

Atelier: "Représentations sociales et territoriales" dans le cadre du colloque mentionné en objet. Coordination : Silvio Marcus de Souza Correa

A dimensão territorial nas Políticas Públicas: uma reflexão a partir da dinâmica de "Arranjos Produtivos" na Bahia¹

Maria Teresa Franco Ribeiro² (mariatfr@uol.com.br)

Elisabeth Loiola³ (beteloiola@oi.com.br)

Universidade Federal da Bahia

Introdução

Os resultados do processo de globalização e das políticas que acenavam com o crescimento econômico e a inserção social colocam em cheque não apenas os instrumentos de políticas públicas, mas os próprios princípios teóricos que os respaldaram. Esses resultados vão animar o debate, no final dos anos 90 sobre a globalização, o desenvolvimento local/regional, a sustentabilidade ambiental e outros temas de natureza multiescalar e multidisciplinar. Estudos recentes apontam que a manutenção dessa lógica de expansão capitalista tende a acirrar as contradições, a exclusão social e os desastres ambientais. Assim, no âmago do debate sobre a natureza concentradora, excludente e predatória do desenvolvimento capitalista abre-se um espaço para a questão ambiental. Esta, passa a ser foco de políticas públicas, numa perspectiva transversal à problemática do desenvolvimento, colocando a necessidade de se repensar a relação entre o social e a natureza, bem como as escalas de tempo e espaço (SACHS, 2005; COSTA, 2008).

A influência da economia em sua vertente mais conservadora, respaldou o debate e os princípios das políticas neoliberais. Na verdade, a Economia sempre deu pouca importância à questão espacial, enquanto o tempo foi tido como variável chave em todos os domínios da investigação econômica. O espaço, quando incorporado era algo dado, passivo, representado pela variável distância e seus efeitos sobre os custos de produção: Pecqueur e Zimmermann (2005). Vale assim ressaltar a importância das contribuições na área da economia regional, como as de François Prodez, 1967; Myrdall, 1972 e Hirschman, 1958, que vão apontar para a necessidade de se compreender o desenvolvimento econômico e social, que longe de mostrar uma trajetória linear se apresenta como um fenômeno regionalmente desequilibrado e, portanto, com especificidades históricas e espaciais.

Trabalhos recentes na área da Economia Industrial, buscando incorporar os fatores reconhecidos, pelo menos na experiência internacional, como propulsores do crescimento

¹ As autoras agradecem à: Dr. Elias Ramos da FAPESB, Dr. Jackson Ornelas da SECTI, Dra Berta Passos coordenadora do projeto BID/SECTI e Dra. Célia Ramos, coordenadora técnica da SECTI. O uso e a interpretação das informações é de nossa total responsabilidade e não reflete, necessariamente, a visão dos entrevistados. Esse Trabalho se insere em uma pesquisa de Pós doutorado em Paris III – IHEAL (2006-2007) financiada pelo CNPq e Fapesb

² Professora Adjunta da Escola de Administração da UFBA. Professora e Pesquisadora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração-NPGA. Membro e pesquisadora do LBMUNDO- Laboratório de Análise de Políticas Internacionais.

³ Professora Adjunta da Escola de Administração da UFBA. Professora e Pesquisadora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração-NPGA. Pesquisador / Bolsista do CNPq.

econômico e da competitividade, resgatam a dimensão territorial do processo de aprendizado e da inovação, numa perspectiva de integrar a dimensão social, política e cultural do desenvolvimento. Nessa perspectiva propõe-se os conceitos de Arranjos Produtivos Locais e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, destacando o papel central da inovação e do aprendizado interativo como fatores de competitividade sustentada. Esses conceitos são rapidamente incorporados pelas políticas públicas, ávidas de instrumentos que possam minimizar os resultados do processo de crescimento econômico, e sinalizar novas possibilidades de fortalecimento e integração das bases multiescalares.

O objetivo desse trabalho é fazer uma breve avaliação das políticas de implementação dos APLs na Bahia, iniciada em 2003. Perceber o grau de integração desses “arranjos produtivos” e das comunidades à dinâmica produtiva do estado. Avaliar a incorporação ou não das especificidades territoriais no contexto das políticas. Essa avaliação se dá a partir de um levantamento de trabalhos recentes sobre esses APLs, relatórios e entrevistas com os *policymakers* responsáveis pela implementação da política.

Para tanto; esse trabalho está assim organizado: além desta introdução, o artigo apresenta 4 seções: a primeira discute a origem do conceito de arranjo produtivo local e sua incorporação como referência na definição de políticas públicas; a segunda aborda a natureza complexa e interdisciplinar do olhar espacial e os desafios que essas dimensões apresentam para as propostas de desenvolvimento; a terceira analisa as políticas de incentivo aos APLs na Bahia e sua situação atual. Finalmente, algumas reflexões a partir de trajetórias desses arranjos, nem sempre virtuosas, que se relacionam com fatores muito mais complexos que os econômicos, normalmente incentivados, e que demandam uma compreensão mais profunda das dinâmicas e estruturas que suportam esses atores e seus interesses nem sempre fáceis de se harmonizarem.

1. A Origem do conceito de Arranjos Produtivos Locais e as Políticas Públicas.

A crescente valorização do local, longe de se afrontar com a tendência globalizante, a complementa, uma vez que é fundamental a importância da região para a sobrevivência humana. Abrem-se assim, também, o espaço para diferentes modelos de desenvolvimento regional e a possibilidade da construção de capacidade organizacional dos agentes regionais para superarem as contradições e resolverem os conflitos mediante a integração dos interesses locais com os interesses sócio ambientais regionalizados (SANTOS, 2000). Isso significa que as políticas precisam dar conta das especificidades locais e de suas trajetórias. Esses novos padrões de desenvolvimento e suas formas de cooperação e associação são o que Boisier (1999) denomina de capital social. O desenvolvimento deste, transformado em pressão política, é que impulsiona e dinamiza o desenvolvimento regional. Nessa perspectiva o desenvolvimento é fruto, também, de um processo de construção da democracia. Dessa forma, o local/espaço territorializado é compreendido como espaço de forças, interesses e saberes diversos e divergentes, socialmente construídos e inseridos em uma região.

Arranjos produtivos locais são definidos como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Envolvem a participação e a interação de empresas – desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedores de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Fazem parte, também, diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento ((LASTRES e CASSIOLATO, 2003). Esse conceito tem sua origem nos chamados *Sytèmes Productifs Localisés* – SPL, que propõem uma generalização das situações dos *Distritos Industriais*, nos quais se encontram dois tipos de coordenação dos atores: o mercado e a reciprocidade (PECQUEUR, 2000). O conceito de arranjo produtivo aplicado no Brasil pressupõe a fragilidade das relações entre os atores locais. Quando essas relações se fortalecem e criam as condições inovacionais, os Arranjos Produtivos Locais transformam-se em Sistemas Produtivos Inovacionais.

Lastres e Cassiolato (2003) dão a entender que a emergência da era do conhecimento e do padrão de acumulação fortemente financista configura um “momento crítico”, uma vez que se referem à necessidade de novas estratégias e alternativas, bem como de novos modelos e instrumentos institucionais, normativos e de regulação, que sejam capazes de dar conta das questões que se apresentam atualmente. É importante perceber a natureza histórica e, portanto, a dinâmica desse conceito. Onde houver produção de qualquer bem ou serviço haverá um arranjo em torno dessa produção, envolvendo atores e atividades relacionados à aquisição de matérias-primas, máquinas e demais insumos. O conceito de APL representa uma unidade prática de análise e investigação que supera os limites da análise, enfatiza a organização individual e setorial, permitindo a integração entre o território e as atividades econômicas. Simboliza e abarca todo o espaço real onde ocorre o aprendizado, onde são criadas as capacitações produtivas e inovativas e por onde flui o conhecimento tácito (LASTRES e CASSIOLATO, 2003).

De fato, as transformações operadas desde a década de 1970 ensejaram a configuração de uma nova matriz de relações espaciais e de acumulação de capital. A nova lógica espacial do “paradigma” tecnoeconômico emergente repousa sobre três pilares: a concentração e a centralização das decisões de caráter estratégico; a descentralização do gerenciamento organizacional; e as inter-relações espaciais possibilitadas pelos fluxos informacionais, que são, por seu turno, limitados pelas estruturas de poder e pela infra-estrutura de informação e de comunicação disponível (ALBAGLI, 1999). Assim, nesse momento de expansão capitalista, o local é visto de forma integrada às cadeias globais das transnacionais. O local, longe de se contrapor ao global, o complementa (PECQUEUR, 2000, 2005; SANTOS e SILVEIRA, 2001).

Os estudos e debates em torno de novos conceitos ultrapassam, cada vez mais rapidamente, as fronteiras da academia e são incorporados pelos gestores públicos. Se, por um lado, isso pode ser positivo para a atualização das referências de construção de políticas públicas, muitas vezes é feito de forma apressada, sem a devida discussão e crítica para sua aplicação e adaptação. Como ressalta com muita propriedade, Fauré e Labazée (2005) os estudos acabam perdendo sua natureza descritiva e teórica para se transformarem em

posturas normativas e prescritivas, transformando o objeto em receita para promover o crescimento local. Da mesma forma, os indicadores e sistemas de avaliação não são revistos na perspectiva desses novos conceitos. Continuam as crenças nos mitos; o mito do conceito como solução e não como uma referência para melhor compreender uma dinâmica social. Nesse sentido, toda generalização, além de perigosa, empobrece e reduz a compreensão e a complexidade da realidade (LOIOLA e RIBEIRO, 2006).

Além da centralidade do conhecimento, da informação, da inovação e do aprendizado para o desenvolvimento na etapa atual do capitalismo, outras dimensões, em um jogo de influência recíproca, influenciam sua dinâmica quando o foco é a sustentabilidade. Projetos de desenvolvimento sustentável não podem negligenciar os fatores de contingenciamento do ambiente institucional e as fontes, permanentemente renovadas, de conflito social, como se fez, historicamente, no Brasil. Trata-se, na verdade, de explorar de forma continuada, as novas oportunidades que estão sendo abertas nesse novo quadro de aceleração do desenvolvimento tecnológico e de ruptura dos paradigmas de produção e de organização social; de reconhecer a complexidade dos interesses dos agentes sociais e ativar, em um sentido educativo, as diferenças e contradições de cada grupo social; e, de perseguir uma nova visão de sustentabilidade que se nutre e se sustenta em diferentes dimensões da vida social, cultural, ambiental, econômica, espacial e inovativa (LOIOLA e RIBEIRO, 2006).

O conceito de APL passou a ser utilizado nos últimos anos como base dos planos e programas locais para o desenvolvimento, principalmente como referência para o estímulo de pequenas e médias empresas. Mas esses planos não têm uma articulação com uma proposta regional e nacional de desenvolvimento. São propostas que desconsideram o pacto federativo e o apoio do Governo Federal às dinâmicas endógenas, pressuposto da sustentabilidade ou da possibilidade de uma perspectiva de desenvolvimento a longo prazo. O conceito de APL se transformou em um mito, um ícone para se alcançar o desenvolvimento local. Mas, como já nos alertava Furtado, os mitos direcionam a construção do saber e dos mecanismos de intervenção. Embora se incorpore o conceito de território e se fale da importância das redes de aprendizado, na prática, as políticas que se respaldam nesse conceito continuam a privilegiar a ótica da competitividade e, em alguns momentos, consideram-na como sinônimo de desenvolvimento. O desafio não é a incorporação de um conceito de outra área, mas a incorporação do conteúdo epistemológico do conceito a partir do diálogo com sua área de origem, no caso, a Geografia.

O conceito de território assume um papel importante para a compreensão e para a ação com base em Arranjos Produtivos Locais, em Sistemas Locais de Inovação ou outras formas mais adequadas para se estimular o desenvolvimento. Segundo Brandão (2007), as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala, mas reforçam as ações multiescalares microrregionais, mesoregionais, metropolitanas, etc. em que as escalas espaciais são construídas ou reconstruídas (analítica e politicamente) a partir das formas mais adequadas a cada problema concreto a ser diagnosticado e enfrentado.

A territorialização das intervenções públicas tornou-se uma panacéia para todos os problemas do desenvolvimento. “Assevera-se, de forma velada ou explícita, que todos os

atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais plasmados, “diluídos”(subsumidos) em determinado recorte territorial” (BRANDÃO, 2007. p.12).. Segundo Veltz (2000), a mundialização gera processos diversos e contraditórios que não levam, necessariamente, à eliminação ou minimização das diferenças. Não é a unificação que predomina, mas a coalisão e o imbricamento crescente de diferentes escalas. Qualquer padrão ou escala predefinidos pode mascarar ou impedir de se compreender as dinâmicas específicas e a forma como cada espaço se defende, reage ou se integra aos processos de transformação global.

Em uma análise do movimento de atuação das políticas públicas e sua inserção no movimento capitalista de acumulação, Fernandes e Cano (2005) articulam bem os interesses que movem as relações local/global. Para os autores, percebe-se um duplo movimento de redefinição das escalas de ação político-econômica: um, para “cima”, de integração global da atividade econômica e da decisão política, e outro para “baixo”, de descentralização para a escala local da organização da vida cotidiana. Ao invés de um antagonismo entre o local e o global, nota-se uma funcionalidade entre as duas escalas. Mostra-se como essa discussão é bem mais complexa do que a dualidade local/global, a dinâmica do processo de acumulação capitalista se dá nas várias escalas simultaneamente. Nesse sentido, sugerem que a construção de alternativas progressistas de desenvolvimento com justiça social requer abordagens metodológicas e políticas transescalares, devendo-se, portanto, aprofundar o significado desse local.

2. O olhar espacial e sua natureza transdisciplinar: o significado do território

O conceito de território ocupa um lugar de destaque no debate atual sobre a globalização e o desenvolvimento. Segundo Giraut e Antheaume (2005), as posturas em relação à importância dos territórios vão desde aqueles que defendem o seu fim como, apenas para citar alguns, Lévy, 1993; Badie, 1994; Castells, 1996; Veltz, 1996; e que acreditam que a territorialização é a solução para todos os problemas e que dominam, hoje, as políticas públicas de vários países seja do “Norte” ou do “Sul”. Segundo os mesmos autores, o que se observa na prática é uma valorização da governança local paralela a um enfraquecimento do papel do Estado como ator do desenvolvimento. Apesar da crescente importância da pesquisa sobre o território, ainda é precário o debate sobre os diferentes modelos territoriais; bem como o desenvolvimento de abordagens que dêem conta da sua complexidade e de seus limites. Assim, o reconhecimento da pluralidade e fluidez dos territórios é fundamental para tê-los como referência para um processo de governança e regulação.

O território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 1995). A valorização do conceito de território emerge também da crise do saber atual, caracterizado por uma discussão da ciência sobre a validade de modelos totalizantes. O conceito de território torna-se chave para a compreensão do lugar e da natureza da sociabilidade contemporânea (HISSA, 2005).

Entende-se a incorporação do conceito de território, originalmente pertencente à Geografia, como um exercício de expansão da fronteira da Economia e uma possibilidade de avanço numa perspectiva interdisciplinar. A Economia sempre deu pouca importância ao espaço e,

quando o fez, sua preocupação era com o quanto, as distâncias poderiam interferir nos custos de produção. Dentro dessa compreensão, o mercado e a competição são dimensões de um território, mas cuja dinâmica é dada também por outros fatores, sociais, culturais, políticos e históricos. A valorização da dimensão territorial do desenvolvimento pressupõe que o quadro analítico e conceitual deva ser o espaço de ação em que ocorram as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais.

A discussão sobre o território insere-se na ciência regional, um dos ramos mais recentes das ciências sociais e econômicas. Segundo Benko (1998), trata-se de uma disciplina « Carrefour », ou o que Milton Santos chamou de metadisciplina, situada no cruzamento das Ciências Econômicas, da Geografia, da Sociologia, das Ciências Políticas, do Direito, do Urbanismo e da Antropologia. Mas, muito pouco se tem avançado na construção epistemológica e metodológica desse diálogo. Essa ainda é uma área em que economistas e geógrafos disputam interpretações específicas. Mas é a Geografia que tem aprofundado esse debate, principalmente a partir das contribuições de Henri Lefèvre, para quem o espaço desempenha um papel e uma função decisiva na estruturação de uma totalidade, de uma lógica, de um sistema. Outra contribuição importante foi a de Milton Santos, com a incorporação do conceito sócioespacial, derivado do conceito de formação socioeconômica. Para o autor, não é possível conceber uma determinada formação socioeconômica sem se recorrer ao espaço. Modo de produção, formação socioeconômica e espaço são categorias interdependentes (SANTOS 1978). Assim, a forma, o aspecto visível é o espaço, enquanto a estrutura diz respeito à natureza social e econômica desse espaço. Quando o espaço ganha espessura, tornando-se uma teia de significações de experiências e incorporando códigos sociais, delinea-se uma região (CORRÊA, 1995). A região é um produto real, construído dentro de um quadro de solidariedade territorial. O território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 1995).

O território surge na tradicional Geografia Política, como o espaço concreto em si, que é apropriado por um grupo social. A ocupação de um território gera raízes e identidades. Essa abordagem, muitas vezes confundiu espaço com território, tirando ou obscurecendo o caráter político do território. Numa perspectiva crítica, o território é visto como um campo de forças, uma teia, uma rede de relações sociais que, a partir de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” e os “outros”. Territórios são relações sociais projetadas no espaço (SOUZA, 1995). Um território é uma rede de relações sociais e produtivas, capazes de produzir singularidades. Um lugar compartilhado no cotidiano e receptáculo da memória coletiva. Como ressalta Santos (1978), a categoria de análise não é o território em si, mas o território utilizado, pois o espaço é sempre histórico. O espaço é assim, entendido como um conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ação, considerados como um quadro único no qual a história se dá. O território é um lugar compartilhado no cotidiano, criador de raízes e laços de pertencimento.

Quando a Economia incorpora o conceito de território, ela está buscando compreender a dinâmica local, as relações de poder, que são fundamentais para responder às necessidades de expansão do capital no contexto local. Esse esforço de expansão da fronteira da Economia é também uma possibilidade de avanço numa perspectiva interdisciplinar. O olhar espacial pressupõe uma atitude transdisciplinar (HISSA, 2005). Ao expandir sua percepção da realidade, a Economia pode caminhar também em direção à complexidade.

Os problemas ambientais e outras questões temáticas, como o próprio conceito do que é a vida, reforçam a importância da reflexão sobre a unidade de conhecimento. Para Santos (1996), a interdisciplinaridade diz respeito à metadisciplina, que é a possibilidade de um discurso intercambiável, com a fertilização mútua dos conceitos. A metadisciplina seria, portanto, a filosofia particular de cada disciplina que lhe permite conversar com as outras. O mundo é que permite que se estabeleça um discurso inteligível, um canal de comunicação entre disciplinas. O território, seria assim esse espaço que permite o diálogo e a construção de um olhar crítico sobre a realidade.

Pesquisas sobre territórios, sejam na Europa ou no Brasil (FAURÉ E HASENCLEVER, 2003; RAUD, 1999), mostram que são, fundamentalmente, as características sociais e políticas, o compartilhamento de identidades e outros “pertencimentos” difusos de categorias e posições sociais e culturais os principais responsáveis pela rede de sociabilidade. E são esses fatores, bases do processo de aprendizagem e inovação que suportam os dois vetores de eficiência coletiva: a competitividade e a solidariedade, que são, por seu turno, bases do processo de aprendizagem e inovação. Isso significa que as trajetórias dos territórios, nem sempre virtuosas, dependem de fatores muito mais complexos que os econômicos, normalmente incentivados, que podem ser chamados de força motriz da dinâmica territorial. O grande desafio é perceber essas forças, pois são elas que podem direcionar a governança e o desenvolvimento.

Muitos trabalhos consideram, ainda, o território como um sujeito coletivo, difuso, neutro, com capacidade de tomar decisões e liberdade para construir trajetória própria de desenvolvimento. Segundo Brandão (2007) essa seria a volta de uma velha concepção empirista do espaço que seria capaz de vontade e endogenia.

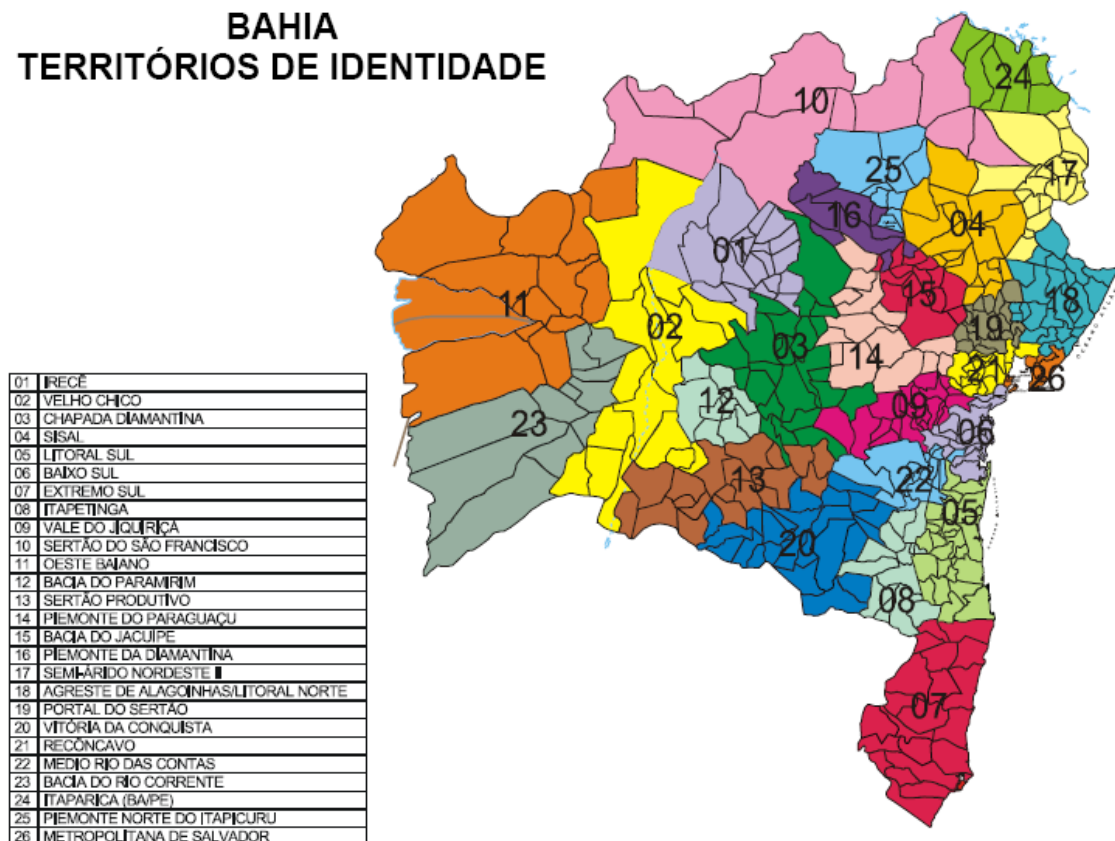
Segundo Reis (apud BRANDÃO 2007) existem dois paradigmas que orientam o entendimento do conceito de território: o da mobilidade e o da genealogia. O primeiro considera o território como receptáculo de movimentação de fatores produtivos no espaço. Nessa perspectiva o desenvolvimento passa a depender da performance do território, de seu acúmulo de relações e de capacidade institucional. O segundo paradigma atribui ao território um papel ativo, valoriza o caráter conflituoso por essência de uma construção histórica de desenvolvimento. A valorização ou o reconhecimento apenas de uma única escala, a local, como a melhor para o desenvolvimento, significa reduzir as dinâmicas e as forças da globalização sobre os espaços e as estruturas produtivas. Torna-se fundamental a discussão da escala espacial destes processos para a compreensão das determinações “territorializadas” dos fenômenos sociais (BRANDÃO, 2007), e a partir daí, desenhar as diversas formas e escalas de políticas.

3. A experiência da política de desenvolvimento a partir de APLs na Bahia: sob qual viés?

O Plano Plurianual da Bahia 2000-2003, é o primeiro documento de governo que busca incorporar as novas técnicas e conceitos de planejamento, incorporando a dimensão territorial nas políticas públicas (BAHIA, 2003, VIEIRA, 2005). Com base nesse Plano foram definidas políticas públicas a partir de 8 Eixos de Desenvolvimento: Chapada, Extremo Sul, Grande Recôncavo, Mata Atlântica, Metroplano, Nordeste, Planalto e São Francisco e dos Programas especiais considerados programas estratégicos como: o

programa Cidades Líderes, Faz Cidadão e Sertão Forte. O programa Cidades Líderes está voltado para a interiorização do desenvolvimento a partir de 25 maiores cidades do Estado (SILVA e FONSECA, 2007). O Faz Cidadão tem o objetivo de elevar os níveis de desenvolvimento de 100 municípios com os mais baixos indicadores sociais e econômicos e o Sertão Forte tem como meta desenvolver a região do semiárido que representa 62% do território baiano (VIEIRA, 2007). Os Eixos de Desenvolvimento se associam ao domínio das técnicas, na densidade informacional ou relacional, nas redes de solidariedade, na transformação dos atributos naturais definidos, do potencial e da atratividade de um território.

BAHIA TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE



Fonte: SEI, 2007

O Plano Plurianual 2000-2003 expressa em sua proposição uma preocupação em respaldar suas ações em bases territoriais relacionadas às especificidades e aptidões desses espaços. Aponta, a partir dos programas especiais a importância de vencer os constrangimentos históricos que se aprofundaram com o processo de crescimento econômico. Sinalizando a importância de tratar de forma específica problemas com histórias e aptidões diversas.

Com a criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia- SECTI em 2003, responsável pela melhoria do nível de competitividade da Bahia, incorpora em suas políticas, entre outros, o conceito de Arranjos Produtivos Locais- APLs. Os APLs foram definidos com o objetivo de valorizar o território e estimular as aptidões produtivas e competitivas, criando novos pólos de desenvolvimento. Além dessa divisão territorial, existe também a unidade de Planejamento respaldada nos territórios de identidade. Essa divisão se dá a partir de uma metodologia do Ministério do Desenvolvimento em que identifica elementos comuns em um conjunto de municípios que passam a constituir o território. O objetivo é estabelecer

uma gestão participativa a partir da identificação de líderes locais. O mapa acima mostra os 26 territórios de identidade da Bahia. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sesan/MDS) criou o Programa de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar Desenvolvimento Local. Esse programa visa aumentar o grau de articulação da sociedade civil e o setor público. Para tanto, foram criados fóruns em que 2/3 do seus membros pertencem à sociedade civil. São iniciativas para minimizar as condições locais de precariedade, mas sem muita articulação com outros programas. Esses seriam programas voltados para a subsistência e os outros territórios (APLs) voltados para a competição. As diferentes lógicas tendem a acentuar o processo de diferenciação.

A SECTI é a coordenadora dos projetos de desenvolvimento de APLs. Sob a coordenação desta secretaria foram definidos 10 APLs pilotos como instrumento de desenvolvimento local. Constatou-se na época, muito mais a existência de algumas aglomerações produtivas, com poucas articulações entre os atores e condições precárias de desenvolvimento sócio-produtivo do que se poderia considerar um APL. Apenas uma aglomeração se caracterizava como um APL, a aglomeração da cacauicultura, que dada sua história e a presença na região da CEPLAC – Centro de Estudos e Pesquisa da Atividade Cacaueira e sua articulação com Universidades locais e inserção no projeto Genoma apresentava uma dinâmica entre os atores importantes e estruturais. Essas aglomerações produtivas diagnosticadas foram definidas como APLs potenciais. Esses arranjos produtivos seriam a base de uma ação mais estruturante a partir da compreensão das histórias e conflitos sociais existentes. Os APLs seriam o ponto dinâmico para uma ação estruturante e concertada de longo prazo.

Quadro 1. Arranjos Produtivos Selecionados pelo Programa

APL	Região
Tecnologia da Informação	Região Metropolitana de Salvador
Transformação de Plástico	Região Metropolitana de Salvador
Confecções	Região Metropolitana de Salvador e Feira
Fruticultura	Juazeiro e Vale do São Francisco
Cadeia de Forçadores Automotivos	Região Metropolitana de Salvador
Rochas Ornamentais	Jacobina/ Orolândia
Mata Atlântica	Ilhéus / Itabuna
Psicultura	Paulo Afonso
Derivados da Cana de Açúcar	Chapada Diamantina
Caprinovinocultura	Região Norte do Estado

Fonte: SECTI, 2003

Esses 10 APLs foram incorporados ao Projeto do BID – Programa Empresa Bahia Competitiva. O Programa tinha como finalidade a promoção da competitividade e sustentabilidade da economia baiana por meio do fortalecimento dos APLs (FGV, 2006). O direcionamento das ações para os APLs passou a seguir as exigências do programa BID, que assumiu o papel de “políticas públicas” para os APLs. Os critérios de priorização do Programa eram: amplitude e participação empresarial da cadeia de valor, valor agregado do setor de atividade na economia estadual, atualização tecnológica setorial, interação com centros tecnológicos e de conhecimento, potencial de mercado e capacidade exportadora, sustentabilidade ambiental, capacidade associativa e cultura de cooperação e desconcentração regional (FGV, 2006). Observa-se que os critérios distanciam-se do diagnóstico prévio realizado para a definição dos APLs potenciais; pois focaliza

exclusivamente a dimensão econômica e descola-se da base territorial. Sendo assim, o território é entendido como espaço passivo e receptor das atividades econômicas.

Até junho de 2008 os recursos dos BID, já depositados, ainda não tinham sido aplicados. Os recursos investidos nesses APLs eram referentes às contra-partidas do estado.

A mudança de governo em 2006 estabelece um momento de inflexão até que esses programas sejam retomados. Segundo técnicos do Governo entrevistados as políticas territoriais continuam e são a base de todas as ações do Estado. Entende-se aqui a valorização das demandas sociais, principalmente dos movimentos sociais, dando, segundo os entrevistados, uma maior amplitude ao conceito de atividade produtiva.

As entrevistas com os técnicos da Secretaria de CT&I e da Indústria e Comércio se deram nos meses de maio e junho de 2008. A coordenação dos APLs, hoje, está com a Secretaria de Indústria e Comércio, responsável pela articulação com as demais secretarias e instituições² envolvidas. A SECTI concentra sua ação no programa BID. O objetivo básico do programa BID é fortalecer a governança a partir de redes empresariais. Segundo a coordenadora do programa BID as atividades estão sendo retomadas de forma ainda bastante lenta e o foco é fundamentalmente empresarial. A preocupação com a dimensão territorial ainda é frágil e em alguns APLs isso começa a se perceber, com a associação da região do litoral sul e a atividade de turismo. Ressalta-se que não existe nada documentado sobre essa história e diagnósticos desses APLs.

Os novos APLs que estão sendo incorporados como o do Sisal, Biocombústível, Fécula de Mandioca respondem às demandas das prefeituras. É a partir dessas demandas que o governo avalia suas possibilidades e sua possível articulação a um projeto do Estado. O SEBRAE tem um papel importante na elaboração de licitações para a construção dos projetos estruturantes (MOUTINHO e CAMPOS, 2007). As ações nos parece muito mais ad hoc, sem uma articulação com um programa de governo de longo prazo..

Alguns APLs, em função dos interesses dos produtores e da sua inserção no mercado estão apresentando uma dinâmica maior, como é o caso do APL do Cacau, com o aprimoramento da produção de cacau e seus derivados; Confeções, Rochas Ornamentais e o de Plástico e Automotivo. Este, conta com uma ação importante do CIMATEC- Centro Desenvolvimento Tecnológico do SENAI, que articula os fornecedores e dá suporte através de assistência técnica, curso, ensaios laboratoriais e tecnologias.

Conseguimos poucas informações sobre as situações atuais dos APLs e as instituições envolvidas e os problemas específicos de cada um. Essas poucas informações nos remetem aos estudos de Benko e Lipietz (1992), sobre as regiões que ganham, ou o modelo que ganha, que segundo os autores, são aquelas que se articulam com a lógica de expansão, como as cidades maiores, os setores de exportação etc. A função da política pública é exatamente ampliar os benefícios dessa expansão e minimizar os efeitos dessa lógica sobre as populações que ficam à margem, em territórios comuns. Não nos parece que essa seja uma preocupação clara.

Em estudo recente sobre o APL de TI Oliveria e Balanco (2008) ressaltam a importância do setor de TI para melhoria da competitividade das micro e pequenas empresas em Salvador. Constatam a existência de um baixo nível de capacidade inovativa neste

aglomerado e ressaltam o papel do governo através da SECTI como cliente efetivo dos serviços desenvolvidos por essa indústria. A proximidade de universidades e centros de pesquisa funcionam como vantagem locacional, segundo 55% das microempresas e 59% das pequenas empresas do aglomerado. Apontam; entretanto, pontos vulneráveis como a baixa articulação entre as empresas e um escasso desenvolvimento das cadeias de valor. Os laços frágeis e fragmentados entre as empresas não favorece o processo de geração e difusão de inovações. Segundo os autores, apesar da existência da Rede de APL, rede de interação dos agentes do setor, e da determinação do BID de implantar o APLS de TI de Salvador, “os agentes não conseguem transformar a teoria em realidade”.

Apesar de reconhecermos o horizonte de tempo pequeno para avaliar um programa, mas para o nosso objetivo, o estágio atual parece sinalizar um distanciamento dos sentidos da incorporação da dimensão territorial nas políticas. Esses exemplos sinalizam a precariedade e o pouco fôlego das ações superficiais de articulação e criação de redes. O processo de aprendizado se acentua nas interrelações, mas é fundamental a existência de capacitações e estruturas de mercado que endogenizam essas dinâmicas, sem focá-las apenas localmente. Brandão (2007), assinala a importância dos estudos da dimensão territorial do desenvolvimento basearem-se nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa (microprocessos, microiniciativas versus macrodecisões). O reconhecimento e tratamento específico dessas dimensões é que potencializa as dinâmicas territoriais.

Parece-nos que prevalece a lógica do paradigma da mobilidade, segundo a tipologia de Reis (apud BRANDÃO 2007). O território é visto como receptáculo de movimentação de fatores produtivos no espaço. Nessa perspectiva o desenvolvimento passa a depender da performance do território, de seu acúmulo de relações e de capacidade institucional. O desenvolvimento pressupõe atribuir ao território um papel ativo, valorizar o caráter conflituoso por essência de uma construção histórica. A valorização ou o reconhecimento apenas de uma única escala, a local, como a melhor para o desenvolvimento, significa reduzir as dinâmicas e as forças da globalização sobre os espaços e as estruturas produtivas.

4. Algumas considerações

Este trabalho procurou discutir o direcionamento das políticas públicas a partir dos resultados do processo de globalização que colocam em cheque não apenas os instrumentos de políticas públicas, mas os próprios princípios teóricos que os respaldaram. No final dos anos 90, essas questões é que animaram os debates sobre a globalização, o desenvolvimento local/regional, a sustentabilidade ambiental e outros temas de natureza multiescalar e multidisciplinar. Nessa perspectiva, as políticas públicas passam a valorizar a dimensão territorial com um viés fundamentalmente local

Reconhece-se o curto horizonte de tempo para avaliar um programa como este, mas para os objetivos desse trabalho resolvemos assumir esse risco. A nossa preocupação fundamental é perceber a permanência do conceito e da importância territorial como unidade de análise e implementação de políticas públicas. Analisa-se, portanto, de forma geral e preliminar os resultados da implementação das políticas de desenvolvimento de Arranjos Produtivos localizados na Bahia e a incorporação da dinâmica territorial, a partir de 2003. Percebe-se que o olhar para o território é ainda um olhar fragmentado, linear e

passivo. O território é, como assinala o professor Reis, receptáculo de movimentação de fatores produtivos no espaço. Nessa perspectiva o desenvolvimento passa a depender da performance do território, de seu acúmulo de relações e de capacidade institucional

As mudanças não se dão de forma rápida e não apenas dentro de um plano de governo, mas a partir de compromissos políticos e da gestão dos interesses e paixões locais, que interagem com outras dimensões da região. O interesse local negociado não elimina os interesses diversos dos locais, dada a importância do papel do Estado e das políticas públicas com consulta à sociedade. Os espaços locais/ territorializados estão imersos e dependem tanto dos sistemas regionais, quanto do contexto político-econômico; existe uma interação permanente entre os processos socioeconômicos, os político-institucionais e os ambientais (BRAGA, 2001). Trabalhar nessa perspectiva integrativa é o grande desafio da gestão territorial, da construção do desenvolvimento e das bases da competitividade sistêmica.

É a partir desses pontos de inflexão que precisamos construir um novo pensar/agir sobre e com os territórios que se inserem em diferentes dinâmicas e hierarquias espaciais e de poder. Essas tendências sinalizam a existência de uma consciência crítica e posturas menos arrogantes em relação a competências e saberes, mas o diálogo ainda é bastante tímido. Esses são alguns pontos que precisam ser aprofundados e investigados para que alguns princípios norteadores possam ser desenhados, e novos “instrumentos” e processos de gestão territorial possam ser construídos. O desafio não se limita à academia, mas à postura também desta em relação à sociedade. Talvez as inovações mais importantes, por vir, estejam relacionadas a novos desenhos institucionais em que a cultura será o elemento norteador da dinâmica da governança multiescalar.

Referências:

1. Boisier, Sérgio. 2003. “Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”. In: **Redes** (Santa Cruz do Sul), vol. 8, n. 1, pp. 9-42, jan/abr.
2. Benko, G. et Lipietz A. le nouveau débat régional : positions, in Benko G et Lipietz A : **les régions qui gagnent**, Presses Universitaires de France, 1992. p. 35-55.
3. Braga, T. M. Desenvolvimento local endógeno; entre a competitividade e a cidadania. In: **Revista Brasileira de estudos Urbanos e Regionais**. V.4 n. 5. p.35-48. 2001
4. Brandão, C. Territórios com Classes Sociais, Conflitos, Decisão e Poder In: Ortega, A; Almeida, F. (organizadores). **Desenvolvimento territorial. Segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, Editora Alínea, 2007. (ISBN 85-75161920.)
5. Costa, Heloisa Soares de Moura.2008. “Meio Ambiente e Desenvolvimento.”In: Hissa, Cássio Eduardo (Org.). **Saberes Ambientais; desafios para o conhecimento disciplinar**. Belo Horiaontes: ditora UFMG.311 p.
6. Faure Y., Labazee, P., 2005. « Les territoires productifs des agglomérations de PME dans les Suds : modèles et problèmes. » In : Antheaume B. (ed.), Giraut F. (ed.) **Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement**. Paris : IRD, p. 269-294.
7. Fauré, Y-A e Hesenclever,L 2003. **As transformações das configurações produtivas locais no Estado do Rio de Janeiro: quatro estudos exploratórios**: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Froburo. Rio de Janeiro, Editra E-Papers.

8. Fernandes A.C. e Cano, W. 2005. “O Movimento do Pêndulo Justiça Social e Escala Espaciais do Capitalismo Contemporâneo” In: Campolina, C e Lemos, M.B (Org). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 578 p.
9. HISSA, Cássio E V. 2002. **A Mobilidade das Fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 316p.
10. Lastres H.M. e Cassiolato, J.E. 2003, “**Novas Políticas na era do Conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais**”. Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, Rio de Janeiro, 16 e 17 de agosto de 2001. RedeSist: <<http://www.ie.ufrj.br/redest>>. acesso em 3/03/2006.
11. Loiola E.R. e Ribeiro, M.T. 2006. Inovação. Política de ciência e Inovação (CT&I) como instrumento de governança para o desenvolvimento. In: **Revista Análise & Dados**; Salvador v. 14, numero 4. (5-15). ISSN 8117
12. Moutinho, L. M. G. Campos, R. A Co-Evolução de Empresas e Instituições em Arranjos Produtivos Locais: Políticas Públicas e Sustentabilidade. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.38, n.2, abri-jun.2007
13. Oliveira, A. L. M. Balanco, P. A. F. Inovação e Cooperação Tecnológica no Arranjo Produtivo Local de Tecnologia da Informação de Salvador –Bahia. In: **Revista Desenharia** n.8/mar.2008.
14. Pecqueur, Bernard e Zimmermann, Jean Benoît. 2005. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: Campolina, C e Lemos, M.B (Org). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 578 p
15. Pecqueur, Bernard. 2000. **Le Développement Local ; pour une économie des territoires**. 2a édition. Paris: Syros. 187 p.
16. **Plano Plurianual 2000/2003**. Salvador: SeplanteC 2003
17. Sachs, I. Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. In **Organização e Sociedade**. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. V.12, n.33 (abril/junho). Salvador. 2005.
18. Santos, M. 1978. **Por uma geografia nova, da crítica da geografia à geografia crítica**. São Paulo: Hucitec, 235p.
19. Santos, M. 2000. **Por uma outra Globalização; do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record. 174p.
20. Silva, Sylvio C. B. M. Fonseca, A.A.M. Políticas Territoriais de integração e fortalecimento dos centros urbanos do Estado da Bahia/Brasil. **IX Coloquio Internacional de Geocrítica**. Porto Alegre, 28 de maio-1 de junho de 2007. <http://www.ub.es/geocrit/9porto/sylvio.htm>, acessado em 14/02/2008
21. Souza, Marcelo, J.L. de. 1995. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E.de, Gomes, Paulo Cesar da C., Corrêa, Roberto L.(Orgs). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 353 p.(77-116).