

GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ESTRATÉGIAS DE POLÍTICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: APLs tradicionais e de nova geração ou sistemas territoriais de produção*

*Management of regional development and strategies for support
policies to Local Production Arrangements: traditional and new
generation APLs, or territorial production systems*

*Gestión del desarrollo regional y estrategias de políticas de apoyo a
Arreglos Productivos Locales: APLs tradicionales y de nueva
generación o sistemas territoriales de producción*

Mariano de Matos Macedo**

RESUMO

Dentre as críticas que vêm sendo feitas às políticas de apoio a APLs no Brasil, as mais persistentes se referem a uma alegada visão “administrativa” e/ou “localista” dessa política. Administrativa, porque reduziria a política a uma questão relacionada sobretudo à administração, gestão ou governança do APL tendo por referência “casos de sucesso”, em geral de regiões mais desenvolvidas e, portanto, muitas vezes descontextualizados da realidade local. Localista, porque permearia a política a concepção de que a escala local tem poder ilimitado de criar suas próprias condições de dinamismo. Este artigo tem por objetivo contrapor a essas críticas algumas questões estratégicas que a política de apoio aos APLs poderia levar em consideração, visando a fortalecer, nessa política, uma dimensão territorial, transformando o seu padrão e induzindo à configuração de arranjos produtivos de nova geração ou sistemas territoriais de produção.

Palavras-chave: Gestão do desenvolvimento regional. Arranjos produtivos locais. Sistemas territoriais de produção.

* Este artigo é fruto de convivência e aprendizado do autor com os colegas Antônio Carlos Galvão, Carmem Bueno, Carlos Brandão, Berta Becker e Ivo Theis em um grupo de estudos organizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE.

** Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor adjunto da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), atuando na Secretaria da Administração e Previdência (SEAP). E-mail: marianomacedo@seap.pr.gov.br

Artigo recebido em nov./2011 e aceito para publicação em dez./2011.

ABSTRACT

Among the criticisms that have been made to policies supporting APLs in Brazil, the most persistent ones refer to an alleged “administrative” and/ or “local” perspective of this policy. Administrative, because it reduces politics to an issue primarily related to APL’s management, administration or governance, regarding to “successful cases” – generally from more developed regions and, therefore, frequently out of context of the present reality. Local, because the concept that local scale has unlimited power to create its own dynamic conditions permeates the policy. The objective of this article is to answer to such criticisms by presenting some strategical issues that APL support policies could take under consideration, in order to strengthen their territorial aspect. This would transform their pattern and induce the configuration of new generation production arrangements or production territorial systems.

Keywords: Regional development administration. Local production arrangements. Territorial production systems.

RESUMEN

Entre las críticas que se realizan a las políticas de apoyo a APLs en Brasil, las más persistentes se refieren a una alegada visión “administrativa” y/o “localista” de esa política. Administrativa, porque reduce la política a una cuestión relacionada principalmente a la administración, gestión o gobernanza del APL teniendo por referencia “casos de éxito”, en general de regiones más desarrolladas, por lo tanto, muchas veces descontextualizados de la realidad local. Localista, porque permea la política, la concepción de que la escala local tiene poder ilimitado de crear sus propias condiciones de dinamismo. Ese artículo tiene por objetivo contraponer a esas críticas algunas cuestiones estratégicas que la política de apoyo a los APLs podría llevar en consideración, visando fortalecer, en esa política, una dimensión territorial, transformando su patrón e induciendo a la configuración de arreglos productivos de nueva generación o sistemas territoriales de producción.

Palabras clave: Gestión del desarrollo regional. Arreglos productivos locales. Sistemas territoriales de producción.

INTRODUÇÃO

O Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL) foi instituído em 2004 com o objetivo de articular ações públicas (federais e estaduais) e privadas de apoio ao desenvolvimento desse tipo de aglomeração de atividades econômicas.

O Grupo, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), vem realizando um trabalho árduo, como é toda tarefa com esse objetivo em uma Federação tão heterogênea como a brasileira. Fazer gestão do desenvolvimento local ou regional em um país continental tão desigual como o Brasil não é fácil, do ponto de vista técnico, operacional, institucional ou político.

Atualmente, o GTP-APL conta com 33 instituições, governamentais e não governamentais (CNI, IEL, SEBRAE, BRADESCO e Movimento Brasil Competitivo) e centra sua atuação em 267 APLs Prioritários, indicados pelos 27 Núcleos Estaduais de Apoio¹, segundo critérios de diversidade setorial e prioridades de desenvolvimento regional. Em 2005, levantamento realizado pelo Grupo identificou a existência de 957 APLs no território nacional.

Segundo Lastres *et al.* (2010), vários resultados foram alcançados por esse tipo de política:

- a) a retomada da atenção às condições específicas de cada contexto local, isto é, do território como lócus efetivo das políticas; b) a inclusão de atores, atividades e regiões até então não contemplados; c) a intensificação das articulações e interações entre os diferentes atores, tanto formuladores e executores de políticas quanto seus beneficiários; e d) os esforços de coordenação nacional abrangendo as diferentes escalas (BRASIL, 2011a).

No entanto, dentre as críticas que vêm sendo realizadas às políticas de apoio a APLs no Brasil, as mais persistentes se referem a uma alegada visão “administrativa” e/ou “localista” dessa política.

O presente artigo visa contrapor a essas críticas algumas questões estratégicas que a política de apoio aos APLs poderia levar em consideração, visando a fortalecer, nessa política, uma dimensão territorial, transformando o seu padrão e induzindo à configuração de arranjos produtivos de nova geração ou sistemas territoriais de produção.

A principal referência e motivação deste artigo é a excelente análise realizada por Helena Lastres e outros sobre a temática do apoio ao desenvolvimento regional e arranjos produtivos locais, publicada pelo BNDES em 2010 (LASTRES *et al.*, 2010).

¹ “Os Núcleos Estaduais de Apoio têm o papel de organizar as demandas dos APLs locais, analisar suas propostas e promover as articulações com vistas ao apoio desejado.” (BRASIL, 2011b). Nos estados, integram esses Núcleos diversas instituições públicas e privadas.

PADRÕES DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: APLs tradicionais e APLs de nova geração ou sistemas territoriais de produção

Pode-se partir da premissa de que a visão “administrativa” e “localista” das políticas de apoio conforma APLs “tradicionais”.

Administrativa, uma vez que reduz a política a uma questão relacionada principalmente à administração, gestão ou governança do APL tendo por referência “casos de sucesso”, em geral de regiões mais desenvolvidas e, desse modo, muitas vezes descontextualizados da realidade local.

Segundo Lastres *et al.* (2010), essa descontextualização é um problema grave, por se tratar de políticas cujo foco é a resolução dos problemas de desequilíbrio social e regional.

A contínua adoção de modelos inspirados em regiões mais desenvolvidas acaba tendo aplicação sempre restrita àquelas partes do país cujas condições mais se aproximam do modelo usado. Um resultado não surpreendente dessa geração de políticas é exatamente o reforço de tais desequilíbrios (LASTRES *et al.*, 2010, p.439).

Localista, porque permeia a política a concepção de que a escala local tem poder ilimitado de criar suas próprias condições de dinamismo. Segundo Brandão (2007, p.35-37),

[uma] endogenia exagerada das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem controle sobre o seu destino e procura promover uma governança virtuosa e lugareira. [...] Nesse contexto, ‘o local pode tudo’ e, diante da crescente ‘sensibilidade do capital às variações do lugar’, bastaria mostrar-se diferente e ‘especial’, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades, etc. para ter garantida a sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor ‘venda da região ou da cidade’, com a busca desenfreada de atratividade de novos investimentos, melhorando o ‘clima local de negócios’, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem [...] embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento.

A visão “administrativa” e a “localista” das políticas de apoio a APLs costumam ser parceiras. Uma coisa leva à outra: se localista, tende-se a privilegiar a gestão; e se administrativa, tende-se a ser localista.

Conforme Lastres *et al.* (2010, p.438),

[...] o conhecimento sobre dinâmica e políticas para o desenvolvimento produtivo [vem sendo] ampliado ao conferir maior relevo à inovação e ao enfoque territorial e ao incorporar a visão transetorial e sistêmica. [...] Além da retomada do desenvolvimento e de sua vertente regional e local, novos temas e ênfases passam a orientar o pensamento e as políticas. Entre estes, podem ser citados: intersetorialidade, inter-regionalidade, visão sistêmica,

capital social, governança, arranjos e sistemas produtivos e inovativos nacionais, estaduais e locais. O retorno da preocupação com o desenvolvimento traz consigo uma nova percepção sobre a importância de abranger e articular escalas, para compatibilizar recortes territoriais, fortalecer as esferas federativas e suas interações e coordenar ações. Associam-se os objetivos de reduzir desigualdades regionais e sociais e conferir coesão e sustentabilidade aos projetos de desenvolvimento. Nessa perspectiva, os modelos de política do terceiro milênio objetivam acolher e mobilizar diversidades e potencialidades, priorizando oportunidades relacionadas à implementação de estratégias de desenvolvimento trans e multiescalares, intensivas em inovação e com sustentabilidade socioambiental.

É preciso estabelecer estratégias de desenvolvimento assumindo integralmente sua natureza e dinâmica como um processo de transformações multidimensionais, reconhecendo que esse deve ser impelido simultaneamente em vários de seus aspectos estruturais (logístico, produtivo, tecnológico etc.), nas diferentes escalas espaciais (local/lugar, regional, nacional, continental e global), articulando níveis de governo (União, Estados e Municípios) e tendo por base múltiplas formas de relações setoriais e institucionais (BRANDÃO, 2007). Assim delineadas, estratégias dessa natureza incorporam, de forma orgânica, uma visão territorial – sistêmica e multiescalar² – no desenho das políticas públicas.

A necessidade dessa visão é reforçada pelas características específicas do padrão de crescimento da economia brasileira após 2003. Esse padrão foi marcado pela articulação de taxas elevadas de crescimento do PIB e da renda média *per capita*, com avanços na distribuição da renda, nos canais de mobilidade social e na redução da pobreza, com impactos dinâmicos fortemente dispersos do ponto de vista espacial. Há indicativos de que se encontra em curso um processo de revalorização das regiões e lugares, considerados como estruturas socioespaciais ativas, com expectativas crescentes de dinamismo econômico e social (BRASIL, 2008b, p.46). No marco da expressiva desigualdade econômica e social que ainda permeia as regiões brasileiras – mesmo com os avanços recentes –, as implicações do padrão de crescimento recente da economia brasileira tendem a ir além de seus recortes setoriais e enfatizar a noção de território, como algo não natural ou imutável, mas como insumo e produto do processo de geração de riquezas³ ou como um ambiente socialmente construído.⁴

² Muitas vezes, entre gestores de políticas de desenvolvimento regional, a visão territorial é entendida de forma restrita, resumindo-se à escala local ou do lugar.

³ O conceito de território como “insumo e produto do processo produtivo” encontra-se em Furtado (2010, p.9). Quando a referência é uma concepção mais ampla de “processo produtivo”, de forma a considerar as suas diferentes dimensões (físicas, tecnológicas, organizacionais, sociais, institucionais etc.), esse conceito é convergente com o apresentado por Becker (2007, p.271): “Território é hoje o espaço da prática. Por um lado é o produto da prática espacial; inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, [...]. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio de sua prática”.

⁴ “O território influencia, organiza e [reflete] o conjunto das iniciativas de desenvolvimento” (BRASIL, 2008b, p.46).

Assim, seja por questões de natureza teórica, seja pelas transformações em curso na realidade de referência, as políticas regionais devem adotar uma visão territorial – sistêmica e multiescalar. Esse tipo de visão implica a necessidade de superar a dicotomia entre políticas *bottom-up* e *top-down* (LASTRES *et al.*, 2010, p.449), ainda muito presente como um referencial analítico de orientação de políticas de desenvolvimento regional. Segundo Bacelar (2008, p.19),

[...] estamos numa terceira geração de políticas regionais. Passamos por uma primeira geração – muito ligada à visão de que o desenvolvimento de certos lugares dependia sempre de agentes de fora, mas muitas avaliações mostraram os limites dessa abordagem. Com a crise mundial e a onda neoliberal, verificou-se uma recuada dessa visão e [...] a teoria do desenvolvimento endógeno ganhou espaço, alcançou, mesmo, supremacia. Hoje estamos chegando a um meio termo. Tende-se, cada vez mais, a considerar que o que vem de dentro para fora e o que vem de baixo para cima seja muito importante, mas ficam cada vez mais claros os limites desse tipo de processo, especialmente num país como o Brasil. Passa-se, assim, a propor a construção de estratégias que combinem os dois movimentos: o de fora para dentro com o de dentro para fora. É isso que eu chamo de terceira geração de políticas regionais. Valoriza-se a iniciativa local, mas reconhece-se a importância de políticas nacionais.

Essa perspectiva analítica expande o escopo das políticas de desenvolvimento regional, de forma a incorporar sistemicamente dimensões “de fora para dentro” e “de dentro para fora”, entre as quais merecem destaque aquelas relativas ao sistema de logística, à rede de cidades⁵, ao sistema de C&T, aos padrões de oferta de bens e serviços (inclusive serviços públicos/políticas sociais), nas e entre as diversas escalas espaciais (global, continental, nacional, regional, microrregional, local ou lugar) do território nacional. Essas dimensões, quando articuladas sistemicamente, vão além de uma perspectiva meramente setorial e podem se estruturar como eixos ou meios de planejamento (BRASIL, 2008a), em geral, e do regional/territorial, em particular.

É essa perspectiva que imprime às políticas de desenvolvimento regional a necessidade de uma dimensão (ou visão) territorial, de forma que nenhum recorte espacial pode ser visto de forma isolada, sem a sua integralidade, inter-relações e contexto histórico. Assim, o território, nas suas múltiplas e interativas escalas, passa a ser o lócus efetivo das políticas de desenvolvimento regional, ao fazer convergir e interagir a diversidade das políticas setoriais com as diferentes espacialidades – implícitas ou explícitas – em suas escalas de planejamento.

Nessas condições, a “terceira geração de políticas regionais” ou “os modelos de política do terceiro milênio” devem se voltar para o desenho de políticas que,

⁵ Segundo o IBGE (2008), a rede de cidades é a estrutura que organiza o território e é o substrato que o condiciona e sobre o qual atuam as políticas públicas e os agentes econômicos e sociais.

convergindo no território e, muitas vezes associadas a processos locais de (re)organização ou construção institucional⁶, promovam a superação de externalidades negativas de diferentes tipos ou natureza, associadas a diferentes dimensões que caracterizam a visão territorial: *perrouxianas* (pelas complementaridades intrarregionais deficientes, relativas à fragilidade da estrutura produtiva e gargalos do sistema de logística); *jacobianas* (pela incipiência da escala econômica das cidades e por urbanos pouco inovativos e/ou precariamente estruturados como centros de consumo coletivo); *schumpeterianas* (em razão das capacitações científicas e tecnológicas restritas), e *marshallianas* (devido à ausência ou limitação de ligações intersetoriais no que se refere à oferta de bens e serviços), conforme Lemos *et al.* (2005).

Esse desenho de políticas requer ações visando investimentos (infraestrutura, produção e CT&I) que: i) rompam com o padrão de renda e emprego, especialmente de microrregiões ou lugares pouco dinâmicos⁷; ii) promovam uma rede de cidades mais equilibrada no que se refere à distribuição de suas “centralidades” e “regiões de influência”⁸; e iii) fortaleçam a coesão, particularmente no que se refere ao padrão de políticas sociais⁹ e de desenvolvimento urbano.

É a partir desse referencial que as políticas de apoio aos APLs devem ir mais além das visões “administrativa” e “localista”. Essas políticas precisam ser subsumidas por uma perspectiva territorial. Devem ser expandidas de forma a incorporar dimensões relativas ao sistema de logística, à rede de cidades, ao padrão de políticas sociais e de meios de consumo coletivo e, em particular, ao sistema de CT&I e à sua capacidade de acicatar o padrão local de oferta de bens e serviços.

O foco excessivamente setorial, característico das políticas de apoio a APLs tradicionais, deve também ser ampliado de forma a buscar o fomento de relações – técnicas, sociais e institucionais – de complementariedade, intersetorialidade e inter-regionalidade, com o fim de acelerar processos de construção do território, não só na escala local mas também nas suas relações com as demais escalas.

⁶ No que se refere ao conceito de instituições, pode-se recorrer a Nelson (2006): “instituições se referem às formas como as coisas são feitas”; ou, como Becker (2011), as instituições podem ser concebidas “como *capital social*, consubstanciado em regras e normas subjacentes ao comportamento e à ordem sociais, que propiciam aptidão para conceber e efetivar formas particulares de organização da sociedade”. Ou, ainda, Capello, Caragliu e Nijkamp (2009, p.7), para quem as instituições correspondem à parte dos bens intangíveis que conformam o “capital territorial”, ou seja, códigos comportamentais, valores, convenções, representações, capacidade de cooperação, competências coletivas, capacidade de ação coletiva etc.

⁷ Nesse sentido, tendem a assumir importância questões referentes a *dependency path* e a *lock in* como fatores que restringem o dinamismo das regiões.

⁸ Por exemplo: o estudo “Dimensão Territorial para o Planejamento”, realizado pelo MPO em 2008, avançou sobre a caracterização da rede urbana brasileira e propôs intencionalidades e diretrizes específicas para o planejamento e ação pública. Foram definidos polos cujos investimentos seriam potencialmente mais determinantes para o desenvolvimento nacional.

⁹ No contexto de estratégias dessa natureza, as políticas sociais não podem se reduzir à distribuição de recursos e riquezas já criadas, mas, ao contrário, devem despertar os potenciais para a criação de riquezas e promover, “*de forma coordenada*, o deslanchar das muitas oportunidades de investimentos que emergem das realidades regionais e locais [...]”. (BECKER, 2009, p.47).

Assim, é com essa perspectiva analítica que os arranjos produtivos locais devem assumir a forma de APLs de Nova Geração ou Sistemas Territoriais de Produção (STP). E – dada a centralidade da C&T como fator de transformação e dinamismo das estruturas produtivas, a transversalidade setorial dessa área e a interconexão de seus múltiplos determinantes, nas diferentes escalas –, os Sistemas Territoriais de Produção devem ser estruturados com uma forte base ou eixo de ações de CT&I, assumido, assim, a forma e o conteúdo de Sistemas Territoriais de Produção e Inovação (STPI).¹⁰

Nessa direção, no conjunto das políticas de apoio a esses STPs, aquelas relacionadas à CT&I assumem relevância estratégica. De forma associada à política industrial, podem ser redirecionadas para ações que visem à indução direta de competências científicas e tecnológicas aderentes ao que os “territórios” *podem fazer ou desenvolver*, em oposição à indução indireta, de caráter normativo, centrado em modelos ideais ou “casos de sucesso”, voltadas para o que as aglomerações espaciais produtivas de APLs tradicionais *devem fazer* (CEDEPLAR, 2011).

Colocar os Sistemas Territoriais de Produção e Inovação como foco estratégico das políticas de apoio significa também avançar no processo de construção e consolidação do Sistema Nacional de Inovação, pois promove a expansão, o adensamento e uma maior capilaridade de suas estruturas, nas e entre as suas diversas escalas, imprimindo-lhe um maior potencial de endogenia, o que tende a favorecer as articulações entre a base científica (ICTs) e tecnológica (empresas)¹¹, o aumento da taxa de inovação para o mercado¹², a alavancagem da taxa de investimentos e, portanto, a expansão das atividades econômicas (da indústria, em particular), do emprego, da renda e das condições de competitividade da economia brasileira.

O quadro 1 apresenta, de forma sintética, as principais diferenças entre as políticas de apoio a APLs Tradicionais e de Nova Geração ou Sistemas Territoriais de Produção.

¹⁰ Distinção semelhante é feita entre os conceitos correntes de arranjos produtivos locais e de sistemas produtivos e inovativos locais: “Sistemas produtivos e inovativos locais são aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

¹¹ Segundo o Livro Azul da 4.ª CNCTI (BRASIL, 2010, p.30), “o País desenvolveu, nas últimas décadas, um competente sistema universitário de produção de conhecimento e formação de recursos humanos. O desafio, agora, é criar condições para que atividades inovadoras [...] fortaleçam a competitividade internacional das empresas. Entre universidade, empresa e sociedade cabe criar camadas intermediárias [...] estimuladas por políticas públicas”.

¹² Segundo a PINTEC de 2008, a Taxa de Inovação das empresas industriais brasileiras, embora relativamente elevada (38,1%), é devida basicamente à inovação para a própria empresa, significando mais um processo de incorporação de tecnologias já difundidas do que uma resultante de esforços sistêmicos de geração endógena de novas tecnologias.

QUADRO 1 - PADRÕES DE POLÍTICAS DE APOIO A APLS: ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS TRADICIONAIS E DE NOVA GERAÇÃO OU SISTEMAS TERRITORIAIS DE PRODUÇÃO

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (“TRADICIONAIS”)	ARRANJOS PRODUTIVOS DE NOVA GERAÇÃO ⁽¹⁾ OU “SISTEMAS TERRITORIAIS DE PRODUÇÃO”
Dimensão Local	Dimensão Territorial
Esforços de articulação nacional visando ao apoio em escala local: local como palco de coordenação das políticas	Território como lócus efetivo de convergência das políticas: esforços de coordenação nacional articulando diferentes escalas subnacionais
Dimensão Intrasetorial	Dimensão intra, inter e transetorial
Ênfase na escala local (“localismo”)	Articulação de múltiplas escalas: local, regional, nacional e global
Prioridade aos fatores endógenos (<i>botton up</i>)	Combinação de fatores exógenos e endógenos
Visão sistêmica limitada ao APL: corte setorial e local	Visão sistêmica de dimensão territorial: transetorial e multiescalar
Foco nas economias externas marshallianas e, em menor grau, nas schumpeterianas	Foco nas economias externas perrouxianas, marshallianas, schumpeterianas e jacobianas
Falta de centralidade da dimensão CT&I	Centralidade da dimensão CT&I
Governança local com apoio governamental: “lógica administrativa”	“Governança Territorial” considerando as múltiplas espacialidades implícitas ou explícitas nas políticas setoriais e a diversidade das escalas de referência

FONTE: O autor

(1) Ou do Terceiro Milênio. Ver Lastres (2010)

CONCLUSÕES

Os conceitos de APLs de Nova Geração ou de Sistemas Territoriais de Produção ou STPI não diferem dos que são apresentados correntemente na literatura, a não ser pela ênfase e caracterização de sua dimensão territorial. Caracterização que vai além de conceitos de “dimensão territorial”, de viés localista, a exemplo do seguinte:

Dimensão territorial - Na abordagem dos ASPL [Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais], a dimensão territorial constitui recorte específico de análise e de ação política, definindo o espaço onde processos produtivos, inovativos e cooperativos têm lugar, tais como: município ou áreas de um município; conjunto de municípios; microrregião; conjunto de microrregiões, entre outros. A proximidade ou concentração geográfica, levando ao compartilhamento de visões e valores econômicos, sociais e culturais, constitui fonte de dinamismo local, bem como de diversidade e de vantagens competitivas em relação a outras regiões (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

Com ênfase na dimensão territorial, a gestão do desenvolvimento regional, em particular das políticas de apoio a APLs, muda de foco. Torna-se menos localista e administrativa e mais articulada aos aspectos gerais (logísticos, tecnológicos, produtivos etc.) que condicionam a dispersão e a concentração espacial das atividades econômicas no território nacional.

Esse novo foco requer diagnósticos abrangentes sobre a dinâmica econômica e social, voltados para a análise da articulação/interação dos movimentos do sistema de logística, do sistema de CT&I, da rede urbana e do padrão de oferta de bens e serviços e do rebatimento desses movimentos nas e entre as diversas escalas espaciais. De forma mais específica, os estudos sobre arranjos produtivos locais devem ampliar o seu escopo com o objetivo de captar as suas dimensões territoriais, em diferentes escalas.

Requer também explorar metodologicamente as possibilidades de definir uma estratégia nacional de planejamento territorial e de imprimir – de forma sistêmica – dimensão territorial às políticas setoriais (de logística, de ciência e tecnologia, industrial etc.)¹³, nos níveis federal e estadual.

Em nível estadual, as questões relativas às relações interestaduais (por exemplo, Guerra Fiscal) e com o governo federal (a exemplo da desconcentração e descentralização de políticas e programas¹⁴) assumem relevância e implicam desvendar as características específicas e rumos que vêm sendo delineados para a Federação Brasileira.

Essas tarefas não são fáceis. Segundo Delgado, Bonnal e Leite (2007, p.18),

é sintomático que o governo federal [ou os governos estaduais] não enfatize a prática de territorializar as políticas públicas, o que denota, adicionalmente, a ausência de uma política efetiva de territorialização no país, no sentido de uma política de atuação territorializada do Estado nacional, *más allá* da territorialização de suas políticas públicas setoriais.

Como diz Senra (2010, p.46), “(e)m geral, as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, não reconhecem as regionalizações previstas pelo próprio governo federal e não adotam indicadores que permitam a priorização de recortes territoriais”. Embora esse autor não trate deste aspecto, a não generalização dessa política não tem a ver apenas com falhas na racionalidade técnica da atuação do governo federal, mas reflete também – e de forma mais intensa – a disputa de poder envolvida no processo de territorialização.

Até que ponto as mudanças econômicas, sociais e políticas em curso no País estão efetivamente caminhando de forma a favorecer o “processo de territorialização” das políticas públicas é uma questão adicional que também merece ser aprofundada na agenda de estudos sobre o tema.

¹³ Nesse sentido, merecem atenção especial alguns estudos realizados recentemente pelo Ministério do Planejamento, como os seguintes: “Estudo da Dimensão Territorial do PPA: Marco Inicial” (BRASIL, 2006) e “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” (BRASIL, 2008a; 2008b).

¹⁴ A desconcentração é tomada como dispersão espacial de políticas, programas e/ou unidades operacionais do governo federal, e a descentralização é vista como distribuição de funções, responsabilidades e/ou autoridade decisória entre a União e as demais Unidades Federativas ou instituições do setor privado, a exemplo das federações de indústrias, SENAI, SEBRAE, entre outras (CGEE, 2010).

REFERÊNCIAS

- BACELAR, Tânia. Palestra magna: política pública, participação social, desenvolvimento sustentável e territórios. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008. p.15-28. (Série desenvolvimento rural sustentável, v.8).
- BECKER, Berta K. Logística e nova configuração do território brasileiro: que geopolítica será possível? In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: UnB, 2007. p.267-300.
- BECKER, Berta K. O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília: CGEE, v.14, n.28, p.33-50, jun. 2009.
- BEKER, Bertha K. **Inovações institucionais para viabilizar ciência, tecnologia e inovação como vetores de transformação do Caminho Amazônico de Desenvolvimento**. Brasília: CGEE, 2011.
- BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escolhas entre o local e o global**. Campinas: Ed. UNICAMP, 2007.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro Azul (da) 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável - CNCTI**. Brasília: MCT/CGEE, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Grupo de trabalho permanente para Arranjos Produtivos Locais - GTP APL**, 2011a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=2985#gtpapl>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Núcleos Estaduais de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais - NEs**, 2011b. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3008#nucleos>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Estudo da dimensão territorial do PPA: marco inicial**. Brasília: CGEE/MPO, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MPO, 2008a. v.1: Sumário executivo.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MPO, 2008b. v.2: Visão estratégica nacional.
- CAPELLO, Roberta; CARAGLIU, Andrea; NIJKAMP, Peter. **Territorial Capital and Regional Growth: Increasing returns in cognitive knowledge use**. Amsterdam: Tinbergen Institute, 2009. (TI Discussion Papers Series09-059/3).
- CGEE. **Descentralização do fomento à ciência, tecnologia e inovação no Brasil**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas públicas e atores. Rio de Janeiro: CPDA/ICHS/UFRJ, 2007. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ.

FURTADO, Bernardo Alves. **Olhares sobre a cidade e a região** - por que importam? Enfoques e metodologias disciplinares e contraditórias de análise do território para políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. (Texto de Discussão, n.1498).

IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

LASTRES, Helena; CASSIOLATO, José E. (Coord.). **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ/SEBRAE, 2003.

LASTRES, Helena M. M. *et al.* O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p.435-449.

LEMOS, Mauro B. *et al.* Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p.171-205.

NELSON, Richard R. What Makes an Economy Productive and Progressive? What Are the Needed Institutions? Looking Back and Looking Forwards. **LEM Working Paper Series**, Pisa: Laboratory of Economics and Management Sant'Anna School of Advanced Studies, n.24, Sept. 2006.

SENRA, Kelson V. **Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial**: o caso do Brasil. Santiago do Chile: CEPAL/ILPES/GTZ, fev. 2010. (Serie desarrollo territorial, 8).