do capital social em arranjos locais¹⁴.

Em 2004, a instituição do “Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais”, com a atribuição de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a APLs, criou condições institucionais e operacionais para a identificação dos núcleos existentes, a definição das formas de atuação das organizações envolvidas e a proposição de um

modelo de gestão que incorporava um sistema de informações gerenciais. Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, esse grupo de trabalho focou a sua atuação, inicialmente, em 11 APLs pilotos, com vistas a testar a metodologia de atuação integrada. Posteriormente, um levantamento atualizado dos APLs no país mapeou e levantou informações referentes a 955 arranjos que compõem o Sistema de Informação para APLs¹⁵.

Também em 2004, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que tem direcionado parte significativa de seus recursos para a ação nos APLs (SEBRAE, 2004, p. 31), lançou, em parceria com o BID e a Câmara de Comércio de Milão, a publicação “Metodologia de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais”. Esse trabalho visa instrumentalizar a ação nos APLs, de modo a garantir a execução daquilo que é simultaneamente classificado como uma estratégia de desenvolvimento industrial, uma estratégia de interiorização do desenvolvimento e um programa redistributivo (SEBRAE, 2004, p. 11; p. 31-33).

Estimuladas pelos exemplos federais, diversas unidades da federação formulam e implementam programas de promoção de APLs que valorizam o desenvolvimento de micro e pequenos empreendedores e a criação de fóruns interinstitucionais dedicados a discutir e apoiar iniciativas potencialmente interessantes (HADDAD, 2004, p. 41; CAMPOS; LIMA, 2006, p. 2). Baseados em estudos que propõem metodologias de identificação de APLs, mobilização dos agentes locais e elaboração de planos de ação territoriais, os governos estaduais procuram criar instrumentos de intervenção e formatar políticas de desenvolvimento a serem aplicadas às aglomerações produtivas selecionadas, atentos às indicações federais e às possibilidades de apoio de organismos nacionais e internacionais.

O destaque das discussões e das práticas relacionadas à dimensão territorial e à valorização da cultura local, da cooperação e do associativismo reflete a disseminação da visão que associa a noção de desenvolvimento à construção do capital social. Partindo do pressuposto de que os custos associados à implementação de uma política industrial descentralizada concebida nacionalmente são elevados e seus resultados parcos e pontuais, o governo federal aposta no estímulo ao empreendedorismo e na construção de uma ambiência local propícia a iniciativas produtivas como estratégia de desenvolvimento regional (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO..., 2003b, p. 86), praticamente excluindo da agenda instrumentos de peso destinados a apoiar processos de desconcentração produtiva¹⁶. Essa abordagem sugere que o novo padrão de desenvolvimento pode ser construído em âmbito local, dependendo, acima de tudo, “da força de vontade dos agentes empreendedores, que mobilizariam as potências endógenas (ocultas e/ou reveladas) de qualquer localidade” (BRANDÃO; COSTA; ALVES, 2005, p. 2).

A atribuição de um papel ativo à região e seus agentes e os avanços que representam as iniciativas que visam articular interesses e potencialidades locais em benefício de uma estratégia de desenvolvimento endógena e sustentável no tempo, todavia, parecem esbarrar no exagero de propostas que negligenciam questões de caráter estrutural e histórico e conferem pouca importância ao ambiente externo e as limitações que impõe, assumindo uma visão excessivamente simplificada e fragmentada da realidade. Nesses casos, as soluções consideradas mais eficientes para o estabelecimento de uma rota de desenvolvimento local consistem, paradoxalmente, em tentar replicar experiências exitosas identificadas em outros espaços, desconsiderando justamente as características e os condicionantes de cada situação específica. Embora supostamente capazes de desencadear um processo de desenvolvimento *bottom-up*, decorrente da mobilização do capital social local, tais soluções privilegiam, em realidade, um

movimento de fora para dentro, cujo principal eixo de sustentação é a legitimação de modelos e produtos isomórficos validados por estudos de caso bem-sucedidos, propugnados por instituições nacionais e recomendados por organizações multilaterais. Além disso, a transferência de recursos vinculados a iniciativas de fomento à capacidade de organização dos agentes locais em torno de atividades produtivas tem se constituído, em muitos casos, num mecanismo de inclusão social que se distancia de uma política de desenvolvimento econômico estruturante, capaz de fazer frente à problemática das desigualdades regionais.

O próprio “Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento” reconhece as deficiências das políticas territoriais brasileiras, associadas, por um lado, à ausência de uma institucionalidade realmente adequada aos propósitos de articulação localizada de atores diversos e, por outro, à “dissociação entre políticas industriais e a mobilização de recursos locais” (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO..., 2003b, p. 86). De fato, se no período áureo da industrialização nacional as propostas de desenvolvimento regional vinculadas à formação de pólos de crescimento dependiam decisivamente das políticas industriais e das possibilidades de implantação de unidades produtivas, mediadas pela ação das instituições de fomento ao desenvolvimento regional, as ações de fortalecimento de APLs, por outro lado, distanciam-se das diretrizes gerais da política de desenvolvimento produtivo, que sustentam propostas horizontais e assumem focos setoriais, orientando-se pelos ditames do mercado e seus requisitos de competitividade. Assim, a tentativa de distensão do conceito de desenvolvimento com vistas a transpor os limites das propostas meramente industrializantes parece ter tido como efeito prático a retração de ações estratégicas capazes de modificar de maneira representativa a estrutura produtiva regional. Além disso, a instituição de uma visão estritamente local dificulta a formulação de uma estratégia ampla e consistente, capaz de inserir espaços regionais num projeto de desenvolvimento nacional e mesmo de articular agentes regionais em torno de questões de interesse comum. Esse mesmo relatório admite as dificuldades decorrentes do foco localista instituído, constatando que “o município é uma instância adequada de controle, mas nem sempre de Planejamento” (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO..., 2003b, p. 115).

4. Considerações Finais

As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional no Brasil estiveram associadas, pelo menos desde a metade dos anos 1950, à indução e à realização de investimentos industriais considerados capazes de desencadear processos de expansão produtiva e ampliação dos níveis gerais de emprego e renda. Amparados pelas idéias desenvolvimentistas que balizavam a intervenção do Estado em processos de industrialização tardia e pela importância conferida às economias de aglomeração e aos ganhos de escala necessários para sustentar a implantação de atividades produtivas organizadas de acordo com os requisitos do paradigma de produção fordista, os esforços de industrialização nacional e a montagem de um conjunto de instituições voltadas para a formulação e implementação de políticas de promoção do desenvolvimento regional tiveram repercussões importantes sobre a configuração produtiva e espacial da economia até o final dos anos 1970.

A crise fiscal e financeira do Estado, o esgotamento do modelo de intervenção desenvolvimentista e as mudanças no paradigma técnico-econômico dominante explicavam, a partir de então, alterações significativas no planejamento e na ação governamental. O enfoque intervencionista voltado para o desenvolvimento industrial foi sobrepujado pela necessidade

premente de estabelecer medidas de controle macroeconômico de curto prazo. Num contexto de crônica inflação, agravamento dos desequilíbrios fiscais e incertezas quanto às condições externas, a retração dos níveis de investimentos e o prolongado processo recessivo condenaram o planejamento de longo prazo e relegaram a segundo plano a problemática das desigualdades espaciais no país, debilitando as instituições e políticas de desenvolvimento regional.

No início da década de 1990, os impactos da liberalização econômica colocaram na ordem do dia questões referentes às novas atribuições do Estado. Dava-se início a um período marcado pela concepção de um novo modelo de atuação pública, norteador por diretrizes de integração competitiva, reestruturação produtiva e regulação econômica. A construção desse modelo foi reforçada a partir de 1994, quando a estabilização monetária, criando um ambiente de maior segurança, respaldou um expressivo aumento dos investimentos, dilatou os horizontes do planejamento e ajudou a recolocar, em novos termos, a discussão sobre políticas de desenvolvimento regional. A montagem de um aparato institucional apropriado, a formação de uma burocracia eficiente e a formatação de programas e políticas públicas adequadas, entretanto, são processos lentos e difíceis, cujos resultados demoram a aparecer. Além disso, o dilema entre os objetivos de promoção de um padrão de produção geograficamente desconcentrado e os benefícios provenientes das economias de aglomeração – além dos próprios limites impostos pela reformulação do papel do Estado na economia – tende a arrefecer a utilização de mecanismos de política públicas como elementos de apoio ao desenvolvimento regional.

A incorporação do conceito de APL à política de desenvolvimento nacional e às ações regionais capitaneadas pelo governo federal conferiu uma nova direção à atuação do Estado nessa área. A valorização de micro e pequenos empreendedores e o apoio ao desenvolvimento do capital social visavam o fortalecimento de uma rede de atividades correlacionadas, que deveria ser estimulada de modo a alavancar o desenvolvimento local. Em que pesem os avanços decorrentes da ampliação do conceito de desenvolvimento – que extrapola a visão estritamente industrialista predominante no passado – e da atribuição de um papel ativo à região e seus agentes na formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento local, pode-se levantar uma série de obstáculos que parecem cercar as ações propostas a partir do novo enfoque.

Em primeiro lugar, a transposição de metodologias e modelos identificados em estudos de casos descritos na literatura muitas vezes esbarra em elementos específicos aos novos ambientes, que não necessariamente respondem da mesma maneira aos mesmos estímulos. De um modo geral, a ausência de uma institucionalidade apropriada aos objetivos de articulação localizada de atores diversos e/ou a carência de recursos econômicos objetivos obstruem os processos de mobilização local ou impedem a sua conversão em processos de desenvolvimento sustentáveis. Além disso, a dissociação entre a mobilização de recursos locais e as políticas macroeconômicas e setoriais limitam o potencial de transformação das iniciativas de APLs, que muitas vezes assumem uma visão fragmentada da realidade, conferindo excessivo poder aos agentes locais e à sua capacidade de sustentar processos de desenvolvimento endógenos. Essa fragmentação evidencia-se no foco localista, que restringe as alternativas de planejamento e limita os instrumentos de intervenção utilizados, estreitando as perspectivas de transformação estrutural que poderiam decorrer de sua inserção em projetos de desenvolvimento regionais e nacionais. Por fim, a alocação de recursos destinados a iniciativas de APLs, cuja própria representatividade pode ser questionada, é também utilizada como mecanismo de inclusão social. Assim, apesar de ter como referência o propósito de fortalecimento produtivo local, distancia-se, sobretudo nas áreas mais carentes, de uma política de desenvolvimento econômico estruturante. Esse conjunto de questões impõe limites à

agenda de desenvolvimento regional no Brasil, circunscrevendo os potenciais resultados das novas iniciativas.

Referências

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

ANDRADE, Thompson Almeida. **As Desigualdades Inter-regionais de Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1988. (Texto para Discussão Interna, n. 156).

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. O Nordeste Brasileiro face à Globalização: impactos iniciais, vantagens e desvantagens competitivas. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. **Inserção na Economia Global: uma reapreciação**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1997. p. 157-188. (Pesquisas, n. 8).

BACELAR, Tânia. A política de desenvolvimento regional e o governo Lula. **Bahia Invest**, Salvador, v. 02, n. 3, p. 36-39, nov. 2004.

BAER, Werner. **A Industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 7. ed. ampl. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988. Primeira edição em português: 1966.

BAER, Werner; GEIGER, Pedro Pinchas. Industrialização, urbanização e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. In: BAER, Werner; GEIGER, Pedro Pinchas; HADDAD, Paulo Roberto (Coord.). **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978. p. 65-150. (Contribuições em Economia, 3).

BARROS, Alexandre Rands. Raízes Históricas das idéias que subsidiam as políticas de clustering. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1 (85), p. 131-149, jan./mar. 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996a. Primeira edição: 1988

BOISIER, Sergio. **El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital social en las propuestas de desarrollo**. Comunicación al Seminario Taller “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”. Santiago de Chile: CEPAL, 2003. Mimeografado.

BRANDÃO, Carlos Antônio; COSTA, Eduardo José Monteiro da; ALVES, Maria Abadia da Silva. Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.

BRASIL. Lei complementar federal n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf.

Acesso em: 15 mar. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDIC, 2003. Disponível em:

<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/ascom/apresentacoes/Diretrizes.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo de atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento de 2000-2007 para 2004-2011: agenda dos processos político-institucionais – Sumário Executivo**. Brasília: MPO, Outubro 2003b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Eixos_2003/a_%20produtos_contratuais/10_agenda/relatorio_agenda/agenda_politico_institucional.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial**. Brasília: MP, 2003a. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/ppa/2004_2007/01%20Mensagem/PPA2004-2007_MensagemPresidencial.PDF>. Acesso em: 13 mar. 2006.

BRITO, Adriana Fernandes de; BONELLI, Regis. **Políticas industriais descentralizadas** : as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 492).

CAMPOS, Luís Henrique Romani; LIMA, Ricardo Chaves. Aglomerações Produtivas e as políticas de desenvolvimento regional: uma análise para o Nordeste Brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11. **Anais...** Vitória: SEP, 2006. Disponível em: http://sep.hospedagemdesite.com/artigo/399_bc8ec059230d137e48c02a8f42fe951a.pdf. Acesso em: 25 jun. 2006.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Global; Campinas: UNICAMP, 1985. (Teses, 15).

CASTILHOS, Dino Sandro Borges. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

CASTRO, Antônio Barros de. **7 ensaios sobre a economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975. Edição original: 1971.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira; FAGUNDES, Maria Emília Marques. Redes de cooperação e desenvolvimento local: um modelo conceitual de subsídio à formulação de políticas públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS DE EMPRESAS, 16. Salvador, 2006. **Anais...** Salvador: ANPROTEC, 2006.

COUTINHO, Luciano. O desafio da competitividade sistêmica no Brasil. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. **Inserção na economia global**: uma reapreciação. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1997. p. 101-127. (Pesquisas, n. 8).

DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: IPEA, junho 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

DOWLING, John; PFEFFER, Jeffrey. Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. **The Pacific Sociological Review**, v. 18, n. 1, p. 122-136, Jan. 1975.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. Edição original: 1995.

FINE, Ben. The Developmental State is Dead – Long Live Social Capital? **Development and Change**, v. 30, p.1-19, 1999.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviços Público**, Brasília: ENAP, ano 54, n. 4, p 23-43, out./dez. 2003.

GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto C. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro: IPEA, 1974.

GTDN. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 387-432, out./dez. 1997. Publicação Original: 1959.

HADDAD, Paulo R. **Cultura local e associativismo**. Texto de referência da palestra sobre cultura local e associativismo. Apresentada no Seminário do BNDES sobre Arranjos Produtivos Locais, em 27/10/2004. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/apl-texto2.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2006.

HADDAD, Paulo Roberto. As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: notas para uma avaliação. In: BAER, Werner; GEIGER, Pedro Pinchas; HADDAD, Paulo Roberto (Coord.). **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978. p. 383-396. (Contribuições em Economia, 3).

HIRSCHMAN, Albert O. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

JATOBÁ, Jorge. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas e controvérsias. In: SAYAD, João (Org.). **Resenhas de economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 199-291. (Série ANPEC de leituras de economia).

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E. **Mobilizando conhecimentos para desenvolver arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/SEBRAE, 2005. Disponível em: <http://redesist.ie.ufrj.br/glossario.php>. Acesso em: 28 jul. 2006.

LEMOS, Mauro Borges. **Regionalização**: análise da experiência brasileira recente. Relatório do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro. Belo Horizonte: CEDEPLAR, set. 2004. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/regionaliza%E7%E3o%20final.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2006.

LESSA, Carlos. **15 anos de política econômica no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. Edição original: 1964.

LODDER, Celsius; MATA, Milton da. Desenvolvimento regional, polarização e desconcentração espacial. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS DE DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento e desconcentração da economia**: painéis do II Seminário de Integração Nacional. Rio de Janeiro: ABDE, 1979. p. 75-107. (Coleção Técnica ABDE/CEBRAE/BNDE, 4).

LOTTA, Gabriela; MARTINS, Rafael. Capital social e redes sociais: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí-CE. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – EnAPG, 1, Salvador, 2004. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **The American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, Sep. 1977.

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste brasileiro**: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MOURÃO, Julio Olimpio Fusaro. A integração competitiva e o planejamento estratégico no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 3-26, dez. 1994.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária, 1960. Edição original: 1957.

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, dez. 2000.

PERROUX, François. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.) **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. Primeira edição: 1955.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos Anos 90. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 11-41.

PORTER, Michael. **A vantagem competitiva das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993. Edição original: 1990.

PORTES, Alejandro; LANDOLT, Patricia. The Downside of Social Capital. **The American Prospect**, v. 7, n. 26, May/Jun. 1996. p. 18-21.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: FUNDAP. FAPESP; Brasília: IPEA, 2000. (Federalismo no Brasil).

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, v. 6, n. 1, p. 65-78, 1995.

PUTNAM, Robert D. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. **The American Prospect**, v. 13, p. 35-42, 1993.

REDWOOD III, John. A promoção das exportações e a política de desenvolvimento regional. In: BAER, Werner; GEIGER, Pedro Pinchas; HADAD, Paulo Roberto (Coord.). **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978. p. 239-264. (Contribuições em Economia, 3).

SAXENIAN, Annale. **Regional Advantage**: Culture and competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, ninth print, 2000. First Harvard University Paper-back edition, 1996; Copyright 1994.

SEBRAE. **Metodologia de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**: Projeto Promos/ Sebrae/BID: versão 2.0. Brasília: SEBRAE, 2004.

STIGLITZ, Joseph E. On the Economic Role of the State. In: Heertje, Arnold (Ed.). **The Economic Role of the State**. Cambridge: Basil Blackwell, 1989. p. 9-85.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. **História Econômica & História de Empresas**, v. 3, n. 2, p. 7-25, 2000.

SUZIGAN, Wilson; ARAÚJO, Aloísio Barbosa de. Política industrial, regionalização e financiamento do desenvolvimento. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS DE DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento e desconcentração da economia**: Painéis do II Seminário de Integração Nacional. Rio de Janeiro, 1979. p. 7-73. (Coleção Técnica ABDE/CEBRAE/BNDE, 4).

UDERMAN, Simone. **Padrões de Organização Industrial e Políticas de Desenvolvimento Regional**: Uma análise das estratégias de industrialização na Bahia. 221 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 500).

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. A problemática do Semi-Árido Nordeste à luz de Celso Furtado: permanência da pobreza estrutural. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Pobreza e desigualdades sociais**. Salvador: SEI, 2003. p. 197- 217. (Série Estudos e Pesquisas, n. 63).

WOOLCOCK, Michael. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. **Theory and Society**, v. 27, p. 151-208, 1998.

ZACKSESKI, Nelson Fernando; RODRIGUES, Maria Lélia Octaviano Ferreira. **Uma aproximação à atual política regional no Brasil**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 694).

¹ Conforme afirmava Stiglitz (1989, p. 20) ainda no final dos anos 1980, “*today, views concerning a smaller and more limited government which were held so strongly in the early 1980s are coming under question, at least within the US. Deregulation is no longer viewed as an unmitigated success*”.

² Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 03 mar. 2006.

³ Uma análise detalhada dessa trajetória pode ser encontrada em Uderman (2007).

⁴ No portfólio de investimentos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, por exemplo, previa-se uma participação privada da ordem de 50% (Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>. Acesso em: 12 mar. 2006).

⁵ Zackseski e Rodrigues (1999, p.21), através de um levantamento dos recursos federais direcionados para a redução das disparidades regionais ou dinamização de subespaços nacionais, constatam que a política regional identificada por meio da composição dos dispêndios (ou da diminuição de sua arrecadação), no período entre 1995 a 1997, “*mostrou-se basicamente direcionada aos estímulos para a iniciativa privada de algumas macrorregiões, na forma de renúncias e isenções tributárias e crédito subsidiado*”.

⁶ Em 2001, a extinção da SUDENE e atribuição das suas funções a uma agência de desenvolvimento sem prestígio nem recursos capazes de viabilizar uma intervenção econômica relevante corroboram a perda de importância e influência das instituições e políticas federais de desenvolvimento regional.

⁷ A esse respeito, ver Brito e Bonelli (1997); Varsano (1997); Prado e Cavalcanti (2000).

⁸ A LRF estabelece “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, mediante

ações que “previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRASIL. LEI..., 2000).

⁹ Embora a idéia de capital social possa ser entendida como um campo de análise da sociedade, uma vez que incorpora diversas vertentes associadas à dinâmica da organização social, tem sido usual a instrumentalização do conceito, que passa a sustentar ações em favor do desenvolvimento.

¹⁰ O Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, elaborado pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Disponível em: <http://redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 28 jul. 2006) apresenta um conjunto definições organizado a partir de uma base conceitual desenvolvida no escopo dos trabalhos de pesquisadores associados e nas contribuições de autores que têm servido de referência ao tema das aglomerações produtivas (LASTRES; CASSIOLATO, 2005). Embora possam ser identificadas diferenças conceituais em certa medida relevantes, a aplicação de políticas públicas baseadas nos diversos conceitos tem seguido uma mesma direção. De um modo geral, “as noções de arranjos produtivos locais, distritos industriais e *clusters*, aplicados a experiências de desenvolvimento local, envolvem, em maior ou menor grau, concentração de pequenas e médias empresas, em um território geograficamente delimitado” (SEBRAE, 2004, p. 232).

¹¹ A visão de que todas as comunidades locais dispõem de um conjunto de elementos endógenos que podem concretizar as suas possibilidades de desenvolvimento, desde que conduzidos por uma ação mobilizadora e criativa, desloca o foco das intervenções públicas em favor do desenvolvimento regional de questões vinculadas à expansão produtiva *stricto sensu*. Nesse sentido, concilia as propostas de intervenção do Estado à visão neoliberal, restringindo o escopo da ação pública.

¹² Dowling e Pfeffer (1975, p 133) acreditam que organizações mais visíveis e dependentes de suporte político e social tendem a se engajar mais ativamente em comportamentos do tipo legitimizador.

¹³ Barros (2002, p. 147-148) comenta a adoção de estratégias de *clustering* no Brasil, mencionando os trabalhos desenvolvidos no âmbito da “Iniciativa pelo Nordeste”. Em linhas gerais, não se pode caracterizar como bem-sucedidos os esforços empreendidos no âmbito desse projeto.

¹⁴ “A própria construção do conceito de ‘arranjo produtivo local’ é, claramente, uma adaptação, ao contexto de países em desenvolvimento marcados por sistemas de inovação fragmentados e ainda fortemente associados à produção industrial, do conceito de sistema regional de inovação. Em outras palavras: o conceito de ‘sistema’ é abrandado ao se empregar a expressão ‘arranjo’ (que sugere menores níveis de articulação entre os agentes) e a ‘inovação’ cede lugar ao ‘produtivo’, possivelmente como reconhecimento do sentido mais amplo que deve ser atribuído ao termo em países caracteristicamente seguidores tecnológicos” (CAVALCANTE; FAGUNDES, 2006, p. 5).

¹⁵ Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProLocais.php>. Acesso em: 15 mar. 2006.

¹⁶ Embora a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) manifeste a intenção de “contribuir para o desenvolvimento regional, estimulando iniciativas que valorizem a dimensão espacial e o fortalecimento de arranjos produtivos locais” (BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO..., 2003, p. 10), não parece dispor de instrumentos e de instituições relevantes para promover o desenvolvimento regional através do fortalecimento de atividades industriais, que aparecem envoltas na rede de atividades que compõem os APLs.