



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

SIÉLIA BARRETO BRITO

**POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL COM FOCO NOS
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: Por que a questão ascendeu à
agenda do governo brasileiro?**

Salvador, 2009

SIÉLIA BARRETO BRITO

**POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL COM FOCO NOS
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: Por que a questão ascendeu à
agenda do governo brasileiro?**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Lima Cruz Teixeira

Salvador, 2009

Escola de Administração - UFBA

B862 Brito, Siélia Barreto
Política de desenvolvimento local com foco nos arranjos produtivos locais: por que a questão ascendeu à agenda do governo brasileiro? / Siélia Barreto Brito. - 2009.
224 f. il. + anexos.

Orientadora: Prof.º Dr.º Francisco Lima Cruz Teixeira.
Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2009.

1. Administração local. 2. Brasil – Políticas públicas.
3. Economia. 4. Planejamento regional. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Teixeira, Francisco Lima Cruz. III. Título.

CDD 352.942

SIÉLIA BARRETO BRITO

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL COM FOCO NOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: Por que a questão ascendeu à agenda do governo brasileiro?

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Administração, do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 08 de junho de 2009.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Francisco Lima Cruz Teixeira – Orientador _____

Doutor em Política de Ciência e Tecnologia University of Sussex Inglaterra
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Júnior _____

Doutor em Ciência Econômica - UNICAMP
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Nelson Oliveira Santos _____

Doutor em Ciência Econômica - UNICAMP
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Paulo Antonio de Freitas Balança _____

Doutor em Ciência Econômica – UNICAMP
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos _____

Doutor em Ciência Econômica - UNICAMP
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Ao meu querido amigo:

Vitor de Athayde Couto Filho

(in memorian)

AGRADECIMENTOS

A expressão maior de felicidade é olhar em volta e perceber que tivemos e temos o apoio de muitas pessoas para as mais variadas empreitadas ao longo da vida. A importância de cada uma delas vem da singularidade do pensar e do agir, pois o fato de serem únicas as torna demasiadamente especiais, essenciais mesmo. A todos vocês, muito obrigada!

Ao professor Francisco Teixeira, que, com muita paciência e generosidade, acompanhou este trabalho desde a primeira idéia de fazê-lo. Tê-lo como orientador foi um grande aprendizado.

Aos professores Hamilton Ferreira Jr. e Osvaldo Guerra, pela imensa colaboração quando da qualificação do projeto desta tese e pelos ensinamentos propiciados durante nossa convivência, desde o período de graduação na Escola de Economia.

Aos professores Nelson Oliveira e Paulo Balanco. Muito, muito obrigada pelos insights fornecidos na leitura da versão preliminar desta tese.

Aos professores do Núcleo de Pós-graduação em Administração, em especial a Maria Teresa Franco Ribeiro, pessoa de conversa franca e de leitura muito atenta. Obrigada pelas aulas, pelos livros e por debater e trazer à baila as muitas questões do (sub)desenvolvimento.

A Anaelia e Darci, por todo apoio concedido na secretaria do Núcleo de Pós-graduação em Administração, ao longo desses quatros anos.

A meus colegas de turma – Ana Paula, Nelson, Jair, Yumara, Vera Spínola e Vitor – pela agradável companhia e pela amizade construída nessa jornada.

Aos queridos amigos da estrada da vida – Carmen Lúcia Castro Lima, Ana Cristina Cerqueira, Claudia Monteiro, Ana Georgina Rocha, Mariana Rebelo, Arnaldo Nobre, Miguel Valentim, Rogério, Shirley Guimarães e Rosane Mota – pelo papo bom, pelo vai e vem dos livros emprestados e pelas muitas discussões calorosas.

Por fim, agradeço e registro meu eterno amor ao pessoal lá de casa, em especial a meu querido irmão Silvio Leandro, pelo efetivo apoio em todos os momentos da vida!

BRITO, Siélia Barreto. Política de Desenvolvimento Local com foco nos Arranjos Produtivos Locais: Por que a questão ascendeu à agenda do governo brasileiro?.

200f. il. Tese (Doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2009.

RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar a política de desenvolvimento local no Brasil, com foco nos Arranjos Produtivos Locais. Trata-se de uma análise cujo foco está centrado na fase pré-decisional da agenda de decisão. Interessa-nos compreender por que o modelo de desenvolvimento local ascendeu à agenda do governo brasileiro. Desse modo, a investigação situa-se na compreensão dos problemas que impulsionaram a questão a integrar a agenda do governo brasileiro a partir de 2002; a origem das idéias sobre o desenvolvimento local e seu processo de difusão; assim como o contexto político sob o qual as idéias encontraram adequação para se tornarem solução para um dado problema. Nessa direção, utilizou-se o modelo dos fluxos múltiplos, desenvolvido por Kingdon (2003) – que analisa a formação da agenda *setting* sob três fluxos: o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas e o fluxo político.

Palavras-chave: Desenvolvimento local; Arranjos Produtivos Locais; Políticas públicas.

BRITO, Siélia Barreto. The Local Development Policy focused on Clusters: Why did this issue arise to the Brazilian Government Agenda? 200 pages. Thesis (Doctoral)- Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2009.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is analyzing Brazil's policy of local development, based on the clustering approach, which is called *Arranjos Produtivos Locais* (Local Productive Arrangements). This analysis is focused on the stage that precedes its decision agenda. We are interested in understanding why the local development model has risen to the Brazilian Government Agenda. In this way, our research target is understanding the problems that made this issue become part of the Brazilian Government agenda since 2002; the origin of the ideas on local development and its diffusion process; as well as, the political context under which these ideas found the appropriate conditions to become a solution to a certain problem. The study was developed under the light of Kingdon (2003)'s model of multiple flows, which analyses the setting of the agenda under three flows: the problems' flow, the alternatives' flow and the political flow.

Key-words: Local development; Local Productive Arrangements; Public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Conceitos de políticas públicas.....	23
Quadro 2	Modelos de análise de políticas públicas.....	27
Quadro 3	Os participantes no processo de formação da agenda <i>setting</i> .	33
Figura 1	Fluxo dos problemas.....	38
Figura 2	Fluxo dos problemas na análise da política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais.....	39
Figura 3	Fluxo das alternativas.....	40
Figura 4	Fluxo político	43
Figura 5	O modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon na análise da política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais.....	46
Quadro 4	Funções básicas das políticas públicas em contexto de mudança tecnológica.....	68
Quadro 5	Competência tributária das três esferas de governo (Reforma Tributária de 1967 e de 1988).....	84
Quadro 6	Instrumentos da “Guerra Fiscal”.....	87
Figura 6	Desenvolvimento local.....	120
Quadro 7	Teorias do desenvolvimento local.....	123
Quadro 8	Emendas Constitucionais Aprovadas Brasil – 1995-96.....	142
Figura 7	A engrenagem neoliberal e finanças globalizadas.....	148
Quadro 9	Principais mudanças no regime de política econômica no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).....	149
Figura 8	Mapeamento dos APL´s no Brasil (2005).....	159
Figura 9	Fluxograma de ação integrada núcleos estaduais GTP-APL...	160

Figura 10	Arranjos Produtivos Locais apoiados pelo Promeso 2003-2008.....	164
Figura 11	Arranjos Produtivos Locais na área de abrangência do semi-árido 2003-2008 (Conviver).....	165
Figura 12	Arranjos Produtivos Locais na área de abrangência na Faixa de Fronteira 2003-2008 (PDFF).....	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 5.1	Economia Brasileira panorâmica, de 1981 ao governo CollCollor	137
Tabela 5.2	Economia Brasileira governo Fernando Henrique Cardoso.....	150
Tabela 5.3	Economia Brasileira governo Lula.....	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL - Arranjo Produtivo Local

Art. – Artigo

ASPL - Arranjo e Sistema Produtivo Local

BCB - Banco Central do Brasil

BID - Banco Interamericano de desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina

CONFAZ - Conselho de Política Fazendária

CONVIVER - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido

DSN - Doutrina de Segurança Nacional

ET - Empresa Transnacional

EUA - Estados Unidos da América

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FPE - Fundo de Participação do Estado

FPM - Fundo de Participação do Município

GAO - *Government Accountability Office*

GTP - Grupo de Trabalho Permanente

GTP APL - Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IR - Imposto de Renda

ISS - Imposto sobre Serviços

IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

NAFTA - North American Free Trade Agreement

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIG - Organização Internacional Governamental

ONU - Organizações das Nações Unidas

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDFF - Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

PROMESO - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais

PROTERRA - Programa de Redistribuição de terras e Estímulos Agropecuários para o Norte e o Nordeste

PWC - Post-Washington Consensus

REDESIST - Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos

RIDE's - Redes Integradas de Desenvolvimento

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional

SEST - Secretaria Especial das Empresas Estatais

SPE - Setor Produtivo Estatal

SUDAM - Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste

SUMOC - Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

URSS - União Socialista Soviética

URV - Unidade de Referência de Valor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
1.1 DO OBJETO DE ANÁLISE.....	17
1.2 DA ESTRUTURA DO TRABALHO.....	17
2 METODOLOGIA PARA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA.....	20
2.1 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DA LITERATURA.....	20
2.2 ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	23
2.2.1 Das etapas da política pública.....	24
2.2.2 Avaliação de políticas públicas versus análise de políticas públicas.....	26
2.2.3 Justificativa para seleção do modelo.....	29
2.3 O MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS (MULTIPLE STREAM).....	30
2.3.1 Dos participantes.....	31
2.3.2 Do processo.....	34
2.4 OS FLUXOS DO MODELO: PROBLEMAS, SOLUÇÕES E POLÍTICO.....	37
2.4.1 Do fluxo dos problemas.....	38
2.4.2 Das soluções e alternativas.....	39
2.4.3 Do fluxo político (political).....	41
2.4.4 Dos fluxos ao coupling.....	43
2.5 CONSIDERAÇÕES AO MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS.....	44
3 O FLUXO DOS PROBLEMAS.....	47
3.1 DO ESTADO KEYNESIANO AO ESTADO SCHUMPETERIANO: AS TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.....	48
3.1.1 Crise do Estado Keynesiano e o contra-golpe do capitalismo.....	52
3.1.2 Políticas liberalizantes: em busca de um novo Estado regulador.....	60
3.1.3 Principais aspectos do Estado Schumpeteriano.....	61
3.1.3.1 O “enfraquecimento” do Estado-nação.....	63
3.1.3.2 As políticas públicas de fomento ao desenvolvimento.....	66
3.2 AS MUTAÇÕES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA À “GUERRA FISCAL”.....	69
3.2.1 O Estado-nação e as políticas desenvolvimentistas.....	69
3.2.2 A política de desenvolvimento dos militares	76
3.2.3 Descentralização das políticas de desenvolvimento: o impacto da Constituição de 1988	81
3.2.3.1 A “Guerra Fiscal”.....	85
3.2.3.2 A crise do modelo de desenvolvimento via “guerra fiscal”: a Lei de Responsabilidade Fiscal	89

4 FLUXO DAS ALTERNATIVAS.....	92
4.1 TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO: O LOCAL ENQUANTO RECEPTÁCULO PRODUTIVO.....	93
4.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS GOVERNAMENTAIS E O RECEITUÁRIO PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.....	97
4.3 O RECEITUÁRIO PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO PÓS II GUERRA MUNDIAL: A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO.....	102
4.3.1 Teorias do crescimento econômico.....	103
4.3.2 Teorias do Desenvolvimento Regional.....	105
4.3.3 Progresso técnico e desenvolvimento: as contribuições de Schumpeter.....	110
4.3.4 O declínio da Economia do Desenvolvimento.....	111
4.4 A NOVA ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO.....	113
4.4.1 Crescimento versus Desenvolvimento: a ênfase nos aspectos Intangíveis.....	115
4.4.2 De top down para bottom up: as políticas de desenvolvimento local.....	119
4.5 O ARCABOUÇO TEÓRICO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL.....	125
4.5.1 Arranjos e Sistemas Produtivos Locais(ASPL´s).....	126
4.5.2 ASPL e a teoria neo-schumpeteriana: a parceria inevitável.....	128
4.6 COUPLING ENTRE O FLUXO DOS PROBLEMAS E DAS ALTERNATIVAS.....	132
5 O FLUXO POLÍTICO.....	135
5.1 O CENÁRIO DA ECONOMIA BRASILEIRA ANTERIOR AO GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	136
5.1.1 O Governo do Presidente Itamar Franco: implementação do Real	138
5.2 O PRIMEIRO GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	140
5.2.1 A reforma constitucional.....	140
5.2.2 Estabilização monetária e subordinação ao “hot money”: as duas faces da mesma moeda	143
5.3 O 2º GOVERNO FHC E O ACORDO COM O FMI.....	149
5.4 GOVERNO LULA: CONTINUAÇÃO DA QUESTÃO NA AGENDA.....	152
5.5 ASCENSÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL COM FOCO NOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NA AGENDA DO GOVERNO BRASILEIRO.	155
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168
BIBLIOGRAFIA.....	172
ANEXO.....	200

1 INTRODUÇÃO

No imediato pós-guerra, o sistema capitalista adotou um modelo de desenvolvimento respaldado nas políticas “Keynesianas”, que consistia em uma elevada intervenção do Estado na esfera econômica. Desde então, surgia como parte integrante da ciência econômica, a subdisciplina Economia do Desenvolvimento. No receituário prescrito pelos autores que adotavam esse arcabouço teórico, constava a necessidade de fomentar o desenvolvimento econômico através de políticas públicas intervencionistas e focadas nas grandes empresas verticalizadas.

A disseminação de tais ideias foi ocasionada pelas recém-criadas Organizações Internacionais Governamentais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização das Nações Unidas), pois havia elevado interesse em fomentar o desenvolvimento tanto nos países europeus devastados pela guerra, quanto nos países periféricos. Ressalta-se que a importância atribuída ao desenvolvimento, nesse momento, origina-se da necessidade de legitimar e fortalecer o bloco capitalista – liderado pelos Estados Unidos – e, assim, coibir a disseminação do comunismo.

Na década de 70, o paradigma eletromecânico de produção, característico do modo de regulação fordista, entrou em declínio, assim como o modelo de desenvolvimento respaldado nas teorias Keynesianas. Nessa mesma época, assiste-se ao avanço de novas tecnologias baseadas na produção flexível, na microeletrônica, ao avanço das políticas liberalizantes e à intensificação da globalização financeira e dos mercados. Tais mudanças exigiam novos entendimentos sobre a questão do desenvolvimento, uma vez que as teorias da

Economia do Desenvolvimento já não possuíam aderência político-ideológica à nova modelagem do sistema capitalista.

Desde então, as políticas marcadas por elevada intervenção do Estado tornaram-se o alvo das críticas dos neoliberais, que culpam a elevada intervenção pela crise ocorrida nos países desenvolvidos, ao final dos anos 60. Em verdade, a intervenção do Estado na esfera econômica parece adotar um movimento pendular. Há momentos em que a intervenção do Estado é considerada desnecessária e até mesmo nociva, como se registra no período anterior à depressão econômica de 1929. Em outros períodos, o Estado é tido como necessário e até mesmo vital no fomento ao desenvolvimento, tal como ocorreu no pós II Guerra, até a década de 70.

A partir da década de 70, o pêndulo se volta para o lado oposto ao do período precedente. Defende-se a retirada do Estado da esfera produtiva, minimiza-se seu poder de atuação e defende-se que o desenvolvimento – em função das transformações do sistema capitalista – não carece de políticas intervencionistas e pode ser fomentado através do fortalecimento de aspectos imateriais, tais como capital social, cooperação, aprendizado coletivo, dentre outros. Pressupõe-se que tais aspectos, por estarem situados em uma dada localidade, são melhor invocados através de políticas descentralizadas e formuladas “de baixo para cima”.

Assim, as teorias do desenvolvimento que emergem a partir dos anos 90 tratam como verdade inexorável que o desenvolvimento deve ser fomentado a partir do local, com reduzida participação do Estado, e vinculado ao fortalecimento de atributos imateriais. A esse arcabouço teórico, balizado por tais pressupostos, denominamos aqui de Nova Economia do Desenvolvimento (NED).

Muitos trabalhos, no Brasil e no mundo, têm se dedicado a analisar o desenvolvimento local, seu êxito ou fracasso em determinadas localidades; outros se concentram em examinar a importância das variáveis imateriais e como fomentá-las. No entanto, partimos para uma análise da política de desenvolvimento local, considerando que, como política pública, ela engloba interesses dos diversos atores e que sua formatação tende a ser aderente aos interesses prevalecentes em um dado contexto. Partindo-se desse pressuposto, fez-se mister averiguar a origem da referida política através de uma abordagem que permitisse compreender os interesses dos atores, o cenário político e a origem das ideias que definiram o

“desenho” da política pública de desenvolvimento local com foco nos arranjos produtivos locais no Brasil.

Nessa direção, partimos para uma análise da política de desenvolvimento local no Brasil, com o fito de compreender os movimentos que antecederam a formação da agenda e, desse modo, contribuir para o entendimento dos interesses que disputaram o intrincado processo de formulação da referida política pública.

1.1 DO OBJETO DE ANÁLISE

O presente trabalho é uma análise de *agenda setting* da política de desenvolvimento local, com foco nos arranjos produtivos locais. A investigação concentra-se na fase pré-decisional, ou seja, na formação da agenda de decisão. Desse modo, não são analisados os resultados da implementação de tal política, tampouco sua eficiência ou eficácia. Nossa preocupação se volta para a compreensão dos problemas que impulsionaram a questão a integrar a agenda, a origem das ideias sobre o desenvolvimento local e seu processo de difusão, assim como o contexto político sob o qual as ideias encontraram adequação política para tornarem-se solução para um dado problema e o jogo de interesses em pauta.

Utilizamos, aqui, o instrumental analítico da análise de política (*policy analysis*) para examinar a política de desenvolvimento, pois entendemos que o desenvolvimento não é uma questão apenas econômico-social, mas também, político-ideológica. Cabe ressaltar que qualquer pesquisa na área de política “... é sempre influenciada pelos valores do analista.” (GAPI 2002, p.10).

1.2 DA ESTRUTURA DO TRABALHO

Tomando de empréstimo o modelo dos fluxos múltiplos, desenvolvido por Kingdon (1984) – que analisa a formação da agenda *setting* sob três fluxos, o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas e o fluxo político –, estruturamos a tese em cinco capítulos, além desta introdução.

No Capítulo 2, *Metodologia para análise de políticas públicas*, procura-se definir políticas públicas, as particularidades para sua análise e detalhar o modelo dos fluxos múltiplos desenvolvido por Kingdon (1984), o qual será utilizado no estudo sobre a política de desenvolvimento local com foco nos arranjos produtivos locais. Desse modo, iniciaremos o trabalho, com um capítulo metodológico, cujo fito é explanar, de forma mais aprofundada possível, o método aqui utilizado.

O Capítulo 3, *Fluxo dos problemas*, contextualiza os fatores que impulsionaram a ascensão da questão do desenvolvimento local à agenda do governo brasileiro, considerando que os fatores internacionais rebatem fortemente sobre o desenvolvimento nacional. Assim, o capítulo analisa o cenário internacional, desde a crise do fordismo até as transformações ocorridas no sistema capitalista após a década de 70, resultantes do avanço das ideias neoliberais; da reestruturação produtiva e; da globalização. Após analisar o cenário internacional, examina-se o contexto nacional a partir das políticas de desenvolvimento implementadas nos governos militares, sua crise, e o advento da política de desenvolvimento via “guerra fiscal”.

No Capítulo 4, *Fluxo das alternativas e ideias*, é apresentada uma evolução das ideias sobre desenvolvimento, assim como os atores que as difundiram e os autores que as conceberam. Parte-se da teoria da localização até as teorias do desenvolvimento local, percebendo, ao longo dessa trajetória, as mudanças de concepções sobre o desenvolvimento, assim como as transformações ideológicas que balizaram o receituário de cada arcabouço teórico apresentado.

No Capítulo 5, *Fluxo político*, investiga-se o cenário político sobre o qual a ideia de desenvolvimento local encontrou adequação para transformar-se em política pública. Observam-se, aqui, os acordos e os interesses dos atores políticos no intrincado processo de negociação e barganha.

No Capítulo 6, apresentam-se as considerações finais do presente trabalho.

2 METODOLOGIA PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo do presente capítulo, será abordado o referencial teórico sobre análise de políticas públicas. Nessa direção, sem pretensão de esgotar o assunto, e sim com o objetivo de contextualizá-lo, será feita uma revisão da literatura sobre conceitos de políticas públicas. Serão efetivadas ainda algumas considerações preliminares sobre o campo de estudo – a análise de políticas públicas – seguidas da apresentação da metodologia utilizada para a análise da política de desenvolvimento local com foco nos arranjos produtivos locais – objeto de estudo desta tese.

2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Constatou-se, ao longo desta pesquisa, um grande volume de autores que conceituam distintamente políticas públicas. Embora as definições apresentem direções similares, não se pode afirmar que haja um conceito uniforme e amplamente aceito no referencial teórico sobre políticas públicas. No entanto, parece consensual entre os autores o fato de entenderem as políticas públicas como ações feitas em nome do “público”, nas quais a dimensão pública é dada pelo seu caráter “imperativo”, como assevera Rua (s/d, p.1): *“as características centrais das políticas públicas é o fato que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público”*.

Para Lowi (1985, p.7), políticas públicas são *“regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de*

sanções positivas ou negativas". Segundo Martins (2003, p.28), esse conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade, em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos, é, portanto, fruto de um processo de decisão política¹, usualmente consubstanciado em uma disposição normativa (lei, decreto, documento de governo ou outra forma de resultado político), que demanda competência autorizativa no âmbito governamental (Executivo ou, na maior parte das vezes, Executivo e Legislativo).

No conceito elaborado por Oszlak *et al* (1976, p. 21), a política pública aparece como *"Um conjunto de ações de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil"*. Observa-se, desse modo, que a política pública será o resultado das relações estabelecidas entre os atores. Assim, quanto mais atores estiverem envolvidos, mais complexa será a mediação para dirimir os possíveis conflitos entre os distintos interesses. Isso faz com que a política pública seja resultado de um demorado e intrincado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias instituídas ou arenas, e entre os atores que delas fazem parte.

Para Rua (s/d, p.2) a política pública consiste no *"conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos"*. Para a referida autora, os atores envolvidos nesse processo, se classificam em públicos e privados.²

Cavalcanti (2007, p.26) propôs uma síntese conceitual sobre políticas públicas. Segundo a autora, *"política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expresso no corpo das leis, regulamentos decisões e ações de um governo; com a luta de*

¹ Sobre o processo de decisões políticas, Rua (s/d, p.1) salienta que: *"Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis."*

² Atores públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a essas funções (políticos e burocratas); Entre os atores privados, distinguem-se empresários, trabalhadores, agentes internacionais (FMI, Banco Mundial, dentre outros) e a mídia. (RUA, s/d, p.3)

interesses entre o governo e a sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm influência na vida de cidadãos”

Diante da pluralidade de conceitos encontrados sobre políticas públicas, ressalta-se a observação apresentada por SOUZA (2006, p.20):

No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Objetivando a visualização de forma mais sintetizada, apresenta-se, no Quadro 2.1, um resumo dos conceitos sobre políticas públicas. Nessa direção, apresentam-se os conceitos de autores que foram tratados ao longo desta seção e também, alguns outros autores que contribuíram na análise da literatura.

Autor/ autores	Conceitos
Lowi (1985)	“... são regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou negativas.” (Lowi, 1985, p.7, apud Martins 2003, p.28).
Oszlak et al (1976)	“Um conjunto de ações de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil.” (Oszlak et al., 1976, p. 21).
Calvalcanti (2007)	“... política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expresso no corpo das leis, regulamentos decisões e ações de um governo; com a luta de interesses entre o governo e a sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm influência na vida de cidadãos.” (Calvalcanti, 2007, p. 26).
Dye (1976)	“Política pública é uma decisão puramente caracterizada por uma conduta consistente. É tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer.” (Dye, 1976, p. 1).
Easton (1953)	“... uma política (policy) é uma teia de decisões que alocam valor.” (Easton, 1953, p.130, apud Gapi 2002, p. 3).
Hecló (1972)	“... uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou não ação), mais do que decisões ou ações específicas.” (Hecló, 1972, p. 84-85, apud Gapi, 2002, p. 3).
Muller (1987)	“Políticas públicas são aqui entendidas como o ‘Estado em ação; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.’ (Muller, 1987, apud Höfling, 2001, p. 31).
Rua (s/d)	“Conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.” (Rua, s/d, p. 2).
Peters (1986)	“Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.” (Peters, 1986, p. 89).

Quadro 1 - Conceitos de políticas públicas

Fonte: Elaboração própria.

2.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Eventualmente, expressões utilizadas na literatura inglesa, quando traduzidas para o português, requerem algumas considerações. Esse caso se aplica às expressões *policy*, *polity* e *politics*, as quais são traduzidas igualmente como *políticas*. No entanto, cabe salientar, que, no referencial teórico sobre políticas públicas, tais conceitos são utilizados distintamente.

O termo *polity*, segundo Frey (2000, p. 216-217), refere-se à “*ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo*”, sendo, portanto, uma dimensão da *policy*. Nessa direção, Cavalcanti (2007, p. 18) considera que a política (*polity*) “*é utilizada para se referir à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo*”.

A utilização do termo *politics*, segundo Frey (2000, p. 216-217), faz referência ao “*processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição*”. Enquanto que, para Cavalcanti (2007, p. 18), a palavra política (*politics*) refere-se a “*um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos e políticas públicas*”. Para esse autor, *Policy* se relaciona com a dimensão prática, ao afirmar que o termo se refere aos conteúdos concretos, isto é, à “*configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo das decisões políticas*”.

Para Frey (2000, p. 217), na realidade política, todas as três dimensões apresentam-se relacionadas, influenciando-se mutuamente. Assim, para a análise da política pública, cabe observar os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Ao longo desta tese, ao utilizar a expressão “política”, estaremos nos referindo ao conceito de *policy*; qualquer utilização diferente será devidamente explicitada.

2.2.1 Das etapas da política pública

Uma política pública se realiza em três etapas: formulação, implementação e avaliação. Na primeira etapa, a formulação, segundo, GAPI (2002, p. 40):

A política é concebida no âmbito de um processo decisório pelos ‘tomadores de decisão’ que pode ser democrático e participativo ou autoritário e ‘de gabinete’; de ‘baixo para cima’ ou de ‘cima para baixo’; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder;

detalhadamente definida ou deixada propositadamente incompleta para ‘ver se cola’ e como é que fica ‘na prática’. Dependendo principalmente do grau de racionalidade do processo decisório, a fase de Formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospectiva, explicitação de valores e objetivos globais.

Depois de formulada, a política pública passa a ser implementada. O processo de implementação também apresenta conflitos³, pois as instituições ou atores que formularam nem sempre são os que implementarão a política. Desse modo, problemas ideológicos e de interpretação, descontinuidade política, dentre outros, são possíveis obstáculos que podem impedir a devida implementação da política formulada.⁴ Sobre o processo de implementação, o texto do GAPI (2002, p.40) ressalta que:

Depois de formulada, inicia-se a Implementação da política, mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas. Dependendo sobretudo do grau de definição da política, eles exercem seu poder discricionário – variável principalmente segundo o nível em que se encontram na hierarquia – adaptando a política formulada à realidade da relação Estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que estas impõem ao jogo entre os atores sociais.

A terceira etapa da política pública é a avaliação.⁵ Entende-se por avaliação os “*estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou ad hoc, para analisar quão bem um programa está funcionando. As avaliações podem ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas*”. (Government Accountability Office - GAO, *apud* CUNHA, 2006, p. 6).

³ O *gap* entre o formulado e o implementado pode ser provocado por vários motivos. Dentre eles, podem ser citados: a) a falta de informações quanto aos objetivos, pois, muitas vezes, as agências formuladoras não informam aos implementadores os objetivos efetivos do programa; b) discordância quanto às prioridades estabelecidas nos objetivos do programa, situação em que os implementadores conhecem seus objetivos, mas deles discordam e elegem suas próprias prioridades (burocráticas, de sua clientela, ou ainda de grupos de interesses) como sua referência de atuação; c) razões adversas, situação em que os implementadores conhecem e concordam com os objetivos do programa, mas, devido “... a impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras e até compromissos e lealdades de ordem política”, veem-se impossibilitados de realizar os objetivos traçados pelos formuladores; d) imprevisibilidade, referente a “*problemas não previstos no momento da formulação que podem levar os implementadores a promover adaptação ao desenho original, com vistas a garantir que os objetivos de um dado programa sejam realizados.*” (SILVA et al 2000, p. 45).

⁴ Para maiores detalhes sobre o processo de implementação, ver HAM, C. E HILL, M (1993).

⁵ Para maiores detalhes sobre avaliação de políticas públicas, ver ARRETICHE (1998) E COHEN E FRANCO (2004).

Salienta-se que, embora esteja listada como a última etapa da política pública, a avaliação não necessariamente ocorre ao final da implementação. Desse modo, ao considerar o momento de sua realização, identificam-se dois tipos de avaliação, denominadas, conforme Cohen e Franco (2004), avaliação *ex ante* e avaliação *ex post*.

A avaliação *ex ante* é realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência, para que se alcancem os objetivos determinados. O elemento central da avaliação *ex ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Para essa avaliação, podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade, essa última mais vinculada a programas sociais (COHEN E FRANCO, 2004).

A avaliação *ex post* é realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Nesse tipo de avaliação, julga-se, quando um programa está em execução, se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento; se a resposta for positiva, deve-se manter a formulação original, ou, se negativa, promover modificações. Quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não. A avaliação *ex post* é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação (COHEN E FRANCO, 2004).

Na literatura sobre política pública, encontram-se duas abordagens distintas, com referencial teórico e analítico próprios: uma cujo enfoque recai sobre a avaliação de políticas públicas (*policy evaluations*) e outra que remete a atenção à análise de políticas públicas (*policy analysis*).

2.2.2 Avaliação de políticas (*policy evaluations*) versus análise de políticas (*policy analysis*)

As diferenças entre as abordagens residem no escopo da análise e no referencial teórico utilizado. Enquanto, na avaliação de política, a preocupação central está em medir a viabilidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade da política, através de indicadores, na análise de políticas, o foco da investigação concentra-se na “*descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo.*” (Dye, 1976, p.1). No entanto, esse parece ser o enfoque da ciência política. Segundo o referido autor, o diferencial entre a análise de política e muito do que se produz em ciência política é a preocupação dos analistas de políticas públicas com o que o governo faz (Ham e Hill, 1993, p.19). Desse modo, pode-se afirmar que o foco da análise de política, conforme Dye (1976, p.1), “*é descobrir o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz.*”

No entanto, foram encontrados, na literatura sobre análise de políticas, três termos que são amplamente utilizados para descrever o campo de estudo como um todo: ciências políticas, estudos de políticas e análise de políticas. Aqui, utilizaremos o termo análise de política, presente em muitos autores que forneceram significativas contribuições à literatura em destaque, dentre os quais Wildavsky (1979); Hogwod e Gunn (1984). Além disso, conforme destacado por Ham e Hill (1993), a expressão análise de política pode abranger a análise da política como uma atividade acadêmica, voltada para o avanço da compreensão do processo de elaboração de uma dada política, ou pode referir-se a uma atividade que visa a prescrever como as políticas podem ser melhoradas.

Nessa direção, o presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise da política para o desenvolvimento local, com foco nos arranjos produtivos locais. Trata-se, portanto, de um estudo com o enfoque teórico da *policy analysis*.

A literatura da *policy analysis* apresenta distintos modelos que podem ser utilizados para analisar as políticas públicas.⁶ Com o objetivo de apresentar as

⁶ A apresentação e discussão detalhada de cada modelo não é objeto desta tese. Assim, tem-se um breve comentário sobre cada um. Para maiores detalhes sobre os referidos modelos, devem-se consultar as referências bibliográficas.

principais características de tais modelos, apresenta-se, no Quadro 2.3, uma síntese daqueles mais relevantes.

MODELOS	PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES	PRINCIPAIS AUTORES
Racional	O modelo racional tem como objetivo definir claramente suas metas e o seu conjunto de níveis, estratificando-os para analisá-los. É necessário, pois, investigar todas as alternativas que possam levar ao sucesso (March; Simon, 1958, p.5). Em seguida, o procedimento é analisá-las de maneira comparativa sistemática, por meio da avaliação de custos e benefícios, e definir a melhor escolha para se alcançarem as metas almejadas pelo menor custo. (Almeida et al. s/d, p.5). Esse modelo é incompatível com a análise incremental.	Não definido
O modelo "lata de lixo" (<i>garbage can</i>)	O referido modelo tem como objetivo identificar os problemas, as soluções, os tomadores de decisões e escolher as oportunidades, agrupando-as como um resultado. Os autores argumentam que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo". Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (<i>policy makers</i>) têm no momento (Souza, s/d). A ideia central do modelo é a substituição de uma ordem temporal por uma consequência temporal. Conforme Almeida <i>et al</i> (s/d, p.), as conexões entre essas variáveis são assumidas para serem compreendidas como consequências autônomas no tempo, dependentes do fluxo dos problemas, soluções e decisões realizadas dentro da arena de escolhas. O processo de tomada de decisão é observado por diversos caminhos, priorizando-se a atenção de acordo com a magnitude do problema. Avalia-se o grau de importância e, assim, realiza-se a escolha da solução ideal para o devido problema (COHEN; MARCH, 1986).	Cohen, March e Olsen (1972)
Arenas sociais (<i>policy arenas</i>)	O modelo de arenas sociais, para Lowi (1972, <i>apud</i> Frey 1997, p. 223), " <i>parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político</i> ".	Lowi (1972)
Incremental	Os processos para desenvolver política governamental devem utilizar desses modelos, pois cada programa desenvolvido pelo governo não é, geralmente, considerado como um novo assunto. Com isso, os tomadores de decisão apenas precisam realizar pequenos ajustes marginais e incrementais aos comportamentos.	Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992).

O modelo de fluxos múltiplos (<i>multiple streams</i>)	Kingdon (1984) fez uma adaptação do modelo <i>garbage can</i> , desenvolvendo um modelo de três fluxos (<i>streams</i>) – problemas (<i>problems</i>); soluções ou alternativas (<i>policies</i>); e políticos (<i>political</i>)–, para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transporte do governo federal norte-americano, o qual se tornou um referencial para análise de políticas públicas. Seu objetivo era responder como os governos definem suas agendas. Os três processos são amplamente independentes, cada um se desenvolvendo conforme suas próprias dinâmicas e regras. Porém, em algumas conjunturas críticas, há interferências mútuas, e as grandes mudanças nas políticas derivam dessa combinação. Assim, o fluxo de problemas, de soluções e o político aparecem conjuntamente em momentos críticos.	Kingdon (1984)
Modelo do equilíbrio interrompido (<i>punctuated equilibrium</i>)	A preocupação central da teoria é explicar a intermitência de longos períodos de estabilidade nas políticas públicas, com curtos períodos de dramáticas mudanças. O foco da mudança, nos períodos de ruptura ou estabilidade, é o processo de formulação de agenda (<i>agenda setting</i>), mais especificamente o tratamento que certas questões recebem dos atores interessados, mediante movimentos de mobilização e contramobilização.	Baumgartner e Bryan (1993)
O ciclo da política pública (<i>policy cycle</i>)	Stephen Ball e Richard Bowe desenvolveram o modelo para analisar, inicialmente, políticas educacionais. Todavia esse instrumental vem sendo utilizado em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de diferentes políticas sociais.	Stephen Ball e por colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994 ^a)
Coalizão de defesa (<i>advocacy coalition</i>)	Parte-se do pressuposto de que as redes de políticas não são “integradas”, mas “politicamente” produzidas para tentar garantir e perseguir determinadas ideias e valores (<i>advocates</i>). Essa teoria explica de forma simples os processos de mudança de políticas públicas: “... <i>nenhuma coalizão de políticas públicas tentará defender ideias e valores que não sobrevivem no ambiente político. Novas situações demandam novos argumentos, discursos, e retóricas, que tentam continuamente se adaptar.</i> ” (Sabatier et al, 2007, p.196).	Sabatier and Jenkins-Smith originalmente publicado em (1988) e revisado em (1993)
“Redes de políticas” (<i>Policy networks</i>)	Segundo Hecló (1978, p.102), as redes de políticas são “ <i>interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada policy</i> ”. O termo ‘ <i>network</i> ’ é frequentemente utilizado para descrever conjuntos de diferentes atores ligados à atividades política, social ou econômica. Essas redes podem ser “frouxas” ou bem estruturadas, sendo, portanto, capazes de espalhar a informação ou de acoplá-la na ação coletiva. Conforme Peterson (2003, p.1) “ <i>But growing interest in network forms of governance reflects how modern society, culture and economy are all increasingly products of relations involving mutuality and interdependence, as opposed to hierarchy and independence. Linkages between organizations, rather than organizations themselves, have become the central analytical focus for many social scientists</i> ”.	Jordan (1981); Jordan and Schubert 1992).

Quadro 2 - Modelos de análise de políticas públicas

Fonte: Almeida et al (s/d), Capella (2004); Martins (2003); Souza (2002); Frey (2000); Baumgartner e Jones (1993); Sabatier et al, 2007; Peterson (2003). Elaboração própria.

2.2.3 Justificativa para seleção do modelo

Este trabalho de tese pretende investigar os motivos pelos quais a questão dos arranjos produtivos locais tornou-se proeminente na agenda do brasileiro a partir de 2002. Trata-se, portanto, de um estudo de *agenda setting*⁷, cuja análise recai sobre o processo pré-decisional, que engloba o contexto político-econômico e ideológico que impulsionou a ascensão da referida questão à agenda de decisão, transformando-a em política pública.

Dos modelos apresentados para análise de política, o modelo *multiple streams*, desenvolvido por Kingdon (1984), dentre os modelos apresentados no Quadro 2.3, é o que fornece instrumental mais apropriado para os objetivos desta tese, por analisar por que uma questão se torna relevante em determinado momento, capturando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda.

⁷ Os primeiros estudos sobre *agenda setting* surgiram na área da comunicação, nos Estados Unidos, com os pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw, em 1972, embora sua essência tenha sido indicada no ano de 1922 por Walter Lippmann em sua obra clássica *Public Opinion (1922)*. Os autores Maxwell McCombs e Donald Shaw, em seu artigo intitulado *The Agenda Setting Function of Mass Media (1972)*, tinham o propósito de investigar a capacidade de agendamento dos *media* na campanha presidencial de 1968, nos Estados Unidos, além de confrontar o que os eleitores de *Chapel Hill* (local escolhido para a realização da pesquisa) consideravam as questões-chave da campanha com o conteúdo expresso pelos *medias* (McCOMBS e SHAW, 1972 In: Traquina, 2000, p. 49). Os autores pretendiam averiguar também se as ideias que os votantes julgavam como temas mais relevantes eram moldadas pela cobertura jornalística dos meios de comunicação. Segundo Rogers *et. al* (1993, *apud*. Traquina (2001), há três componentes que constituem o processo de agendamento: a agenda midiática (*media agenda setting*), estudos dos conteúdos da mídia; a agenda pública (*public agenda setting*), estudos que conceituam a relativa importância dos acontecimentos por parte dos membros do público; e a agenda governamental (*policy agenda setting*), estudos sobre a agenda das políticas governamentais. Nota-se, nessa classificação, um deslocamento do paradigma original proposto por Shaw e Mc Combs (1972), uma vez que outros pesquisadores passam a perceber a interferência da mídia entre outras agendas na sociedade. Os desdobramentos dos estudos na área de *agenda setting* comprovaram que, além de influenciar a comunicação interpessoal e os pensamentos das pessoas, o conteúdo midiático também pode ser relevante no campo político. Porém, na área da comunicação, a principal tendência das pesquisas sobre *agenda setting* concentra-se nas análises sobre as agendas pública e midiática, atribuindo pouca ênfase à agenda governamental. Diferentemente do enfoque amplamente atribuído à *agenda setting*, na área da comunicação, na ciência política, a análise recai sobre a agenda governamental. O problema de *agenda setting*, passou a ganhar evidência nessa área após o modelo do *multiple streams* desenvolvido por KINGDON (1984).

2.3 O MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS (*MULTIPLE STREAMS*)

O modelo dos fluxos múltiplos foi desenvolvido por Jonh W. Kingdon e apresentado no seu livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, cuja primeira edição foi publicada em 1984.⁸ O objeto de análise do modelo são as políticas públicas nas áreas de saúde e transporte do governo federal norte-americano, e as questões pesquisadas no seu estudo foram: “*How do subjects come to officials’ attention? How are the alternatives from which they choose generated? How is the governmental agenda set? Why does an idea’s time come when it does?*” Kingdon (2003, p.3). O autor se propõe a explicar o processo de construção da *agenda setting* (como e por que a agenda muda de tempos em tempos).

A agenda, segundo Kingdon (2003, p.16), divide-se em três tipos: agenda não governamental ou sistêmica; agenda governamental; e agenda de decisão ou política. A primeira contém assuntos e temas reconhecidos pelo público em geral, sem, contudo, merecer atenção do governo. A segunda inclui os problemas que estão a merecer atenção formal do governo (temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades). A agenda de decisão contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos (resolvidos ou respondidos através de uma determinada política pública). Assim, Kingdon (2003) analisa o porquê de alguns temas ascenderem à agenda governamental, chegando à agenda de decisão e transformando-se em políticas públicas, enquanto outros itens são negligenciados. Por que as agendas mudam? Nessa direção, Kingdon (2003, p.2-3) investiga o processo de elaboração de políticas públicas. Segundo ele, tal processo pode ser dividido em quatro etapas⁹, quais sejam:

- o estabelecimento da agenda;

⁸ Utilizamos aqui a edição de 2003, que contém revisão e considerações do autor sobre a edição de 1984.

⁹ Salienta-se que o modelo do Kingdon, não contempla a etapa avaliação. Isso porque o foco da análise é a compreensão da formulação da política e seu processo decisório (*policy analysis*).

- a especificação das alternativas sobre as quais a escolha é feita;
- uma escolha oficial, dentre as alternativas especificadas (escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis);
- a implementação da decisão.

Para o referido autor, o sucesso de uma questão, em um dos processos, não implica necessariamente o sucesso em outro, pois uma questão pode ascender à agenda e não ser executada.¹⁰ Nessa direção, é ressaltado que a análise do autor está concentrada na fase pré-decisional, em que o foco central está em compreender algumas questões. Por que alguns assuntos se tornam proeminentes na agenda governamental e outros não? Por que algumas alternativas para a escolha são consideradas, enquanto outras são negligenciadas?

O processo de definição da agenda *setting* é entendido como uma etapa de conflito e de consenso, no qual os distintos interesses e participantes interagem. Ou, conforme salientado por Machado (1999, p.13): “*Na questão da agenda está o envolvimento de espaços de intermediação de interesses sociais, ora confluentes, ora negociáveis, ora conflitantes, onde as forças sociais pressionam para que sejam adotadas suas proposições nos processos decisórios*”. Assim, Kingdon (2003, p. 15) atenta para o fato de que categorias de fatores podem afetar o estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas, ressaltando a importância dos participantes e do processo no qual os itens da agenda e as alternativas tornam-se proeminentes.

2.3.1 Dos participantes

Quanto aos participantes, eles podem ser classificados em dois grupos: o grupo dos atores visíveis (*visible cluster of participants*) e grupo dos atores invisíveis (*hidden cluster of participants*). Segundo Kingdon (2003, p.21), são considerados participantes visíveis ou invisíveis tanto atores governamentais (*participants on the*

¹⁰ “*Success in one process does not necessarily imply success in others. An item can be prominently on agenda, for instance, without subsequent passage of legislation; passage does not necessarily guarantee implementation according to legislative intent. This study concentrates on the first two processes. We seek to understand why some subjects become prominent on the policy agenda and others do not, and why some alternatives for choice are seriously considered while others are neglected*” (KINGDON, 2003, p.3).

inside of government) quanto atores não governamentais (*outside of government*). A diferença entre os grupos consiste no papel desempenhado por cada um no processo de formulação de uma política pública: o grupo dos participantes visíveis afeta a construção da agenda, enquanto o grupo dos participantes invisíveis, por formar uma “comunidade de especialistas”, afeta a elaboração de alternativas.

Desse modo, entende-se que o grupo dos participantes visíveis é composto por: alto staff da administração (presidente, staff do executivo e políticos nomeados para cargos públicos); partidos políticos; mídia; campanhas eleitorais (seus participantes); opinião pública; e parlamentares. O grupo dos participantes invisíveis é formado por: assessores da Presidência da República ou de parlamentares; acadêmicos, pesquisadores, especialistas e consultores; e funcionalismo de carreira. O Quadro a seguir apresenta uma síntese da importância dos atores na formação da agenda ou na especificação das alternativas, com os participantes subdivididos em dois grupos¹¹: o grupo de atores visíveis e o de atores invisíveis.

¹¹ Ao aplicar o modelo do Kingdon para análise da política de desenvolvimento local no Brasil, verificamos a grande influência dos atores internacionais, principalmente de organizações internacionais governamentais. Acrescentamos, portanto, que, em determinadas políticas, embora Kingdon (2003) não considere em seu modelo, deve-se incluir a participação dos atores internacionais, e aqui o fizemos.

GRUPO VISÍVEL		GRUPO INVISÍVEL	
PARTICIPANTES	CONSIDERAÇÕES	PARTICIPANTES	CONSIDERAÇÕES
Alto staff da administração	Estes seriam relevantes na construção da agenda, menos importantes para a especificação de alternativas e menos importantes ainda para a implementação. Seus recursos seriam as suas prerrogativas legais.	Assessores parlamentares e da presidência da república	Podem atuar na geração de alternativas.
Partidos políticos e campaigners	Afetam a formação da agenda (influência de um partido no congresso e plataforma eleitoral); a coalizão construída em uma campanha eleitoral também provoca impactos sobre a agenda.	Acadêmicos, pesquisadores e consultores	Por constituírem uma comunidade de especialistas em determinadas áreas, em geral agem no longo prazo, mais na especificação de alternativas do que na definição da agenda.
Grupos de pressão ou de interesses	Geralmente agem mais bloqueando assuntos do que promovendo. Sua atuação, embora importante, não é considerada decisiva na promoção de um item da agenda.		
Mídia	Pouco efeito sobre a formação da agenda, pois, em geral, as notícias são vinculadas após a formação da agenda. ¹²		
Opinião pública	Afeta a formação da agenda	Funcionalismo de carreira	Vitais para a especificação de alternativas e mais vitais na fase de implementação, não influenciando na construção da agenda. Seus recursos seriam a experiência e os padrões de relação que estabelecem com o congresso e com os grupos de pressão.
Parlamentares	São vitais tanto na a construção da agenda quanto na elaboração de alternativas. Por possuírem recursos como a autoridade legal, publicidade e relativa estabilidade.	Organização Internacional Governamental (OIG)¹³	São vitais tanto na a construção da agenda quanto na elaboração de alternativas. Por possuírem recursos como linhas de financiamento e elevado poder de pressão.

Quadro 3 - Os participantes no processo de formação da agenda *setting*

Fonte: Kingdon (2003). Elaboração própria.

¹² Apesar de os estudos sobre agenda *setting* registrarem elevada importância atribuída à mídia, o estudo de Kingdon parece não encontrar elementos que julguem a relevância da mídia sobre a agenda governamental. Ressalta-se que o autor reconhece a função da mídia na formação de opinião dos participantes no processo decisório, mas, pelo fato de as questões relativas ao processo pré-decisional não interessarem muito à cobertura midiática, esta se concentra na divulgação da decisão política (após agenda ser formada). Desse modo, o autor não encontrou elementos para afirmar que a mídia tem grande impacto sobre a formação da agenda governamental. “*The media report what is going on in government, by and large, rather than having an independent effect on governmental agendas*” (KINGDON, 2003, p.59).

¹³ Acrescentamos a participação das Organizações Internacionais Governamentais, pois defendemos o pressuposto que elas desempenham importante papel nas questões relativas ao desenvolvimento econômico, principalmente, dos países periféricos.

Segundo Kingdon (1984), para o entendimento do papel dos atores na conformação da agenda e suas prioridades, faz-se mister observar suas iniciativas e seus movimentos ao longo do tempo, para captar a evolução das ideias e as disputas em jogo. Especificamente relevante é demonstrar que acordos foram firmados entre os personagens envolvidos e como influenciaram e configuraram os resultados finais, na forma das políticas traçadas.

2.3.2 Do processo

No processo de tomada de decisões, os agentes podem comportar-se de forma racional ou incremental. No modelo racional, os agentes têm como objetivo definir claramente suas metas e o seu conjunto de níveis, estratificando-os para analisá-los – racionalidade ilimitada. É necessário, pois, investigar todas as alternativas que possam levar ao sucesso. Em seguida, o procedimento consiste em analisá-los de maneira comparativa e sistemática, por meio da avaliação de custos e benefícios, e definir a melhor escolha para se alcançarem as metas almejadas pelo menor custo (ALMEIDA *et al.* s/d, p.5). Para Kingdon (2003, p.77), esse modelo parece não ser o mais adequado para o entendimento de como se processam, na prática, as alternativas e as propostas. O referido autor critica o modelo racional e defende a ideia de que os atores, diante da sua racionalidade limitada, são, portanto, limitados a listar todas as alternativas ou os objetivos e a compará-los sistematicamente, tal como segue:

For various reasons already developed by other writers, such a model does not very accurately describe reality. The ability of human beings to process information is more limited than such a comprehensive approach would prescribe. We are unable to canvass many alternatives, keep them simultaneously in our heads, and compare them systematically. We also do not usually clarify our goals; indeed, this is often counterproductive because constructing a political coalition involves persuading people to agree on a specific proposal when they might not agree on a set of goals to be achieved. It could

be that some individual actors are involved and they drift in and out of process, the kind of rationality that might characterize a unitary decision-making structure becomes elusive” (KINGDON, 2003, p.78).

O modelo dos fluxos múltiplos, diante do processo de tomada de decisões, é muito afeito ao modelo incremental. O pressuposto defendido é o de que novos eventos, interesses dos atores, mudança no “humor” político ou fatores outros podem exigir mudanças nas agendas e, possivelmente, na formulação da política. Diante da racionalidade limitada, tais fatores não podem ser, em sua totalidade, previstos antecipadamente. Além disso, ressalta-se que os problemas e as alternativas ou soluções não vêm aos pares e, em muitos casos, soluções procuram por problemas assim como os problemas aguardam soluções. Esses fatores condicionam os atores a um comportamento frequentemente incremental, no qual geralmente mudanças incrementais são aplicadas, na formação da agenda, ao processo de execução de uma política. Em alguns casos, pode ocorrer uma mudança total da agenda, e a política formulada pode ser “deixada de lado”, cedendo espaço para outras questões que se tornaram proeminentes em dado contexto. Assim, conforme Kingdon (2003, p. 78):

Another conception of orderly process is that policy proceeds in stages. Events, for example, proceed from agenda setting, through decision, to implementation. We also might believe that people recognize problems first and then seek solutions to them. As we will argue presently, neat stages do not describe these processes well. While there are indeed different processes, they do not necessarily follow one another through time in any regular pattern. Instead, several streams develop independently; they are logically coequal, and none necessarily precedes the others chronologically. Then, the separate streams become coupled at critical junctures, rather than following from one another.

Considerando que os atores agem de forma incremental, Kingdon busca, no modelo do *garbage can*, um instrumental para explicar o processo que torna relevantes os itens da agenda e as alternativas. O modelo do *garbage can*, ao contrário do modelo racional, demonstra que decisões são tomadas em contexto de ambiguidade e incerteza. Ele foi desenvolvido pelos autores Cohen, March e Olsen (1972), para explicar o processo decisório dentro de organizações, tais como Universidades e Governo. Esses autores verificaram que as organizações investigadas comportavam-se tal qual uma anarquia organizada (*organized*

anarchies), pois nelas foram verificadas preferências problemáticas¹⁴, tecnologia não clara¹⁵ e fluida participação.

Em contexto de ambiguidade e incerteza, as arenas para tomada de decisão não apresentam problemas que possam ser decompostos ordenadamente; tampouco são integrados e hierarquicamente rotinizados. Assim, no modelo *garbage can*, considera-se que as decisões sobre políticas (formulação e reformulação) seguem fluxos independentes (problemas, soluções, participantes, e oportunidades bem escolhidas), e cada um deles tem autonomia, comportando-se, geralmente, de forma independente dos demais. Assim, as soluções são geradas e debatidas porque tem se têm algum interesse pessoal em fazer, e não porque as soluções são geradas em resposta a um problema existente, ou em antecipação a um próximo problema. Desse modo, problemas procuram por soluções, enquanto soluções aguardam por problemas e participantes aguardam por oportunidade de colocarem seus problemas ou soluções na pauta da discussão. Assim, as “correntes” (*streams*) são uma combinação de problemas, soluções e participantes, arregimentados por um empreendedor. Nesse sentido, os produtos das políticas são uma mistura de “lixo” (*garbage*).

Kingdon (2003), ao adaptar o modelo do *garbage can* para analisar o setor de transporte do Governo Federal dos Estados Unidos, constatou que ele também pode ser considerado como uma “anarquia organizada”, tal como assevera:

The federal government is seen as an organized anarchy. We will find our emphasis being placed more on the “organized” than on the “anarchy”, as we discover structures and patterns in the processes.

¹⁴“As to preferences, people characteristically do not define their preferences very precisely, much as political actors often fail to (or refuse to) define their goals... When participants do define their preferences with a modicum of precision, they conflict. So the preferences are inconsistent, both between individuals and even within a given individual.” (KINGDON, 2003, p. 84).

¹⁵ “... as to unclear technology, an organized anarchy’s members do not understand the organization’s processes very well. They may know their own jobs, and the organization as a whole may get along rather well, but its members have only fragmentary and rudimentary understanding of why they are doing what they are doing and how their jobs fit into a more general picture of the organization. They operate a lot by trial and error, by learning from experience, and by pragmatic invention in crises Third, participants drift in and out of decision making, so the boundaries of such an organization are rather fluid. The time and effort members of the organization devote to different subjects vary; even within a given subject their involvement varies from one time to another. Who shows up for or is invited to a given critical meeting, and their degree of activity at the meeting, for instance turn out to make a tremendous difference. Deposite these characteristics, such organizations do function: They make decision, adapt, and survive, at least after a fashion and sometimes quite well.” (KINGDON, 2003, p.84).

But the properties of problematic preferences, unclear technology, and fluid participation are in evidence. Separate stream run through the organization, each with a life of its own. These streams are coupled at critical junctures, and that coupling produces the greatest agenda change. (KINGDON, 2003, p. 86/87)

A atenção do autor, ao analisar o Governo Federal Americano através de uma adaptação do modelo *garbage can*, está centrada no reconhecimento de problemas (como e por que alguns problemas capturam a atenção do governo?), na elaboração de alternativas (como e porque algumas propostas são consideradas enquanto outras são descartadas?) e na formação e redefinição de políticas. Nessa direção, Kingdon (2003) elabora um modelo composto por três fluxos que são independentes (por considerar o processo decisório como anárquico, os fluxos são independentes¹⁶, nos “moldes” do modelo *garbage can*) e que podem se articular em determinados contextos: fluxos dos problemas, soluções ou alternativas e político (*political*).

2.4 OS FLUXOS DO MODELO: PROBLEMAS, SOLUÇÕES E POLÍTICO

2.4.1 Do fluxo dos problemas

Os problemas¹⁷ podem ser importantes fatores de influência sobre as agendas, pois eles entram nelas quando os governantes assumem que algo deve ser feito sobre eles. Ressalta-se que nem todos os problemas ascendem à agenda governamental: apenas alguns alcançam o status de agenda. Mas então, por que alguns problemas tornam-se proeminentes na agenda governamental e outros não?

Na tentativa de responder a questão supracitada, Kingdon (2003, p. 90) indica que um problema atinge a atenção dos atores no processo decisório através de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações

¹⁶ Na edição de 2003, Kingdon considera a possibilidade, em alguns casos, de interdependência dos fluxos.

¹⁷ Kingdon (2003, p.109) faz uma distinção entre uma condição e um problema. Para o autor, uma condição é uma situação social percebida, mas que não desencadeia uma ação por parte do governo.

governamentais. Os indicadores¹⁸ fornecem dados que, a depender da interpretação dos agentes governamentais, podem representar um problema que demande a atenção do governo ou não. Desse modo, segundo KINGDON (2003, p. 94):

Indicators are not simply a straightforward recognition of the facts. Precisely because indicators have such powerful implications, the methodology by which the facts are gathered and the interpretations that are placed on these facts become prominent items for heated debate [...]

Os problemas nem sempre são evidenciados pelos indicadores. Em algumas situações, os eventos, as crises ou desastres e os símbolos podem trazer à tona o debate sobre um problema pré-existente (Kingdon, 2003, p. 94-100). Quanto ao *feedback* das ações governamentais, ele decorre das atividades de monitoramento e avaliação dos programas governamentais, as quais implicam análise de custos, efetividade, cumprimento de metas, reclamações por parte da comunidade, problemas na implementação, dentre outros que podem colocar determinado problema na pauta de discussões do governo.

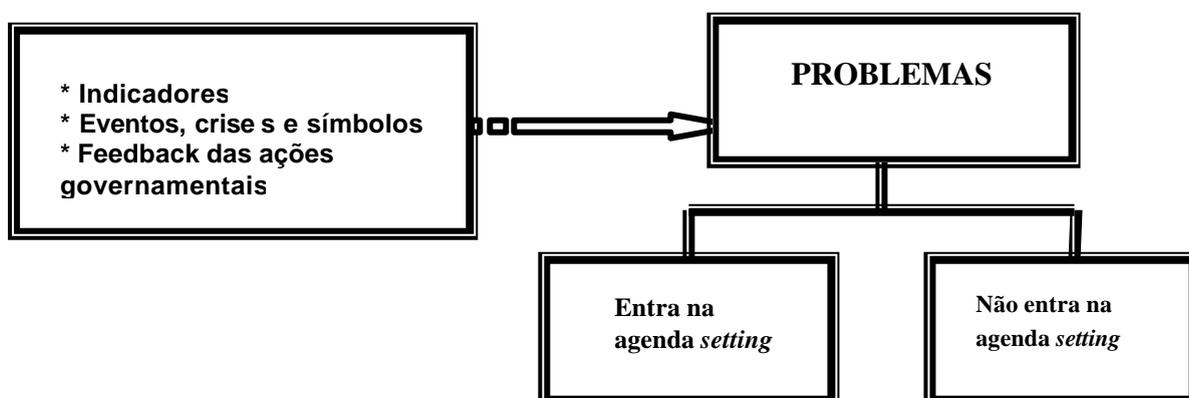


Figura 1 - Fluxo dos problemas

Fonte: Kingdon (2003), elaboração própria.

¹⁸ Indicadores, tais como: taxas de escolaridade, mortalidade infantil, mortes da estrada, “taxas de doença”, inflação e muitos outros.

Uma vez identificado um problema, ele pode ascender à agenda *setting* ou não. A existência de soluções e a interpretação dada pelos agentes do governo a um determinado problema são fundamentais na determinação desse trajeto.

Para a definição dos problemas que impulsionaram a questão do desenvolvimento local com foco nos arranjos produtivos locais no Brasil, fez-se mister expandir a análise do Kingdon (2003), para considerar mudanças e crises ocorridas na estrutura do capitalismo, eventos e interesses internacionais, assim como as crises verificadas na economia brasileira e os eventos e interesses nacionais. Desse modo, os problemas que serão analisados, ao longo do fluxo dos problemas, no Capítulo 3 desta tese, para a análise da referida política, estão demonstrados na Figura 2.2:

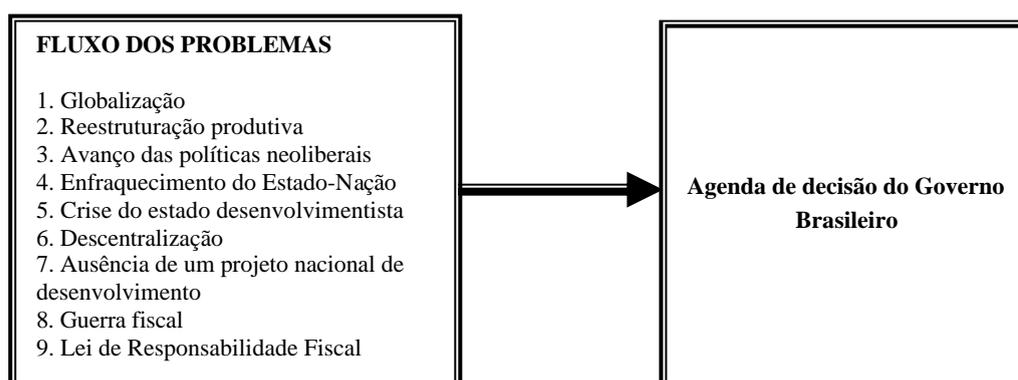


Figura 2 - Fluxo dos problemas na análise da política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais.

2.4.2 Das soluções e alternativas

As ideias geradas no *policy stream* não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Salienta-se que as questões presentes na agenda governamental não vêm aos pares, com problemas e soluções (princípio do *garbage can*). Para o autor, as ideias sofrem um processo de seleção natural¹⁹, no

¹⁹ Termo emprestado da biologia, para explicar a “sobrevivência” das ideias. Kingdon (2003, p. 116) denomina o processo de confronto das ideias que antecede a seleção das ideias de *the policy primeval soup*.

qual algumas sobrevivem, outras são modificadas e associadas e outras são descartadas. As ideias sobreviventes poderão se transformar em solução para um dado problema, e definirão o “formato” da política pública formulada. No entanto, para uma solução ser factível, ela deve, dentre outras coisas, apresentar viabilidade técnica, ser aceita pela comunidade e ter custos toleráveis. Acrescenta-se, além disso, que, elas devem ser factíveis frente aos interesses políticos e econômicos vigentes.

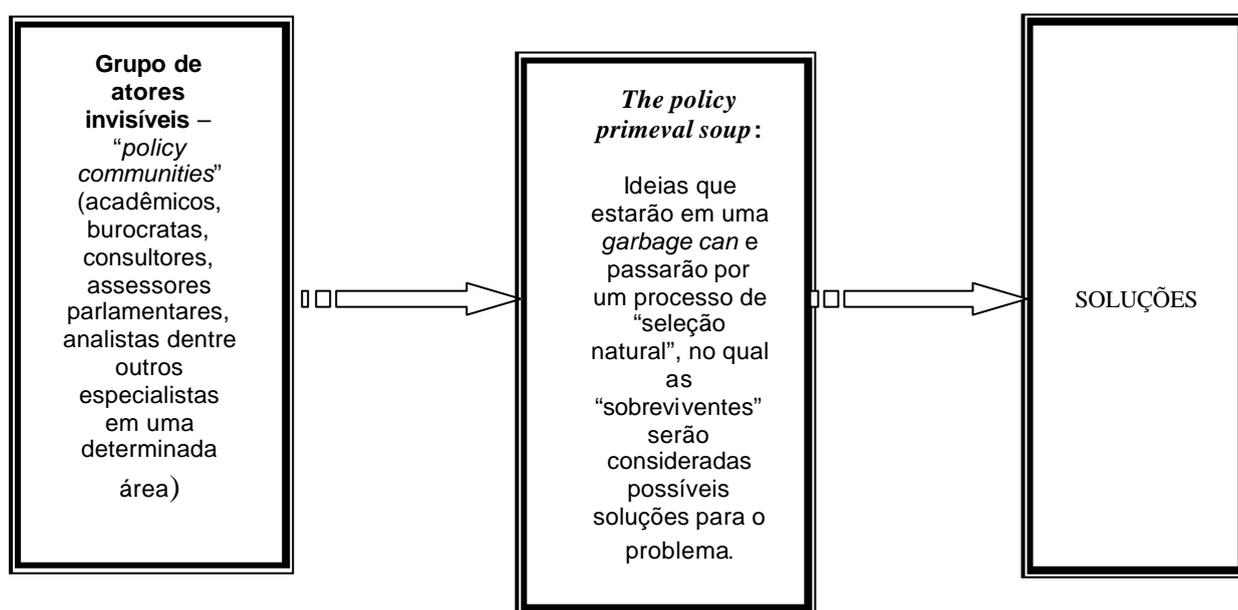


Figura 3 - Fluxo das alternativas

Fonte: Kingdon (2003). Elaboração própria.

Ao ser considerada viável, a alternativa é difundida ao público por seus defensores. A mídia, nesse momento, pode ser uma aliada na difusão dessas ideias, porém não interfere na sua formulação. Salienta-se que, apesar de ser considerada apropriada como solução para um dado problema, uma alternativa não é consensual entre todos os especialistas em um determinado tema, pois entre eles há divergências e confrontos de ideias. Assim, as ideias são difundidas por persuasão (*soften up*), e se percebe que, após “sobreviverem”, elas devem encontrar mecanismos para “crescer” diante da opinião pública, tal como ressaltado por KINGDON (2003, p. 127-128):

To some degree, ideas float freely through the policy primeval soup. But their advocates do not allow the process to be completely free-floating. In addition to starting discussion of their proposals, they push their ideas in many different forums. These entrepreneurs attempt to “soften up” both policy communities which tend to be inertia-bound and resistant to major changes, and larger publics, getting them used to new ideas and building acceptance for their proposals.

Diferente do *problem stream* e do *political stream*, o *policy stream* não afeta a agenda. As alternativas são geradas de modo independente dos problemas e da política, pois elas têm um fluxo próprio (o qual não tem impactos sobre a agenda) e dependem da existência de um problema ou de um contexto político favorável para se transformarem em soluções. Nessa direção, percebe-se que Kingdon (2003) considera o papel das alternativas como separado da agenda, e, por isso, ele intitula seu livro de *Agenda, alternatives, and public policies*.

2.4.3 Do fluxo político (political)

O *political stream* representa as coalizões que são construídas através de processos que envolvem barganha e negociação. Ressalta-se que o termo *political*²⁰ é empregado, segundo o autor, em sentido mais estrito do que na ciência política, relacionando-se às atividades relativas à alocação competente dos valores, ou à distribuição dos custos e benefícios. Para Kingdon (2003, p.145), a expressão *political* deve ser compreendida como:

Political factors in such parlance are electoral, partisan, or pressure group factors. As one talks to practitioners of the art, they use political motivations, for example, to refer to politician's attention to voter reactions, their skewering of members of the opposite political party, and their effort to obtain the support of important interest group leaders.

Independentemente dos problemas e das soluções, o *political stream* possui dinâmica própria, a qual depende de fatores tais como o humor nacional (*nacional mood*), as forças políticas organizadas e as mudanças administrativas do governo. O humor nacional²¹ parte do pressuposto de que determinadas pessoas, em um dado

²⁰ O termo *political* é utilizado como sinônimo de *politics*.

²¹ Também denominado de clima político, ou opinião pública.

momento, desfrutam de ideias comuns e que mudanças no humor nacional podem impossibilitar tanto a inserção dessas ideias à agenda governamental quanto alterar o resultado da política.

Salienta-se que o humor nacional não necessariamente consubstancia-se na opinião do público geral, mas é geralmente percebido nas atitudes de alguns setores mais ativos da sociedade. Os políticos detectam o “humor” através das comunicações que lhes chegam (correio, visitas, mídia, dentro outros). Percebe-se, portanto, que o humor nacional age como um “sinalizador” para os políticos na identificação da receptividade (ou da não receptividade) nacional à promoção de novas ideias como agenda. Segundo KINGDON (2003, p.149):

People in and around government believe quite firmly that something like a national mood has important policy consequences. It has an impact on election results, on party fortunes, and on the receptivity of governmental decision makers to interest group lobbying. A shift in climate, according to people who are actively involved in making or affecting public policy, makes some proposals viable that not have been viable before, and renders other proposals simply dead in the water. Advocates for the newly viable proposals find a receptive audience, an opportunity to push their ideas. Advocates for the proposals currently out of favor must adapt to their unfortunate situation, present their ideas for consideration as much as is possible under the circumstances, and wait for the mood to shift once again in their direction.

Para compreender as forças políticas organizadas é preciso considerar as situações de conflito de consenso entre os distintos interesses dos grupos organizados. Se há um consenso entre os interesses dos grupos, eleva-se significativamente a probabilidade de uma dada questão ascender à agenda. No entanto, caso haja interesses conflituosos entre as partes, as decisões políticas tornam-se mais “delicadas”, pois a ascensão de um item à agenda irá de encontro aos interesses do outro grupo. A contraposição de interesses não impede que um item ascenda à agenda em detrimento de outro, mas a escolha terá um custo não desprezível, cabendo aos políticos avaliarem a importância de cada grupo dentro do processo decisório. Kingdon (2003, p.163) atenta para o fato de que *“However, the balance of organized forces does not always determine outcomes. Indeed, powerful interests are sometimes overcome, and change occurs despite their opposition”*.

As mudanças administrativas no governo são geralmente desencadeadas por resultados de processos eleitorais (os quais podem provocar mudanças no

legislativo, no executivo ou nos cargos estratégicos do governo ou das empresas públicas). Tais mudanças provocam alterações na agenda, seja promovendo novos itens considerados relevantes à nova administração, seja bloqueando aqueles que não atendem à atual gestão. Segundo Kingdon (2003, 154), *“The first year of a new administration is clearly the prime time for preoccupation with the subject of change”*. A Figura 2.4 apresenta uma síntese do *political stream*.

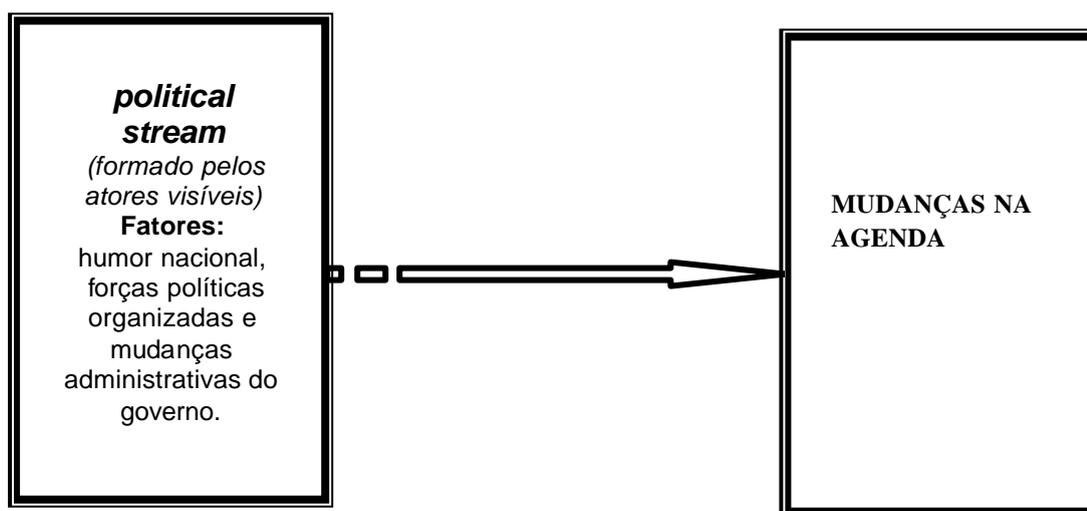


Figura 4 - Fluxo político

Fonte: Kingdon (2003). Elaboração própria.

Os fluxos dos problemas, as alternativas e o político seguem independentes, embora haja momentos em que os fluxos se encontram e convergem. Nesses momentos, diz-se que há uma abertura da “janela” política, e mudanças na agenda tornam-se mais factíveis.

2.4.4 Dos fluxos ao *coupling*

Maiores possibilidades de mudanças na agenda política surgem quando os três fluxos seguem juntos na mesma direção (quando as soluções despontam juntas com os problemas e ambos combinam-se favoravelmente com as

forças políticas). Nesse momento é como se “janelas” políticas estivessem abertas para a ascensão de determinado item na agenda.

Ressalta-se que, embora os fluxos se apresentem com tendências à convergência, torna-se necessário, para que isso ocorra efetivamente, a existência e a atuação dos “empreendedores da política” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando à sua concretização. Tais empreendedores, que são especialistas na questão, hábeis negociadores e têm conexões políticas, são encontrados dentro dos governos (dirigentes, burocratas, servidores de carreira) e na sociedade civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas). Por conseguinte, desempenham papel essencial na articulação entre problemas e soluções, problemas e forças políticas, e entre essas e as propostas existentes (*coupling*): *“These proposals are constantly in the policy stream, but them suddenly they become elevated on the governmental agenda because they can be seen as solutions to a pressing problem or because politicians find their sponsorship expedient”* (KINGDON, 2003, p. 172).

2.5 CONSIDERAÇÕES AO MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

Apesar de Kingdon (2003) ter considerado apenas a participação dos atores nacionais na elaboração do modelo dos fluxos múltiplos, ao analisar a política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais, constatou-se a necessidade de incluir, nesse modelo, a participação dos atores internacionais, por serem eles considerados influentes na definição dos problemas, das alternativas e do fluxo político.

Outro aspecto que merece destaque é aquele relativo às alternativas. Enquanto Kingdon afirma que elas devem apresentar viabilidade técnica, ser aceitas pela comunidade e ter custos toleráveis, acrescentamos que, no caso da política de desenvolvimento, elas devem atender aos interesses políticos e econômicos. Assim, ressaltamos que as alternativas serão factíveis se elas apresentarem aderência a tais interesses, e isso parece ser imperativo.

Embora Kingdon (2003) defenda que os fluxos são independentes, na revisão do seu modelo, ele alega que, em alguns casos, a interdependência pode ocorrer, e esse pressuposto de interdependência parece o mais apropriado para a análise dos fluxos da política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais.

Desse modo, esta tese toma de empréstimo a divisão dos fluxos múltiplos proposta por Kingdon (2003) e analisa a política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais considerando o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas e ideias e o fluxo político que detonaram a ascensão da questão à agenda do governo brasileiro. A Figura a seguir esboça os pressupostos que serão analisados em cada fluxo, ao longo desta tese.

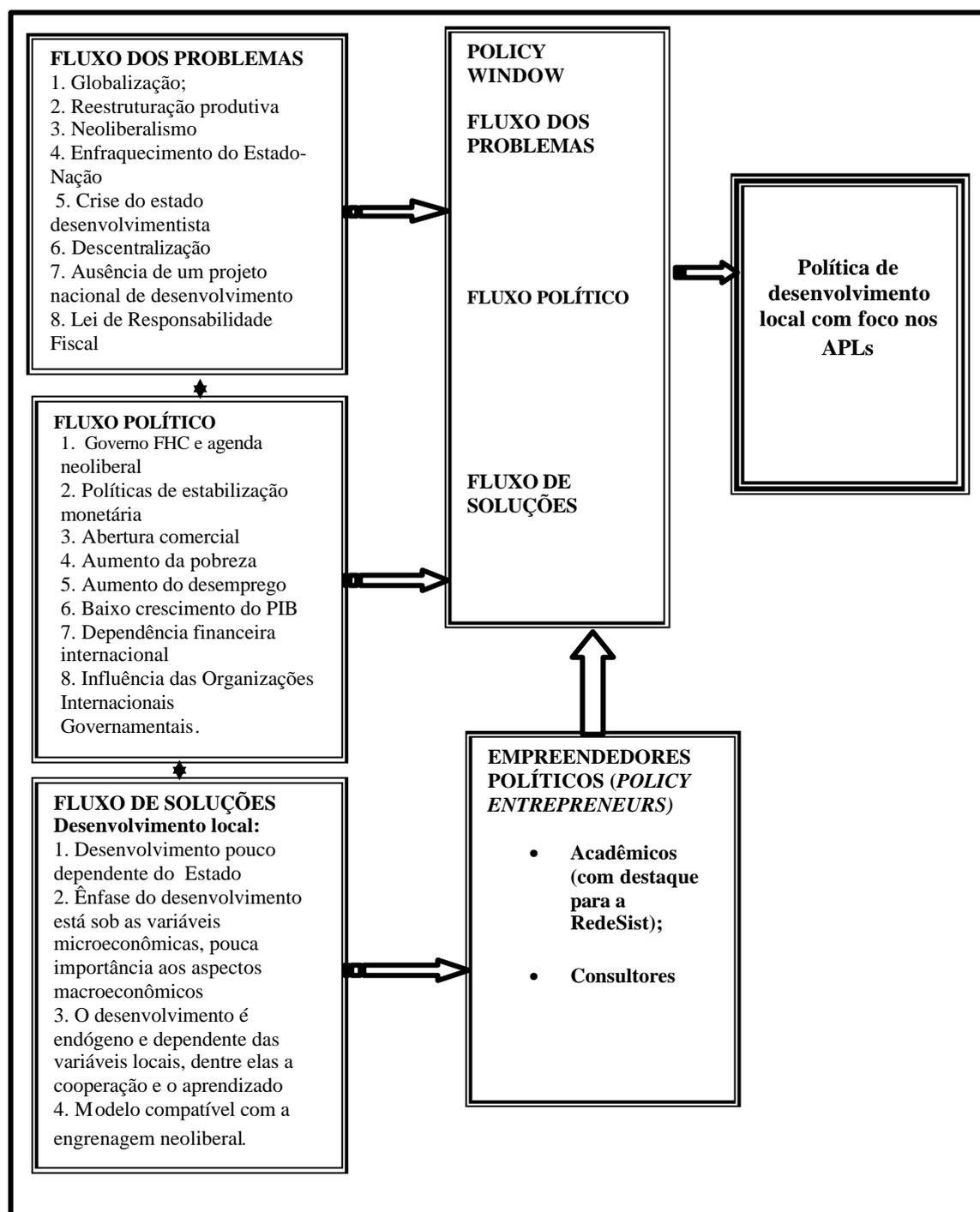


Figura 5 - O modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon na análise da política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais

Fonte: Zahariadis (2007, p. 71). Adaptação própria.

3 FLUXO DOS PROBLEMAS

Uma questão ascende à agenda de decisão e transforma-se em política quando problemas, soluções e fluxo político são acoplados. No caso das políticas de desenvolvimento no Brasil, observaram-se, ao longo das últimas décadas, profundas transformações tanto no formato, quanto na condução dessas políticas.

Anteriormente, as políticas de desenvolvimento no Brasil eram conduzidas através de forte intervenção do Estado, tendo como principal pilar de sustentação a empresa estatal. Atualmente, percebe-se uma minimização do Estado e uma descentralização das políticas públicas de desenvolvimento no país. Desse modo, o presente capítulo, ao tratar do fluxo dos problemas, propõe-se a investigar a seguinte questão:

- Quais os problemas e fatores que impulsionaram a ascensão da política de desenvolvimento local no Brasil?

O pressuposto, aqui, é que as transformações ocorridas no cenário internacional, derivadas da crise das políticas keynesianas e do modo de produção fordista, propuseram um novo formato às políticas de desenvolvimento, ressaltando a importância das políticas de desenvolvimento descentralizadas e com reduzida participação do Estado. Nessa direção, parte-se, inicialmente, de uma análise sobre o cenário internacional e, posteriormente, investigam-se as alterações ocorridas no cenário nacional.

3.1 DO ESTADO KEYNESIANO AO ESTADO SCHUMPETERIANO: AS TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Diante da crise de 1929, a política econômica liberal que balizava a postura de alguns países desenvolvidos, tais como a Inglaterra e os Estados Unidos, ficou desacreditada. Todo o receituário pautado na liberdade dos atores econômicos e na mínima intervenção do Estado cede espaço para as políticas intervencionistas pautadas justamente na elevada intervenção do Estado.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, o modelo intervencionista proposto, principalmente pelos Estados Unidos, começa a se disseminar mundialmente, configurando uma “roupagem” social e econômica distinta da precedente. Nessa direção, destacam-se as políticas intervencionistas do Governo do presidente Roosevelt (*New Deal*); o estado de bem-estar social na Europa e; a contribuição teórica do John Maynard Keynes, na sua obra intitulada *Teoria Geral do Emprego dos Juros e da Moeda* (1936). Diante da relevância atribuída à obra do Keynes, as políticas intervencionistas implementadas pós 1929, passaram a ser amplamente denominadas de políticas keynesianas²². Tais políticas eram partes integrantes do novo paradigma institucional e condição principal do novo modo de acumulação capitalista. Salienta-se que a intervenção do Estado na esfera econômica e produtiva fazia-se necessária no sentido de criar uma força política estatal e institucional capaz de regulamentar, controlar e impulsionar a nova etapa do capitalismo.

²² Para superar o problema generalizado do desemprego nos EUA e na Europa, Keynes apontava que a demanda agregada do Governo poderia e deveria ser utilizada para induzir a expansão do investimento privado, quando as condições de mercado se encontrassem instáveis o suficiente para não incitar os empresários a expressarem seu *animal spirit*, isto é, sua busca pelo lucro.

Ao observar o papel desempenhado pelo Estado na conformação do sistema capitalista²³, assim como suas transformações de tempos em tempos, tem-se de concordar com Gomes (2007, p. 101), o qual ressalta que “*O Estado é uma instituição moderna que surge e se desenvolve na medida em que o sistema produtor de mercadorias evolui para estágios mais avançados*”.

Para analisar o papel do Estado no modelo de desenvolvimento implementado, principalmente, após a II Guerra Mundial e comparar com o modelo subsequente, usamos a divisão proposta por Lipietz *et al.* (1988). Segundo esses autores, um modelo de desenvolvimento pode ser analisado sob três aspectos diferentes: o paradigma tecnológico, o regime de acumulação e o modo de regulação. Conforme Lipietz *et al.* (1988, p.13),

O paradigma tecnológico ou modelo de industrialização: os princípios gerais que governam a evolução da organização do trabalho; o regime de acumulação: os princípios macroeconômicos que, por um período prolongado, descrevem a compatibilidade entre as transformações nas normas de uso do produto social; modo de regulação: a combinação das formas de ajustamento das antecipações e dos compromissos contraditórios dos agentes individuais aos princípios coletivos do regime de acumulação.

Lipietz *et al.* (1990, p.13) observam que as relações estabelecidas entre os distintos grupos sociais (dominantes e dominados), os quais eles denominam de bloco social hegemônico²⁴, quando relacionadas ao regime de acumulação,

²³ Desde a sua concepção inicial no Tratado de Vestfália (de 1648, assinado após a Guerra dos Trinta anos), o Estado assume a função de coordenar e controlar a natureza humana, entendendo-a como má, perversa e auto-interessada, tal como pressupunha Thomas Hobbes (1651). O Estado seria uma espécie de monstro mitológico com vários sustentáculos (um Leviatã), capaz de controlar os ímpetus individuais. O século XVII fora marcado pela expansão das práticas mercantilistas que tiveram início no século XV, e elas necessitavam de amplo apoio para sua expansão. Nesse momento, os mercadores apoiam a figura do rei (que possuía poder de direito, mas não de fato) e o fortalecem em troca de monopólios comerciais. Assim, a relação entre Estado e mercado é marcada por alta intervenção, necessária para consolidar os interesses de mercado e a incipiente classe burguesa que o fundamentou. Com o início da produção industrial, no século XVIII, uma nova classe surgia, a dos capitalistas industriais, cujo interesse era ampliar ao máximo seus mercados consumidores, para o que necessitavam de liberdade para comercializar seus produtos sem qualquer interferência do Estado, pois a intervenção praticada no período mercantilista fazia-se desnecessária e nociva ao amplo desenvolvimento dos mercados. Desde então, o princípio da liberdade de mercado, aclamado pelos autores clássicos, tais como Ricardo (1817) e Say (1863), dentre outros, originou a teoria do liberalismo econômico, a qual pressupõe a mínima intervenção do Estado na esfera econômica.

²⁴ Arrighi (2008, p. 159) entende hegemonia como algo diferente de domínio puro. Para o referido autor, “*hegemonia é o poder, adicional que advém a um grupo dominante em virtude de sua capacidade de guiar a sociedade numa direção que não só serve aos interesses do grupo dominante como também é percebida pelos grupos subordinados como a serviço de interesses mais gerais. É o inverso da noção de ‘deflação de poder’, usada por Talcott Parsons para designar situações em que a sociedade só pode ser governada pelo uso da força ou ameaça de seu uso*”.

paradigma tecnológico, e ao modo de regulação, definem o modelo de desenvolvimento, tal como segue:

[...] a base de reprodução do bloco hegemônico é a existência de um regime de acumulação, capaz de adequar as condições de satisfação das necessidades sociais às condições admitidas pelas partes integrantes do bloco (inclusive dominados). Por sua vez, o modo de regulação (do qual depende de um regime de acumulação) não é outra coisa senão um conjunto de rotinas, de "hábitos" e de compromissos institucionalizados dentro do movimento, por meio do qual o bloco se institui e que só perdura enquanto o próprio bloco se sustenta (LIPIETZ ET AL., 1990, p. 18).

Nessa direção, ao analisar o paradigma tecnológico eletromecânico, percebe-se que as políticas Keynesianas fizeram uma perfeita aliança com o modelo produtivo então vigente, o fordismo. No que se refere ao princípio geral de organização do trabalho (ou "paradigma industrial"), segundo Aglietta (1976), Palloix (1976) e Coriat (1976), o fordismo era o taylorismo mais a mecanização, sendo aquele um aprofundamento do taylorismo, como aplicação da técnica ao processo de trabalho, visando a acelerar a conclusão do ciclo mecânico e ocupar os tempos vazios do processo produtivo. Para Lipietz (1991, p.7), o taylorismo implica: *“uma separação estrita entre a concepção do processo de produção, tarefa do ‘bureau des méthodes’ e da organização, e, por outro lado, a execução de tarefas padronizadas e formalmente prescritas no âmbito da fábrica”*. Para o referido autor, a mecanização constituía a *“forma de incorporação do saber coletivo do ‘bureau des méthodes’ ao equipamento material (tanto em termos de “hardware” como de “software”)*. Para Aglietta (1976, p. 114), o taylorismo manifesta *“um princípio geral de organização que reduz o grau de autonomia dos trabalhadores e os coloca sob uma permanente vigilância e controle no cumprimento do ‘output norm’”*.

Quanto ao processo de regulação, ele foi promovido pelas políticas keynesianas, que fomentaram a nova lógica de acumulação, na qual era decisiva a intervenção do Estado.²⁵ Os Estados cumpriram, pois, importantes funções na sustentação do regime fordista. Destacam-se, aqui, três óticas consideradas relevantes: a demanda, a oferta e a regulação social. Na ótica da demanda, foram adotadas várias políticas cujo objetivo era garantir uma demanda agregada próxima

²⁵ Segundo Arienti (2003, p.100), apesar do enfoque tipicamente keynesiano, houve variações nacionais em relação ao tipo de gastos públicos, com os governos social-democratas concentrando-se em gastos sociais e o governo americano, envolto na Guerra Fria, concentrando-se em gastos militares

ao pleno emprego ou ao desemprego natural: “...na década de 60 a Europa tinha uma média de 1,5% de sua força de trabalho sem emprego e o Japão 1,3%” (Hobsbawn (1994, p. 262). Acrescenta-se que, como forma de manter a demanda agregada, alguns governos chegavam a garantir aos poucos desempregados existentes até 80% de seus antigos salários (Op. Cit. p. 277). Pelo lado da oferta, os Estados, através de défices públicos crescentes, realizaram suntuosos investimentos em infraestrutura para a ampliação da produção e a circulação de bens de consumo duráveis, carros-chefe da indústria tipicamente fordista.

O conjunto de medidas intervencionistas do Estado para a confirmação da tendência de regulamentação e de bem-estar social pode, no primeiro momento, parecer uma contratendência do capitalismo, uma vez que o empoderamento da classe trabalhadora geralmente compromete a lucratividade das empresas, segundo o princípio da mais-valia absoluta (Marx, (1996). Todavia tais políticas se faziam necessárias para compatibilizar a própria tendência de acumulação e valorização do capital.²⁶ A lógica era a de conquistar a fidelidade das massas através de políticas sociais compensatórias, legitimando, portanto, a ordem capitalista. Sobre o processo de regulação social, Arienti (2003, p.101) ressalta que:

Pelo lado do controle social, a regulação dos conflitos se realizou tanto pela garantia estatal a acordos corporativos que constituíram um compromisso salarial de vincular aumento de salários a inflação e produtividade, quanto pela ampliação da proteção legal ao trabalhador dado pela legislação trabalhista e pela formação de um sistema de Seguridade Social ao trabalhador e por políticas sociais aos cidadãos. A expansão dos gastos sociais possibilitou a concessão de salário indireto e acesso a bens públicos que permitiram, de um lado, a integração de vários grupos à sociedade de consumo em massa e, de outro lado, o controle social para a regulação da ordem capitalista.

Conforme Lipietz (1991, p. 5), na estrutura macroeconômica (ou regime de acumulação ou estrutura social de acumulação), o fordismo pressupunha que os ganhos de produtividade resultantes de seus princípios de organização tinham

²⁶ Destaca-se, também, que esse é um período marcado, em termos geopolíticos, pela bipolaridade (Estados Unidos *versus* União Soviética). Assim, o controle social fazia-se necessário, pois o capitalismo possuía um inimigo ameaçador. Desse modo, prevaleceu, nos países capitalistas, a necessidade de políticas capazes de conter a massa trabalhadora – portanto, os avanços do ideário comunista – e, ao mesmo tempo, garantir a reprodução da acumulação capitalista. Nessa direção, Hirst e Thompson (1998, p. 270-271) assevera que: “A Guerra Fria reforçou a necessidade do Estado-nação, de sua capacidade militar e de suas formas de regulação econômica e social, no nível nacional, necessárias à sua sustentação”.

contrapartida, de um lado, no crescimento dos investimentos financiados pelos lucros e, de outro, na ampliação do poder de compra dos trabalhadores assalariados. Resultava daí que a participação dos salários no valor adicionado e o coeficiente de capital em valor permaneciam, grosso modo, constantes; que a taxa de lucro era, portanto, mais ou menos estável; e que os mercados para os bens de consumo e de capital expandiam-se em paralelo à produtividade.

No entanto, a partir do final da década de 60, o modelo de desenvolvimento supracitado esboça os primeiros sinais de esgotamento. Em verdade, a incompatibilidade de tais políticas no longo prazo colocou em descrédito os três aspectos do modelo de desenvolvimento em voga até então: o paradigma tecnológico, o regime de acumulação e o modo de regulação. Como havia uma perfeita combinação entre o regime de acumulação fordista e sua regulação pelo Estado keynesiano, ambos ficaram, após a crise, mutuamente enfraquecidos. Para Vakaloulis (1996, p.2): *“A crise estrutural do fordismo é interpretada como uma transição na direção de outro regime produtivo de alta produtividade e a procura de um ‘novo compromisso social’, praticamente inexistente, mas, logicamente, inevitável”*.

3.1.1 Crise do Estado keynesiano e o contragolpe do capitalismo

A crise do modelo fordista apresentou-se, inicialmente, pelo lado da oferta, onde o mercado, anteriormente dominado pela hegemonia dos Estados Unidos²⁷, viu-se agora com a concorrência acirrada entre a Europa e o Japão. A necessária busca por economias de escala promoveu a internacionalização dos processos produtivos e dos mercados. Paralelo a isso, tem-se o aumento do preço das matérias-primas importadas, principalmente o petróleo (primeiro choque do Petróleo,

²⁷ Ressalta-se que a Europa e o Japão estavam destruídos pela II Guerra Mundial, não representando concorrência ao mercado americano. Após recuperar-se dos efeitos da II Guerra, alguns países, com destaque para a Alemanha Ocidental e para o Japão, avançam o processo de industrialização e apresentam-se como fortes concorrentes aos Estados Unidos. O próprio Belluzzo (1998, p. 172) asseverou que: *“A intensificação da concorrência foi produzida, em primeiro lugar, pelo fim da reconstrução européia que deixou como legado sistemas industriais revitalizados e competitivos, sobretudo, na Alemanha, mas também na França e na Itália; em seguida, pelo avanço internacional do capital japonês; e depois, pelo aparecimento dos chamados tigres asiáticos.”*

em 1973²⁸). A elevação do preço do petróleo, segundo Lipietz (1988, p.17), teve como resultado “*obrigar cada país a exportar mais, para pagar (a crédito, aliás) sua fatura energética*”.

A necessidade de ampliação do mercado consumidor provocou, inicialmente, uma tentativa de resposta por parte dos países industrializados. As medidas adotadas ainda apresentavam aspectos keynesianos, uma vez que se tentou coordenar, através das Organizações Internacionais Governamentais (OIGs), tais como o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Trilateral, a Cúpula dos Sete, dentre outras, a sustentação da demanda mundial. No entanto, tal medida parecia inapropriada, pois a rígida relação salarial existente impedia que as empresas manejassem salários como forma de redução de custos. A solução encontrada por parte das empresas foi o deslocamento de sua produção para áreas não sindicalizadas, ou a produção por meio da subcontratação nos países periféricos.

O modo de regulação apresenta seus sinais de esgotamento a partir do momento em que o empoderamento dos trabalhadores e dos sindicatos impelia as empresas a soluções “oblíquas”, como forma de contornar os altos salários e reduzir os custos de produção.²⁹ Percebe-se que o contexto em voga e o modo de regulação existente, frente à crise, tornaram-se incompatíveis. Com relação à questão salarial, Arrighi (1996, p. 314-315) destaca que :

Mais rápido do que em todas as fases anteriores de expansão material da economia mundial capitalista, o crescimento exponencial dos investimentos na produção e no comércio intensificou as pressões competitivas sobre os principais agentes da expansão [...]. Essa intensa transnacionalização do capital (norte-americano e não norte-americano) ocorreu num contexto de pressão altista igualmente intensa nos preços de compra dos insumos primários. Entre 1968 e 1973, a principal manifestação dessa pressão foi o que E.H. Phelps Brown habilmente chamou de a explosão de salários. Os salários reais na Europa Ocidental e na América do Norte haviam tido uma alta durante as décadas de 1950 e 1960. Mas, antes de 1968, eles haviam subido mais devagar do que a produtividade da mão-de-obra (na Europa Ocidental) ou *pari passu* com ela (nos Estados Unidos);

²⁸ Ao fazer referência ao baixo preço do petróleo no período anterior a 1973, Hobsbawn (1994, p. 258) constatou que “(...) *um dos motivos pelos quais a Era de Ouro foi de ouro é que o preço do barril do petróleo saudita custava em média menos de dois dólares durante todo o período de 1950 a 1973, com isso tornando a energia ridiculamente barata, e barateando-a cada vez mais*”.

²⁹ Acrescenta-se também, que diante da rigidez dos salários e, portanto, da dificuldade em expandir a mais-valia absoluta, posteriormente, intensificaram os mecanismos de expansão da mais-valia relativa (novas tecnologias).

subiram muito mais depressa entre 1968 e 1973, contraindo de forma significativa os lucros no comércio e produção. (ARRIGHI, 1996, p.314-315).

Do lado da oferta, verificou-se uma profunda redução da lucratividade. Os altos preços das matérias-primas, atrelados à elevação do preço relativo do trabalho, foram o estopim do declínio do modo de acumulação. Acrescenta-se aqui que, após 1979 (segundo choque do petróleo), houve uma mudança de direcionamento nas políticas dos principais governos, em que a *“primeira prioridade era combater a inflação, mediante o compromisso de aumentar a produtividade, e redistribuir o capital dos setores em declínio para aqueles em expansão, do setor público para o privado e do consumo para o investimento.”* (LIPIETZ, 1991, p. 107).

Frente à crise, os países industrializados, com destaque inicialmente para a Inglaterra e posteriormente para os Estados Unidos, adotaram medidas cujo objetivo era flexibilizar as rígidas políticas de cunho keynesiano e, assim, contornar os problemas apontados. Lipietz (1991, p.107) salienta que essas políticas liberalizantes podem ser entendidas como resposta antagônica aos antigos compromissos sociais do modo de acumulação fordista:

O repúdio aos antigos compromissos sociais atingiu graus diversos e foi levado avante em diferentes frentes: desde as regras de aumento salarial com base na "inflação mais produtividade" até a cobertura e extensão da seguridade social, desde a liberalização dos procedimentos de demissão até a proliferação de empregos precários. Esse processo foi imposto de maneira autoritária (governo e firmas aproveitando-se da "oportunidade" dos fracassos sindicais ou dos sucessos políticos de partidos conservadores) ou através da negociação de concessões entre capital e trabalho, em um contexto de custo crescente de perda de emprego. (LIPIETZ, 1991, p.107)

A partir da década de 70, quando o modo de produção fordista incorria em declínio, ascendem as ideias neoliberais³⁰, que condenavam a intervenção do Estado na esfera econômica. Trata-se de uma “nova roupagem” para as velhas ideias liberais do século XVIII, por isso denominadas de neoliberais. Nesse âmbito, destacam-se Friedrich Von Hayek (prêmio Nobel de economia em 1974) e Milton

³⁰ Ressalta-se que um grupo de autores, já em 1947 se reuniu (na estação de *Mont Pèlerin* nos Alpes suíços) e formou a Sociedade de *Mont Pèlerin*, constituída pelos participantes do evento. Dentre os mais destacados, estavam Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman e Michael Polanyi. Tornou-se um grupo dedicado e organizado, voltado a combater o keynesianismo e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. No entanto, essas ideias só ascendem à agenda dos governos a partir da década de 70.

Friedman (prêmio Nobel de economia em 1976). Uma afirmação de Friedman (1962, p. 122) reflete seu posicionamento com relação à intervenção do Estado na esfera econômica: *“O fato é que a Grande Depressão, como quase todos os outros períodos de sério desemprego, foi provocada pelo mau governo e não por qualquer instabilidade inerente à economia privada”*.

As políticas liberalizantes adotadas por muitos países, principalmente pela Inglaterra e pelos Estados Unidos³¹, *per se*, não respondeu à crise. Em verdade, a queda do nível de produção assim como o declínio do paradigma tecnológico eletromecânico foram notáveis ao longo dos anos 80, naqueles países. No entanto, ao programarem políticas de desenvolvimento com objetivo de reagir à crise de oferta, países como a Alemanha ocidental e o Japão³² adotaram medidas de cujo escopo³³ constavam avanços tecnológicos que impuseram uma nova lógica de acumulação. Registra-se que tais avanços, gradativamente, foram deslocando, em termos geopolíticos, a posição relativa dos países percussores do fordismo keynesiano para aqueles Estados.

A reação à crise de oferta trazia em si uma “semente de destruição” do modelo precedente, ou, conforme Schumpeter, tratava-se de um processo de “destruição criadora”, no qual o novo sobrepunha-se ao antigo. Os efeitos das

³¹ Governo do Presidente Ronald Reagan (1980-1989) nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher (1979-1990) na Inglaterra. Anderson ao observar a política neoliberal, assevera que: [*“... manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e o controle do dinheiro, mas pouco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos. Ademais, forças fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de imposto sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagnação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos.* (ANDERSON, 1995, p. 11).

³² Fiori (1995, p. 348), ao analisar a participação ou não do Estado diante da industrialização, ressalta que: *“A lição japonesa, em particular, parece reafirmar o que a história econômica já provou: nas industrializações tardias bem-sucedidas, o papel dos Estados nacionais foi decisivo e completamente distinto do que ocorreu nas industrializações originárias”*.

³³ A produção enxuta, ou produção em massa flexível, tem, inicialmente, como salienta Martins (1993), duas vertentes bem definidas: uma com origens no Japão, que se baseava inicialmente na “adaptação” das máquinas, de forma a permitir rapidamente a troca de suas ferramentas; e outra que se inicia na Europa, principalmente na Alemanha ocidental, e está embasada na automação flexível. A existência dessas duas vertentes, na literatura sobre flexibilidade dos sistemas de produção, é destacada também em Corrêa (1993, p.28), que coloca, com base em Hayes (1988), que essas duas correntes *“... não parecem e não deveriam ser consideradas mutuamente exclusivas.”*

medidas adotadas provocaram, gradativamente, o rompimento com o regime de acumulação fordista.

Quanto ao paradigma produtivo, verificou-se, a partir da década de 80, o desenvolvimento de novos produtos e de processos produtivos baseados na eletrônica, em substituição aos processos de base eletromecânica (automação dedicada, repetitiva e não programada). O novo paradigma tecnológico proporcionou maior flexibilidade à produção através da automação em tempo real do processo industrial, assim como trouxe à tona a necessidade de maior participação da força de trabalho para operar e reprogramar os ajustamentos necessários nos sofisticados e intrincados equipamentos.

A flexibilidade da produção³⁴ é conseguida com a utilização de máquinas e células de produção flexível, que surgem com o desenvolvimento tecnológico de componentes hidráulicos e mecânicos e, principalmente, da junção desses elementos com dispositivos eletrônicos. Pode-se, assim, conseguir máquinas complexas (robôs) que atuam na produção, de forma a ampliar a precisão das atividades desenvolvidas, a manter altos índices de produtividade e, através da versatilidade de reprogramações trazidas pelos dispositivos eletrônicos, a permitir, dentro de certos limites, a utilização de um mesmo equipamento na realização de diferentes tarefas ou até mesmo diferentes produtos.

A produção flexível promove profundas transformações no mercado de trabalho. Primeiramente, o desenvolvimento tecnológico provoca uma inevitável substituição de homens por máquinas – desemprego estrutural, ou, conforme Marx (1996), uma elevação no exército industrial de reserva. A elevação do nível de

³⁴ Harvey (1992, p. 140-141), destaca que: “A acumulação flexível [...] se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional [...]. Esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores exerçam pressões mais fortes de controle do trabalho sobre uma força de trabalho de qualquer maneira enfraquecida por dois surtos selvagens de deflação [na década de 1970], força que viu o desemprego aumentar nos países capitalistas avançados [...] para níveis sem precedentes no pós-guerra. O trabalho organizado foi solapado pela reconstrução de focos de acumulação flexível em regiões que careciam de tradições industriais anteriores e pela reimportação para os centros mais antigos das normas e práticas estabelecidas nessas novas áreas. A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego ‘estrutural’ [...], rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista”.

desemprego fragiliza o poder de barganha da classe trabalhadora que vai, gradativamente, perdendo os direitos trabalhistas anteriormente conquistados.

A flexibilização da produção fez emergir também novas atribuições e exigências da força de trabalho. O operário do padrão fordista, executor de tarefas exaustivamente repetidas, é substituído por uma força de trabalho amplamente qualificada, capaz de aprender e resolver problemas na linha de produção. Nessa direção, Coutinho (1992, p. 75) ressalta que, nesse novo cenário, “... além da coordenação, a capacidade de absorver e sedimentar – cumulativamente – o conhecimento tecnológico prático sobre a operação das novas tecnologias de automação flexível parece essencial”. O referido autor segue destacando que “de nada adiantará introduzir novos processos e equipamentos se a força de trabalho, na produção, na gerência e na engenharia, não estiver preparada para desempenhar, com eficácia, esses papéis” (COUTINHO, 1992, p. 75/76).

Quanto à acumulação, observa-se que as transformações tecnológicas provocaram efeitos redutores sobre os custos de capital e ampliaram significativamente a produtividade do trabalho, elevando, portanto, a mais-valia relativa. Sob outro ângulo, percebe-se o acirramento da concorrência entre os países industrializados, impulsionada pela ampliação das fronteiras da produção, que passaram a englobar novos fornecedores e novas regiões produtivas. Assim, os ganhos de produtividade foram dilatados pelas crescentes economias de escala e escopo, dada a internacionalização do capital em escala global.³⁵

Para a flexibilização do capital e a ampliação do regime flexível de produção serem alcançadas, tornava-se imprescindível a abertura dos mercados mundiais, pois, conforme Kurz (1993, p.102), “a globalização do capital foi a resposta imediata e automática à impossibilidade de manter os mesmos níveis de rentabilidade circunscrito aos mercados internos”.

³⁵ Furtado (1996, p.45 e 46), desde a primeira edição do livro (1974), já apontava as implicações do mecanismo de homogeneização do espaço capitalista que se engendrava nessa fase: “A evolução do sistema capitalista, no último quarto de século, caracterizou-se por um processo de homogeneização e integração do centro, um distanciamento crescente entre o centro e a periferia e uma ampliação considerável do fosso que, dentro da periferia, separa uma minoria privilegiada e as grandes massas da população. [...] A intensificação do crescimento no centro decorre da ação de vários fatores, sendo um dos mais importantes as economias de escala de produção permitidas pela crescente homogeneização e unificação dos antigos mercados nacionais” .

A questão da globalização que o capitalismo traz à baila, mais intensamente na segunda metade do século XX, fora devidamente ressaltada por Marx e Engels, no Manifesto do Partido Comunista em (1847):

Pressionada pela necessidade de mercados sempre mais extensos para seus produtos, a burguesia conquista a terra inteira. Tem que imiscuir-se em toda a parte, instalar-se em toda a parte, criar relações em toda a parte. [...]. Pela exploração do mercado mundial, a burguesia tornou cosmopolita a produção e o consumo de todos os países. Para grande pesar dos reacionários, retirou da indústria sua base nacional. As antigas indústrias nacionais foram aniquiladas e ainda continuam a ser destruídas a cada dia [...]. Em lugar das velhas necessidades, satisfeitas pela produção nacional, surgem necessidades novas, que para serem satisfeitas exigem os produtos das terras e dos climas mais distantes. (MARX E ENGELS, 2000, p. 49).

Salienta-se que há grande diversidade tanto na forma quanto na intensidade com que a globalização rebate sobre os distintos países. Em verdade o impacto da globalização é condicionado pelo grau de inserção de cada país no sistema capitalista mundial. Monteiro Neto (2005, p.18) ressalta que, nos países desenvolvidos, a globalização produtiva promove uma reconcentração dos capitais e os fortalece frente à concorrência intercapitalista. Enquanto para os países periféricos, tais como os países da América Latina, África e alguns da Ásia, a globalização acentua o seu retardamento em relação àqueles, incrementando o aumento da dependência de capitais produtivos e o endividamento externo.

Diante da disseminação do novo paradigma tecnológico, fez-se necessária a definição de um novo modo de regulação, no qual o papel do Estado fosse redefinido como forma de atender às novas demandas do atual processo de acumulação capitalista. Nessa direção, Ianni (1995, p.49) salienta que:

Também o aparelho estatal [...] é levado a reorganizar-se ou 'modernizar-se' segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados, dos fluxos dos fatores da produção, das alianças estratégicas entre as corporações. Daí a internacionalização das diretrizes relativas à desestatização, desregulamentação, privatização, abertura de fronteiras, criação de zonas francas.

As ideias liberais que exaltavam o Estado mínimo – através, dentre outras medidas, da desregulamentação dos mercados e da transferência à iniciativa privada do provimento de muitos bens e serviços via privatizações – encontraram

amplidão de adeptos, principalmente entre as economias industrializadas. Quanto aos países em desenvolvimento, tais medidas foram intensamente sugeridas pelas organizações multilaterais de crédito (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) e ressaltadas pelo Consenso de Washington.³⁶ Acrescenta-se que muitos países em desenvolvimento (como o Brasil, a Argentina, o México, dentre muitos outros), ao final dos anos 80, encontravam-se completamente endividados e desesperados por uma folga de suas muitas obrigações financeiras externas – uma folga que lhes foi oferecida em troca da adoção de reformas econômicas de cunho liberalizante.³⁷ Politicamente, na América Latina, esse período coincide com a ascensão ao poder de Salinas de Gortari no México em 1988; a presidência de Carlos Menem em 1989, na Argentina; a eleição de Alberto Fujimori no Peru em 1990; o segundo mandato de Carlos Andrés Pérez na Venezuela; e a eleição de Fernando Collor de Mello no Brasil (1989).

³⁶ **Consenso de Washington** é um conjunto de medidas, composto de dez regras básicas, formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras sediadas em Washington, tais como o FMI, o Banco Mundial e o departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Tais medidas visavam a promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento. No receituário original do Consenso (1989), constavam as seguintes sugestões: **Disciplina fiscal.** Altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fugas de capital. **Reforma tributária.** A base de arrecadação tributária deve ser ampla. **Taxas de juros.** Os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país. Taxas de juros reais e positivas desfavorecem fugas de capitais e aumentam a poupança local. **Taxas de câmbio.** Países em desenvolvimento devem adotar uma taxa de câmbio competitiva que favoreça as exportações, tornando-as mais baratas no exterior. **Abertura comercial.** As tarifas devem ser minimizadas e não devem incidir sobre bens intermediários, utilizados como insumos para as exportações. **Investimento direto estrangeiro.** Investimentos estrangeiros podem introduzir o capital e as tecnologias que faltam no país, devendo, portanto, ser incentivados. **Privatização.** As indústrias privadas operam com mais eficiência, porque os executivos possuem um “interesse pessoal direto nos ganhos de uma empresa ou respondem àqueles que têm.” As estatais devem ser privatizadas. **Desregulação.** A regulação excessiva pode promover a corrupção e a discriminação contra empresas menores com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisam desregular a economia. **Direito de propriedade.** Os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciários pobres e leis fracas reduzem os incentivos para poupar e acumular riqueza. “What Whashington Means by Policy Reform” in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: Institute for International Economics, 1990).

³⁷ Ressalta-se que o FMI e o Banco Mundial condicionaram o acesso a seus empréstimos à adoção de reformas políticas inspiradas no Consenso (trata-se da assinatura das Cartas de Intenções com o Fundo).

3.1.2 Políticas liberalizantes: em busca de um novo Estado regulador

Frente às políticas liberalizantes, parece emergir, no sistema capitalista, um novo modo de regulação, um novo formato de Estado regulador que possa atender ao novo contexto político e econômico do sistema capitalista. Embora não seja consensual o entendimento da existência ou não desse novo Estado, aqui apresentaremos alguns argumentos que nos permitem denominar o novo Estado regulador de Estado schumpeteriano³⁸.

As ideias que parecem melhor contextualizar o atual momento do sistema capitalista podem ser extraídas das contribuições do Schumpeter³⁹ (1912; 1939; 1942; 1964), mais especificamente do trabalho *Capitalismo, socialismo e democracia* (1942). Nessa direção, observa-se que o pressuposto fundamental da obra de Schumpeter é que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de mudança estrutural dependente da inovação. A força propulsora para a mudança estrutural e, portanto, fomentadora da inovação é o processo concorrencial. Assim, o progresso técnico é considerado a principal arma da competição, pois ele é capaz de proporcionar apropriação de lucros extraordinários, vantagens absolutas de preço e (ou) qualidade que permitem a absorção de maiores fatias de mercado.

O processo concorrencial incentiva as empresas a buscarem assimetrias entre os agentes econômicos. É no processo de busca por inovações⁴⁰ que as assimetrias são geradas e, quando exitosas, conferem dinamismo ao sistema capitalista e ampliam as fronteiras de valorização do capital em geral. Desse modo,

³⁸ Tomamos de empréstimo a expressão utilizada por Jessob (1994), no artigo intitulado “*The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state*”.

³⁹ Principais obras: *The Theory of Economic Development*, publicada em 1912, na qual estão inseridas as ideias básicas de seu pensamento econômico; *Business Cycles* (1939), na qual faz uma análise histórica, teórica e estatística do processo capitalista; *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942); *Imperialismo e Classes Sociais* (1919); e *História da Análise Econômica* (3 volumes) (1964).

⁴⁰ Ressalta-se que o aspecto tecnológico também é ressaltado por Marx (1996, p.557 e 558), quando afirma que: “*A tecnologia descobriu as poucas formas fundamentais do movimento, em que se resolve necessariamente toda a ação produtiva do corpo humano, apesar da variedade dos instrumentos empregados, do mesmo modo que a mecânica nos faz ver, através da grande complicação da maquinaria, a contínua repetição das potências mecânicas simples. A indústria moderna nunca considera nem trata como definitiva a forma existente de um processo de produção. Sua base técnica é revolucionária, enquanto todos os modos anteriores de produção eram essencialmente conservadores. [...] Por meio da maquinaria, dos processos químicos e de outros modos, a indústria moderna transforma continuamente, com a base técnica da produção, as funções dos trabalhadores e as combinações sociais do processo de trabalho.*”

as mudanças econômicas são resultantes das interações e (ou) impactos, por exemplo, das inovações tecnológicas no sistema econômico. Isso significa que o progresso técnico passou a ser considerado a principal variável no processo concorrencial capitalista.

Diante da relevância atribuída à inovação e à possibilidade de ela gerar rompimentos e adaptações é que se consideram as ideias de Schumpeter apropriadas para contextualizar o sistema capitalista diante do novo paradigma tecnológico pós-fordista e, assim, estimar ou analisar as novas posturas do Estado.

3.1.3 Principais aspectos do Estado schumpeteriano

Para analisar a regulação pelo Estado Schumpeteriano, voltamos à divisão proposta por Lipietz *et al.* (1988, p.13), os quais alegam que um modelo de regulação pode ser investigado sob três aspectos diferentes: o paradigma tecnológico, o regime de acumulação e o modo de regulação. No que tange ao paradigma tecnológico, tem-se o modelo da produção flexibilizada, digitalizada, a qual impulsionou as transformações do capitalismo na década de 70, conforme descrito anteriormente.

Quanto ao regime de acumulação, o Estado schumpeteriano atua no sentido de criar condições específicas para o investimento privado, em criar condições de competitividade e dar apoio à competitividade setorial e empresarial. As políticas schumpeterianas, ao contrário das políticas keynesianas, passam a atuar pelo lado da oferta, no fomento da capacidade inovadora das empresas⁴¹ e sua difusão para a cadeia de produção. Nessa direção, Arienti (2003, p. 105) destaca que:

Os fatores sistêmicos de competitividade estão também relacionados à formação e desenvolvimento de um sistema nacional de inovações e formação de parcerias entre organizações estatais e privadas para aproveitar e desenvolver vantagens comparativas regionais e locais. Para cumprir este novo papel, há necessidade de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.

⁴¹ Entendendo empresa como sinônimo de firma, ou seja, unidade de valorização do capital.

Quanto ao modo de regulação da força de trabalho, o Estado schumpeteriano tende a criar as condições propícias para a flexibilização do mercado de trabalho (o que implica menores custos para as empresas), eliminando as rígidas legislações trabalhistas implementadas durante o Estado Keynesiano. Nessa direção, Jessop (1994) defende ser o Estado Schumpeteriano o modelo do pró-trabalho (*workfare*). Arienti (2003, p. 105), ao analisar os argumentos defendidos por Jessop (1993) para o Estado pós-fordista, ressalta que:

A estratégia é subordinar a política social às demandas empresariais por maior flexibilidade: (i) uma força de trabalho mais flexível, isto é, mais adaptada à multiplicidade de tarefas exigidas pelas novas tecnologias e nova organização da produção, (ii) um mercado de trabalho mais flexível, isto é, menos regulamentado pelo governo e de resposta mais rápida e menos onerosa às necessidades ora de contratação ora de dispensa frente às variações de vendas, e (iii) uma flexibilização, para baixo, nos custos indiretos da mão-de-obra, isto é, uma reforma na legislação trabalhista e previdenciária com provável diminuição de benefícios, tendo em vista as necessidades de comprimir custos empresariais frente às pressões competitivas.

Ressalta-se que há significativa diferença entre a regulação do Estado keynesiano e a regulação do Estado schumpeteriano. Enquanto o primeiro sustentava um relativo empoderamento dos trabalhadores – através dos salários, da estabilidade do emprego e das políticas previdenciárias –, o Estado schumpeteriano desconstrói toda essa lógica de empoderamento dos trabalhadores e os subjugava às necessidades exclusivas do capital, o que promove uma crescente atrofia dos direitos conquistados e acirra, através da elevação do desemprego estrutural⁴², a disputa entre os trabalhadores.

⁴² Desemprego estrutural é consequência do avanço tecnológico, que, ao substituir trabalho humano por máquinas, provoca um excedente de mão-de-obra disposto a trabalhar, embora não encontre emprego.

3.1.3.1 O “enfraquecimento” do Estado-nação⁴³.

Parece que o fim dos “anos de ouro do capitalismo⁴⁴” em vigor com o fim do modelo fordista também representa do fim dos “anos dourados” do Estado-nação. Observa-se que a crescente importância conferida à inovação e à globalização dos mercados tende a enfraquecer o poder dos Estados-nação – principalmente das economias periféricas⁴⁵ -, pois, conforme Giddens (1991), o aspecto dialético da globalização e a influência dos processos de desenvolvimento desigual, determinam que a perda de autonomia ou o enfraquecimento de alguns Estados-nação ocorre concomitante ao empoderamento de outros, como resultado de guerras, alianças ou mudanças de políticas econômicas de diversos tipos.

Essa trajetória de esvaziamento do poder do Estado parece deixá-lo “oco” – o Estado Schumpeteriano, tende a apresentar tais características. Nessa direção, Brandão (2007, p. 35) ressalta que *“a crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, de um modo geral, debilita os centros nacionais de decisão e comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional”*. Para Jessop (1993, p.22), há três tendências de deslocamento e divisão do poder estatal que tendem a um esvaziamento do poder do Estado nacional.

Primeiramente, verifica-se um enfraquecimento do poder dos Estados nacionais, provocado pelo incremento da autoridade adquirida pelo sistema

⁴³ Ao observar o enfraquecimento do Estado-nação deve-se considerar que tal esvaziamento atende à nova demanda do capitalismo pós anos 70. Desse modo, o comportamento civo do Estado significa um “novo” papel que ele passa a desempenhar para dar fluidez e maior liberdade à reprodução e acumulação do capital. Nessa direção, Fiori (1997, p. 134) observa que *“a globalização não está eliminando os Estados, apenas está redefinindo as suas hierarquias e seus espaços e graus de autoridade no exercício de suas soberanias”*. Ressalta-se, também, uma passagem do Ianni (1996, p.120) na qual o autor constata que: *“(...) Já não é suficiente o paradigma das relações internacionais que prioriza o estado-nação como figura principal, ator da soberania. No âmbito da sociedade global, vista como um universo de relações, processos e estruturas novos, próprios da globalização, o estado-nação perde boa parte do seu significado tradicional. As novas realidades, relações, instituições e estruturas, não só econômicas, mas também sociais, políticas, culturais, religiosas, lingüísticas, demográficas, geográficas e outras estabelecem condições e possibilidades de novos intercâmbios, ordenamentos, estatutos”*.

⁴⁴ Ressalta-se que poucos países viveram os “anos dourados” do capitalismo; a periferia do sistema capitalista, parece conhecer tal episódio por intermédio, exclusivo, dos livros de História, pois, na prática, viviam ali experiências bem distintas daquelas.

⁴⁵ Salienta-se que, ao abordamos aqui o enfraquecimento do Estado-nação, estamos fazendo uma alusão, principalmente, aos países da periferia capitalista.

financeiro e pelas Empresas Transacionais⁴⁶ (ETs) frente à globalização. Ganham acréscimo de poder as Organizações Internacionais Governamentais (OIGs), com destaque para o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC).⁴⁷ Além das OIGs, tem incremento de poder as Forças Transnacionais – com destaque para as empresas transnacionais. Segundo dados da UNCTAD (*apud* Monteiro Neto 2005, p.39), 40% do volume de comércio de produtos industriais são realizados entre empresas subsidiárias dessas corporações. Esses atores internacionais tendem a ordenar a dinâmica da economia internacional através da coordenação da movimentação de capitais. Essa perda do poder do Estado-nação é um dos aspectos que tende a dificultar a superação do subdesenvolvimento nas economias periféricas. Nessa direção, Cano (2000, p. 39-40) ressalta que:

Debilitado o Estado nacional, suas finanças, sistema de planejamento e comando das políticas econômica e industrial, a periferia voltou a ser um verdadeiro “paraíso” para a ação das ETs [empresas transnacionais]. As políticas industriais dos países foram em grande parte substituídas pelas decisões privadas das ETs: onde, quanto, em que e como investir. [...]. Nos principais projetos de investimentos industriais fazem verdadeiro leilão entre países e regiões, buscando obter a maior vantagem possível, notadamente no campo fiscal e financeiro.

Constata-se, também, o esvaziamento do Estado-nação no sentido do deslocamento do poder “para fora” da nação, ou formação de redes horizontais de poder. Alguns países, para disputar com força incremental o acirrado processo concorrencial, têm recorrido à formação de blocos econômicos. Todavia esses blocos apresentam dois aspectos: de um lado, fortalecem os Estados-membro frente à concorrência internacional; de outro, reduzem a autonomia desses Estados, o que representa uma relativa perda de soberania.

Para Monteiro Neto (2005, p. 36), a formação de blocos é um movimento de rearticulação que tende a polarizar o sistema capitalista. Segundo o referido autor, a formação de blocos fortaleceria ainda mais as economias desenvolvidas, que

⁴⁶ A partir dos anos 70 a Economia Industrial tem utilizado a expressão Empresas Transnacionais em substituição ao uso do termo Empresa Multinacional. A expressão multinacional foi utilizada para empresas formadas por associações entre empresas de países em desenvolvimento, com presença de parcerias e associações entre empresas estatais. As ETs são grandes empresas, geralmente oligopólicas, originárias dos países desenvolvidos, com atuação em escala global (KUPFER ET AL., 2002, p. 390).

⁴⁷ Ressalta-se que a OMC foi criada em 1995; por isso, sua influência só pode ser percebida a partir daí.

passariam a ter maior comando. Nessa direção, ele afirma que as economias tendem a ficar sob o domínio de três blocos, quais sejam: o bloco da América do Norte (NAFTA), que tende a se expandir para toda a América sob o controle dos Estados Unidos; a União Européia, que seria liderada pela França e pela Alemanha; e a área do sudeste asiático, que seria liderada pelo Japão. Quanto aos países de economia periférica, há indícios de que eles assim permaneçam, para manter a relação já consolidada, embora não justa, entre centro e periferia.

O terceiro aspecto ressaltado por Jessop (1993, p.22) aponta para o esvaziamento do Estado, relacionado à transferência do poder central para as esferas regionais e locais. Tal movimento aconteceria impulsionado pela necessidade de inovação – uma vez que as esferas locais ou regionais, na busca de inovações, dada a proximidade com os atores e com os aspectos culturais locais, teriam maior conhecimento e capacidade para programar políticas industriais. Esse argumento é amplamente defendido pela nova teoria do desenvolvimento.⁴⁸

Ressalta-se também que o empoderamento do local pode ser entendido como uma das formas de desacorrentar o mercado do poder do Estado-nação.⁴⁹ Nessa direção, observe-se o comentário feito por Monteiro Neto (2005, p.44), ao analisar a elevada atenção dispensada à esfera local ou regional:

Sem o Estado nacional atuando como freio aos movimentos dos capitais, sem a sua intervenção em políticas de câmbio, de salários e sem controles sobre componentes da demanda efetiva, a instância da macroeconomia nacional fica obstada, assim como tende a desaparecer a escala nacional de intervenção. De modo a ajustar-se aos desígnios da escala global, isto é, dos capitais globalizados e suas instituições, a escala local (ou regional) tem sido promovida a alto status na literatura recente.

⁴⁸ A nova teoria do desenvolvimento tornou-se hegemônica a partir dos anos 90, dando origem a várias abordagens sobre o desenvolvimento local, dentre as quais a abordagem de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais no Brasil. Tais aspectos serão abordados no Capítulo seguinte.

⁴⁹ Brandão (2004, p.35) observa que “A necessidade da *“territorialização” das intervenções públicas é tomada como 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 um determinado recorte territorial. Na verdade, parece existir uma opção por substituir o Estado (“que se foi”) por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de território”.*

Para Brandão (2007, p.35) a elevada ênfase atribuída aos aspectos do local e aos seus efeitos multiplicadores sobre o desenvolvimento⁵⁰, em geral, negam ou encortinam a natureza das hierarquias de geração e apropriação de riqueza. Para o referido autor, todo esse movimento em prol do local ou regional simboliza a necessidade de o capital valorizar-se, ampliar-se, e que, para tal, faz-se mister dirimir as fronteiras territoriais existentes. Ou, conforme o referido autor: *“É o capital impondo suas determinações gerais e imanentes, buscando a constituição dos equivalentes gerais, dando unidade à diversidade de relações existentes”* (Op. Cit. p. 72). Nesse contexto de esvaziamento do poder do Estado-nação e sob a *hedge* da esfera local, resta um questionamento: o que cabe às políticas públicas no fomento ao desenvolvimento, nesse contexto?

3.1.3.2 As políticas públicas de fomento ao desenvolvimento

De acordo com os pressupostos defendidos para o Estado schumpeteriano como regulador do capitalismo, consideram-se as políticas industriais⁵¹ como relevantes no fomento à criação de ambientes inovadores. Embora possa parecer contraditória a necessidade de políticas públicas frente ao esvaziamento do poder do Estado-nação, quando analisadas, percebe-se que tais políticas são complementares ao esvaziamento do Estado-nação e compatíveis ao Estado schumpeteriano, uma vez que elas reforçam a necessidade de intervenção apenas para a conformação de um ambiente propício aos investimentos privados e à inovação.

O argumento utilizado para defender a intervenção do Estado consiste no pressuposto de que, em uma economia capitalista, a empresa privada é o agente da dinâmica econômica, sendo a forma de organização mais adequada para a busca e

⁵⁰ Essa abordagem do local e de seus efeitos sobre o desenvolvimento refere-se à nova “onda” de desenvolvimento local disseminada a partir do final dos anos 80 e baseada na teoria do desenvolvimento endógeno. Do ponto de vista teórico, nos modelos de desenvolvimento prevalentes até a década de 70, embora considerem os aspectos regionais, as políticas eram formuladas “top down” através do Estado. Portanto, são períodos e políticas distintas. No Capítulo seguinte, essa temática abordada.

⁵¹ Entende-se por política industrial, conforme Johnson (1984, p. 7-8. *Apud* Batista 1997, p.78): *“A política industrial é um termo sintético para as atividades dos governos que objetivam desenvolver ou retrair várias indústrias em uma economia nacional no sentido de manter a competitividade global”*.

a seleção de inovações. No entanto, o processo competitivo impõe limites à liberdade estratégica das empresas e condiciona seu comportamento, estabelecendo estímulos mais ou menos favoráveis ao esforço inovador. Nessa direção, considera-se que o ambiente no qual a empresa está inserida condiciona, a cada momento, suas estratégias, estabelecendo os limites factíveis de suas ações, os quais, por sua vez, alteram o ambiente competitivo.

A intervenção do Estado vincula-se à configuração do ambiente no qual a competição ocorre, condicionando as relações de interdependência entre os agentes que incidem sobre o comportamento privado e, portanto, sobre a evolução dinâmica da economia em longo prazo. Assim, as políticas públicas podem transformar o ambiente no qual o processo competitivo ocorre, fornecendo condições favoráveis às estratégias inovadoras das firmas. Assim, segundo GADELHA (2001, p.155):

Os processos de transformação que caracterizam a dinâmica do sistema capitalista resultam, de um lado, das estratégias competitivas das empresas e, de outro lado, das estratégias públicas que incidem sobre o ambiente institucional em que as empresas se defrontam, condicionando as forças evolutivas de busca de inovações e de sua seleção pelo mercado.

O tipo de intervenção conferida ao Estado schumpeteriano deve ser no sentido de reduzir as incertezas, incentivar o aprendizado e a cooperação (fonte fundamental para a inovação) e na reconfiguração do perfil da estrutura produtiva, conforme sintetizado no Quadro 3

	PRESSUPOSTOS	POLÍTICA PÚBLICA
INCERTEZA DO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Instabilidade no ambiente no qual as empresas atuam (seja por fatores tecnológicos, de mercado, macroeconômicos e (ou) em situações de mudança pronunciada (tecnológica ou nas condições estruturais de mercado que exijam a quebra ou reformulação das rotinas básicas das empresas operacionais, organizacionais ou mesmo de aprendizado); • Incertezas ligadas à complexidade e ao caráter específico dos ativos a longo prazo (tangíveis ou intangíveis); • Racionalidade limitada 	Criação de metas estratégicas de política por meio das quais as condutas privadas possam articular-se; elas reduzem a incerteza sistêmica, fornecendo horizontes de cálculo mais dilatadas, essenciais para a sustentação de atividades inovadoras e de aprendizado.
APRENDIZADO E COOPERAÇÃO	Não há qualquer mecanismo de seleção que garanta que redes de cooperação potencializem a capacidade de aprendizado e inovação do sistema: Há relações de poder assimétricas entre produtor e usuário, dada a inércia que caracteriza esse tipo de relação.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar o comportamento cooperativo entre os agentes; • Reduzir os custos de transação associados à tentativa de coordenação estritamente privada. • Reduzir problemas de credibilidade, arbitragem e comportamentos oportunistas.
ESTRUTURA PRODUTIVA	As relações econômicas que se consubstanciam nas relações de compra e venda e nos fluxos tecnológicos e de aprendizado são realizadas entre agentes individuais, porém interdependentes (na formação de cadeias produtivas e nos fluxos tecnológicos)	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer os elos fracos das redes de aprendizado e criação dos elos inexistentes. • Elaborar políticas orientadas para o fortalecimento de determinadas atividades produtivas ou para preenchimento de vazios nas redes relevantes de aprendizado (principalmente quando essas lacunas se localizam em mercados ou segmentos de mercado onde as condições de custo e rentabilidade atuais inibem o investimento privado, comprometem as condições atuais de inovação e rentabilidade nos mercados ou segmentos de mercados articulados no interior de uma mesma rede relevante de aprendizado).

Quadro 4 - Funções básicas das políticas públicas em contexto de mudança tecnológica

Fonte: Batista 1997. Elaboração própria.

Foi diante das intensas transformações ocorridas no sistema capitalista que se desenharam as políticas públicas, em particular as de desenvolvimento no Brasil. Interessa-nos, aqui, compreender os problemas que fomentaram a ascensão da política de desenvolvimento local à agenda *setting* no Brasil após a década de 90.⁵²

Desse modo, para compreender a origem dos problemas que desencadearam a ascensão da referida política à agenda, devem-se considerar, inicialmente, dois aspectos que atuaram conjuntamente: as mudanças ocorridas no sistema capitalista, que fizeram emergir novas posturas do Estado, e a consequente crise do Estado desenvolvimentista na década de 70.

⁵² Entendendo, aqui, políticas de desenvolvimento local diferentes das políticas de desenvolvimento regional defendidas pelos teóricos da Economia do Desenvolvimento até a década de 70.

3.2 AS MUTAÇÕES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA À “GUERRA FISCAL”

As transformações ocorridas no cenário internacional refletiram-se no Brasil com alguma defasagem de tempo. Enquanto o modelo intervencionista – assim como o padrão de produção fordista – apresentava sinais de crise (final da década de 60), no Brasil, os governos militares (1964-1985) pareciam não notar tal esgotamento, uma vez que, durante os vinte e um anos que dominaram o poder, aplicaram um modelo desenvolvimentista com elevada intervenção do Estado, pautado na grande empresa estatal verticalizada e nos investimentos estrangeiros diretos. As mudanças de rumo do Estado, já verificadas no cenário internacional, somente começam a ser notadas no Brasil, no final da década de 80 – quando da elaboração da Constituição de 1988 e, mais intensamente, a partir dos governos democráticos.

3.2.1 O Estado-nação e as políticas desenvolvimentistas

Durante os governos militares (1964-1985), foi adotada uma estratégia de planejamento global, sob a alegação de se tratar de uma política de segurança nacional. Desde então, o Estado passou a controlar diversas esferas da sociedade: a política partidária, o processo eleitoral, a educação, a cultura, as questões econômicas, o setor de transportes, a saúde, os meios de comunicação, o sistema bancário, dentre outros.

As políticas públicas eram formuladas e implementadas, nesse período, sob o preceito da Doutrina de Segurança Nacional. A partir da segunda guerra mundial, surgiu o conceito de “defesa nacional” (que abrangia as relações externas brasileiras e a exploração do potencial econômico básico, como carvão e petróleo). Após o Golpe Militar em 1964, alterou-se a denominação para “segurança nacional”, conceito que passou a ter cunho fundamentalmente político, passando a englobar temas amplos na área da economia, política e cultura.

A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) partia do princípio de que, para o Brasil, interessava mais combater a guerra local ou a guerra revolucionária (ação dos comunistas) do que a guerra nuclear. Para sufocar a guerra revolucionária, fazia-se necessária uma estratégia de planejamento global, controlada pelo Governo Federal. Assim, as políticas adotadas pelo Estado eram “justificadas” pelo princípio da segurança nacional. De acordo com tal princípio, o desenvolvimento econômico deveria alcançar um expressivo grau de industrialização, uma efetiva utilização dos recursos naturais, a integração entre as várias regiões nacionais, a criação de extensa infraestrutura, dentre outros. Observa-se que, nesse período, as ideias de desenvolvimento do país complementavam as de “segurança nacional”, sendo o desenvolvimento econômico um instrumento de combate ao inimigo dos ideais capitalistas. O então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara (1968, p.1052), salientou a necessidade de os países, principalmente da América do Sul, desenvolverem-se, como necessidade de combater o comunismo:

A segurança é desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança. Um país subdesenvolvido e que não se desenvolve não atingirá jamais algum nível de segurança, pelo simples motivo de que não pode despojar seus cidadãos de sua natureza humana... Não estamos brincando com as palavras. O problema é que durante muito tempo estivemos emaranhados numa floresta semântica que nos levou a crer que a segurança, fenômeno exclusivamente militar, dependia principalmente de material bélico. Ora isso não é verdade, e, se queremos que a segurança sobreviva e se consolide na região meridional do mundo, devemos enfrentar a realidade: o desenvolvimento é o progresso econômico, social e político.

A legitimação das práticas políticas autoritárias adotadas no período militar deu-se com a Carta Constitucional de 1967 (aprovada em 24/01/1967). A nova Constituição incorpora o caráter autoritário dos atos institucionais e complementares impostos até então.⁵³ O poder executivo tornou-se o poder máximo e independente dos demais. Cabia-lhe, dentre outras atribuições, o direito de legislar sobre segurança nacional e finanças públicas; intervir nos estados e municípios; fazer

⁵³ Dos Atos Institucionais anteriores à Constituição de 1967, citam-se: AI-1 (15/04/64), que instituiu o Presidente Castelo Branco; o AI-2 (outubro de 1965); e o AI-3 (Fevereiro de 1966), que estabeleceu as eleições indiretas para presidente, realizadas pelo Congresso nacional em sessão pública e com voto nominal (aberto). Igual sistemática estendia-se para a eleição de governadores nas respectivas Assembléias Estaduais e para a extinção dos partidos existentes (reformulação do sistema partidário). Os partidos foram reagrupados em Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Acrescenta-se o fechamento do Congresso, que só foi reaberto após o AI-4 (outubro de 1966), para a aprovação da Constituição de 1967 (GREMAUD ET AL, 1997, p.170).

coleta e distribuição de todos os impostos recolhidos no país. Havia uma latente necessidade de fortalecer o planejamento central como forma de dar celeridade às mudanças necessárias. Uma fala de Roberto Campos, então Ministro do Planejamento da época, defende os instrumentos utilizados na Constituição de 1967 quanto ao “empoderamento” do executivo:

O fortalecimento do Executivo, julgado por muitos uma estéril exibição de autoritarismo, respondia no fundo a uma exigência realista já percebida e admitida pelos modernos Parlamentos. A tecnificação administrativa, a necessidade de planejamento central, a velocidade das soluções exigidas tornaram inevitável o deslocamento para o Executivo de boa parte da iniciativa do legislador. (O Estado de São Paulo, 15/04/1970, p.4 *Apud*, ALENCAR ET AL, 1986, p.314)

No sentido de dotar o executivo Federal de maior controle político e econômico, foi feita uma série de mudanças, dentre as quais se destacam as alterações no sistema tributário (Reforma Tributária) e a Reforma Bancária, além de alterações na política externa. A Reforma Tributária⁵⁴ foi instituída pela Lei n. 5.172/66, a qual aprovou o Código Tributário Nacional. As alterações tributárias implementadas, desde então, tinham como prioridades a recuperação das finanças federais, a centralização tributária e o atendimento, de forma mais urgente, dos reclamos de alívio tributário do setor empresarial. Conforme VARSANO (1996, p.9):

O objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento acelerado e à acumulação privada – e, portanto, os detentores da riqueza – a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade.

Das medidas adotadas na referida reforma⁵⁵, destaca-se a criação de impostos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o Imposto sobre Serviços (ISS); e a alteração do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), cuja alíquota sofreu modificações e,

⁵⁴ A reforma tributária já se fazia necessária desde a década de 40. No entanto, a partir da década de 50, a situação fiscal do governo fora agravada em decorrência dos gastos gerados com as políticas de desenvolvimentos implementadas: criação do Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). As despesas do Tesouro Nacional, que equivaliam a 8% do PIB na década de 40, passaram para 13% no início da década de 60. (VARSANO, 1996,p.7)

⁵⁵ Reorganização da administração fazendária; revisões no imposto de renda; reformulação do imposto de consumo, que se transformou em imposto sobre produtos industrializados (IPI); eliminação dos impostos cumulativos, substituindo-os por impostos sobre valor adicionado.

embora continuasse pertencendo aos estados, o senado federal passou a definir suas alíquotas: “Art. 24;§4º: a alíquota do imposto a que se refere o n.II será uniforme para todas as mercadorias nas operações interestaduais, e não excederá, naquelas que se destinem a outro estado e ao exterior, os limites fixados nas resoluções do Senado, nos termos dos dispositivos em Lei suplementar”. O ICM era utilizado pelos estados geralmente para financiar seus gastos, e eles assim o faziam através da manipulação das alíquotas, o que, a partir daí, foi impossibilitado. Tal alteração atendia aos objetivos do Governo Federal: neutralizar a autonomia das unidades subnacionais e fazê-las seguir a política traçada no âmbito Federal, o que caracteriza a centralização decisória.

Para compensar a centralização da receita tributária, a União facultava transferências aos estados e municípios através das transferências intergovernamentais⁵⁶, que se dividiam em: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal medida parece agravar ainda mais a dependência do poder central, tal como é salientado por CARDOZO (2004, p.94):

O sistema de transferências intergovernamentais agravou ainda mais a dependência de estados e municípios em relação ao poder central. Além de a União ser a responsável pela determinação das alíquotas dos impostos sujeitos a transferências, a ela coube a imposição das regras do sistema de transferências, ao passo que a liberação de recursos se dava de forma indiscriminada[...]

A reforma tributária, além de expandir e centralizar a arrecadação, também, extinguiu o imposto tipo cascata (que incide sobre cada transação sobre o valor total) e implementou o imposto do tipo valor adicionado.⁵⁷ Para Gremaud *et al* (2002, p. 392), “... a importância dessa alteração foi romper o estímulo até então existente à integração vertical da produção e facilitar a utilização dos impostos como

⁵⁶ Segundo Lopareto (1992, p.12), após a promulgação do AI-5, em 1968, “os fundos de participação dos municípios foram submetidos a rígidas normas, que condicionavam a entrega dos recursos à obediência das diretrizes e prioridades, bem como os critérios, normas e instruções estabelecidas pelo executivo federal. Além disso, as unidades, para conseguirem verbas dos fundos, eram obrigadas a destinar recursos próprios para completar os gastos realizados em programas previamente determinados pela esfera federal e a responder pelos gastos correntes”. A partir de 1968, as transferências foram restringidas pelo Ato Complementar n.40/68, que reduziu de 10% para 5% os percentuais do produto de arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos fundos de participação dos estados e municípios (VARSANO, 1996, p.10).

⁵⁷ Nessa reforma, foram criados o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

instrumento de política de desenvolvimento e de redução de distorções, ao permitir as diferenciações de alíquotas e de facilitar a concessão de isenções e incentivos fiscais às atividades específicas”. Os incentivos fiscais via ICM ocorriam, nesse período, mediante consonância entre os estados e a União através do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ). Conforme Prado (1999, p.5),

Já no Regime Militar, a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, no seu art. 23, estabelece que a concessão de incentivos do imposto estadual deve ser subordinada à celebração de convênios entre os estados. No período 1966/69 proliferaram no país diversos convênios regionais, os quais tinham a finalidade de estabelecer sistemas harmonizados de incentivos fiscais entre os estados membros, e tiveram o efeito de forçar a reação de outros estados com medidas semelhantes. A partir de 1970 o Governo Federal passa a coordenar reuniões de todos os secretários de fazenda estaduais para tentar evitar os processos competitivos de concessão de subsídios. A legislação restritiva é reafirmada, posteriormente, na Lei Complementar n. 24/75, que explicita o princípio de que todo tipo de isenção deve resultar de decisão formalizada em convênios celebrados pelos estados (art. 2 § 1) e por decisão unânime dos estados representados (art. 2 § 2), sujeitando-se os ausentes ao disposto no convênio. Esta lei cria o CONFAZ – Conselho de Política Fazendária – composto por aqueles secretários, cuja finalidade principal era regulamentar consensualmente os tratamentos especiais na tributação do então ICM.

Registra-se, também, a criação de vários mecanismos de arrecadação parafiscais, tais como a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço⁵⁸ (FGTS) e o Programa de Integração Social (PIS).⁵⁹ Ambos atuavam como poupança da classe trabalhadora junto ao Tesouro Nacional. Os recursos aqui arrecadados foram utilizados para financiar o crescimento no período militar – a habitação, através do então criado Banco Nacional de Habitação⁶⁰ (BNH).

Quanto à Reforma Bancária, ela propôs várias alterações no sistema de moeda e de crédito, mantendo-se o objetivo de centralização decisória no Governo Federal. Dentre as mudanças ocorridas, destacam-se: a criação do Banco Central⁶¹

⁵⁸ Criado pela Lei n. 5.107/66.

⁵⁹ Criado em 1970 para reforçar as fontes de financiamento do Governo. Parcela dos incentivos concedidos deveria ser direcionada para o Programa de Integração Nacional (PIN) e para o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e Nordeste (PROTERRA).

⁶⁰ A Lei n. 4.380/64 cria o Plano Nacional de Habitação e institui as bases do sistema financeiro para aquisição da casa própria, no qual o BNH era o executor da política habitacional.

⁶¹ A Lei n. 4.595/64 trata da reforma bancária, a qual cria o Banco Central (BCB) e Conselho Monetário Nacional (CMN).

do Brasil (BCB) e do Conselho Monetário Nacional, em substituição⁶² à SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), o qual se tornou autoridade monetária, concentrando as atividades que, anteriormente, eram da competência do Tesouro nacional, da SUMOC e do Banco do Brasil, tais como: a emissão de papel-moeda, a execução das operações de câmbio e recebimento dos depósitos das reservas compulsórias dos Bancos Comerciais. Além disso, o Banco Central passou a assumir a gestão de alguns fundos e programas, além da responsabilidade pela administração da dívida pública, o que o torna um agente de financiamento do Tesouro Nacional, desviando suas funções. Tais mudanças, conforme (CARDOSO, 2004, p.95), “... possibilitaram ao Executivo Federal realizar gastos sem que estes fossem previstos no orçamento e aprovados pelo Congresso Nacional”.

O Governo Federal adotou algumas medidas com relação à política externa, que visavam a atrair empresas privadas internacionais ao Brasil e a interligar o setor financeiro nacional ao internacional. O objetivo da reforma da política externa, segundo Gremaud (2002, p.396), era “... estimular o desenvolvimento econômico, evitando pressões sobre o balanço de pagamentos”. Para tanto, programou-se uma política de fomento à exportação, através de incentivos fiscais⁶³ e minidesvalorizações cambiais. Na captação de recursos, o Governo se voltou para os bancos privados internacionais, implementando, como instrumentos de captação, a Lei n. 4.390/64 (que alterou a Lei n. 4.131/62), que possibilita o financiamento direto de empresas a empresas e de bancos internacionais a empresas, e a

⁶² Conforme destacado por Sochaczewski (1993, p. 302. *Apud* Cardoso, 2004, p.94), constituem as principais mudanças introduzidas com a reforma bancária: “... foi criado o Banco Central em substituição à SUMOC, com atribuições e prerrogativas semelhantes à sua antecessora, mas com algumas alterações significativas: i) a emissão de papel-moeda ficava agora sob sua inteira responsabilidade; ii) ao Tesouro não mais era permitido fazer operações de crédito junto ao Banco do Brasil ou Banco Central. Em substituição, qualquer empréstimo do Banco Central ao Tesouro seria através da compra pelo Banco de obrigações e letras de emissão do Tesouro; iii) extinguiu-se a Carteira de Redesconto e a Caixa de Mobilização Bancária, incorporados os seus patrimônios ao Banco Central; iv) o controle e execução das operações de câmbio passaram do Banco do Brasil ao Banco Central; v) as reservas compulsórias e voluntárias dos bancos comerciais deveriam ser agora depositadas no Banco Central. 2) Foi criado o Conselho Monetário Nacional, com atribuições semelhantes ao Conselho da SUMOC (extinto), (...). 3) O Banco do Brasil foi mantido como agente financeiro da União, mas sem a prerrogativa de estender crédito ao Tesouro. Ao Banco foi dada a possibilidade de, por delegação do Banco Central, arrecadar os depósitos voluntários dos bancos comerciais e executar os serviços de compensação de cheques. 4) no Tesouro foi extinta a Caixa de Amortização, assumindo o Banco Central a responsabilidade pelo meio circulante”

⁶³ Os incentivos às exportações foram: Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Lei n. 4. 502/64; a Lei 4.663/65 concedeu o benefício da dedução do lucro das empresas, para fins de imposto de renda, um percentual equivalente às exportações em relação a um total de vendas.

Resolução 63 do Banco Central (21/08/67), que faculta a captação de recursos externos pelos bancos comerciais e de investimentos para repasse interno.

Além da intervenção do Estado na esfera econômica e financeira, tem-se a sua inserção direta no setor produtivo. Tal aspecto foi facultado pela Constituição de 1967, art. 157, que trata como um dos princípios ideológicos da ordem econômica, ao lado dos de liberdade de iniciativa e de valorização do trabalho, o de desenvolvimento econômico. Desde então, adotou-se a fórmula de fazer com que o Estado tomasse a seu cargo o desenvolvimento econômico. Assim, o Estado passa a atuar não mais como agente regulador da atividade econômica a ser desenvolvida por particulares, mas como produtor. É verdade que o texto constitucional submete essa atuação direta do Estado à condição de indispensabilidade, a ser revelada quer pela exigência da segurança nacional, quer pela inexistência de eficiência do setor privado (FONSECA, 1988). Assim dispõe o § 8º do art. 157 de 1967:

São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante Lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Tais medidas provocaram elevada centralização decisória e financeira por parte do Governo Federal, cabendo aos estados e municípios, quando eram envolvidos em uma política específica, apenas a função de executores dessas políticas centralmente formuladas e impostas sem a participação da sociedade (“imposta de cima para baixo” – *top down*).

3.2.2 A política de desenvolvimento dos militares

Uma das marcas dos Governos Militares foi a elevada centralização decisória no Governo Federal. As políticas de desenvolvimento⁶⁴ aplicadas nesse contexto devem ser analisadas sob a consideração da necessidade de impulsionar um rápido crescimento da economia brasileira, como forma de respaldar não só o arcabouço político ali instalado, mas também o ideário capitalista.

Quando considerado o contexto internacional, tem-se o apoio do bloco capitalista ao golpe militar de 64, uma vez que ele foi deflagrado para combater a propagação das ideias comunistas no país. Nessa direção e sob o preceito da Doutrina de Segurança Nacional, fazia-se necessário o controle do Estado sobre todos os setores considerados estratégicos, tais como o de infraestrutura, que foi totalmente estatizado. Ainda sob o mesmo preceito, tornou-se necessária a integração nacional, pois o Brasil deveria ser interligado de norte a sul e de leste a oeste, como forma de conter qualquer ameaça ao sistema. Assim, tentou-se planejar o país como um todo, propondo medidas para desenvolver suas distintas regiões.

Na legitimação do poder, o crescimento econômico deveria ser capaz de criar emprego e de atender aos interesses das classes que o apoiavam: a classe capitalista (nacional ou estrangeira) e a classe média assalariada. Nessa direção, o crescimento do país deu-se de forma bastante desigual, concentrado a renda nas mãos de uma pequena minoria da população – o que foi denominado de “teoria do bolo”. Segundo o então ministro Delfim Neto, a economia era como um bolo: era necessário primeiro crescer e depois dividir. Então, foi nessas bases que as políticas de desenvolvimento foram concebidas ao longo dos governos militares.

Os primeiros anos dos governos militares foram marcados por um elevado processo inflacionário, com o governo imerso em uma dicotomia: controlar a inflação e (ou) promover o crescimento econômico. As políticas públicas do governo Castelo

⁶⁴ As políticas de desenvolvimento, durante a ditadura militar, respaldaram-se amplamente no crescimento econômico, relegando a um plano inferior as questões sociais. Assim, deve-se compreender que os planos de desenvolvimento lançados durante a ditadura militar (por exigência constitucional, cada novo Presidente da República deveria lançar um novo Plano de Desenvolvimento Nacional) estavam muito mais voltados para o crescimento econômico do que propriamente para o desenvolvimento (quanto à distribuição de renda, por exemplo, houve uma piora na distribuição de renda entre os anos 60 e 70, o que levou o então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara a apontar o Brasil como um dos países em desenvolvimento que pouco se empenhava em tornar os frutos do crescimento mais amplamente disponíveis à população em geral. BAER (1996, p.105).

Branco (1964-1967) se caracterizam por essa dualidade. No programa de governo do referido Presidente (Programa de Ação Econômica do Governo⁶⁵ (PAEG), verifica-se que seus objetivos para o biênio 64/65 eram “*acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país*” e “*conter progressivamente, o processo inflacionário durante 64/65, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 66*”.

O crescimento econômico do país, durante o PAEG, foi modesto. O PIB observado entre o período de 1964 a 1967 foi de 3,4%, 2,4%, 6,7% e 4,2% (ABREU *et al* 1990, p.231). Todavia as reformas e os ajustes⁶⁶ promovidos ao longo do governo Castelo Branco (reforma tributária, bancária e de comércio exterior) foram fundamentais na promoção do crescimento econômico durante os governos posteriores, uma vez que dotaram o Governo Federal de recursos e de poder de para manejar impostos, câmbio, dentre outros mecanismos, em função de seus projetos “desenvolvimentistas”.

Nos anos seguintes a 1967, o país inicia um crescimento sem precedentes, fruto de uma política de desenvolvimento apoiada, de forma desigual, em um “tripé”: Estado, empresas privadas e empresas multinacionais. O Estado foi utilizado como o acelerador do processo de desenvolvimento econômico – entre 1964 a 1973, registra-se a criação de 231 novas empresas estatais (Gremaud, 2002, p.399). Sua intervenção se fez presente em diferentes setores produtivos. Sobre isso, Baer (1996, p.94) salienta que:

⁶⁵ Equipe econômica: Ministro da Fazenda: Octavio Gouvêa de Bulhões (01/04/64 a 15/03/67); Ministro do Planejamento: Roberto de Oliveira Campos (14/05/64 a 15/03/67). O Ministério do Planejamento fora criado em 1963, sendo o Roberto Campos o seu segundo ministro. Anteriormente, estava à frente do Ministério Celso Furtado (21/01/63 a 23/07/63).

⁶⁶ Todavia o diagnóstico elaborado pela equipe econômica reconhecia a existência de inflação de demanda. As políticas macroeconômicas para controlar tal inflação provocavam efeitos adversos sobre o nível de investimento e emprego. No entanto, o Governo entendia que o controle inflacionário não deveria dificultar o ritmo da atividade produtiva. Nesse caso, optou-se por um controle gradualista da inflação, no qual se permitia uma taxa inflacionária da ordem de 10% ao mês. Segundo o diagnóstico inflacionário, as três causas da inflação brasileira eram: “*os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento de produtividade. Estas três causas conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamentos, gerando, destarte, o vínculo monetário de propagação da inflação*” (Ministério do Planejamento e Comercio Exterior, 1964, p.28. *Apud*, Resende, 1990, p.214). As medidas adotadas para conter o processo inflacionário concentraram-se na redução dos meios de pagamentos (que haviam se expandido 75% em 1965 e em 1966 apenas 17%) (Furtado,1999, p.191) e numa política de achatamento salarial, segundo Abreu *et al* (1990,p. 217), com o enfraquecimento dos sindicatos e a repressão às greves. As negociações entre trabalhadores e empregados foram substituídas pela fórmula de reajuste fornecida pelo governo, o que representou perdas significativas para os trabalhadores.

Das cem maiores empresas (em valor de ativos), 74% dos ativos combinados pertenciam a empresas estatais, enquanto, nas 5.113 maiores empresas, 37% dos ativos pertenciam às estatais... Dos 50 maiores bancos (em termos de depósitos), os estatais eram responsáveis por cerca de 56% do total de depósitos em 1974 e por cerca de 65% dos empréstimos feitos ao setor privado. (BAER, 1995, p.94).

Além da intervenção direta no setor produtivo, o Estado também fomentava o desenvolvimento através de concessão de crédito subsidiado a empresas privadas, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do incentivo ao consumo de bens duráveis, principalmente de imóveis, através do Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Desse modo, o Estado chama para si a função de promotor do desenvolvimento, e o resultado de tal empreitada se faz sentir a partir de 1968. Observa-se que o crescimento do PIB em 1967 foi de 4,2%, e, a partir de 1968 até 1974, o incremento do PIB ocorre com taxas de aproximadamente 10%⁶⁷ (GREMAUD *ET AL*, 2002, p.399).

O segundo componente do “tripé” do desenvolvimento eram as empresas multinacionais, que, juntamente com o Estado e a iniciativa privada, fomentaram o processo de expansão da economia brasileira nesse período. A importância das empresas estrangeiras no Brasil era tanta, que o Ministro do Planejamento do governo Costa e Silva, Hélio Beltrão afirmou: “*Forte, no Brasil, além do próprio Estado, só existe o capital estrangeiro, salvo honrosas exceções*” (BELTRÃO, 1969. *apud* GALEANO 2008, p. 279). No setor industrial (em que a participação das multinacionais era mais representativa), os indicadores apontam um crescimento acima de 50%, no período de 1964 a 1975 (96,5%, no setor de material de transporte, 76,2% no de material elétrico e 74,7% no mecânico) (BAER, 1995, p.94). Os dados apresentados pela comissão parlamentar (*apud* GALEANO, 2008, p.282), formada para analisar a presença do capital estrangeiro no Brasil, registrou que, em 1968, “... o capital estrangeiro controlava 40% do mercado de capitais no Brasil; 62% de seu comércio exterior; 82% do comércio marítimo; 67% dos transportes aéreos; 100% da produção de veículo a motor; 100% dos pneumáticos; mais de 80% da indústria farmacêutica...”

⁶⁷ Vide Tabela n. 1 no Anexo.

A composição do “tripé” no desenvolvimento da economia brasileira provocava debates entre atores que discordavam da elevada participação das empresas multinacionais na economia brasileira. Tais atores eram denominados de nacionalistas, segundo Severo Gomes⁶⁸, e os atores que criticavam as empresas estatais eram denominados de liberais, como Gudin⁶⁹, Roberto Campos⁷⁰, Octávio Bulhões⁷¹ e Henrique Simonsen⁷². Adotando uma via alternativa aos dois lados apresentados, Reis Velloso⁷³ assume a defesa do terceiro elemento daquele tripé, a empresa nacional:

[...] não se pode basear a construção econômica da Nação em uma atitude de hostilidade à empresa governamental ou à empresa estrangeira. A saída está em construir empresas privadas nacionais dinâmicas, sólidas, competitivas, capazes de desenvolver-se, e até mesmo, em certos setores, de realizar grandes projetos ou deles participar ativamente. (VELLOSO, 1977, p.5)

No campo político, no ano de 1973, ocorreu mudança de presidente, de Emílio Garrastazu Médici para Ernesto Geisel. O governo Geisel “... *não estava disposto a governar durante anos de estagnação econômica. Após cinco anos de intenso crescimento do governo Médici, ele esperava pagar as altas contas do petróleo com crescimento econômico*” (BAER, 1995, p. 105). O crescimento econômico proposto pelo governo Geisel foi desenhado pelo segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND- 1975/79).

As metas do II PND eram manter o crescimento econômico em torno de 10%a.a.. A lógica desse plano era agir, principalmente, como uma fonte contracíclica frente ao impacto causado pela crise do petróleo, e os principais agentes para a consecução dessa meta seriam as empresas do Setor Produtivo Estatal (SPE). Desse modo, fez-se a opção pelo crescimento via endividamento, no qual, diante da retração do setor privado nacional no financiamento externo, o Estado passa a fazer aportes cada vez maiores para financiar o Plano. Tal medida é comumente

⁶⁸ Ex-Ministro da Indústria e Comércio no governo do Presidente Geisel.

⁶⁹ Foi Ministro da Fazenda no período de 25/08/54 a 13/04/55 (Durante o Governo do Presidente João Café Filho).

⁷⁰ Roberto de Oliveira Campos foi Ministro do Planejamento no período do Governo Castelo Branco (14/05/64 a 15/03/67).

⁷¹ Octavio Gouvêa de Bulhões foi Ministro da Fazenda (01/04/64 a 15/03/67).

⁷² Mário Henrique Simonsen foi Ministro da Fazenda durante o período de 15/03/74 a 15/03/79 e Ministro do Planejamento do Governo Figueiredo (15/03/79 a 15/08/79).

⁷³ Ministro do Planejamento no período de 30/10/69 a 15/03/79 (Governo Médici e também no Governo Geisel).

denominada de “estatização da dívida”, na qual, as empresas públicas⁷⁴ passam a ser tomadoras de empréstimos externos, enquanto o setor privado nacional era financiado com crédito interno subsidiado pelas agências oficiais, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Social, BNDES⁷⁵ (GREMAUD *et al*, 2002, p.415/416).

Ressalta-se que a principal fonte de financiamento para a expansão da economia brasileira eram os empréstimos externos, assim, o Brasil valeu-se da disponibilidade de capital dos bancos privados internacionais, contraindo vultosos empréstimos. Em cinco anos, a dívida externa elevou-se de 17,1 bilhões, em 1974, para 49,9 bilhões de dólares, em 1979. A situação tornou-se ainda mais agravada diante do segundo choque do petróleo (1979), o qual foi acompanhado da elevação das taxas de juros internacionais (GREMAUD *et al*, 2002, p.418). Ainda em 1979, tem-se a mudança de governo, do General Geisel para o General Figueiredo.

Com a segunda crise do petróleo, o cenário internacional passa por uma rígida política monetária, como forma de conter o processo inflacionário deflagrado com a elevação do energético. Os Estados Unidos, por exemplo, elevou suas taxas de juros (a *prime-rate* 11,75% em 1978, 15,25 em 1979 e 21,5% em 1980). Ainda com a majoração da taxa de juros internacionais, o Brasil não opta pelo ajustamento e, novamente, programa um novo plano desenvolvimentista⁷⁶, o III PND, que apresenta objetivos mais modestos que aqueles do I e do II PND. Além disso, o III PND visava ao controle inflacionário. O Ministro Delfin Neto, à frente do Ministério do Planejamento, propôs, dentre outras coisas, a maxidesvalorização do cruzeiro em 30%, a expansão de crédito para agricultura (com o objetivo de elevar a produção agrícola e, assim, baixar os preços dos produtos) e a correção das tarifas das empresas estatais (para isso, criou-se a Secretaria Espacial das Empresas Estatais, SEEST). Tais medidas provocaram elevada inflação e dificuldades no balanço de

⁷⁴ As empresas públicas eram utilizadas para a captação dos recursos externos, mesmo que eles não fossem utilizados na ampliação ou melhora do seu parque produtivo. Em geral, os recursos captados eram utilizados para cobrir hiato de divisas existentes na execução do II PND (GREMAUD *et al*, 2002, p.416). Além disso, suas tarifas não eram realistas, e o Governo as utilizava como forma de controle inflacionário. Tais fatos provocam a intensa crise das empresas públicas na década de 80, as quais se tornaram endividadas e com parque produtivo obsoleto (BRITO, 2000, p.80).

⁷⁵ O BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), em (1982), recebeu a transferência dos recursos do PIS-Pasep (que era administrado pela Caixa Econômica Federal), passando a ser denominado de BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

⁷⁶ Inicialmente, foi tentada uma política de ajuste, o que, todavia, promoveu elevada recessão, provocando a saída de Simonsen do Ministério do planejamento, a entrada de Delfim Netto e o lançamento do III PND.

pagamentos. Ao longo de toda a década de 80, o Brasil conviveu com elevadas taxas inflacionárias e restrições ao crédito internacional, frutos da crise no balanço de pagamentos. A partir de 1982, o governo brasileiro teve de recorrer à “ajuda” do Fundo Monetário Internacional (FMI).

A década de 80 principia marcada por elevadas taxas inflacionárias, incapacidade de pagamento da dívida externa⁷⁷ e intervenção do Fundo Monetário Internacional, um conjunto de fatores que promoveu intensa recessão na economia. Nesse cenário, o governo – que já implementara um Plano de Desenvolvimento (III PND) com efeitos modestos sobre o PIB, e, agora, estava muito mais incapaz de manter o ritmo de crescimento dos períodos precedentes – vai gradativamente abandonando as políticas de desenvolvimento e concentrando-se nos ajustes econômicos. À medida que a economia apresentava sinais de crise, observa-se, na política, o enfraquecimento do grupo que até então conduzia as decisões políticas e econômicas. A “ditadura” militar vai perdendo força, e se inicia o processo de “reabertura” política (durante o Governo Figueiredo), acompanhado da descentralização do poder entre as unidades subnacionais.⁷⁸

3.2.3 Descentralização das políticas de desenvolvimento: o impacto da Constituição de 1988

Iniciaremos este item com uma afirmativa de Oliveira (2006, p.21), na qual ele ressalta que “... o sistema tributário deve ser visto e analisado como instrumento de política econômica de que dispõe o governo para implementar seu programa de ações e viabilizar objetivos assumidos com as forças políticas que lhe dão sustentação”. Nessa direção, analisaremos a reforma tributária implementada em 1988.

⁷⁷ Cabe destacar uma observação feita por Leher (1998, p. 132), na qual ele salienta que: “A partir de 82, os países latino-americanos não fizeram valer a sua condição de grandes devedores que poderia repercutir na situação de grandes bancos americanos. Há uma entrevista feita com um dos grandes diretores do Chase Manhattan em que ele comenta que, se na crise de 82, Brasil, Argentina e México tivessem negociado em conjunto e tivessem renunciado ao pagamento, dos dez maiores bancos americanos, quatro quebrariam [...] Os banqueiros tem um ditado que diz: Quando você deve pouco você tem um grande problema, mas quando você deve muito o prestador tem um grande problema.”

⁷⁸ A descentralização política e econômica evidencia a fragilização do Governo Federal na condução da economia.

Até 1988, o Governo Federal exercia relativo controle sobre a arrecadação tributária dos estados e municípios, o que impunha limites ao exercício das unidades subnacionais. Após a Reforma Tributária implementada pela Constituição de 1988, elevou-se a autonomia fiscal dos estados e municípios e retirou-se o poder da União em conceder isenções e abatimentos do imposto estadual, à revelia dos estados (Prado, 1999, p.3). Para Varsano (1996, p.13), as alterações promovidas pela Constituição de 1988 tinham o sentido de “negar” tudo o que estava relacionado ao período ditatorial, tal como segue:

A reação natural a 20 anos de concentração do poder político alçou o fortalecimento da Federação à condição de seu principal objetivo. Tal objetivo exigia, no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades.

As alterações no sistema tributário tiveram o objetivo de buscar a descentralização do sistema como um todo, proporcionando maior autonomia aos governos locais, os quais passaram a ter a liberdade para fixar as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS (Imposto sobre Mercadorias e Serviços). O ICM teve a sua base de incidência ampliada com a incorporação dos impostos únicos preexistentes e dos tributos sobre serviços, passando o imposto a se denominar ICMS. Ao Senado Federal foi conservada apenas, a atribuição de determinar o teto e o piso das alíquotas interestaduais.⁷⁹ Eliminou-se a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais e vedou-se a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades. Os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram, outra vez, progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5 e 22,5%, respectivamente (VARSANO, 1996, p. 12). Cabe destacar que, juntamente com o aumento da base de arrecadação, verifica-se a elevação dos encargos atribuídos às unidades subnacionais, tais como: municipalização do ensino de primeiro grau,

⁷⁹ A divisão ficou da seguinte forma: 17% para transações internas, no nível de estado, para bens de consumo final; 12% para transações interestaduais, excetuando-se as realizadas do Sul e Sudeste (excluindo o Espírito Santo) para o Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, as quais são tributadas com alíquota de 7%; 13% nas transações de exportações; alíquota zero para as importações de insumos agrícolas, tais como fertilizantes, inseticidas e sementes. É importante ressaltar que, com a reforma constitucional de 1988, estados e municípios tiveram substancial aumento na participação da arrecadação tributária da União, por meio do aumento dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios.

descentralização da política de saúde e organização das guardas municipais.⁸⁰ O Quadro a seguir apresenta as alterações relativas às competências tributárias promovidas pela Constituição de 1988 em relação à Constituição de 1967.

⁸⁰ Conforme a CEPAL (2000, p.4): “O projeto de descentralização presente na Constituição de 1988 – pelo grau de centralização e concentração de competências da União, pelas ambiguidades na definição dos serviços públicos a serem municipalizados, pelo peso grande de outras esferas de governo na administração local – configura autonomia limitada na perspectiva de auto-organização e de centro de poder soberano. A definição de exclusividade da União na elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território reitera concepções que não incorporam o município no pacto federativo e na construção de pactos territoriais”

Competências tributárias	Transferências intergovernamentais e partilha de receitas	Competências tributárias	Transferências intergovernamentais e partilha de receitas
UNIÃO (1967)		UNIÃO (1988)	
Produção Industrial; IPI, combustíveis e lubrificantes; energia elétrica, transporte e telecomunicações; minerais; operações financeiras; importação; exportação; propriedade rural – ITR	Fundo de Participação dos Estados (10% do IR + IPI); Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + IPI); 40% do IUCL, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a estados, Distrito Federal e municípios; Receita do ITR atribuída aos municípios.	Importação; exportação; renda e proventos; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas.	Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + IPI); Fundo de Participação dos municípios (22,5% do IR + IPI); Fundo de Ressarcimento das exportações (10% do IPI); Receita do ITR atribuída aos municípios; Fundo de Desenvolvimento regional – NO, NE e CO (3%) da Receita do IR + IPI).
Estados e Distrito Federal (1967)		Estados e Distrito Federal (1988)	
Circulação de mercadorias – ICM; transmissão de propriedade imobiliária.	20% do ICM atribuído aos municípios.	Transmissão causa <i>mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. Propriedade de veículos automotores.	25% do ICMS atribuído aos municípios; 50% do IPVA atribuído aos municípios.
Municípios (1967)		Municípios (1988)	
Prestação de Serviços; propriedade imobiliária urbana.		Propriedade predial e territorial urbana; transmissão <i>intervivos</i> ; serviços de qualquer natureza; vendas de combustível a varejo, exceto diesel.	

Quadro 5 - Competência tributária das três esferas de governo (Reforma Tributária de 1967 e de 1988).

Fonte: Constituição Federal de 1967; Constituição Federal 1988.

O processo de descentralização tributária no Brasil ocorreu paralelamente ao processo de redemocratização, sendo esse último implementado primeiramente

nos governos subnacionais (no início dos anos 80, com a eleição direta para prefeitos e governadores) e posteriormente no âmbito da União, com a eleição direta para presidente da República, em 1989. Para Affonso (2000, p. 134), *“Este timing favoreceu a identificação da luta pela descentralização e da luta pela redemocratização, a União ficou sem quem a defendesse na Constituição de 1988, e a descentralização se deu sem um projeto de articulação, e sem uma coordenação estratégica”*. Esse processo desencadeou uma perda significativa de recursos por parte da União em detrimento dos estados e municípios, conferindo ao último maior autonomia financeira.

3.2.3.1 A “guerra fiscal”

A partir da Constituição de 1988, as políticas de desenvolvimento, no Brasil, começam a traçar um caminho diferente daquele percorrido nos períodos que a antecederam. Dentre os fatores que promoveram alterações no trajeto, podem-se citar: 1) a crise das políticas desenvolvimentistas; 2) a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento; 3) as transformações verificadas no cenário internacional; e 3) as alterações promovidas pela Constituição de 1988, que propiciaram maior autonomia fiscal dos estados e municípios. Esses fatores rebateram sobre as políticas de desenvolvimento, que foram repensadas e substituídas pelas políticas de atração de empresas privadas para determinadas regiões, através dos incentivos fiscais.⁸¹

Ante a descentralização tributária⁸² e na tentativa de fomentar o desenvolvimento, os estados federados iniciam uma postura agressiva na atração de novos investimentos, com a única “arma” que lhe cabia no momento: a concessão de incentivos fiscais como instrumento de uma política de

⁸¹ Observa-se que ocorreu uma transferência do fomento ao desenvolvimento, da esfera nacional para a esfera local ou regional. No entanto, o modo como tal política foi aplicada intensificou ainda mais as desigualdades regionais, além de provocar grande endividamento das unidades subnacionais.

⁸² “A ampliação da base de arrecadação do ICM, que passa a ser denominado ICMS, com a incorporação dos impostos únicos sobre combustíveis e minerais e, também, com incidência sobre serviços como energia elétrica, transportes e telecomunicações; os estados passaram a ter liberdade para fixar as alíquotas do imposto e autonomia tanto na definição de tais alíquotas, quanto para decidirem sobre a legislação do ICMS, como marca da descentralização fiscal da Constituição de 1988” (CARDOZO, 2004, p.14)

desenvolvimento descentralizada – política que ficou conhecida como “guerra fiscal”⁸³. Piancastelli *et al* (1996, p.26) ressaltam que:

Conceitualmente, é difícil a definição rigorosa do que venha a se chamar de “guerra fiscal”. De maneira geral, o termo caracteriza os procedimentos de concessões fiscais e creditícias implementados pelos estados. Como tem sido um procedimento generalizado e que beneficia praticamente todo e qualquer investimento, seja em capital fixo (maquinaria e equipamentos), edificações e obras civis, capital de giro, desenvolvimento tecnológico e pesquisa, não há critério de seletividade do investimento e, muito menos fica explícito que áreas ou segmentos econômicos os governos estaduais desejam realmente incentivar.

A generalização da competição e a multiplicação das ofertas acabam beneficiando os Estados mais ricos e desenvolvidos, ou seja, aqueles que possuem maior capacidade de sustentar um investimento público com qualidade – como obras de infraestrutura, educação e capacitação profissional, melhoria da qualidade de vida. Concomitantemente, com o aumento das renúncias de arrecadação, os Estados de menor poder financeiro perdem capacidade de prover serviços e infraestrutura dos quais as indústrias necessitam para produzir e escoar a produção. As batalhas da guerra fiscal passam a ser vencidas somente pelos Estados mais desenvolvidos, que têm poder financeiro, e são, dessa forma, capazes de suportar o ônus das renúncias fiscais sem prejuízo da prestação de qualidade dos serviços públicos.

A “guerra fiscal” acirra a disputa entre as unidades subnacionais, transformando os estados em rivais, e o território nacional em um “leilão”, atraindo determinada indústria aquele estado que oferecer maiores incentivos. Salienta-se que, diante da intensificação da disputa, os estados tiveram de promover outras concessões, além das fiscais. Segundo Piancastelli *et al* (1996), os benefícios envolviam: doação de áreas industriais, execução de obras de terraplanagem, fornecimento de infra-estrutura básica à porta do estabelecimento industrial, tal como energia elétrica, água, saneamento básico, construção de obras viárias de acesso (pontes, viadutos), ramais ferroviários, até a construção de creches e

⁸³ Para Varsano (1997, p.2), “A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha – quando, de fato, existe algum ganho – impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado. Também a Federação – cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétreia que impede sua abolição – perde”.

escolas. E, quando as indústrias eram voltadas para a exportação, os estados se comprometiam com a adaptação de equipamentos portuários, tal como apresentado no Quadro a seguir.

Benefícios fiscais e incentivos financeiros	Estados
Isenção para micro e pequenas empresas	MG; RJ; SP; CE; PB; PE; AC; RR
Restituição total ou parcial do ICMS	AM; RR
Isenção total do ICMS	PI; AL
Prazos diferenciados ou suspensão para pagamentos (diferencial de alíquotas)	ES; PR; SE; AC;
Redução do ICMS para exportação	PA; RR
Isenção setorial	BA; PE
Concessão de crédito presumido	PB;RR
Alíquota diferenciada para aquisição de ativo fixo	RJ; MS ; AL; PB; SE;
Deferimento para insumos e produtos típicos agrícolas	BA; PA
Isenção para instalação de indústrias novas	RJ; MS ; PI;
Redução da alíquota básica de 17% para 7%, diferença transformada em crédito presumido	MS
Incentivos por área: modalidade de investimentos	Estados
Investimento em capital fixo	ES; MG; SP; GO; MS ; SC; AL; BA; CE; MA; PE; SE; RO; RR; TO
Investimento em capital de giro	MG; AL; BA; RN; AM
Investimento capital de giro + capital fixo	MG; RJ; SP; DF; MT; PR; BA; PB; PE; AM; AP; PA
Investimento global (obras civis + capital fixo + capital de giro)	RS; AC; PI
Investimento capital fixo + capital de giro + participação acionária do estado	AL
Investimento em capital Fixo + capital de giro + projetos de pesquisa	MG
Financiamento para taxa de franquia	SP
Financiamento desenvolvimento científico e tecnológico, recursos humanos, modernização da gestão empresarial	SP

Quadro 6 - Instrumentos da “Guerra Fiscal”

Fonte: COTEPE/ Ministério da Fazenda; elaboração da Coordenação Geral de Finanças Públicas/IPEA. *Apud*, PIANCASTELLI ET AL. (1996, p.27/28).

Observa-se que, no primeiro momento, a renúncia de receitas parece originar benefícios, pois, considerando uma região desprovida de atividade econômica substancial e cuja arrecadação seja ínfima, a concessão de incentivos a uma determinada empresa que venha a se instalar na referida região pode proporcionar ganhos através da atração de empresas satélites, as quais pagarão

ICMS. No entanto, quando todos os estados passam a fazer uso da isenção, ela fica neutralizada. Nessa direção, Melo (1996, p. 17) destaca que:

A magnitude dessa “renúncia fiscal” e o que ela representa como mecanismo diminuidor da carga tributária agregada, a importância do ICMS (que representa quase um terço da receita tributária do país), além da impossibilidade de formulação de uma política de desenvolvimento regional por parte do Governo federal apontam para a irracionalidade coletiva desse tipo de situação.

Desse modo, constata-se certa irracionalidade no modelo de desenvolvimento via “guerra fiscal”, pois, além dos incentivos fiscais concedidos, há também outros tipos de concessão, tal como foi apresentado na Tabela anterior. A irracionalidade decorre do fato de se oferecerem concessões e incentivos sem uma confirmação prévia do aumento líquido da receita advinda da atividade econômica. Nóbrega (s/d, p.16) ressalta que *“as indiscriminadas concessões de incentivos estão, muitas vezes, mascarando interesses pessoais de governantes em alianças espúrias com empresários onde o interesse público passa ao largo das verdadeiras intenções.”*

Conforme salientado por Abrucio (2001, p.101), a descentralização tributária não melhorou a aplicação dos recursos públicos, assim como não elevou a eficiência da gestão pública local. Os fatores que, segundo o referido autor, respondem por tal desempenho respaldam-se na incipiente capacidade gerencial das unidades subnacionais somada à insustentabilidade fiscal (em muitos casos, a arrecadação fiscal dos estados é insuficiente para cobrir gastos com folha de pessoal, mas, mesmo assim, eles participam da “guerra fiscal”), o que as torna cada vez mais dependentes dos recursos repassados pela União.

Na tentativa de dirimir a disputa via guerra fiscal entre os estados federados, foi tentada, sem êxito, a aprovação da Lei nº 87/96, a qual instituía mecanismos de limitação à guerra fiscal. A referida Lei foi duramente criticada pelos governadores, que se mostraram contrários pelo fato de que tal regimento os privaria da utilização do ICMS como instrumento de política de desenvolvimento, o que provocou o veto do Presidente da República às alterações pertinentes ao uso de incentivos fiscais.

No entanto, ao final da década de 90, o FMI, dentre outras instituições de crédito, condicionou seus acordos de empréstimos, principalmente aos países mais endividados da América Latina, à adoção de um aparato legal que impusesse fortes

restrições fiscais à atuação das unidades subnacionais, aparato legal que ficou conhecido, no Brasil, como Lei de Responsabilidade Fiscal.⁸⁴

3.2.3.2 A crise do modelo de “desenvolvimento” via guerra fiscal: a Lei de Responsabilidade Fiscal

No Brasil, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi decorrente do socorro concedido pelo FMI (US\$ 40 bilhões) ao governo brasileiro em 1998. Desde então, foi estabelecido o ajuste fiscal como cláusula condicional para o cumprimento, dentre outras exigências. Uma fala do Presidente do Banco Mundial reflete bem o posicionamento das instituições multilaterais de crédito com relação ao ajuste fiscal:

O Banco Mundial concorda com o Presidente Cardoso que o déficit fiscal é a mais urgente questão de política de reformas enfrentada pelo Brasil. Os recentes cortes de gastos, da ordem de R\$ 6,1 bilhões (US\$ 5,1 bilhões) até o final de 1998 (equivalentes a um ajuste fiscal anualizado de 2% do PIB), e o comprometimento com um superávit primário federal de pelo menos R\$ 8,7 bilhões (US\$ 7,4 bilhões, aproximadamente 1% do PIB) para 1999 são passos iniciais muito importantes para a obtenção desse objetivo. As reformas planejadas pelo governo nas áreas de previdência social, administração pública, política tributária e mercado de trabalho, que o Banco espera, continuarão a receber o apoio do Congresso Nacional, são medidas complementares de importância decisiva para a redução do déficit fiscal, definido de forma abrangente no Brasil compreendendo todos os níveis de governo, além do sistema previdenciário, o Banco Central e empresas públicas não-financeiras. Na condição de parceiro de longo prazo do Brasil, o Banco Mundial está pronto a apoiar o ambicioso programa de ajuste e reforma fiscal do governo, na eventualidade que o mesmo torne-se necessário (James D. Wolfensohn, 1998. In: WORLD BANK(1998)).

Em 2000, foi aprovada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal (LRF), a qual regulamenta alguns artigos da Constituição de 1988, especialmente o artigo 163, que dispõe sobre finanças públicas, o artigo 165, sobre o sistema orçamentário do setor público, e o artigo 169, relativo às despesas públicas com pessoal. Além disso, a referida Lei buscou tratar de diversos aspectos, tais como: a ação planejada e transparente; a previsão e correção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das

⁸⁴ A primeira experiência com a Lei de Responsabilidade Fiscal ocorreu na Nova Zelândia, em 1994.

contas públicas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita; geração de despesas com pessoal; da seguridade social, dentre outras. Além disso, demonstra a preocupação com o estabelecimento de regras quanto às dívidas consolidada e mobiliária, as operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, bem como a concessão de garantia (FIGUEIREDO et al., 2005, p.5).

Complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovou-se a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, a qual apresenta a preocupação com o final dos mandatos, estabelecendo uma série de regras restritivas para o período, tais como penas – que variam de multa até reclusão de até 4 anos – para os gestores que desobedecerem algumas das regras estabelecidas.

Com referência aos incentivos fiscais até então implementados pelos estados brasileiros, eles passaram a ser regulados pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da renúncia de receita, determinando as medidas que devem ser tomadas quando o poder tributante decidir pela renúncia. O referido artigo impõe condições à concessão ou à ampliação de benefícios e incentivos tributários que importem em perdas orçamentárias para a Fazenda Pública Estadual, tal como segue:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A Lei de Responsabilidade Fiscal limita as unidades subnacionais a continuarem implementando a política de desenvolvimento via “guerra fiscal”. Ao analisar a questão do desenvolvimento, percebe-se que o governo nacional, cada vez mais “afastado” da esfera produtiva, não possui um projeto de desenvolvimento nacional, ficando, portanto, a questão em aberto desde então.

Assim, a questão do desenvolvimento local ascende à agenda governamental em decorrência de múltiplos “problemas” que o condicionaram,

dentre os quais se podem citar: as transformações político-ideológicas do sistema capitalista, a crise do Estado desenvolvimentista e a descentralização tributária.

Assim é a interpretação dada pelos agentes do governo a um dado problema, o que promove sua ascensão à agenda *setting*. No entanto, o problema pode ascender à agenda governamental e não se transformar em política pública. Para que ele alcance o status da agenda de decisão, é necessária a existência de soluções coerentes com os interesses políticos e econômicos vigentes, pois não se pode deixar de considerar que o processo decisório é um jogo de forças no qual se encontram políticos, lobistas, grupos organizados, Organizações Internacionais Governamentais, dentre outros, cada um defendendo interesses distintos e nem sempre conciliáveis.

É nessa direção que se buscam soluções que se apresentam, geralmente, não como a melhor resposta para um dado problema, e sim como uma escolha que atende aos interesses dos atores no conflituoso processo de agenda *setting*. Desse modo, considerando o contexto internacional e nacional e os mecanismos que detonaram a ascensão do problema à agenda governamental, vamos, no próximo capítulo, analisar o fluxo das alternativas.

4 FLUXO DAS ALTERNATIVAS

O desenvolvimento local fomentado a partir de aglomerações produtivas tem sido analisado por diversos autores desde o século XIX. No entanto, no século XXI, essa temática ganha nova abordagem e novos adeptos, ascendendo fortemente nas agendas governamentais como política de desenvolvimento local em vários países do mundo.

No Brasil, após o esgotamento do modelo de desenvolvimento por via da “guerra fiscal”, a questão do desenvolvimento local fomentado a partir de arranjos produtivos vem recebendo elevada atenção do Governo Federal e dos estados federados. Em 2002, a referida questão ascendeu à agenda de decisão e transformou-se em política pública – política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais. Desde então, tal política passou a ser vista como uma possível solução para contornar os problemas relativos ao desenvolvimento de áreas periféricas.

Para compreender a origem das ideias, faz-se necessário examinar as principais teorias que desenharam as políticas públicas de desenvolvimento e sua mudança de direcionamento ao longo do tempo, bem como identificar os principais atores e os interesses em pauta. São esses os objetivos do presente capítulo.

4.1 TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO: O LOCAL COMO RECEPTÁCULO PRODUTIVO

As primeiras ideias sobre desenvolvimento apresentaram-se através das teorias da localização, que centravam suas preocupações na localização, centralidade e dispersão das atividades econômicas. Elas têm sua origem teórica na Escola neoclássica, na qual se destacam como principais autores: Von Thünen (1826), Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1933), August Lösch (1944) e Walter Isard (1956).

A teoria do Von Thünen (1826) foi desenvolvida para analisar as especializações sub-regionais da agricultura alemã. O autor observa que, num conjunto de atividades agrícolas disseminadas em torno de um mercado central que as abastece, quanto maior a proximidade dos produtores desses centros, menor será os custos de transporte. Ressalta que a fertilidade da terra impele os produtores a se dispersarem no espaço geográfico, e, assim, quanto mais próxima for a localização da terra dos centros de abastecimentos, maior será seu preço. Para o referido autor, o preço pago pela terra em decorrência de sua proximidade de centros de abastecimento assume características de uma “renda econômica”. Desse modo, a localização dependerá da *“combinação da produtividade física da terra, da distância aos mercados e dos custos de transportes, os quais determinavam os anéis de especialização agrícola em torno das cidades (Leme, 1982, Apud. Diniz 2000, p.5)*. Assim, conforme destacado por Miglino (2003, p. 23), *“a análise das áreas de abastecimento se pauta por um jogo de oposição de contrários: enquanto a renda da terra impulsiona a dispersão geográfica das atividades econômicas (como uma força desaglomerativa), o custo de transporte pressiona no sentido da concentração das atividades junto ao mercado”*.

Em 1909, Alfred Weber publicou seu livro intitulado *Über den Standort der Industrien*, no qual procurou explicar as razões da localização industrial: as indústrias tendem a instalar-se geograficamente como forma de minimizar os custos de transportes, das matérias-primas e dos produtos acabados. Primeiramente, a escolha da localização parte da identificação do ponto no qual o custo de transporte é mínimo; posteriormente, consideram-se as circunstâncias nas quais podem ocorrer vantagens oriundas de baixos custos de mão-de-obra ou aglomeração. Segundo o referido autor, os custos totais de produção (exceto os custos de transportes) são

iguais em qualquer parte, logo, a maximização de lucro dependerá dos custos de transportes. Assim, tomando como referência a teoria do equilíbrio parcial de caráter estático, a qual pressupunha um mercado de concorrência perfeita, a localização da indústria ocorreria no ponto de equilíbrio de forças capaz de tornar mínimo o custo de transportes.

Na década de 30, foram desenvolvidos os trabalhos de Walter Christaller (1933) e August Lösch (1944). Christaller, em 1933, publicou o *Die zentrale orte in Süddeutschland*, no qual o autor se propôs a investigar a questão da centralidade das áreas urbanas, explicando os determinantes da concentração urbana e a formação de uma hierarquia de cidades interdependentes, formadas, pelos fluxos produtivos e serviços especializados. Christaller tratou da questão do varejo entre estabelecimentos, baseando sua teoria em dois conceitos “o *alcance de um bem (a distância máxima que o consumidor está disposto a viajar para consumir aquele único bem)* e o *limiar (threshold) de um bem (o volume mínimo de negócios necessários para que o estabelecimento venda aquele único bem, de forma que ele seja economicamente viável)*” (MIGLINO, 2003, p.37). Utilizando os conceitos de alcance e limiar, o referido autor hierarquizou os lugares centrais em sete níveis distintos, nos quais quanto maior o limiar e o alcance de um bem ou serviço, menor será o número de cidades aptas a oferecê-lo.

Inspirado no trabalho de Walter Christaller (1933), Auguste Lösch, em 1940, publicou o *Die räumliche ordnung der wirtschaft*, no qual elaborou uma teoria que partia da suposição de uma planície com recursos naturais uniformemente distribuídos, supondo a existência de fazendas autossuficientes. Partindo da hipótese de que uma delas venha a produzir um excedente, Lösch passa a investigar sob que condições tal excedente poderá ser vendido e qual será o seu mercado. Partindo dessa análise, o referido autor constata que a distribuição territorial das atividades propiciará a formação de diversas redes de mercados hexagonais, as quais devem ser superpostas, de modo que todas tenham ao menos um centro em comum.

Em 1956, Walter Isard publicou o *Location and space economy*, no qual adotou os custos de transporte, em função da distância, como a principal explicação

para a escolha da localização e para a configuração espacial das atividades econômicas.⁸⁵

Esses autores restringiram suas análises sobre desenvolvimento regional à teoria da localização das atividades econômicas. Tais abordagens ficaram conhecidas como “teoria neoclássica da localização”, “ortodoxias teóricas”, “geometria germânica”, ou “escola alemã”. Nelas, a localização industrial era determinada pela minimização dos custos operacionais (transporte das matérias-primas e do produto final até o mercado consumidor). Ao analisar tais teorias, Brandão (2007, p. 58) ressalta que:

[...] diante da impossível equidade, a eficiência decisória dos agentes quanto à localização contornaria esses obstáculos advindos das indivisibilidades, efeitos de escala e problemas colocados pela insuficiente mobilidade dos fatores de produção e pela distância física entre bens, pessoas e mercados. Ou seja, tudo se transformaria em uma questão de distribuição locacional, em um ambiente não construído, mas dado “naturalmente”, inerte, isto é, conformado pelas forças mercantis, sendo apenas o receptor dessas decisões individuais.

Destacam-se dois aspectos característicos das teorias supracitadas. Primeiramente, observa-se a ênfase atribuída aos fluxos físicos e aos elementos estritamente econômicos, desconsiderando-se os aspectos “imateriais” do local ou região. Em segundo lugar, ressalta-se a compreensão quanto ao papel do Estado – tido como desnecessário, uma vez que as decisões locacionais são concebidas pelos interesses privados, uma espécie de mão-invisível que conduz e ordena a produção em determinadas localidades. Essa concepção do Estado condiz com a ideologia político-econômica predominante até a década de 30, o liberalismo econômico.

⁸⁵ Conforme Diniz (2000, p.6), ao final da II Guerra Mundial, as ideias de localização assim como os pressupostos neoclássicos que a norteiam são superados pelos teóricos da Economia do desenvolvimento. No entanto, mesmo deslocado na discussão hegemônica da sua época, Walter Isard (1956, 1960), utilizando um instrumental teórico e analítico (no qual utilizou uma análise dos fatores locacionais clássicos, especialmente o custo de transportes, com o arcabouço teórico neoclássico de concorrência perfeita, equilíbrio geral e maximização de lucro, com o instrumental de insumo-produto e o conceito de multiplicador de renda keynesiano), deu origem a um conjunto de interpretações teóricas e a um instrumental analítico, batizados como “Ciência Regional”, sob sua liderança teórica e pessoal.

Distintamente dos autores supracitados, tem-se, no final do século XIX, as contribuições do Alfred Marshall⁸⁶, na sua obra intitulada *Princípios de Economia* (1890), na qual, ao analisar os distritos industriais britânicos, salientou a importância das externalidades para as indústrias localizadas em aglomerações produtivas. Salienta-se que a teoria de Marshall, apesar de contribuir para o debate sobre localização e aglomeração e de avançar em relação à teoria neoclássica da localização, foi essa última que norteou os estudiosos e formuladores de política até a década de 30.

No entanto, após a depressão econômica de 1929, as ideias liberais passaram a ser amplamente criticadas e um novo instrumental político-econômico ascende às agendas governamentais com o fito de recuperar as economias das nações capitalistas: as políticas Keynesianas, que criaram o instrumental político-ideológico balizador das políticas de desenvolvimento a partir da década de 40, rompendo, assim, com a teoria precedente.

Ao final da II Guerra Mundial, a questão do desenvolvimento ganha prioridade nas agendas da então potência hegemônica do bloco capitalista – os Estados Unidos. Isso decorre da necessidade de combater a expansão do comunismo, o que impelia aquele país a adotar medidas de reconstrução⁸⁷ e garantias de estabilidade política e social, fornecidas, inicialmente, às nações devastadas pela guerra. Nesse momento, os EUA acreditavam que a segurança internacional estava diretamente relacionada à estabilidade e ao crescimento das economias e que fomentar o crescimento era a melhor estratégia para a manutenção dos países aliados ao bloco e, portanto, para evitar a propagação do comunismo.

Em 1949, o Presidente Truman expande o programa de ajuda externa dos EUA para as nações jovens (ex-colônias) e rejuvenescidas (países descolonizados já no século XIX, como os da América Latina), conferindo importância especial à

⁸⁶ A análise de Marshall sobre os distritos industriais foi feita no final do século XIX, na Inglaterra, onde ele observou a concentração de pequenas empresas na periferia dos centros produtores. O conceito de economias externas deriva dessa análise, pois as pequenas empresas se beneficiariam com o acesso a mão-de-obra qualificada e a externalidades tecnológicas, dentre outras. As teorias do desenvolvimento local recuperam a análise de Marshall sobre as externalidades provocadas pelas aglomerações produtivas (as teorias para o desenvolvimento local serão tratadas ao longo do presente Capítulo).

⁸⁷ Em 1947, sob a orientação dos Estados Unidos, implementa-se o Plano Marshall, para financiar a reconstrução da economia capitalista européia.

oferta de dois tipos de assistência: a transferência de conhecimento técnico, científico e administrativo e o provimento de bens de capital e assistência técnica. Desse modo, detonados por problemas de origem econômica e geopolítica, e sob o instrumental Keynesiano, ascende à agenda uma nova abordagem sobre a questão do desenvolvimento, difundida pelas recém-criadas Organizações Internacionais Governamentais.

4.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS GOVERNAMENTAIS (OIG's): PERSUASÃO E DIFUSÃO IDEOLÓGICA

As Organizações Internacionais Governamentais (OIGs)⁸⁸, também denominadas de Instituições Internacionais ou Organismos Internacionais, são grupamentos políticos que têm, nos Estados, seus membros fundadores e componentes. Tais Organizações ganharam maior relevância no século XX⁸⁹, principalmente no final da II Guerra Mundial.

Já às vésperas do término da II Guerra Mundial, os Estados Unidos eram considerados como a principal nação do bloco capitalista. Desde então, como forma de impor sua hegemonia política, econômica e ideológica e de dar fluidez à sua estratégia de política externa, criaram, em 1944, a partir do Acordo de *Bretton Woods*⁹⁰, importantes OIGs: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD).

Essas instituições emergiram sob o colapso da ordem liberal no entreguerras e do reconhecimento de que o funcionamento destravado da economia fora fonte de desemprego, pobreza, instabilidade econômica e toda a ordem de

⁸⁸ Algumas OIGs (FMI, Banco Mundial, BID) adotam o sistema de voto ponderado, o qual é calculado com base nas quotas de participação financeira de cada país-membro. Esse mecanismo confere maior poder de voto aos países mais "ricos", que são, geralmente, aqueles que possuem maiores quotas.

⁸⁹ A ideia e o modelo de uma organização representativa de interesses conjuntos dos Estados membros surgiu no século XIX na Europa, por meio das alianças estabelecidas. No entanto, a partir do século XX, as OIGs tornaram-se um dos principais atores do sistema internacional.

⁹⁰ Em síntese, os objetivos do Acordo de Bretton Woods eram: auxiliar a reconstrução das economias devastadas pela guerra; adotar o padrão-ouro, em que o dólar americano era conversível ao ouro e as demais moedas deveriam fixar seu câmbio em relação ao dólar americano (*dollar exchange standard*); estabelecer paridades monetárias estáveis e eliminar os controles cambiais (MAIA, 2007, p.228).

malefícios produzidos pelos mercados na primeira metade do século XX. Desse modo, suas funções atendem a determinadas prioridades e interesses⁹¹, a exemplo do Banco Mundial⁹², que inicialmente (entre as décadas de 40 e 50) fora concebido para financiar a reconstrução da Europa capitalista e, ao longo das décadas subsequentes, foi mudando seu foco de atuação. Na década de 60, passou a preocupar-se em “ajudar” os países subdesenvolvidos em projetos referentes a infraestrutura; na década de 70, mudou novamente sua prioridade e passou a promover empréstimos para programas sociais e combate à pobreza; na década de 80, preocupou-se em ajudar países a resolverem problemas da dívida externa e em estimular a modernização; e, na década de 90, passou a concentrar-se na promoção do desenvolvimento e no combate à pobreza. Percebe-se que o combate à pobreza reascende à agenda do Banco na década de noventa por questões que veremos a seguir, mas nota-se que essa temática, por imperativos mais políticos do que sociais, já era uma preocupação do Banco na década de 70, conforme se pode observar numa fala do Robert *McNamara* (1972, p.1070) então presidente do Banco:

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político.

Não apenas o foco de atuação vai se alterando ao longo das décadas, mas também seu posicionamento político-ideológico. Enquanto a prescrição política era fundamentada nas ideias Keynesianas e nas políticas de desenvolvimento

⁹¹ De acordo com Leher (1998, p. 103), “... as premissas para a criação do Banco Mundial, ditadas pelos norte-americanos, foram centradas no seguinte tripé: I – livre mercado sem discriminação aos Estados Unidos; II – clima favorável para investimentos dos Estados Unidos no exterior; e III – livre acesso às matérias-primas”.

⁹² Inicialmente, tinha-se apenas o Banco; posteriormente, foram sendo incorporados outros organismos subordinados ao banco, criando-se um grupo com cinco instituições estreitamente relacionadas, que funcionam sob uma única presidência. São elas: BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento; AID – Associação Internacional de Desenvolvimento, criada em 1960 para emprestar apenas aos países pobres; IFC – Corporação Financeira Internacional; AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos; CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos.

formuladas pela Economia do Desenvolvimento, que pressupunha elevada intervenção do Estado na esfera produtiva, o Banco era enfático ao defendê-las. No entanto, a partir da década de 70, quando aquele arcabouço teórico tornou-se desacreditado e a “nova onda” eram as políticas neoliberais, o Banco imediatamente tratou de recomendá-las.

O FMI⁹³ foi criado com o objetivo fundamental de zelar pela estabilidade do sistema monetário e financeiro internacional, incluindo o sistema de pagamentos internacionais e os intercâmbios entre as moedas nacionais, no sentido de garantir condições adequadas ao comércio internacional. Também ao Fundo caberia evitar crises financeiras e ajudar a resolvê-las quando ocorressem. O poder de persuasão dos ideais que o Fundo representa consiste no fato de essas ajudas estarem condicionadas a uma série de exigências⁹⁴ aos países solicitantes, geralmente (mas não apenas) no âmbito fiscal, monetário e cambial, o que lhe confere elevado poder de barganha. Sobre o papel do FMI a partir da década de 70 e suas exigências aos países endividados, Aglietta (2004, p. 225-226) observa que:

Deixando de lado a tradicional postura prudente, adequada ao modelo de assistência mútua, o FMI se converteu em fervoroso pregador do ultraliberalismo e começou a recomendar o habitual receituário de desregulamentação: desmontagem das regras do mercado de trabalho, desindexação salarial e extinção dos preços subsidiados de serviços públicos. Indo além da exigência de equilíbrio fiscal, o FMI envolveu-se na questão da qualidade do gasto público, intrometendo-se diretamente na soberania legislativa dos países. A fim de justificar essa arriscada exposição, exaltou – da boca para fora – a luta contra a pobreza e recomendou que fossem preservados alguns gastos sociais⁹⁵.

⁹³ Segundo Furtado (1997, p.208), os Estados Unidos, a República Federal da Alemanha, a Inglaterra, a França e o Japão controlavam juntos 2/3 das cotas do FMI (por ocasião de reunião do Fundo, em setembro de 1982).

⁹⁴ Sobre tais exigências, Stiglitz (2002,p.55) afirma que: “... juntamente com o trabalho de supervisão, o Fundo oferece, há muitos anos, assistência técnica aos países, que, em linhas gerais, consiste na capacitação de quadros técnicos nacionais, com o objetivo de fortalecer a capacidade de elaboração e implementação de ‘políticas econômicas eficazes’, em sintonia com as recomendações da instituição. Historicamente, várias áreas são passíveis do trabalho de capacitação da instituição: política fiscal, monetária e cambial, supervisão e regulação do sistema bancário, do sistema financeiro, do incremento das bases de dados e informações. Atualmente, outras áreas, no campo social foram agregadas ao trabalho de assistência técnica”.

⁹⁵ Cabe destacar que, o FMI alterou o nome do Serviço Reforçado de Ajuste Estrutural (SRAE) para Serviço para o Crescimento e Luta contra a Pobreza (SCLP), e espera que os documentos estratégicos de combate à pobreza tornem-se o parâmetro para regular as ações entre os países, proporcionando as bases para os empréstimos do BIRD e do FMI e o perdão da dívida para os países pobres e endividados. Contraditoriamente, não alterou as condições macroeconômicas (reforma administrativa e fiscal, liberação do comércio, juros favoráveis à captação de capitais e fixação cambial) para os empréstimos e o alívio da dívida.

Ressalta-se que a influência do FMI eleva-se significativamente a partir da década de 70. Tal fato decorre do elevado endividamento externo, principalmente dos países da América Latina, os quais passaram a recorrer intensamente à ajuda do Fundo, estabelecendo, portanto, um vínculo de dependência com a referida instituição. Como todo empréstimo vem seguido de “exigências”, a América Latina tornou-se o principal centro para a difusão das políticas defendidas pelo FMI.⁹⁶ Ou seja: a América Latina, já empobrecida economicamente, depauperou-se ideologicamente ao converter-se, ainda que sem fé, ao receituário neoliberal.

A Organização das Nações Unidas (ONU) nasceu oficialmente em 24 de outubro de 1945, data de promulgação da Carta das Nações Unidas, que é uma espécie de Constituição da entidade, assinada na época por 51 países, entre eles o Brasil. Criada logo após a 2ª Guerra Mundial, o foco da atuação da ONU é a manutenção da paz e do desenvolvimento em todos os países do mundo. Entre as décadas de 40 e 60, a ONU foi uma das maiores difusoras das políticas “desenvolvimentistas” – políticas baseadas nas teorias da Economia do Desenvolvimento. Com o declínio do ideal Keynesiano, ela também alterou suas políticas.

Com o intento monitorar as políticas direcionadas para a promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo, a ONU criou, a Comissão Econômica para a América Latina⁹⁷ (CEPAL) em 25 de fevereiro de 1948, através Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com sede em Santiago, Chile. Diante das transformações políticas e ideológicas verificadas no sistema capitalista, a CEPAL foi também alterando seu posicionamento, assim como seu foco de atuação. Na coletânea escrita em 1998, em comemoração aos cinquenta anos da CEPAL, Bielschowsky (1998, p. 18) aponta que, entre os anos de 1948 a 1960, a preocupação central da Comissão respaldava-se na industrialização como forma de dirimir o subdesenvolvimento. Na década de

⁹⁶ Um dos motivos para explicar o fracasso do desenvolvimento na América Latina pode ser exatamente a adoção das políticas prescritas pelo Fundo, principalmente as políticas do Consenso de Washington. Se compararmos o modelo de desenvolvimento dos principais países da Ásia, pode-se observar que o relativo êxito ocorrido lá decorre do fato de eles não terem adotado, ou não terem adotado tão amplamente, o modelo neoliberal.

⁹⁷ A partir de 1984, entrou o Caribe, ficando denominada: Comissão para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe.

60, concentrou-se nas reformas para desobstruir a industrialização; na década de 70, focou esforços em reorientar o desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora; nos anos 80, estava preocupada com a superação do problema do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”; e, na década de 90, concentrou-se na transformação produtiva com equidade.

Em 1996, os governos-membros⁹⁸ atualizaram sua missão institucional, estabelecendo que a Comissão deveria desempenhar-se como centro de excelência, encarregando-se de colaborar com seus Estados-membros na análise integral dos processos de desenvolvimento. Essa missão inclui a formulação, seguimento e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços operativos nos campos da informação especializada, assessoramento, capacitação e apoio à cooperação e coordenação regional e internacional (CEPAL, 2008)⁹⁹.

Em 1959, foi criado o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), com sede em Washington. O BID financia projetos e oferece consultorias na questão do desenvolvimento e, atualmente, tem-se concentrado em quatro áreas: agricultura, meio-ambiente, educação e combate à pobreza.

Assim, percebe-se que uma característica comum às OIGs é que elas, por estarem relacionadas a determinados governos, refletem os interesses do(s) Estado(s) que a controlam. Nessa direção, uma fala do Joseph Stiglitz¹⁰⁰ relata bem o posicionamento das OIGs:

[...] na periferia se sabe muito bem: os organismos internacionais são controlados pelos países industrializados mais ricos do mundo e por isso não representam necessariamente os interesses da comunidade internacional. Todavia, isso não basta para compreender as políticas dessas instituições. Não se trata de um controle abstrato por parte

⁹⁸ Os Estados-membros são: Alemanha, Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Dominicana, República da Coreia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os Países-membros associados são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos.

⁹⁹ Informação extraída do site: WWW.cepal.org em 21 de Dezembro de 2008.

¹⁰⁰ Recebeu Prêmio Nobel de Economia em 2001. Foi membro do Conselho de Consultores Econômicos do governo Clinton e vice-presidente sênior do Banco Mundial (GIMENEZ, 2007, P.65).

desses países, mas, concretamente, de um controle que representa o poder financeiro e comercial presente em cada nação central e no conjunto dos países. Não se trata apenas de que as cúpulas dessas instituições são formadas por representantes dos países ricos, mas, também, que são recrutadas, em larga medida, nas fileiras das grandes instituições financeiras e comerciais do mundo dos negócios privados. Homens, portanto, intimamente ligados aos grupos internos de interesses privados em seus países de origem.¹⁰¹ (STIGLITZ, 2002, P. 49).

Desse modo, ao analisar as políticas de desenvolvimento prescritas para os países periféricos, principalmente os países da América Latina (cujo poder de influência dos EUA, dada a proximidade geográfica, é mais intenso), faz-se mister considerar os reais interesses das OIGs. Por serem comandadas pelos países desenvolvidos, seus interesses podem, eventualmente, não ser favoráveis, ou compatíveis com os das economias periféricas. Ressalta-se que o processo de persuasão das ideias pode ocorrer de forma muito sutil e multifacetada.

4.3 O RECEITUÁRIO PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO PÓS II GUERRA MUNDIAL: A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

Após o término da II Guerra Mundial, surge como parte integrante da ciência econômica, a subdisciplina denominada, Economia do Desenvolvimento.¹⁰² A importância acadêmica de tal subdisciplina respalda-se no interesse dos governos e das Organizações Internacionais Governamentais (com destaque para a ONU e o Banco Mundial), as quais demandavam intensamente por consultorias dos

¹⁰¹ Conforme Gimenez (2007, p. 65-66): “Os Ministros das Finanças e diretores dos Bancos Centrais, ligados aos interesses financeiros locais, após um período no setor público em seus países, quase sempre encontram acolhida nos organismos internacionais, para depois retornarem às grandes instituições privadas. Stanley Fisher, número dois do FMI, saiu do Fundo direto para o Citigroup; Robert Rubin, Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, antes desse cargo público, fora funcionário da Goldman Sachs, depois, engrossou as fileiras também do Citigroup”. Nessa direção, Galeano (2008, p. 304), ressalta que: “... os sucessivos presidentes do Banco Mundial desde 1946 foram eminentes homens de negócios dos Estados Unidos. R. Black (1949 a 1962) ocupou posteriormente as diretorias de numerosas corporações privadas, uma das quais, a Electric Bond and Share... Jonh J. McCloy presidiu o organismo entre 1947 e 1949, e pouco depois passou à diretoria do Chase Manhattan Bank. Sucedeu-o, à frente do Banco Mundial, Eugene R. Black, que fizera caminho inverso: vinha da diretoria do Chase. George D. Woods, outro homem de Rockefellers, herdou a presidência do Black em 1963”.

¹⁰² Metodologicamente, dividimos a subdisciplina Economia do Desenvolvimento em duas abordagens distintas: a teoria do crescimento econômico e a teoria do desenvolvimento regional.

economistas a respeito do como fazer a economia crescer de forma mais rápida num breve futuro. A proposta de desenvolvimento rápido passou a atrair a atenção de muitos países, principalmente os de economia periférica. É como se, de repente, o desenvolvimento pudesse ser facilmente alcançado por todos, em escala planetária, bastando apenas seguir aquilo que propagavam os Estados Unidos, a ONU e o Banco Mundial, uma vez que eles pareciam ter encontrado tanto a fórmula quanto o *savoir-faire* do desenvolvimento.¹⁰³

4.3.1 Teorias do crescimento econômico

Alguns autores integrantes da Economia do Desenvolvimento tratam o conceito de desenvolvimento como equivalente ao de crescimento econômico. Por essa razão, tais abordagens podem ser denominadas de teorias do crescimento econômico. Assim, conforme o arcabouço teórico em pauta, o desenvolvimento equivalia ao aumento da riqueza de um país, ou seja, ele era analisado sob um enfoque puramente econômico, no qual as variáveis sociais eram desconsideradas. Inicialmente, destacam-se como principais autores dessa abordagem Rosentein-Rodan (1943), com o artigo intitulado *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, e Ragnar Nurkuse, com dois artigos sobre o tema: *Problem of Capital Formation in Underdeveloped countries*, publicado em 1953, e *Foreign Aid and the theory of Economic Development*, de 1957. Ambos os autores foram influenciados pelo modelo de desenvolvimento equilibrado de Horrod-Domar (HARROD, 1939; DOMAR, 1946).

Para os autores supracitados, um bom desempenho das variáveis econômicas era suficiente para o desenvolvimento de uma sociedade. Salienta-se que não se verifica, em tais teorias, qualquer preocupação com o progresso técnico, pois ele era considerado como variável exógena à problemática do desenvolvimento. Assim, o foco de suas análises estava sob o *steady state* de longo prazo e com a estabilidade do equilíbrio.

¹⁰³ Cabe destacar a opinião do Galeano (2008, p. 15), que ao observar a situação da América Latina, constatou que: “o *Desenvolvimento é uma viagem com mais naufragos do que navegantes*” GALEANO (2008, p.15).

Posteriormente, compartilhando de igual pressuposto de desenvolvimento equilibrado e também considerando como exógeno o progresso técnico, tem-se os trabalhos de Walter Rostow¹⁰⁴, com o seu livro *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista* (1961), e as contribuições de Artur Lewis¹⁰⁵, com seu artigo intitulado “O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra” (1954). Para esses autores, o desenvolvimento deve ser entendido como um processo que evolui ao longo de etapas de modernização, no qual a superação do subdesenvolvimento está vinculada à capacidade de entrar na modernidade capitalista (FERRAZ *et al.*, 2003, p. 18). Fiori (1999, p.27), ao analisar o trabalho do Rostow, assevera que:

Rostow (1961) no seu célebre ‘manifesto não comunista’ retoma e vulgariza a visão neoclássica do desenvolvimento como um processo natural, progressivo e linear de transição por etapas das sociedades atrasadas ou tradicionais em direção a uma modernidade eurocêntrica. Uma fórmula universalmente válida e capaz de orientar a ação de todos os planejadores estatais competentes.

Rostow, dentre outros autores, participou do primeiro documento apresentado pela Organização das Nações Unidas (ONU) que abordava a temática do desenvolvimento, o qual fora publicado em 1951, com o título “*Measures for the economic development of under-developed countries*”. No “*Measures*”, Rostow apresentou um modelo de decolagem, o qual faz menção à teoria do “*big push*” de Rosentein-Rodan. Sobre as contribuições de Rostow, Moraes (2004, p. 10) ressalta que:

Vale notar que Rostow, com um pé na teoria econômica e outro na história, formularia não apenas um modelo para a compreensão dos “caminhos” do desenvolvimento, mas, ainda, um guia para a ação norte-americana, dando razões para a “assistência técnica” aos países que os EUA pretendiam influenciar e manter na sua órbita.

¹⁰⁴ Foi consultor e assessor do governo americano e desenvolveu a atividade de pesquisador, divulgador e fomentador de *think tanks* e centros de pesquisa (como o CIS, Centro de Estudos Internacionais, no MIT). Observe que o subtítulo do livro do Rostow reflete bem os interesses capitalistas, uma vez que, em meio a uma guerra ideológica, tal como a guerra fria, ele denominou o seu *handbook* do desenvolvimento como “um manifesto não comunista”, no qual o autor justificava a necessidade de intervenção dos Estados Unidos nos países subdesenvolvidos, tal como segue: “O caso mais geral da história moderna [...] viu a fase das condições surgir não endogenamente, mas provindo de uma intromissão externa por sociedades mais avançadas.” (Rostow, 1961, p. 19).

¹⁰⁵ Artigo inicialmente publicado na revista *The Manchester School*, em maio de 1954. Reproduzido em: A. N. Agarwale e S. Singh (Coord.), In: *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. Em 1979, o referido autor ganhou o Prêmio Nobel de Economia.

Sobre a influência da ONU na aplicação de políticas econômicas de fomento ao desenvolvimento, Uderman (2006, p. 60) ressalta que tais políticas foram implementadas sob uma ampla intervenção estatal, intervenção essa defendida fortemente pela ONU e também pelo Banco Mundial. Nessa direção, a referida autora cita Bresser Pereira (1995, p.9. *Apud.* UDERMAN p. 60), o qual ressalta que:

A ideia do big-push – um aumento dramático e planejado do investimento com base em apoio internacional – era uma das bases teóricas para a estratégia do Banco Mundial de dar prioridade ao financiamento à infraestrutura. A segunda estratégia básica – a proteção à indústria nascente e substituição de importações – também recebeu apoio do Banco.

Embora também composto por integrantes da Economia do Desenvolvimento, um grupo de autores tratou e prescreveu políticas para o desenvolvimento de forma distinta da abordagem da teoria do crescimento econômico, pois aqueles atribuíram elevada importância aos aspectos regionais e dissociaram o conceito de crescimento econômico do conceito de desenvolvimento econômico, fundamentalmente por buscarem interpretações históricas e estruturais para compreender o desenvolvimento, assim como, desconsideraram a ideia de desenvolvimento equilibrado. Tais abordagens ficaram conhecidas como Teorias do Desenvolvimento Regional.

4.3.2 Teorias do Desenvolvimento Regional

Os modelos de desenvolvimento equilibrado defendidos pelos autores da teoria do crescimento econômico foram amplamente criticados por outros importantes autores – François Perroux (1955), Myrdal (1957) e Hirschman (1958) –, também integrantes da Economia do Desenvolvimento, que formularam um enfoque teórico denominado de Teoria do Desenvolvimento Regional. O economista francês François Perroux (1955), ao observar a natureza desigual do desenvolvimento da França e sob a influência da teoria do progresso técnico de Schumpeter, desenvolveu um arcabouço teórico que ficou conhecido como polos de crescimento

e de desenvolvimento.¹⁰⁶ Nesse enfoque, o referido autor enfatiza as relações entre Estado, grande empresa e território, demonstrando, através dos princípios da concorrência imperfeita de Chamberlin (1933), que as negociações dependem do “*bargaining power*” da grande empresa.

Ao ampliar a análise supracitada para a economia nacional, Perroux, verificou que ela era composta por zonas ativas e passivas: as ativas exercem um “efeito de dominação” sobre as passivas, o que confere à economia a dinâmica da desigualdade¹⁰⁷ (EGLER, 1993, p.7). Ao considerar as contribuições do Perroux (1955) quanto à questão regional, Egler (1993, p.9) observa que:

A questão regional passa então a ser um aspecto subordinado da questão nacional e, embora Perroux procure relativizar o peso dos nacionalismos, sua teoria fornece um excelente argumento para a utilização do território nacional como instrumento de afirmação do Estado. O melhor exemplo da aplicação prática destas concepções é a criação da Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) em 1963 e a implementação do V Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1965-70), durante a V República de De Gaulle.

A análise do Perroux (1967) atenta para a importância das macrodecisões¹⁰⁸ (tomadas pelo Estado, agentes privilegiados ou unidades produtivas dominantes), no direcionamento do espaço capitalista. Para o referido autor, as ações econômicas seriam consequências dessas macrodecisões determinadas pela superestrutura, cuja ação econômica seria reflexo de uma forma de poder. Quanto ao Estado, “*este seria o agente privilegiado para avaliar e realizar a síntese das inúmeras cadeias de reações provocadas pelas múltiplas decisões.*” (BRANDÃO, 2007, p. 64).

Após Perroux (1955), outras ideias sobre desenvolvimento territorial foram inseridas no debate. Myrdal (1957, Secretário-Geral da Comissão Econômica da Europa da ONU e prêmio Nobel de economia em 1974) contribuiu com o conceito de “causação circular cumulativa”. Suas ideias estavam expressas principalmente no

¹⁰⁶ Conforme Perroux (1955, p.164), “*O crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis em pontos ou polos de crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis no conjunto da economia*”.

¹⁰⁷ A “dinâmica da desigualdade” produz resultados semelhantes às inovações schumpeterianas no que diz respeito ao rompimento do “circuito estacionário” da economia e de promoção do desenvolvimento.

¹⁰⁸ Em Costa(2003, p.52), a macrodecisão é definida como “*como uma escolha intencional e economicamente racional de uma unidade dominante que se utiliza do uso do poder, da força e da coação para tornar compatíveis os comportamentos discordantes. Para isto, fundamenta-se em decisões, cálculos e opções sobre resultados futuros, baseados numa antecipação global das reações dos agentes em curso num meio de impacto e transmissão*”.

Estudo Econômico da Europa de 1954, no qual há um capítulo especial sobre os problemas de desenvolvimento regional e localização industrial, e em seu clássico texto sobre *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (MYRDAL, 1957), no qual o autor ressalta que:

Se as forças do mercado não fossem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os bancos, os seguros, a navegação e, de fato, quase todas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior do que a média, e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação, e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado. (MYRDAL, 1957, p. 43).

Salienta-se a importância da intervenção do Estado na obra do Myrdal. Para o autor, uma política nacional de desenvolvimento não deve ser guiada pelas relações entre custo e lucro privado. A intervenção do Estado faz-se necessária para contornar os efeitos regressivos gerados pelo processo de acumulação capitalista. O Estado deve promover, através de políticas públicas, uma distribuição mais equitativa do desenvolvimento entre as distintas regiões de um país.

Em paralelo a Myrdal, desenvolveu-se a teoria de Hirschman (1958), o qual, na tentativa de estudar os determinantes do desenvolvimento regional, recuperou e aprofundou a análise de Perroux, com suas análises sobre os “efeitos para trás e para frente”. Ressaltou a importância do investimento ou incentivo do Estado ao desenvolvimento das indústrias motrizes, que geram efeitos encadeadores tanto nos elos retroativos quanto nos prospectivos da cadeia produtiva.

Ao analisar a importância dos três autores supracitados, Furtado (1969, p. 90-92) observa que eles “... realizaram o estudo das macrodecisões, asseverando que, com as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de reação”.

A Economia do Desenvolvimento também contou com a contribuição de autores latinos, cuja participação acontece a partir de 1948, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Aqui, registram-se, dentre outros, os trabalhos de: Aníbal Pinto (1956), que analisa as questões do Chile no texto intitulado “*Chile: un caso de desarrollo frustrado*”; Celso Furtado (1959), que avaliou a “*Formação econômica do Brasil*”; Aldo Ferrer (1979) que, ao observar a

economia Argentina, escreveu “*La economía Argentina*”; e Raul Prebisch (Secretário executivo da CEPAL nos anos 50), com destaque para seus textos, dentre os quais ressalta-se o primeiro de uma coletânea, denominado “*O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*”, divulgado em 1949.

A CEPAL tentou explicar os fatores do atraso dos países da América Latina através da análise da deterioração das relações de troca, dos menores ganhos de produtividade e da menor força da classe trabalhadora. Acreditava que o planejamento e a industrialização constituíam o “caminho” para o desenvolvimento, com ampla intervenção do Estado. Ressalta-se que a intervenção do Estado é o princípio normativo que rege a Economia do Desenvolvimento, compartilhada por todos os autores “desenvolvimentistas”.¹⁰⁹ Sobre o papel do estado no desenvolvimento, tem-se, segundo Furtado, que:

[...]. a superação do subdesenvolvimento somente pode ser concebida no quadro de um projeto político articulado e coordenado pelo Estado – enquanto centro nacional de decisão válido –, capaz de subordinar os interesses individuais aos interesses regionais e nacionais coletivos buscados a médio e longo prazos através do planejamento do desenvolvimento, capaz ao mesmo tempo de promover uma política de desenvolvimento industrial descentralizada, considerando as características sub-regionais, acoplada em um contexto mais amplo de desenvolvimento regional e nacional. (FURTADO, 1994, p.74)

Embora os teóricos da CEPAL compartilhassem de opiniões semelhantes às de outros autores da Economia do Desenvolvimento, Bielschowsky (1998, p.22) atribui certa originalidade ao pensamento cepalino¹¹⁰ e às políticas propostas por essa Comissão, principalmente por considerarem, segundo esse autor, o aspecto histórico do desenvolvimento:

Não se tratava de comparar o subdesenvolvimento periférico com a história pretérita das economias centrais. Para os autores cepalinos, o desenvolvimento nas condições da periferia latino-americana não seria uma “etapa” de um processo universal de desenvolvimento – como era, por exemplo, em Rostow (1956) – mas um processo

¹⁰⁹ A expressão desenvolvimentista é utilizada aqui em alusão aos autores integrantes da Economia do Desenvolvimento.

¹¹⁰ Mariani (1992, p.74) também identifica originalidade no pensamento cepalino: “... a Cepal, partindo da teoria do desenvolvimento, tal como fora formulada nos grandes centros, introduz nela modificações, que representarão sua contribuição teórica própria, original, e que tornarão o desenvolvimentismo latino-americano um produto, mas não uma simples cópia da teoria do desenvolvimento”.

inédito, cujos desdobramentos históricos seriam singulares à especificidade de suas experiências, cabendo esperar-se sequências e resultados distintos aos que ocorreram no desenvolvimento cêntrico.

Os modelos de desenvolvimento regional desenvolvidos pelos autores supracitados, foram adotados por muitos países. Nessa direção, Diniz (2000, p.6) destaca como exemplos as seguintes experiências: nos Estados Unidos, aquelas iniciadas com o TVA em 1933, seguidas pelos planos para os Apalaches, Vale do Missouri; na Inglaterra, os programas de desconcentração industrial; na França, os planos de distribuição territorial, polos de desenvolvimento e metrópoles de equilíbrio; na Alemanha, o Vale do Ruhr; na Itália, a criação da Cassa del Mezzogiorno; na União Soviética, os programas de criação dos Complexos Territoriais Produtivos e de desenvolvimento da Sibéria; na América Latina, os programas de bacias hidrográficas; no México, as experiências da Região de Guayana; na Venezuela, o programa para o Cuyo argentino; e o programa para o Nordeste brasileiro, do qual decorreu a criação da SUDENE.

Sobre a Economia do Desenvolvimento, cabe destacar dois aspectos que caracterizam seu arcabouço teórico: o papel do Estado e a compreensão sobre as variáveis relevantes ao desenvolvimento. Por seguir os preceitos das ideias Keynesianas, os teóricos da Economia do Desenvolvimento atribuem elevada importância ao papel do Estado, apesar de a intervenção do Estado ter sido mais salientada nas obras de Perroux, Myrdal, Hirschman e dos autores cepalinos. Os demais autores, como Rosentein-Rodan, Nurkuse, Lewis e Rostow, dentre outros, também compartilham de igual análise.

Quanto às variáveis relevantes ao desenvolvimento, observa-se que o foco da análise respaldava-se nas variáveis macroeconômicas. Observa-se que os aspectos microeconômicos, tais como o progresso técnico e sua natureza *path-dependent*, a inovação e os fatores que geram assimetrias entre as firmas ficaram descobertos pelas teorias em análise.

4.3.3 Progresso técnico e desenvolvimento: as contribuições de Schumpeter

Embora autores como Adam Smith, na primeira parte de sua obra intitulada *An inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), tenha ressaltado a importância da relação entre a mudança tecnológica e o desenvolvimento econômico, e posteriormente Marx, em *O capital* (1867), tenha se dedicado a compreender a importância do avanço tecnológico assim como suas consequências sobre a dinâmica capitalista, essas questões não foram devidamente consideradas¹¹¹ pelo *mainstream* analítico da Economia do Desenvolvimento.

Apesar de Schumpeter (1942) ter escrito uma de suas maiores obras, *Capitalismo, socialismo e democracia*, sob os auspícios da Economia do Desenvolvimento, sua contribuição não deve ser considerada integrante daquele arcabouço teórico, visto que ele recupera e amplia a ênfase atribuída, tanto por Smith (1776) quanto por Marx (1867) à questão do progresso técnico e seus impactos sobre o desenvolvimento, atribuindo a tal questão elevado destaque.¹¹²

Conforme Schumpeter (1942), o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de mudança estrutural dependente da inovação. A força propulsora para a mudança estrutural e, portanto, fomentadora da inovação é o processo concorrencial. Assim, o progresso técnico é considerado como a principal arma da competição, pois ele é capaz de proporcionar a apropriação de lucros extraordinários e vantagens absolutas de preço e (ou) de qualidade que permitem a absorção de maiores fatias de mercado.

O processo concorrencial incentiva as empresas a buscarem assimetrias entre os agentes econômicos. É no processo de busca por inovações que as assimetrias são geradas e, quando exitosas, elas conferem dinamismo ao sistema capitalista e ampliam as fronteiras de valorização do capital em geral. Desse modo, as mudanças econômicas são resultados das interações e (ou) impactos, por exemplo, das inovações tecnológicas no sistema econômico. Isso significa que o

¹¹¹ Alguns autores (como Perroux), embora tenham buscado contribuições na obra de Schumpeter (1942), não desenvolvem um corpo teórico analítico sobre as relações entre progresso técnico e desenvolvimento. Em geral, os autores da Economia do Desenvolvimento centram suas análises na industrialização e não no avanço tecnológico.

¹¹² Ressalta-se que o trabalho do Solow, intitulado *Technical Change and the Aggregate Production Function*, também traz à baila a questão do avanço tecnológico.

progresso técnico passou a ser considerado como uma variável endógena ao processo de desenvolvimento e (ou) ao sistema econômico. Conforme ressaltado por Conceição (2002, p. 28), tem-se que:

A mudança tecnológica caracteriza-se pela presença de três elementos: em sendo um processo, realiza-se de forma diferenciada, em meio à incerteza e em um contexto pluralístico. Sua complexidade gera substanciais diferenças inter-regionais, interindustriais e intersetoriais, que lhe conferem feições “evolucionárias”, face às formas diferenciadas de crescimento econômico e desenvolvimento.

A partir da década de 70, diante do processo de reestruturação produtiva e da ênfase atribuída à inovação, verifica-se um resgate das contribuições de Schumpeter (1942). Os autores da “nova” teoria do desenvolvimento passaram a considerar como elemento central, nas suas análises, o progresso técnico. No entanto, antes de prosseguirmos com as novas teorias do desenvolvimento, faz-se necessário conceder extrema-unição à Economia do Desenvolvimento.

4.3.4 O declínio da Economia do Desenvolvimento

A Economia do Desenvolvimento, que surgiu na década de 40, já no final dos anos 60 esboça seu declínio. Em verdade, as dificuldades em fomentar o desenvolvimento sob os pressupostos keynesianos defendidos pelos autores do desenvolvimento foram acentuadas em decorrência da *stagflation* (elevada inflação com altas taxas de desemprego), ocorrida principalmente nos Estados Unidos. Esse fato provocou elevadas críticas de muitos autores¹¹³ (com destaque para Robert Lucas e Milton Friedman, dentre outros) às teorias Keynesianas e um deslocamento gradativo da ênfase atribuída à macroeconomia para a microeconomia, ganhando destaque o pensamento neoliberal através, dentre outras, da Escola Novo-clássica.

¹¹³ A desilusão com as políticas keynesianas, assim como as críticas a elas dirigidas, não vinha apenas dos economistas tidos como neoliberais. Uma fala do então primeiro-ministro da Inglaterra – um dos países que adotou as políticas Keynesianas – James Callaghan (em 1976) reflete bem tal desilusão: “Nos acostumamos a pensar que poderíamos sair de uma recessão e aumentar o emprego cortando impostos e ampliando os gastos governamentais. Com toda candura eu digo agora a vocês que essa opinião não mais existe e que essa política funciona apenas quando se injetam altas doses de inflação na economia, seguidas por altos níveis de desemprego na etapa seguinte. Esta é a história dos últimos vinte e cinco anos”. Callaghan (1976. Apud Feijó 2001, p. 45).

Tentando explicar os motivos do esgotamento da Economia do Desenvolvimento¹¹⁴, Hirschman, um dos seus principais autores, escreveu, em 1982, um artigo intitulado “*Ascensão e Declínio da Economia do Desenvolvimento*”, no qual ressalta que:

Quando o caminho para o desenvolvimento se mostrou mais árduo do que se supunha, a natureza híbrida da nova subdisciplina tornou-a sujeita a dois tipos de ataques. A direita neoclássica culpou-a por haver abandonado os verdadeiros princípios da monoeconomia e por ter confundido, através de suas novas recomendações de políticas, o problema que pretendia resolver. Para os neomarxistas, por outro lado, a Economia do Desenvolvimento não havia ido suficientemente longe em sua análise da condição dos países pobres: afirmavam ser tão sério o problema que nada poderia modificá-lo, senão a mudança total na estrutura socioeconômica e nas relações com os países ricos; e que, portanto, as assim chamadas políticas de desenvolvimento apenas criavam novas formas de exploração e ‘dependência’. (HIRSCHMAN, 1982, p.15).

Quando modo de produção fordista, assim como o Estado Keynesiano entram em crise, as políticas de desenvolvimento compatíveis com esse momento político-ideológico também ficam desacreditadas. Parece haver uma relação direta entre os interesses que balizam as políticas econômicas e as políticas de desenvolvimento. Assim, frente às transformações ocorridas no sistema capitalista e ao advento das ideias neoliberais, tem-se, a partir da década de 70, uma nova interpretação da questão do desenvolvimento, assim como um novo receituário recomendado, o qual atende a preceitos político-ideológicos distintos dos precedentes. A essa nova abordagem do desenvolvimento, assim como os postulados por ela defendidos, denominamos aqui de “Nova Economia do Desenvolvimento”.

¹¹⁴ Ao analisar o declínio da disciplina no Brasil, Furtado (2004, p.62) assevera que: “... o fato é que o país andava para frente e para trás simultaneamente. Víamos a economia brasileira avançando nas exportações e importações, na renda per capita. Mas, quando se olhava de perto, percebia-se que a renda se concentrara de tal forma que uma parcela crescente da população estava andando para trás”.

4.4 A NOVA ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO (NED)

Em verdade, a questão do desenvolvimento reascende às agendas a partir da década de 90. Durante os anos 80, os governos e os Organismos Internacionais estavam voltados para os problemas macroeconômicos, os desequilíbrios nos balanços de pagamentos, principalmente dos países da América Latina. Nos idos dos anos 90, verificam-se importantes modificações e revisões nos modelos de desenvolvimento, *pari passu* ao surgimento de novas interpretações analíticas relacionadas com o progresso técnico e o desenvolvimento. Tais mudanças são perceptíveis tanto na direção teórica quanto na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento. Dois aspectos podem ser considerados deslançadores de tais mudanças: o aumento da pobreza nos países periféricos e a mudança do paradigma tecnológico – a reestruturação produtiva.

Na década de 90, a questão do combate à pobreza ganha elevado destaque nas agendas dos Organismos Internacionais, os quais, ao analisarem os países periféricos, depararam-se com uma elevada exclusão social e com uma concentração de renda, ambas provocadas pelas políticas de desenvolvimento das décadas precedentes – políticas sugeridas, inclusive, pelos próprios Organismos Internacionais, nos *moldes* do receituário da Economia do Desenvolvimento. Desde então, o Banco Mundial, a ONU e até mesmo o FMI têm inserido a questão da pobreza e da desigualdade na pauta do debate sobre o desenvolvimento. Como exemplo, podem-se citar algumas publicações, tais como: *Transformação Produtiva com Equidade* (CEPAL, 1990); *World Development Report* (Banco Mundial 1990); o *World Development Report* (2000-2001, *Attacking Poverty*); e *Equity and Development* (2006). Até o FMI inseriu, ao lado das suas rígidas regras macroeconômicas, a questão social como exigência na concessão de seus empréstimos. Mas, por que a pobreza do mundo periférico preocupa tanto os organismos internacionais?

Considerando-se que o sistema capitalista, após a crise do fordismo, ingressou em um processo tecnológico de produção em larga escala, cada vez mais flexibilizada e com uma acirrada disputa por mercados em escala global, entende-se que toda essa escala de produção industrial necessita da existência de um mercado consumidor capaz de absorvê-la.

Nessa direção, parece que a preocupação dos organismos internacionais com a pobreza e a equidade passa a fazer algum sentido. Primeiramente, porque a existência de um grande contingente populacional abaixo da linha de pobreza pode constituir-se em um obstáculo ao escoamento da produção dos países industrializados.¹¹⁵ Desse modo, faz-se necessário dirimir a pobreza, para que esse contingente excluído do consumo possa vir a consumir. Ressalta-se que os relatórios do Banco Mundial são explícitos: é necessário combater a pobreza. Para o Banco, não é relevante combater a precarização do trabalho, a informalidade, ou conferir estabilidade de emprego. Tampouco faz-se necessário implementar políticas macroeconômicas para gerar empregos. Para o referido Banco, o foco é combater a pobreza (BANCO MUNDIAL 1990; WORLD BANK, 2000-2001).

O relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial (1990, p. 27) define pobreza como a *“incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo”*. Tal padrão de vida mínimo deve ser relativizado de país para país, pois se deve considerar a despesa necessária para que o indivíduo adquira um nível mínimo de nutrição e para que possa participar da vida em sociedade. Quanto à expressão *“incapacidade”*, ela se encontra relacionada às oportunidades econômicas (para essas, o banco recomenda políticas que estimulem a criação de novas oportunidades econômicas, para que os pobres possam obter rendimentos) e à prestação de serviços sociais (para essas, o Banco recomenda que os governos ofereçam políticas educacionais aos pobres, com objetivo de desenvolver o capital humano). Cabe destacar que o Banco considera o pobre como incapaz, e apenas diante dessa incapacidade é factível a intervenção do Estado no sentido de criar condições para que tal indivíduo se torne apto a obter alguma renda (BANCO MUNDIAL 1990).

Como política de combate à pobreza, o Banco Mundial enfatiza, no seu relatório de 1990, que é necessário fortalecer a educação do pobre, pois, assim, ele pode tornar-se apto para concorrer no mercado de trabalho, podendo auferir renda, uma vez que *“o principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar. A educação*

¹¹⁵ A Inglaterra (que era a potência industrial do século XVIII e XIX), por exemplo, induziu Portugal, em troca de favores, a proclamar a abolição da escravatura no Brasil. Isso ocorreu porque a Inglaterra estava precisando de mercado consumidor para escoar seus produtos industrializados. Assim, ela liderou a luta contra a escravidão, cuja lógica era: escravo não tem renda e por isso, não pode consumir; é necessária a implementação do trabalho assalariado! Prevalecem os interesses econômicos sobre os interesses sociais.

umenta a produtividade deste bem. O resultado, no nível individual, é uma renda mais alta, como demonstram muitos estudos.” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 85). Nessa direção, o Banco enfatiza a importância do capital humano¹¹⁶. A partir do relatório do Banco Mundial de 1990, tem-se, de forma mais abrangente, a inclusão das variáveis sociais¹¹⁷ no debate sobre desenvolvimento.

4.4.1 Crescimento versus Desenvolvimento: a ênfase nos aspectos intangíveis

A partir da década de 90, a temática do desenvolvimento ganha elevada complexidade, ao ser considerados os aspectos intangíveis, tais como educação, saúde e capital humano. Posteriormente, inserem-se no debate o conceito de capital social e os aspectos ambientais. Observa-se que tais aspectos foram sendo incorporados gradativamente ao conceito de desenvolvimento, ganhando importância no âmbito acadêmico, nas agendas dos governos e das OIGs (Banco Mundial, BID, CEPAL, ONU, dentre outras).

Nessa direção, a ONU vem difundindo esse entendimento sobre desenvolvimento, a partir do qual a instituição passa a reconhecer a importância das variáveis sociais¹¹⁸ no desenvolvimento. Na tentativa de medir o nível de desenvolvimento dos países, a ONU adotou, a partir 1993, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹¹⁹ como medida do desenvolvimento, no qual são

¹¹⁶ “A expressão *formação de Capital Humano* significa o processo de formação e incremento do número de pessoas que possuem as habilidades, a educação e a experiência indispensáveis para o desenvolvimento político e econômico de um país.” (Harbison, 1997, p.53). Numa visão mais simples, a decisão de investir em educação seria fundamentalmente baseada em retornos, sob a forma de maiores salários, advindos da aquisição de anos a mais de escolaridade. Ou seja, as pessoas se educariam com o objetivo de ampliar seus conhecimentos e mudar seu potencial produtivo: quanto mais estudarem, maiores serão seus conhecimentos e habilidades, e, portanto, maior a produtividade e, conseqüentemente, mais elevados seus salários. O conceito de capital humano foi desenvolvido por Theodore Schultz em 1973.

¹¹⁷ Ressalta-se que as análises sobre a pobreza, relacionadas a variáveis sociais, já eram tratadas pela ONU e pelo Banco Mundial desde os anos 70. No entanto, é a partir da década de 90 que tais variáveis voltam a ser inseridas no debate sobre desenvolvimento.

¹¹⁸ Observa-se que muita ênfase é atribuída às variáveis socioculturais, além das econômicas, embora o Índice de Desenvolvimento Humano da ONU não meça as variáveis culturais (confiança, capital social, etc.).

¹¹⁹ O IDH foi criado pelo economista parquitanês Mahubub Ul Haq em 1990 e contou com a contribuição do indiano Amartya Sen.

considerados o PIB *per capita*¹²⁰, a escolaridade e a expectativa de vida (ONU - Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, p.17).

No Relatório do Banco mundial de 2000-2001 (Word Bank, 2000-2001), o conceito de pobreza perde o enfoque puramente econômico (renda) e adotam-se as contribuições de Amartya Sen, ficando o conceito relacionado à ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco. As contribuições de Amartya Sen fizeram-lhe ganhar o Prêmio Nobel de Economia em 1998. Para o referido autor, o desenvolvimento deve abranger elementos que vão além da acumulação de riqueza e crescimento do produto ou da renda. Desenvolvimento deve estar associado à melhoria de vida das pessoas e à ampliação das liberdades de que desfrutam. Para o referido autor, o crescimento do PIB, da indústria ou da tecnologia pode ser um meio muito importante para “*ampliar as liberdades*” das pessoas. Todavia as liberdades de todos “*dependem também de outros fatores, como podem ser os ordenamentos sociais e econômicos (por exemplo, os serviços de educação e atendimento médico) e os direitos políticos e civis (por exemplo, a liberdade de participar nos debates e decisões públicas)*” (SEN, 2000, p. 39-40).

Desse modo, o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades fundamentais, nesse sentido, o desenvolvimento “... *consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.*” (SEN, 2000, p. 10). Observa-se que linha de investigação adotada por Sen (2000), apesar de contribuir ao debate sobre o desenvolvimento, ela parece não abranger as causas do subdesenvolvimento e sim suas conseqüências, pois se a investigação focalizasse os motivos pelos quais as pessoas são privadas de suas “liberdades”, provavelmente o citado autor encontraria outras respostas e estas, possivelmente, recairiam sobre a engrenagem de produção e reprodução da pobreza mundial, característica do modo de produção e acumulação do capital.

Na década de 90, o Banco Mundial (Relatório do Desenvolvimento Mundial: Pobreza) já apresentava uma relação entre desenvolvimento e escolaridade,

¹²⁰ O IDH utiliza o PIB *per capita*, e isso pode gerar distorções, pois essa variável não revela se há ou não má distribuição de renda em um dado país. Além disso, o IDH mede a taxa de escolaridade bruta, que não discrimina a relação entre idade e série.

recuperando o conceito de capital humano desenvolvido por Theodore Schultz (1973). No entanto, após as contribuições do Sen (2000), no Relatório 2000/01 (World Bank, 2000-2001), a pobreza passou a ser considerada como “privação de capacidades”, ou seja, a pobreza passa a ser entendida como “vulnerabilidade”¹²¹, conceito bastante amplo, que abrange cidadania, escolaridade, acesso a serviços públicos e saúde, dentre outros. Desde então, o conceito de pobreza assume um aspecto multidimensional e, como o desenvolvimento está relacionado ao combate à pobreza, ele também assume múltiplas dimensões. Nessa direção, o Banco Mundial entende como fundamental para o desenvolvimento e combate à pobreza o fomento do capital social¹²² (WORLD BANK, 2000-2001), o que é amplamente prescrito e propagado pelo Banco Mundial desde então.

O conceito de capital social foi formulado por Putnam em 1996, o qual define capital social como: *“características da organização social tais como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e cooperação para benefício mútuo”* (Putnam, 2005, p. 67). Para o referido autor, o sucesso de determinadas regiões está vinculado à existência de capital social. Ao observar a região norte da Itália, ele afirmou: *“Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança. A progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica.”* (PUTNAM, 2005, p. 180).

O interesse do Banco Mundial pelo “capital social” parece estar relacionado com uma mudança mais ampla de sua abordagem sobre o desenvolvimento – após o início da gestão de James Wolfensohn como Presidente do Banco e de Joseph

¹²¹ Para combater as privações, caberia ao Estado *“Criar um patrimônio para os pobres. A acumulação de recursos humanos, físicos, naturais e financeiros que os pobres possuam ou possam usar requer ações em três frentes. Primeiro, concentrar o gasto público nos pobres, ampliando a oferta de serviços sociais e econômicos básicos e reduzindo as restrições sobre a demanda (por exemplo, mediante bolsas de estudo para crianças pobres). Segundo, assegurar a prestação de serviços de boa qualidade mediante ações institucionais que envolvam uma boa administração pública e o uso de mercados e múltiplos agentes. Isso pode implicar a reforma dos serviços públicos, como a educação, ou uma privatização que assegure a expansão dos serviços para os pobres, como no abastecimento urbano de água e saneamento.* (BANCO MUNDIAL, 2000-2001, p.8).

¹²² Tal como consta no relatório do Banco Mundial (2000/2001, p.10): *“Reforçar o capital social dos pobres. As normas e redes sociais são uma forma importante de capital que as pessoas podem usar para sair da pobreza. Assim, é importante colaborar com os grupos que representam os pobres e aumentar seu potencial, vinculando-os com organizações intermediárias, mercados mais amplos e instituições públicas. Para tanto, será preciso melhorar o contexto normativo e institucional em que esses grupos atuam. Já que os pobres geralmente se organizam no âmbito local, também será necessário empreender ações para fortalecer sua capacidade de influenciar as políticas estaduais e nacionais, vinculando as organizações locais a organizações mais amplas”*.

Stiglitz, que foi por alguns anos economista-chefe da instituição –, na qual se verifica uma maior preocupação com a temática institucional. A mudança de *approach* fica bem caracterizada pelas posições apresentadas em vários documentos publicados pelo Banco nesse período, como no *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, onde se verifica uma crescente influência institucionalista sobre a atuação da organização.

Recentemente, grande parte da literatura tem usado a expressão “*Post-Washington Consensus*” (PWC) para caracterizar essa nova abordagem do Banco, que incorpora o reconhecimento da centralidade das dimensões social e política nos processos de mudança econômica. Incorpora, ainda, uma nova concepção de governança, na qual a sociedade civil passa a ser vista, essencialmente, como uma instância de mobilização do capital social. Nessa direção, o papel que o ambiente social e cultural assume em relação ao processo de desenvolvimento regional ou local passou a ser enfatizado na academia por diversos autores, dentre os quais, conforme Diniz (2000, p. 11), podem ser citados:

Storper (1995, 1997) demonstra a importância do ambiente social e cultural no processo de desenvolvimento regional ou local, por ele denominado “ativos relacionais” (relational assets) e de “interdependências não comercializáveis” (untraded interdependences). Putnam (1993) demonstra o papel da sociedade civil e suas tradições no desenvolvimento econômico regional diferenciado da Itália, também identificado como capital social. Saxenian (1994) interpreta a força da cultura no desenvolvimento do Vale do Silício, comparativamente a Boston. Amin e Thriff (1994) argumentam que a vida econômica local ou regional depende das relações cognitivas entre as instituições culturais, sociais e políticas, por eles identificadas como robustez institucional. E Hodgson (1993) diz que as instituições possuem certa estabilidade determinada pelo peso das interações cumulativas e da herança histórica, as quais estabelecem certos padrões de dependência (path dependence). Nessa mesma linha, a concepção evolucionista mostra que o sistema se move através de um processo contínuo de inovação, porém dentro de um ambiente de seleção e rotinas resultantes dos condicionantes históricos e sociais (NELSON and WINTER, 1982).

A variável ambiental ascende às agendas das OIGs mais fortemente nos anos 90. No entanto, nos anos 1960-70, desenvolveu-se um amplo movimento ambientalista que abriria um novo debate sobre a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento econômico vigente. Diante da primeira crise do petróleo, surge o primeiro relatório do Clube de Roma, o qual apresenta uma crítica às concepções de desenvolvimento baseadas na ideia de uma natureza inesgotável, apresentando

informações que demonstravam a possibilidade real do esgotamento de importantes matérias-primas e fontes energéticas. Em 1992, realiza-se, no Rio de Janeiro, a *Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento e Meio Ambiente (Eco-92)*, um evento que culmina com o surgimento da *Agenda 21*, introduzindo novas dimensões sobre as reflexões e experiências de desenvolvimento sustentável.

A partir do momento em que o desenvolvimento passa a incorporar, além das variáveis econômicas, as variáveis sociais, as políticas de desenvolvimento são repensadas. As ideias que emergem desde então consideram que os aspectos socioculturais são específicos a uma dada localidade, e, sendo assim, as políticas centralmente formuladas pelo Estado tipo *top down* seriam ineficientes, por não considerarem as particularidades do local. Nesse contexto, emergem novas políticas sobre o desenvolvimento.

4.4.2 De *top down* para *bottom up*: as políticas de desenvolvimento local¹²³

Diante da incorporação de variáveis socioculturais ao debate sobre desenvolvimento, fez-se mister redefinir o espectro da ação da política. Se, antes, tinha-se um Estado intervencionista, com políticas tipo “*top down*”, agora, entende-se que os fatores de produção decisivos no fomento ao desenvolvimento (principalmente os aspectos intangíveis) estão concentrados dentro de determinados locais ou regiões e, portanto, seriam inúteis políticas de desenvolvimento como as precedentes. Agora, as políticas deveriam emergir da base para o topo, “*bottom up*”, considerando-se os aspectos específicos da localidade. Desse modo, o modelo de desenvolvimento passa a ser estruturado “*a partir dos atores locais e não mais por meio de um planejamento centralizado.*” (AMARAL FILHO, 2001, p. 267).

Como o Estado-nação teve seu papel redefinido e as práticas intervencionistas passaram a ser condenadas, o debate assenta-se em

¹²³ Utilizamos a denominação “Desenvolvimento Local” em alusão às teorias de desenvolvimento com foco nos atributos de uma dada localidade ou região e cuja abordagem foi desenvolvida a partir da década de 90, sendo pertencente à Nova Economia do Desenvolvimento. Desse modo, ressalta-se que compreendemos aqui o desenvolvimento local como abordagem distinta do desenvolvimento regional proposto por autores como Perroux, Hirschman, Myrdal, dentre outros pertencentes à Economia do Desenvolvimento.

compreender qual deveria ser a escala de ação da política pública de desenvolvimento. Nessa direção, segundo Vainer (2002. p.14, apud Boente *et al.* p.13, 2007):

Não seria exagero dizer que o debate intelectual e político se vem realizando sob o signo de categorias que remetem às escalas espaciais: globalização, blocos regionais, desenvolvimento local, dissolução das fronteiras nacionais, identidades locais, entre outras, são expressões que frequentam com igual intensidade tanto os trabalhos e encontros acadêmicos quanto os meios de comunicação de massa e o debate político.

Desse modo, ascende às agendas a ideia de desenvolvimento local¹²⁴, a qual defende que o local ou território estaria estrategicamente mais equipado com a dotação dos fatores ou teriam melhores condições de invocá-los, proporcionando, assim, um processo de desenvolvimento mais acelerado e equilibrado (Amaral Filho, s.d., p.1). A Figura a seguir apresenta uma síntese dos principais fatos relativos às políticas de desenvolvimento local.



Figura 6 - Desenvolvimento Local

Fonte: Albuquerque (1998, p.39). Adaptação própria.

¹²⁴ Alguns autores entendem o desenvolvimento local como um processo de desenvolvimento endógeno, usando tais denominações como equivalentes, tal como Amaral Filho (2001, p. 262), que define desenvolvimento endógeno como “... *um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região*”.

As novas políticas para o desenvolvimento local, a partir da década de 90, são desenhadas pelas teorias que emergem nesse mesmo cenário. O tipo e o grau de intervenção do Estado defendidos no atual contexto são compatíveis com as novas demandas do capitalismo liberalizante e globalizado. No entanto, diferentemente dos pressupostos do liberalismo mais radical, o papel do Estado faz-se necessário para criar um ambiente propício e atraente ao investimento privado, para fortalecer as instituições como forma de incrementar os laços necessários à formação de capital social e para perceber as capacidades e potencialidades locais, a partir de políticas de coordenação e promoção de iniciativas sociais. Ao analisar o papel do Estado, Brandão (2007, p. 38) destaca que ele seria necessário para:

[...] engendrar um ambiente favorável, estimulante dos investimentos privados, como, por exemplo, por meio de maiores gastos em educação ou esforços de aperfeiçoamento regulatório, ou qualquer despesa pública que seja “produtiva”, no sentido de desobstruidora e restauradora de condições adequadas à maior produtividade dos fatores, aperfeiçoando o ambiente institucional e possibilitando a diminuição dos “custos de transação” na operação do sistema econômico.

Nessa direção, observa-se que, a partir da década de 90, a relação entre Estado e mercado encontrava-se ainda mais polêmica do que em outros períodos. De um lado, tinha-se uma reação à economia política neoclássica, que, apoiada nas interpretações sobre o sucesso das economias asiáticas, defendia e ressaltava a importância de políticas ativas do Estado no fomento ao desenvolvimento. De outro lado, tinha-se uma revisão da posição teórica dos economistas do Banco Mundial (*Post-Washington Consensus*), os quais passaram a admitir que a intervenção do Estado é necessária, mas deve ser complementar e “amiga do mercado” (*market friendly*):

In the post twenty years a consensus has emerged among economist on the Best approach to economic development. This consensus was discussed at length in world development Report 1991 (...) The Report highlighted the importance of a healthy private sector, which results from investments in people, a much reduced role for government, openness to (and so competitiveness with) the rest of the world, and macroeconomic stability. These ideas have crystallized into what is now called the “market friendly” approach. (*WORLD BANK, 1993, p.85*)

A partir da segunda metade da década de 90, tornou-se predominante essa visão do Banco Mundial sobre o papel do Estado nas políticas de desenvolvimento.

Assim, de forma consensual, as novas teorias do desenvolvimento adotam tal posicionamento ao defenderem que o Estado é ineficiente na alocação de recursos, tendo pouco poder para elevar o bem-estar social acima do que as próprias forças de mercado são capazes de fazer. As forças de mercado produzem os sistemas informacionais e de autodisciplina mais apropriados para promover o crescimento econômico, e a defesa do interesse individual é o mecanismo mais eficiente para se atingir o interesse coletivo. Essa é a ideia da “mão invisível” de Adam Smith: ele defende que o comportamento de busca para maximizar seus lucros leva os indivíduos a gerarem eficiência na alocação de recursos, maximizando o produto e o bem-estar que se pode obter a partir de uma determinada quantidade de recursos.

No entanto, apesar dos pressupostos liberais amplamente defendidos, algumas prerrogativas são concedidas ao Estado. Quanto ao comércio internacional, é perceptível, nas teorias, que há uma defesa quanto à intervenção do Estado no sentido de estimular a coordenação e a cooperação dos aglomerados, para aumentar o volume e a barganha nas relações comerciais, ou para reduzir os custos de *marketing* e informações. No que tange ao planejamento, é defendido que o Estado deve atuar no sentido de definir estratégias com os agentes privados, para reduzir ou superar os obstáculos às atividades produtivas. Nas questões relativas ao combate a pobreza, é defendida a intervenção do Estado em políticas direcionadas aos pobres¹²⁵ - ressalta-se que a focalização dos recursos disponíveis nos setores de extrema pobreza justifica a tese de Milton Friedman para o qual a responsabilidade da esfera pública deve abarcar apenas os programas dirigidos aos segmentos estritamente pobres.

Objetivando uma visualização das principais teorias sobre desenvolvimento local, formuladas no cenário internacional a partir da década de 90¹²⁶ – sem a pretensão aqui de analisá-las individualmente –, tem-se, no Quadro a seguir, uma síntese daquelas mais relevantes.

¹²⁵ Conforme destacamos na pag. 113-114 desta tese.

¹²⁶ Algumas teorias surgem na década de 80: Acumulação flexível (1984); Distritos industriais italianos (1982); Escola Californiana de Geografia Econômica (1986). No entanto, algumas delas só ascendem às agendas de governo e transformam-se em políticas a partir do final dos anos 90. Há um tempo necessário para a difusão das ideias e para que os problemas encontrem as soluções (princípio do *garbage can*).

Vertente analítico-teórica	Principais autores e obra seminal	Eixos de análise e ideias-força
“Acumulação flexível”	Piore e Sabel (1984)	Substituição da produção em série e em massa fordista pela especialização flexível.
Distritos industriais Italianos	Brusco (1982); Becattini (1987); Bagnasco (1988)	Conjunto “marshalliano” de pequenas e médias empresas, de base semi-artesanal, que convivem em uma atmosfera sinérgica de cooperação, confiança e reciprocidade.
Escola californiana de geografia econômica	Allen J. Scott (1988); Scott Storper (1986); Storper e Walker (1989).	<i>Learning Regions</i> , no qual o tecido socioprodutivo, do entorno territorial, promove e potencializa processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva.
Construção de vantagens competitivas em âmbito localizado	Porter (1990)	Construção deliberada de competitividade e vantagens relativas locais. Toma por base o seu “diamante” de quatro elementos.
Sociedade e economia em rede	Castells (1996)	Novo modelo de produção do “informacionalismo”, com seus fluxos globais de “geometria variável”; a busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado à rede.
Nova geografia econômica	Krugman (1991)	A geografia conta e, dependendo do balanço entre forças centrífugas e centrípeta, estruturar-se-ão arranjos espaciais mais aglomerativos ou não.
Teoria do crescimento endógeno	Romer (1986 e 1990); Lucas (1988 e 1990)	Reconhecendo a existência de rendimentos crescentes e economias de escala, colocam-se as taxas de crescimento como determinadas pelo comportamento e pelas decisões adotadas endogenamente pelos participantes do mercado e por políticas públicas que amenizem as “falhas de mercado” e possam melhorar o ambiente institucional e endógeno do local. Mais recentemente, destaca-se o papel da acumulação do capital humano (habilidade individual e nível educacional).
Convergência de renda	Sala-I-Martin (1990); Barro e Sala-I-Martin (1995)	As regiões têm a tendência a convergir para a mesma taxa de crescimento e para os mesmos níveis de renda <i>per capita</i> , a longo prazo.
Capital social	Putnam (1993)	Vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do “bem comum”.
Regiões como ativos relacionais	Storper (1997)	Retroalimentação relacional entre tecnologias, organizações e territórios, destacando o papel das convenções, da coordenação e da racionalidade.
Nova economia institucional	North (1990)	Dependendo da instrumentalidade institucional, podem-se construir contextos localizados que amenizam divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulam o comportamento dos agentes.
Estados-região	Ohmae (1990 e 1996)	Com o fim dos Estados-nação, que eram “recortes não naturais”, e graças às vantagens da fragmentação, afirmar-se-ão os âmbitos “naturais” das regiões e localidades.
Milieu innovateur	Aydalot (1986)	Meio tecnocientífico virtuoso, construído e sustentado por um “bloco social” localizado em ambiente coletivo de aprendizado, apto a mobilizar conhecimento e recursos.
Clusters ou outros arranjos produtivos locais com eficiência coletiva	Schmitz (1997); Porter (1998)	Vínculos e interdependências geradas pela concentração espacial ou setorial de empresas.
Delis – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável	PNUD (Banco mundial)	Ativismo local, a fim de criar uma “osmose perfeita” ente comunidade local e as empresas, com a construção de um “homogêneo sistema de valores”, tendo por base a eficiência e a sustentabilidade ambiental.
“Planos Estratégicos Locais”	Borja e Castells (1997)	Seria uma “grande operação comunacional, um processo de mobilização”, com o fim não declarado de tratar a cidade ou região como mercadoria, dotada de boa imagem, símbolo ou marca a ser “bem vendida” no mercado mundial, isto é, ter alta atratividade de capitais.
Cidades-região	Scott <i>et al.</i> (1999)	Agglomerações urbanas (com pelo menos 1 milhão de habitantes) aptas a terem conectividade com os fluxos econômicos mundializados, sendo dotadas dos requisitos para se transformar em plataformas competitivas e atores políticos decisivos na disputa pelos mercados globais.
Cidades mundiais	Sassen (1991)	Metrópoles que estão no topo da rede urbana mundial e que concentram o terciário avançado, grandes corporações, centros de tecnologia, cultura e ciência etc.
Desenvolvimento local endógeno	Vázquez Barquero (1993, 1999)	A busca de soluções de forma compartilhada conduz ao “desenvolvimento endógeno”.
Governança local	Banco Mundial	Boa governança alcançada através de construção de ambiente previsível, transparente e com <i>accountability</i> .
Economia solidária e popular	Coraggio (1994); Singer (2002)	Circuito alternativo de produção, distribuição e consumo de bens dos “setores populares e urbanos” ou “unidades domésticas de trabalhadores”.
Teoria dos jogos e ação coletiva localizada	Bates (1998); Ostrom (1990)	É preciso avaliar os dilemas da ação coletiva que se travam no ambiente local, para capacitar-se para o exercício de cooperação e para o mútuo proveito, estabelecendo compromissos confiáveis.
<i>Best practices</i>	Banco Mundial	Menu disponível de “experiências que deram certo”, que pode ser acionado em qualquer tempo e espaço, a fim de selecionar uma ação que possa ser replicada com êxito no âmbito local.

Quadro 7 - Teorias do Desenvolvimento Local

Fonte: Brandão (2007, p. 40-42).

As novas teorias para o desenvolvimento comungam com a teoria do desenvolvimento regional, ao considerar que as estratégias de políticas devem focar em uma dada localidade ou região. Nesse aspecto, o regionalismo de Myrdal, Hirschman e Perroux permanecem. No entanto, as novas teorias para o desenvolvimento apresentam um arcabouço teórico “novo”, que considera:

- i) Os aspectos imateriais, tais como capital social, confiança e cooperação como essenciais ao desenvolvimento de uma localidade.
- ii) O progresso técnico é tido como uma variável endógena à teoria e, desse modo, o foco das políticas de desenvolvimento respalda-se na inovação. Há um diálogo com a teoria do Schumpeter (1942). A inovação é a variável fundamental no processo concorrencial.
- iii) Os vínculos de confiança e cooperação, quando fortalecidos em uma localidade, fomentam a inovação, principalmente pela difusão do aprendizado coletivo.
- iv) O fomento de aglomerações de micro, pequenas e médias empresas é priorizado nessa nova abordagem, diferentemente da grande empresa verticalizada, focalizada pelos teóricos precedentes.¹²⁷
- v) Por considerarem os aspectos imateriais, as políticas de desenvolvimento devem emergir da base para o topo, “*bottom up*”.
- vi) Mínima participação do Estado, que tem de criar condições de autonomia para que o local ou região se desenvolva através do empreendedorismo de suas empresas aglomeradas.

¹²⁷ Sobre a ênfase atribuída às micro, pequenas e médias empresas, Lastres *et al.* (2003, p.1) aponta que: “*Em primeiro lugar, nota-se o paralelo que usualmente existe entre o desenvolvimento de novas (e geralmente micro e pequenas) empresas e formas de inovar, produzir e comercializar novos bens e serviços. Neste caso, o aspecto central é que estas empresas tanto representam o potencial e a flexibilidade para aproveitamento das novidades, como não oferecem as usuais resistências à sua incorporação, até porque não têm compromisso com padrões em processo de superação. Em segundo lugar, colocam-se as maiores dificuldades de crescimento econômico e altas taxas de desemprego, na transição do milênio, intensificando a busca por meios de fortalecer o tecido econômico e gerar emprego e renda, particularmente via estímulo ao surgimento e desenvolvimento de MPMEs. Em terceiro lugar, aponta-se para o aumento das desigualdades econômicas e sociais entre países e regiões, tanto menos como mais desenvolvidos, o que desloca o foco da promoção para regiões menos favorecidas, incluindo a promoção de empresas de pequeno porte que, em geral, constituem a base de economias locais*”.

Diante da pluralidade de conceitos e teorias sobre o desenvolvimento local, cada país formula suas políticas em comunhão com determinada abordagem ou nomenclatura (na França, prevalece a abordagem dos “*Milieu innovateur*”; na Itália, os distritos industriais, dentre outros). No Brasil, adotou-se um *mix* dos modelos apresentados, o qual foi denominado de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (ASPLs).

4.5 O ARCABOUÇO TEÓRICO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL

Ao final da década de 90, o desenvolvimento local a partir de aglomerações produtivas ganhou destaque como possível estratégia para a questão do desenvolvimento no Brasil. Muitos foram os fatores que contribuíram para a ascensão de tal ideia à agenda dos governos Federal e estadual. Dentre eles, destacam-se: a incapacidade em manter os métodos de planejamento de outrora, a experiência negativa em tentar fomentar o “desenvolvimento” através da guerra fiscal e as novas demandas do capitalismo globalizado.

Conforme salientado no capítulo II desta tese, uma ideia, mesmo quando considerada apropriada como solução para um dado problema, pode não ser consensual entre todos os especialistas quanto a um determinado tema, havendo, entre eles, divergências e confrontos. No entanto, as ideias são difundidas por persuasão (*soften up*) e, quando exitosas, podem ascender à agenda de decisão, passando a definir o formato da política pública, tal como ressaltado por KINGDON (2003, p. 127/128):

To some degree, ideas float freely through the policy primeval soup. But their advocates do not allow the process to be completely free-floating. In addition to starting discussion of their proposals, they push their ideas in many different forums. These entrepreneurs attempt to “soften up” both policy communities which tend to be inertia-bound and resistant to major changes, and larger publics, getting them used to new ideas and building acceptance for their proposals.

No Brasil, a ideia que passou a definir o formato da política de desenvolvimento local foi a dos Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (ASPLs), conceito formatado pela Rede de Pesquisa em Sistemas produtivos e Inovativos

Locais (RedeSist), vinculada à Universidade Federal do Rio de Janeiro. A RedeSist foi formalizada em 1997 e, desde então, tem concentrado esforços na disseminação das ideias de ASPL.¹²⁸

4.5.1 Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (ASPLs)

A abordagem dos ASPLs apresenta-se como uma alternativa ao problema do desenvolvimento no Brasil, pois são compatíveis às demandas do capitalismo globalizado e aos avanços tecnológicos em curso, incorporando um instrumental teórico difundido internacionalmente e avalizado por Organismos Internacionais, tais como o Banco Mundial, a ONU, o BID, dentre outros. Tal modelo de desenvolvimento parece seguir um “receituário” internacional amplamente recomendado pelas OIGs e que, independentemente dos aspectos e características nacionais, passou a ser adotado em vários países do mundo. Nessa direção, faz-se mister citar os argumentos que constam no prefácio do Glossário sobre ASPLs elaborado pela RedeSist¹²⁹ (2003):

As políticas dos diferentes países vêm crescentemente incorporando estas tendências. As novas formas e instrumentos de promoção do desenvolvimento industrial e inovativo tendem, cada vez mais, a focalizar prioritariamente sistemas e arranjos produtivos locais.

Essa abordagem em torno dos ASPLs é realizada em um momento em que o sistema produtivo e a ordem geopolítica mundiais passam por profundas e importantes transformações, associadas à emergência da Economia, Sociedade ou Era do Conhecimento e do

¹²⁸ Uma forma de persuasão das ideias pode ocorrer através de publicação acadêmica. Nessa direção pode-se citar uma passagem do texto de Cassiolato e Lastres (2003, p. 5), no qual os autores ressaltam que: “Destaca-se que até o final de 2002 a RedeSist contava com mais de 120 estudos disponibilizados em sua página: www.ie.ufrj.br/redesist. A Rede, desde o segundo semestre de 2002, vem desenvolvendo o sistema de informação sobre arranjos produtivos locais (Sinal) com as informações levantadas em seus estudos empíricos, assim como aquelas obtidas de outras fontes. O objetivo central deste sistema é gerar, compatibilizar e disponibilizar indicadores sobre fluxos de conhecimentos, processos de aprendizagem (formal e informal) e de inovação nos arranjos produtivos locais no Brasil. Prevê-se também incluir informações sobre sua configuração e dinâmica. Ao mesmo tempo em que argumentamos que o nosso não deva ser considerado como o único, ou melhor, caminho a ser trilhado, consideramos que temos obtido uma compreensão mais ampla da dinâmica da estrutura produtiva e inovativa brasileira, assim como de suas potencialidades e principais gargalos.”

¹²⁹ Metodologicamente, vamos priorizar na análise de ASPLs, os trabalhos de Maria Helena Lastres e de José Eduardo Cassiolato, por serem os coordenadores da RedeSist.

Aprendizado, bem como à aceleração do processo de globalização e de competição. (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p.3).

Em comunhão com a ideia de desenvolvimento local difundida no cenário internacional, tem-se, aqui, igual abordagem sobre as vantagens oriundas da aglomeração de empresas através de um ASPL, assim como aparece também a dependência da cooperação, do aprendizado coletivo e, implicitamente, do capital social, tal como segue:

A formação de arranjos e sistemas produtivos locais encontra-se geralmente associada a trajetórias históricas de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais (regionais e locais), a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum. São mais propícios a desenvolverem-se em ambientes favoráveis à interação, à cooperação e à confiança entre os atores. A ação de políticas tanto públicas como privadas pode contribuir para fomentar e estimular tais processos históricos de longo prazo.

Desse modo, é através de uma dada localidade¹³⁰ que se fomenta o desenvolvimento local, e ele depende da cooperação, da interação (aspectos imateriais) e dos aspectos econômicos que são invocados ou estimulados dentro de uma localidade. O objetivo de fomentar tais variáveis é criar um ambiente propício à inovação. Aqui, a variável inovação é a determinante da competitividade.

O conceito e a abordagem metodológica de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais – ASPLs (i) destacam o papel central da inovação e do aprendizado interativos, como fatores de competitividade sustentada; (ii) englobam empresas e outros agentes, assim como atividades conexas que caracterizam qualquer sistema de produção (Op. cit. p. 3).

No entanto, em aglomerações periféricas, nas quais prevalecem baixa escolaridade, grande número de micro e pequenas empresas (cuja produção ainda

¹³⁰ Conforme Lastres *et al.* (2003, p.17): “Situado ante o global, local pode referir-se a uma dada localidade (cidade, bairro, rua), região ou nação, constituindo, em qualquer dos casos, um subespaço ou um subconjunto espacial, e envolvendo algum modo de delimitação ou recorte territorial, o que se expressa em termos econômicos, políticos e culturais. Usualmente, local tem sido identificado com a ideia de lugar. Dentro de uma acepção geográfica estrita, lugar pode ser definido como uma porção do espaço na qual as pessoas habitam conjuntamente, implicando portanto a ideia de co-presença. Lugar é associado à ideia de localidade, enquanto cenário físico da atividade social, com uma localização geográfica determinada. O conceito de lugar pode assim ser visto a partir da complementaridade de três dimensões: (a) sob a ótica mais econômica, espaço de realização de atividades produtivas, comerciais, financeiras e correlatas que podem operar também em uma escala mais ampla; (b) de uma perspectiva micro-sociológica, como espaço rotineiro de interação social, e macro-sociológica como espaço de conformação de estruturas sociais; (c) do ponto de vista antropológico e cultural, corresponde a um sentido de lugar, através da identificação do sujeito com o espaço habitado.”

se faz de forma artesanal), precarização do trabalho, dentre outros aspectos, identificar inovação é inócuo. Para tanto, a teoria de ASPL utiliza uma diferenciação entre os conceitos de Arranjos Produtivos e Sistemas Produtivos de Inovação. Um Arranjo Produtivo é considerado um estágio ainda embrionário do Sistema Produtivo de Inovação, tal como segue:

Arranjos produtivos Locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (Op. cit. p. 3).

A diferença entre esses e os sistemas locais de aprendizado para inovação está no grau de interação, cooperação e a criação de capacitações locais. Assim, um arranjo no qual essas variáveis estejam “fortalecidas” pode se transformar em um sistema local de aprendizado para inovação, definido como: “... *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*” (CASSIOLATO E LASTRES 2003, p.27).

4.5.2 ASPL e a teoria neo-schumpeteriana: a parceria inevitável

Inspirada nas contribuições de Schumpeter, a abordagem neo-schumpeteriana, que se constituiu teoricamente, em certa medida, em contraposição às representações neoclássicas da tecnologia e do progresso técnico, oferece uma análise da tecnologia que considera a dinâmica tecnológica como motor do desenvolvimento das economias capitalistas.

Os neo-schumpeterianos buscam superar os limites da teoria neoclássica, rejeitando a noção de equilíbrio geral e valorizando as mudanças qualitativas, a

incerteza da decisão de produzir, a descontinuidade e a heterogeneidade dos agentes. Essa teoria analisa a dinâmica ou o aspecto evolutivo do processo produtivo, que se dá em um mundo incerto e em mudanças, considerando limitada a racionalidade dos agentes. Os evolucionistas sugerem a existência de uma coerência nas firmas, que consiste numa interação complexa entre aprendizado, padrão de dependência, oportunidades tecnológicas e complementaridade dos ativos, considerando o custo de transação, o papel e as características dos ativos como implícitos à abordagem.

Ao romper com a noção de equilíbrio e pressupor um modelo de desequilíbrio – no qual os fenômenos econômicos são vistos como realizações de processos evolucionários de aprendizado e seleção ambiental imperfeitos, porém inovativos –, a teoria neo-schumpeteriana pressupõe dois fundamentos comportamentais que, segundo Nelson e Winter (1982), são:

- Os processos de aprendizado cumulativo envolvem adaptações imperfeitas e, ao mesmo tempo, descobertas *mistake-ridden*, que governam o comportamento dos agentes econômicos.
- Alguns mecanismos de seleção impõem prêmios ou castigos aos agentes econômicos e, com isso, limitam (porém não eliminam) a variedade de visões e comportamentos dos agentes econômicos.

Percebe-se que o arcabouço teórico sobre as ASPLs é fundamentado na teoria neo-schumpeteriana de inovação e progresso técnico. Nessa direção, Cassiolato e Lastres (1999, *apud* CASSIOLATO e LASTRES 2003, p. 3) entendem que a inovação e o conhecimento são elementos centrais da dinâmica capitalista e do desenvolvimento das nações e regiões, sendo o progresso técnico uma variável endógena à análise. A influência da teoria neo-schumpeteriana pode ser constatada com uma passagem do texto de Lastres *et al.* (2000, p.6), no qual os autores tratam da nova economia no contexto de aprendizagem e inovação, tal como segue:

[...] a produtividade e a competitividade dos agentes econômicos dependem, não apenas dos novos meios técnicos disponibilizados e da capacidade de usá-los, mas principalmente da capacidade de aprender e de inovar, mesmo que estas capacidades em muito possam ser potencializadas com a utilização eficiente dos mesmos.

O processo de aprendizagem é considerado pelos neo-schumpeterianos como fundamental no fomento à inovação. Em verdade, é através do aprendizado que as organizações ampliam seus conhecimentos e ampliam suas habilidades. Em locais onde existe um conjunto de firmas aglomeradas em um Arranjo Produtivo, o aprendizado pode ocorrer com trocas mais intensas entre os distintos atores envolvidos.¹³¹ Trata-se um uma forma de aprendizado denominado de aprendizado coletivo, que seria uma das vantagens das políticas de Arranjos Produtivos Locais, uma vez que tais políticas podem fomentar o aprendizado coletivo, o que incrementaria a capacidade de inovação do local.

Desse modo, os Arranjos Produtivos podem ser entendidos como instâncias que podem provocar a aglutinação e a criação de competências ao longo do tempo, geralmente por meio de um processo de aprendizado coletivo. Britto (2000 p. 3) aponta algumas vantagens sobre o aprendizado, oriundas das aglomerações produtivas. Para o referido autor, as aglomerações podem provocar:

Estabelecimento de laços sistemáticos entre firmas aumenta a capacidade de absorção de cada uma delas para um montante de P&D despendido internamente, na medida em que favorece a compatibilização dos padrões cognitivos e dos procedimentos de busca adotados pelos diferentes agentes; o “vazamento” (spill-over) associado às fontes externas de conhecimento tende a ser reforçado, na medida em que existam canais sistemáticos de interligação entre os diversos agentes integrados à rede; o intercâmbio sistemático de informações entre agentes integrados à rede favorece uma maior coordenação das estratégias implementadas. Em consequência, os conhecimentos gerados no interior da rede tendem a estar melhor calibrados em relação às necessidades das firmas inseridas no arranjo, o que favorece o processo de absorção; o acesso a conhecimentos externos à indústria, a partir do qual são vislumbradas novas oportunidades tecnológicas, é facilitado, na medida em que, através da mediação da rede, é possível ter acesso a um maior número de fontes de novas oportunidades.

¹³¹ Salienta-se que há várias formas de aprendizado relevantes para o processo de inovação e o desenvolvimento de capacitações produtivas, tecnológicas e organizacionais, destacando-se o aprendizado por fontes internas e por fontes externas à empresa, conforme Lastres *et al.* (2003, p.7): “Formas de aprendizado a partir de **fontes internas** à empresa, incluindo: aprendizado com experiência própria, no processo de produção (*learning-by-doing*), comercialização e uso (*learning-by-using*); na busca de novas soluções em suas unidades de pesquisa e desenvolvimento (*learning-by-searching*) ou instâncias; e formas de aprendizado a partir de **fontes externas**, incluindo processo de compra, cooperação e interação com: fornecedores (de matérias-primas, componentes e equipamentos), concorrentes, licenciadores, licenciados, clientes, usuários, consultores, sócios, prestadores de serviços, organismos de apoio, entre outros (*learning-by-interacting and cooperating*); e aprendizado por imitação, gerado da reprodução de inovações introduzidas por outras organizações, a partir de: engenharia reversa, contratação de pessoal especializado, etc. (*learning-by-imitating*).”

No entanto, Filho *et al.* (2000) ressalta que, ao se analisarem as possibilidades dos processos de aprendizagem, devem-se observar alguns aspectos: os produtos ofertados quanto à tecnologia e à forma de concorrência, a amplitude da base produtiva, no que se refere aos segmentos da cadeia produtiva existente no local do arranjo, a existência de elementos que estimulem as articulações entre os agentes para o desenvolvimento da capacidade tecnológica, a localização das fontes de informação para o desenvolvimento da capacitação tecnológica, a intensidade da interação dos agentes com essas fontes, os requerimentos internos aos agentes, exigidos pelos processos de capacitação tecnológica, e a adequação dos agentes para atenderem a essas exigências.

Nos arranjos produtivos, o processo de aprendizagem pode ocorrer tanto no âmbito interno quanto no externo à firma. No âmbito externo ele ocorre em virtude da elevada especialização dos produtores, e, no interno ao arranjo, em função das relações que a firma mantém com outros agentes que também se localizam na aglomeração. Trata-se do princípio de interação entre os agentes. Nesses casos, a intensidade das relações que podem vir a ocorrer dentro dos arranjos contribui para que os agentes sejam capazes de incrementar sua capacidade de gerar vantagens concorrenciais em virtude dos processos de aprendizado que podem acontecer entre as firmas aglomeradas (GARCIA, 2001).

Diante do caráter coletivo do processo de aprendizagem, destaca-se a necessidade da intervenção do Estado. Sua função é a de articulador entre as distintas instituições produtoras de conhecimento e tecnologias (públicas e privadas), bem como a de organização das externalidades por elas geradas, posto que essas instituições *“diferem de forma significativa em relação a seu grau de comprometimento com a disseminação do conhecimento que geram”* (Metcalf, 1995, p.465. *apud* Batista 1997, p.87). Segundo o referido autor, a política pública deve estimular a cooperação entre os agentes, quando ela não é gerada espontaneamente a partir da racionalidade privada, como forma de incrementar o aprendizado coletivo e, portanto, o potencial inovativo do sistema como um todo.

Nessa mesma direção, Dalum *et al.* (1992) ressaltam que um dos principais papéis a serem desempenhados pelo governo é o de *matchmaker* entre os agentes privados, em que os objetivos a serem alcançados seriam *“fortalecimento da posição e competência dos agentes mais fracos na relação, a quebra ou reformulação de*

relações inflexíveis e o estabelecimento de novas relações” e os instrumentos seriam “consulta e mediação entre as partes, a educação dos participantes dotados de fracas competências e a utilização de subsídios para a formação de relações.” (DALUM ET AL.,1992, p. 308-309. Apud BATISTA 1997, P.90).

Segundo a teoria, a introdução de inovações tecnológicas cria novas condições competitivas que influem diretamente no desenvolvimento das empresas. Quando o tecido empresarial se compõe, fundamentalmente, de micro, pequenas e médias empresas formais ou informais, a negociação estratégica entre os níveis local e regional da administração pública, o setor privado empresarial e as entidades que prestam serviços às empresas (consultorias tecnológicas, laboratórios de certificação, normatização e homologação, pesquisa de mercados e outros) é decisiva para garantir o acesso a esses serviços avançados de apoio à produção e facilitar a cooperação interempresarial.

4.6 COUPLING ENTRE O FLUXO DOS PROBLEMAS E DAS ALTERNATIVAS

O receituário prescrito pela Nova Teoria do Desenvolvimento, em específico pela abordagem dos ASPLs, parece ser compatível com a engrenagem do sistema capitalista pós-fordista, pelos seguintes aspectos:

- i) Diante do enfraquecimento do Estado-nação, a Nova Teoria do Desenvolvimento defende uma incipiente participação do Estado como responsável pela construção e alavancagem do desenvolvimento, relegando-o a um papel de figurante (quando comparado ao papel de protagonista por ele representado no período precedente). Ressalta-se que a ênfase atribuída pela referida teoria ao local parece desconsiderar a importância das variáveis nacionais – taxa de juros, políticas cambiais, políticas fiscais, dentre outros – para os aspectos locais.
- ii) Quanto ao paradigma tecnológico, elevada importância é atribuída à capacidade inovativa das empresas integrantes de um arranjo produtivo. A inovação é posta como a variável fundamental para o desenvolvimento de uma dada localidade, e os aspectos imateriais devem ser invocados

para incrementar e difundir o aprendizado coletivo tão necessário, considerando-se o ambiente concorrencial como marcado por um processo de busca e apropriação de inovações, variáveis tidas como determinantes da competitividade e, portanto, do desenvolvimento.

- iii) Quanto ao modo de regulação, o Estado schumpeteriano atua no sentido de criar condições específicas para o investimento privado e condições de competitividade, além de dar apoio à competitividade setorial e empresarial. As políticas schumpeterianas, ao contrário das políticas keynesianas, passam a atuar pelo lado da oferta, no fomento da capacidade inovativa das empresas e sua difusão para a cadeia de produção.
- iv) Quanto ao modo de regulação da força de trabalho, o Estado schumpeteriano tende a criar as condições propícias para a flexibilização do mercado de trabalho (o que implica menores custos para as empresas), eliminando as rígidas legislações trabalhistas implementadas durante o Estado keynesiano. Tem-se, assim, o modelo do pró-trabalho (*workfare*). Ressalta-se que a nova teoria do desenvolvimento não enfatiza a questão do mercado de trabalho, mas está subentendido, diante da necessidade em fomentar a inovação, que a força de trabalho seja qualificada, polivalente e capaz de cooperar na linha de produção com os objetivos de busca por inovações tecnológicas. Ao Estado cabe a função de criar condições para a qualificação da força de trabalho (escolas profissionalizantes, cursos, treinamentos, dentre outros que podem elevar a mais-valia-relativa). Fica desconsiderado pela teoria qualquer tipo de conflito provocado pelos distintos interesses de classes (trabalhadores *versus* capitalistas).
- v) A intervenção do Estado vincula-se à configuração do ambiente no qual a competição ocorre, condicionando as relações de interdependência entre os agentes que incidem sobre o comportamento privado e, portanto, sobre a evolução dinâmica da economia a longo prazo. Assim, as políticas públicas podem transformar o ambiente no qual o processo competitivo ocorre, fornecendo condições favoráveis às estratégias inovadoras das firmas. A função do Estado, na nova economia do

desenvolvimento, é fomentar a apropriação privada da inovação e incentivar o processo de busca de inovações. Ressalta-se que a nova teoria do desenvolvimento não faz qualquer menção à função do Estado de criar condições para uma melhor distribuição de renda, políticas salariais ou políticas macroeconômicas. O foco respalda-se na análise microeconômica das firmas e nos atributos imateriais do local. Desse modo, encortinam-se as causas do subdesenvolvimento, fazendo crer na possibilidade de alavancar o desenvolvimento de uma localidade sem a necessidade de mudanças estruturais.

As ideias, para ascenderem à agenda de decisão e serem consideradas como solução para um dado problema, precisam ser deflagradas por um problema e devem encontrar um contexto político adequado, um “solo fértil” para transformarem-se em política pública. Cabe ressaltar que, em se tratando de política de desenvolvimento, as ideias devem possuir, acima de qualquer outra característica, adesão aos interesses em pauta. Nessa direção, o Capítulo a seguir examina o fluxo político sob o qual a ideia do Desenvolvimento Local com foco nos Arranjos Produtivos Locais encontrou contexto político adequado para sua disseminação no Brasil.

5 O FLUXO POLÍTICO

Ao longo do presente capítulo, pretende-se analisar como as idéias sobre desenvolvimento local encontram contexto político adequado para sua disseminação. O foco da análise recai no cenário nacional, basicamente sobre os acordos constituídos a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, uma vez que foi nessa gestão que a idéia de Desenvolvimento Local com Foco nos Arranjos Produtivos Locais ascendeu à agenda de decisão, transformando-se em política pública.

Conforme Kingdon (2003), o fluxo político representa as coalizões que são construídas através de processos que envolvem barganha e negociação. O fluxo político possui uma dinâmica que depende de fatores tais como o humor nacional (*nacional mood*), as forças políticas organizadas e as mudanças administrativas do governo, dentre outros.

No modelo dos fluxos múltiplos, a ascensão de uma questão à agenda depende da existência de um problema, de alternativas factíveis e aderentes aos interesses dos atores dominantes e de condições favoráveis no fluxo político. Desse modo, importa aqui identificar os acordos e as alianças estabelecidas entre os atores e a formação do cenário para a disseminação das idéias sobre desenvolvimento local.

5.1 O CENÁRIO DA ECONOMIA BRASILEIRA ANTERIOR AO GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Após 21 anos de ditadura militar e findo o governo do Presidente Sarney, sobe à Presidência do Brasil, em 1990, através do voto direto, Fernando Collor de Mello (1990-1992). A situação econômica do país, na década de 80, foi marcada por um elevado processo inflacionário e baixo crescimento do Produto Interno Bruto, PIB (*stagflation*). Em 1989, a inflação era de 1.972,93% a. a., e a taxa de crescimento do PIB foi 3,16%, além de uma crescente dívida externa herdada dos governos militares. Do ponto de vista social, as políticas de desenvolvimento implementadas nas décadas anteriores fomentaram a concentração de renda e agravaram a pobreza e a desigualdade no país.

Esse cenário não era exclusivo do Brasil. Em verdade, a América Latina enfrentava iguais problemas. Nessa direção, o FMI, que já tinha desenhado um conjunto de políticas para o desenvolvimento da América Latina no Consenso de Washington, em 1989, encontrou condições favoráveis no cenário político do governo Collor para a imposição de tais recomendações. Desse modo, as propostas implementadas pelo governo Collor seguiram os parâmetros das políticas econômicas gestadas em torno de um alinhamento comungado entre o Tesouro Americano, o FMI, o BID e o Banco Mundial, dentre outros organismos internacionais, e foram abalizadas por centros norte-americanos de pensamento econômico (os chamados *think tanks*), sob a designação de Consenso de Washington. Na Tabela a seguir, tem-se uma síntese da situação econômica do Brasil na década de 80.

Tabela 1
Economia Brasileira panorâmica, de 1981 ao governo Collor

Período	Inflação IPCA (% a. a.)	PIB - variação real anual - (% a. a.)	Taxa de desemprego aberto (%)	Pobres ou miseráveis*
1981	95,62	-4,25	7,8	28,4
1982	104,80	0,83	6,9	29,2
1983	164,01	-2,93	7,57	37,1
1984	215,26	5,4	8,15	36,7
1985	242,22	7,85	5,9	31,4
1986	79,66	7,49	4,0	16,8
1987	363,41	3,53	4,1	29,0
1988	980,21	-0,06	4,18	33,7
1989	1972,91	3,16	3,64	32,8
1990	1620,96	-4,35	4,65	34,2
1991	472,7	1,03	5,24	37,3
1992	1119,10	-0,46	6,14	37,9

Fonte: IPEADATA, 2009.

* PNAD/IBGE (CESIT/IE/UNICAMP. *Apud.* Gimenez, 2007, p.259)

O foco das políticas econômicas, principalmente durante a década de 90, estava sobre a estabilização da economia, e o controle da inflação dominou a agenda política do presidente Collor e do governo seguinte. A questão do desenvolvimento ficou relegada a um segundo plano, pois se acreditava que a estabilização era um imperativo do desenvolvimento, bem aos *moldes* do receituário do Consenso.

Ao assumir a presidência do país, Fernando Collor segue à risca o modelo proposto pelo Consenso, implementando um governo cujo foco respaldava-se na inserção do Brasil na modernidade capitalista, ou seja, fazia-se necessário adentrar na globalização financeira e dos mercados, o que foi proporcionado por uma abertura unilateral da economia brasileira. Acreditava-se na urgência da modernização do parque industrial, do setor público e das empresas. Segundo o referido Presidente, a economia brasileira encontrava-se obsoleta e, portanto, todo esforço deveria ser feito para modernizá-la. Nessa direção, adotaram-se algumas medidas¹³²: abertura comercial, ajuste fiscal e um plano de estabilização denominado de “Plano Brasil Novo”.

¹³² A reforma monetária fez-se pela substituição do Cruzado Novo para o Cruzeiro e pelo controle da liquidez através do confisco da poupança e leilões de monetização. O ajuste fiscal ocorreu pela indexação e redução do prazo de recolhimento dos impostos, ampliação da tributação, aumento das alíquotas e suspensão de incentivos regionais (exceto da zona franca de Manaus), cobrança do IOF e corte de gastos da máquina governamental (FILGUEIRAS, 2000, p. 87).

Em 1992, diante do fracasso do plano de estabilização e de um Governo exercido sem diálogo com os grupos organizados e as forças políticas que o elegeram, o descontentamento com o governo Collor foi ganhando amplitude na sociedade, fundamentalmente, através da mídia, de modo que o mesmo grupo que o elevou ao poder transformou-se na força propulsora para a sua derrocada. Desse modo, diante de uma política econômica fracassada e sem atender aos anseios da classe empresarial brasileira, detona-se o *impeachment* do referido Presidente. Nesse mesmo ano, assume a Presidência da República de forma interina o vice-presidente Itamar Franco. As indefinições de rumo demonstradas pelo novo governante, assim como pelos novos gestores da política econômica permitiram a manutenção da sistemática de preços não controlados (a inflação em 1992 fechou o ano com uma taxa de 1.119%), elevados níveis da taxa de juros e do câmbio, que fora desvalorizado até o final de 1992.

5.1.1 O Governo do Presidente Itamar Franco: implementação do Real

Em 1993, ainda no governo do Presidente Itamar Franco, diante da instabilidade da economia brasileira, substituiu-se quatro vezes o ministro da fazenda. Nos cinco primeiros meses do ano, teve-se Gustavo Krause, Paulo Haddad, Eliseu Rezende e Fernando Henrique Cardoso (que permaneceu no cargo até 1994). Durante a gestão desse último ministro, desenvolveu-se e implementou-se o derradeiro Plano de estabilização econômica do Brasil, até então: o Plano Real.

Em 7 de dezembro de 1993, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, apresenta o Plano Real. Logo no início da exposição de motivos, o referido Ministro ressalta as drásticas medidas a serem apresentadas ao Congresso Nacional e ao país para assegurar o equilíbrio das contas públicas e o encerramento da inflação. Tais medidas exigiam uma redefinição do papel do Estado e um ajuste profundo de suas despesas:

O estabelecimento em bases permanentes do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária requer mudanças profundas na forma de gestão do Estado brasileiro. Supõe definições claras sobre o tipo de Estado que desejamos ter e o encaminhamento das reformas estruturais decorrentes dessa opção. Choca-se, por isso mesmo,

com atitudes arraigadas no setor público e na sociedade sobre o papel do Estado, especialmente sobre a concepção e a execução do gasto público. (CARDOSO, 1993. p. 2).

Observa-se que, para a equipe econômica, o controle da inflação exigia um reordenamento do Estado, pois, segundo Cardoso¹³³ (1993, p. 1), “... a *desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições*”. Diante da necessidade de reformular o Estado, adotaram-se rígidas políticas de ajustes fiscais, *pari passu* com o aumento da arrecadação. Redefiniu-se também um novo modelo de relação entre Estado e mercado. Tais medidas foram iniciadas ainda no governo Itamar, porém foram concretizadas, em maior âmbito, durante do governo seguinte.

O Plano Real, na tentativa de evitar os erros cometidos pelos planos anteriores, foi aplicado em três etapas distintas: o ajuste fiscal, a indexação completa da economia e a reforma monetária. A primeira etapa do Plano consistia no ajuste fiscal (07/12/93 a 28/02/94), o qual abrangia: combate à sonegação fiscal, aumento da arrecadação¹³⁴ e cortes nos gastos públicos; aceleração e ampliação do processo de privatizações e outras medidas que englobavam saneamento do sistema bancário; política cambial, para evitar a valorização da moeda nacional; ajuste e transparência das contas do Banco Central do Brasil e do Tesouro Nacional; continuidade ao processo de abertura comercial iniciado no governo Collor.

Em março de 1994, inicia-se a segunda etapa do Plano, com a indexação da economia através da Unidade de Referência de Valor (URV), que tinha como objetivo combater a inflação inercial. Em 1 de julho de 1994, após a total indexação da economia à URV, o governo implementou a nova moeda, o Real, equivalente a 1 a 1 Dólar. Nessa etapa, segundo Filgueiras (2000, p. 109), “... *evidenciou-se a natureza específica da dolarização da economia brasileira. Ao amarrar a nova moeda ao dólar, o Governo não garantiu, ao contrario do que ocorreu na Argentina, a conversibilidade entre as duas moedas*”. A manutenção da ancoragem cambial tornou a economia dependente do capital financeiro internacional, uma vez que o

¹³³ A exposição de motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993, pode ser encontrada na Revista de Economia Política, vol. 14, n.2 (54), abril/junho de 1994.

¹³⁴ O aumento da arrecadação se deu através da criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF) e aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), o qual seria alimentado com 15% da arrecadação de todos os impostos. Sobre estes, a União não teria de fazer repasse para os municípios, tal como obrigava a Constituição.

volume de reservas em moeda estrangeira é condição imperativa para o Banco Central manter o câmbio fixo. A captação de divisas deu-se através de elevadas taxas de juros, como forma de atrair investimentos em carteira, e por meio das privatizações das empresas estatais.

Diante da popularidade do Plano e do relativo sucesso no combate à inflação, o então Ministro Fernando Henrique Cardoso, durante o ano de 1994, lança-se como candidato à Presidência da República.

5.2 O PRIMEIRO GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Dando continuidade à implementação da agenda neoliberal, iniciada no governo Collor, assim como ao plano de estabilização dela consequente, o Governo FHC impôs um conjunto de reformas econômicas cuja concretização implicava a alteração de alguns dispositivos constitucionais. Em verdade, a Constituição de 1988 impunha obstáculos à adoção das idéias liberalizantes. Desse modo, pode-se analisar o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique a partir de duas agendas principais, a **estabilização monetária** e as **reformas constitucionais**, pois as demais ações do executivo estão emaranhadas nessas duas agendas. Ressalta-se que tanto as questões do crescimento econômico quanto as do desenvolvimento ficaram fora da referida agenda, durante o primeiro mandato.

5.2.1 A reforma constitucional

Nos primeiros anos do Governo Cardoso, verifica-se, por parte do referido Presidente, a imensa necessidade de reformar a Constituição Federal do Brasil, como forma de dar prosseguimento ao processo de privatizações e de manter a estabilidade monetária, através dos ajustes fiscais. Desse modo, inicia-se uma

ampla reforma constitucional, por meio de emendas constitucionais.¹³⁵ O foco das citadas emendas recaiu fortemente sobre as questões de ordem econômica (*policy*), contabilizando-se 13 emendas (das 16 aprovadas entre 1995-1996). Quanto às questões que tratam do conteúdo político do Estado (*polity*), registram-se apenas duas emendas – a de número 15, que prevê a criação de novos municípios, e a de número 16, que faculta a reeleição para cargos executivos. Na área social, tem-se apenas uma emenda, a que criou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef). As 13 emendas restantes estavam relacionadas à viabilização da agenda de reformas do governo, tanto no campo econômico quanto em áreas relacionadas à administração. Ao analisar o elevado número de emendas constitucionais, Couto *et al* (2006 p. 28) atenta para o fato de que:

O contínuo emendamento constitucional é fruto, antes de tudo, de uma característica de nosso ordenamento institucional: a constitucionalização de políticas públicas. Contendo nossa Constituição muito do que não se pode classificar propriamente como princípio constitucional (*polity*), mas sim como política pública (*policy*), torna inescapável aos governos do dia promover sua contínua alteração como forma de assegurar a consecução da agenda de políticas fixada.

Ressalta-se que o foco do primeiro ano do Governo Cardoso estava sobre as privatizações das empresas estatais, pois todas as emendas aprovadas em 1995 visavam a retirar a competência da União a respeito de determinadas atividades, facultando a possibilidade de elas serem providas pela iniciativa privada. Basicamente, alteram-se os itens X, XI e XII do Art.21 da Constituição de 1988. Tais medidas possibilitaram, através das privatizações, a entrada de capital estrangeiro via investimento direto¹³⁶ na economia brasileira, ou seja, eliminaram-se as restrições constitucionais consideradas “nacionalistas” e liberaram-se determinados

¹³⁵ Utilizando de uma prerrogativa da Constituição de 1988, a qual garante ao “*Executivo uma extensa gama de poderes para estabelecer a agenda. O presidente tem a exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal e pode pedir urgência para as leis que apresenta, garantindo-lhes prioridade no programa legislativo. O Executivo tem, ainda, autoridade delegada de decreto e, mais importante de todas, autoridade para editar decretos, com força de lei, de vigência imediata, ou seja, as medidas provisórias – MPs.*” (FIGUEIREDO, 2001, p. 694).

¹³⁶ Segundo Bresser-Pereira (2002, p. 378), “*Durante o governo Fernando Henrique Cardoso os investimentos diretos aumentaram extraordinariamente: até 1994 o país recebia no máximo 2 bilhões de dólares por ano de investimentos estrangeiros; depois do Real o país passou a receber, em média, 2 bilhões de dólares por mês em investimentos diretos.*”

setores para que o capital estrangeiro também pudesse explorá-los. O Quadro 5.1 apresenta as emendas constitucionais aprovadas entre 1995 e 1996.

Emenda Nº	Tema	Aprovada ou promulgada em
5	Permite concessão dos serviços estaduais de distribuição de gás canalizado.	Agosto de 1995
6	Elimina distinção entre empresas nacionais e estrangeiras; permite exploração do subsolo por quaisquer empresas sediadas no país; proíbe regulamentação por MP de emendas constitucionais aprovadas após 1995, que tenham modificado a redação de artigos.	Agosto de 1995
7	Permite a navegação de cabotagem por embarcações estrangeiras.	Agosto de 1995
8	Permite a concessão a empresas privadas dos serviços de telecomunicações.	Agosto de 1995
9	Fim do monopólio estatal do petróleo	Novembro de 1995
13	Resseguros deixam de ser monopólio estatal, cabendo ao Estado a regulação do setor.	Agosto de 1996
10	Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	Março de 1996
12	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF)	Outubro de 1996
15	Criação de novos municípios	Setembro de 1996
16	Faculta a reeleição para cargos executivos	1996
	Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef)	1996

Quadro 8 - Emendas Constitucionais Aprovadas -Brasil – 1995-96

Fonte: Oliveira *et al* (2003, p.4).

Sobre o processo de privatização ocorrido durante o Governo FHC, principalmente no que tange aos monopólios naturais, Bresser (2002, p. 376) salienta que:

Não era sensato, entretanto, privatizar monopólios naturais, nem privatizar empresas que se beneficiassem de altas rendas ricardianas devido a um problema de monopólio natural (o caso, por exemplo, das usinas hidrelétricas), nem fazia sentido privatizar uma atividade como a da previdência básica, que é obrigação de um estado democrático porque corresponde a um direito social. Os países desenvolvidos não fizeram tais loucuras – deixaram-nas por conta de alguns dos países em desenvolvimento – seguindo um velho princípio: façam o que eu digo, mas não o que eu faço. O Brasil não privatizou a previdência básica, mas privatizou monopólios naturais ou quase-naturais, e indústrias beneficiárias de rendas ricardianas.

Salienta-se que todo esse processo político para aprovar as emendas exige elevado poder de barganha entre os atores. Conforme reza a Constituição Federal de 1988, subseção II Da Emenda à Constituição § 2º, para aprovar uma Emenda, são necessários *“três quintos dos votos de deputados e senadores, em duas votações em ambas as Casas, sendo que qualquer modificação introduzida numa delas pelo que foi votado pela outra deve ser ratificada pela Casa que aprovou inicialmente o texto”*. A relativa facilidade de o Presidente Cardoso aprovar emendas junto ao Congresso Nacional e ao Senado foi fomentada pela aliança estabelecida no momento da sua candidatura à presidência, o qual contou com apoio do PSDB e PFL, além do PTB, que integrava a coligação eleitoral, sendo efetivadas depois as adesões do PMDB e do PPB. A coalizão proporcionou ao Executivo uma sustentação parlamentar que beirava 75% das cadeiras na Câmara e no Senado. Desse modo, com maioria dos votos e ampla coalizão, o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique encontrou *“solo fértil”* para implementar as reformas julgadas necessárias, intensificando a política de cunho neoliberal (COUTO ET AL., 2006).

5.2.2 Estabilização monetária e subordinação ao “hot money”: duas faces da mesma moeda

O plano Real, ao intensificar a integração do país aos mercados financeiros internacionais, tornou a economia brasileira dependente – além dos investimentos diretos fomentados pelas privatizações – também da atração dos investimentos em carteira (capital especulativo ou *hot money*), os quais proporcionavam afluxo de moeda estrangeira ao país e, assim, garantindo determinada paridade do Real frente ao Dólar. Para tanto, fazia-se necessário sinalizar para o capital estrangeiro com alguma credibilidade em relação ao país. Como os indicadores mais observados pelos especuladores estrangeiros são as taxas de juros¹³⁷ – amplamente utilizadas

¹³⁷ Segundo Bresser (2002, p.367), *“Como a determinação da taxa de juros é a única arma com que contam as autoridades monetárias para atingir suas metas, há sempre uma ‘boa razão’ para elevá-la. Em um momento o objetivo é atrair capitais de curto prazo, noutra, impedir que a economia se aqueça e o déficit em conta corrente aumente em demasia, noutra ainda, a busca de controlar a inflação ainda que esta não seja uma inflação de demanda. No Brasil sempre há uma ‘boa’ razão para aumentar a taxa de juros, sem falar na má razão: beneficiar os rentistas”*.

para a manutenção da taxa de câmbio e da relação entre a dívida pública e o PIB –, aqui se fez necessária a redução da dívida pública brasileira através do ajuste fiscal. Assim, dois instrumentos foram utilizados para manter a taxa de câmbio: a política monetária (taxa de juros)¹³⁸ e os ajustes fiscais.

Ainda em 1995, após a crise do México, teve-se uma elevação da taxa de juros para proporcionar a volta de capitais à economia brasileira. Nessa direção, Gremaud *et al* (2007, p. 466) salienta que:

[...] após a crise mexicana, o crescimento da economia, que se verificara no primeiro momento do Plano, foi interrompido, a trajetória do crescimento da economia brasileira ficou dependente dos fluxos de capitais, pois estes passaram a definir a condução da política monetária e portanto do ritmo do crescimento da produção.

A elevação das taxas de juros e a inadimplência dos consumidores, além da irresponsabilidade dos bancos na concessão dos créditos, provocaram uma crise no setor bancário, o qual foi socorrido pelo Banco Central através do programa de Estímulos à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). Posteriormente, inicia-se um programa semelhante com os bancos estaduais, o Programa de Incentivos à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), que tinha uma dupla função: ao mesmo tempo em que sanava os bancos estaduais, também engessava as unidades subnacionais com relação às suas despesas.

Diante da relativa independência conferida às unidades subnacionais pela Constituição de 1988, elas puderam resolver seus problemas de financiamento através de dois mecanismos: receitas extraordinárias, geradas pelo chamado imposto inflacionário (oriundo tanto de reajustes da folha de pessoal em níveis inferiores à taxa de inflação, quanto do prolongamento dos prazos de pagamento de credores), e o uso dos bancos estaduais como fonte (não legal) de quase-emissão de moeda, o que permitia práticas de retirada de empréstimos sem o compromisso de saldá-los. No entanto, diante do elevado endividamento verificado nos estados, o Presidente Cardoso tomou como um dos principais pontos de ajuste o equilíbrio

¹³⁸ Conforme Gremaud *et al.* (2007, p. 465), “...sempre que ocorria alguma perturbação que colocasse em risco o financiamento dos déficits em transações correntes, tinha que se alterar a taxa de juros. O governo teve que, por mais de duas vezes, dobrar a taxa de juros no período – na crise asiática no final de 1997 e na crise russa em meados de 1998. Essa dinâmica da taxa de juros, combinada com o volume de dívida pública, determinou elevados gastos com juros e pressões crescentes do lado fiscal.”

fiscal dos estados. Para tanto, o governo federal privatizou os bancos estaduais e renegociou a dívida dos estados, que ficaram com um débito com a União parcelado em 30 anos, com juros inferiores aos de mercado.

O compromisso estabelecido entre a União e os estados foi que eles se comprometeriam a não elevar seu débito acima da receita, e que qualquer inadimplência relativa ao parcelamento de suas dívidas facultaria a União a descontá-la mediante retenção de parcela das transferências constitucionais e tributos. Desse modo, as unidades subnacionais encontravam-se totalmente engessadas com relação aos seus gastos, tornando-se dependentes da União.

Em 1996, a economia começa a reaquecer. Registra-se o crescimento das vendas no comércio, o aumento na arrecadação do ICMS e a elevação da produção industrial. Tais fatos possibilitaram – apesar do “arrocho” salarial, com reduzido reajuste do salário mínimo, fixado em 12% no ano de 1996, e de 15% para pensões e aposentadorias – um crescimento do PIB de 1996, apesar de modesto (2,15% em 1996), assim como uma redução na taxa de juros (de 53,27% em 1995 para 27,45% em 1996). No entanto, como o Plano Real é vulnerável e dependente do mercado financeiro, o reaquecimento ocorrido em 1996 ficaria comprometido com a crise da Ásia, deflagrada em 1997, e da Rússia, em 1998.

Em 1997, tem-se a crise da Ásia, que provocou elevada fuga de capitais estrangeiros da economia brasileira. Esse fato levou o governo a elevar as taxas de juros e a lançar um pacote denominado “medidas de ajuste fiscal e competitividade”. Dentre os seus 51 itens¹³⁹, havia a demissão de 33 mil funcionários públicos não estáveis e a suspensão do reajuste salarial para o funcionalismo público, a redução de 15% dos gastos em atividades, o corte de 6% no valor dos projetos de investimentos e o aumento dos tributos¹⁴⁰ (Filgueiras, 2000, p.137). Em 1998, rebote sobre a economia brasileira a terceira crise internacional pós-Real, a crise da Rússia, que provocou uma perda de US\$ 30 bilhões das reservas entre agosto e setembro de 1998. A equipe econômica, apesar de ter elevado as taxas de juros (nos meses de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro as taxas de juros foram respectivamente: 19,23%, 34,29%, 41,60%, 36,58% e, 32,95%), não

¹³⁹ Também denominado “Pacote 51”.

¹⁴⁰ Alíquota do imposto de renda (10%) e a redução das deduções, elevação das alíquotas incidentes sobre automóveis e a elevação dos preços dos produtos derivados do petróleo.

conseguiu segurar os investidores. O Brasil, diante das perdas de reservas e às vésperas de uma crise cambial, recorre ao FMI, assinando um acordo *stand by* de US\$ 42 bilhões. Observa-se que, a partir do citado Acordo, o Brasil aperta ainda mais o ajuste fiscal, eleva a carga tributária e a arrecadação para alcançar superávit primário e majora as taxas de juros, o que evidencia a vulnerabilidade de uma economia com finanças globalizadas. A seguir, apresentam-se trechos da fala do Ministro Pedro Malan na apresentação do acordo com o FMI em 13 de novembro de 1998¹⁴¹:

Uma primeira, uma vertente da ação internacional do país na linha do que vinha sendo proposto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso desde março/abril de 1995, que era um grau de coordenação e cooperação internacional maior que o mundo havia sido capaz de exibir até aquele momento. [...] No campo doméstico, a resposta do Brasil é uma resposta conhecida. Muito além da ação do Banco Central, no dia 8 de setembro, aqui nesta sala, nós anunciamos uma série de medidas para lidar com aquilo que é corretamente percebido como uma grande vulnerabilidade da economia brasileira, que é o seu crônico e estrutural desequilíbrio fiscal. Naquela data, 8 de setembro, foram tomadas medidas para lidar com essa questão no ano de 1998, e o presidente da República decidiu dar início à elaboração de um programa de estabilidade fiscal para o próximo triênio 99/2000/2001, e nós estamos trabalhando nisso desde 8 de setembro. No dia 23 de setembro, o presidente Fernando Henrique Cardoso reiterou o seu compromisso com a questão da austeridade fiscal e a busca do equilíbrio e determinou que os trabalhos fossem acelerados. No dia 20 de outubro, a primeira versão do programa lhe foi entregue; no dia 28 de outubro, o Programa de Estabilidade Fiscal foi anunciado à sociedade e à opinião pública brasileira. [...] Este programa, expresso no Memorando de Política Econômica, hoje encaminhado ao Fundo e aos demais países-membros dessa instituição, constitui a base de apoio para o programa, o apoio da comunidade internacional ao programa brasileiro. Esse apoio se desdobra nos seguintes componentes, como vocês terão visto na nota que foi distribuída há pouco. [...] Na verdade, tanto a primeira quanto a segunda *tranche* deste empréstimo, a primeira terá lugar imediatamente após a aprovação do programa brasileiro por parte da diretoria-executiva do Fundo, que deve ter lugar nas próximas duas semanas ou daqui a duas semanas; e a segunda *tranche*, ela pode ser antecipada, através desse mecanismo de antecipação contemplado no acordo, em que, dependendo do cumprimento do desenvolvimento do programa tal como apresentado ao Fundo, ele pode ser antecipado para o início de 1999.

Assim, o primeiro governo Cardoso promoveu a estabilidade monetária elevando a carga tributária, elevando juros, elevando desemprego e,

¹⁴¹ O pronunciamento na íntegra pode ser encontrado no site: WWW.fazenda.gov.br .

consequentemente, promovendo a inclusão de mais pessoas na linha de pobreza (vide Tabela 5.2). Desse modo, os “sinos dobraram” para o capital financeiro especulativo e também para a manutenção do superávit primário, para fazer jus aos juros da dívida (que se elevou de 30% do PIB em 1994 para 44% em 1998). Nessa direção Gomes (2007, p. 199) aponta que:

O orçamento público, portanto, tornou-se uma peça fundamental de ajustamento da economia brasileira aos desequilíbrios causados pelos fluxos de liquidez internacional. As finanças públicas e sua relação com os mercados financeiros se concretizaram. As políticas fiscal, monetária e cambial, são, então, conduzidas com o objetivo de manter a estabilidade e a tranqüilidade para os negócios financeiros.

Ressalta-se que a engrenagem do Plano Real não tende a conduzir o país ao crescimento¹⁴², uma vez que a economia está engessada e altamente vulnerável às condicionantes externas. A Figura a seguir apresenta a “infernai” engrenagem de uma economia dependente das finanças globalizadas.

¹⁴² Ressalta-se que tal engrenagem não conduz ao crescimento, tampouco ao desenvolvimento, pois se verifica que a questão do desenvolvimento parece estar fora da agenda governamental. Assim, pode-se dizer a ênfase esteve na estabilidade monetária.

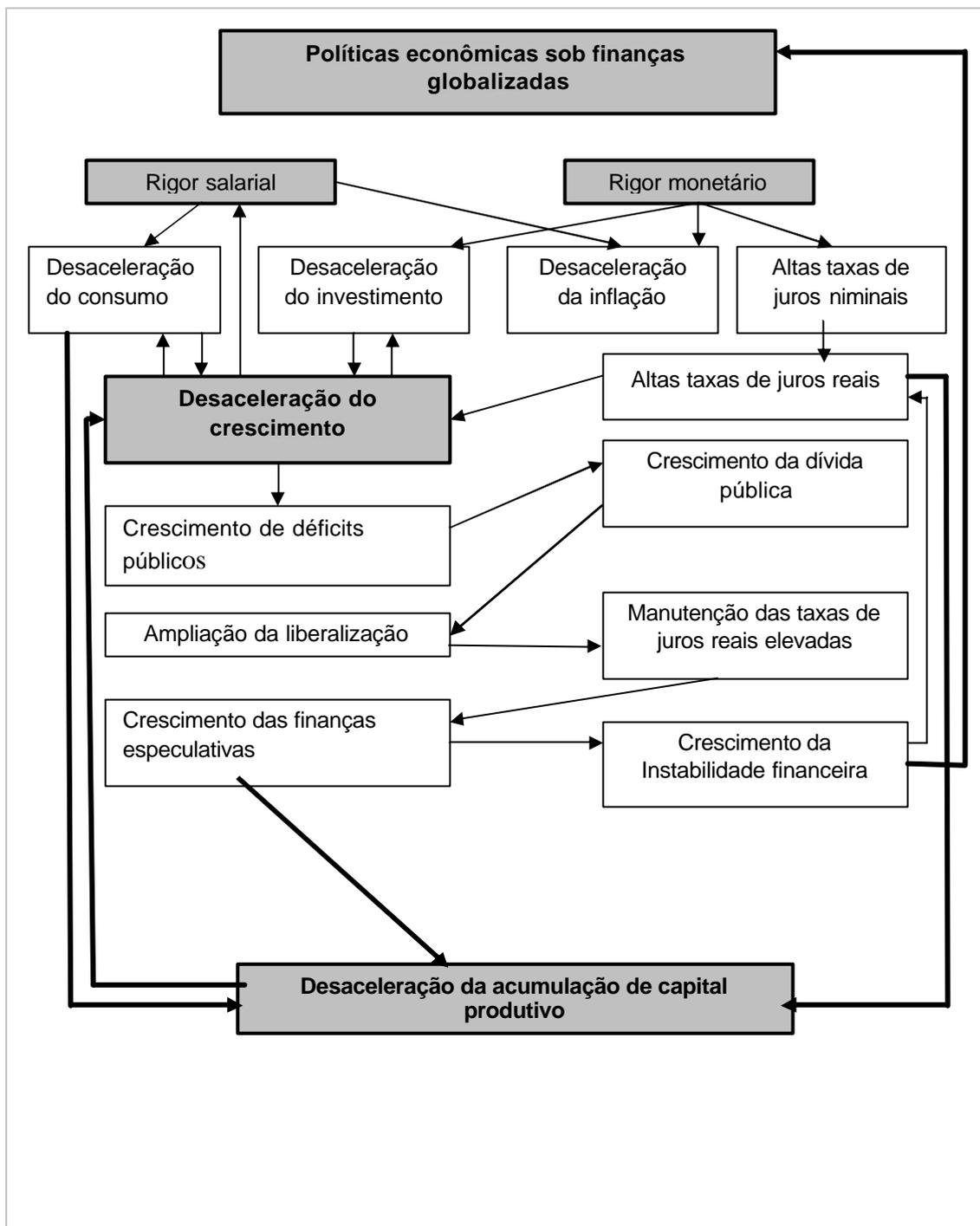


Figura 7 A engrenagem neoliberal e finanças globalizadas

Fonte: Elaborado por Gimenez (2007, p. 109) a partir de Plihon (1996, p. 90)

5.3 O 2º GOVERNO FHC E O ACORDO COM O FMI

Reeleito presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso inicia seu segundo governo em meio a uma crise cambial e sob os ditames das Cláusulas do acordo firmado com o FMI em 1998. Em essência, a condução da política econômica praticada nesse segundo mandato foi conduzida pelas exigências do FMI. O acordo estabeleceu um modelo de política econômica respaldado em três pilares: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal contracionista. O Quadro a seguir apresenta as principais mudanças ocorridas entre o primeiro e o segundo mandato do Presidente Cardoso.

	SITUAÇÃO NO 1º MANDATO	DATA EFETIVA DA MUDANÇA	MUDANÇAS NO 2º MANDATO
REGIME FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esforços de reforma estrutural e patrimonial do setor público, com a apresentação de propostas legislativas e privatizações. ▪ Introdução de medidas de controle das finanças dos governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não imediatos. ▪ Controle primário insuficiente: aumento do déficit primário. ▪ Aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira. 	28 de outubro de 1998 (anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajuste fiscal voltado para geração de superávits primários, baseado em aumento de despesas, com maior ênfase nas primeiras. ▪ Fadiga reformista, embora propostas importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário).
REGIME MONETÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinação à âncora cambial. • Choques externos que requerem contração monetária recorrente. 	12 de Janeiro de 1999 (relaxamento da âncora cambial) e Maio de 1999 (introdução do regime de metas de inflação).	Metas de inflação, possibilitando resposta mais suave aos choques.
REGIME CAMBIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Câmbio administrado. ▪ Déficits crescentes em conta corrente. 	12 de Janeiro de 1999 (abandono da defesa das bandas cambiais).	<ul style="list-style-type: none"> • Flutuação suja. ▪ Reversão dos déficits em conta corrente.

Quadro 9 - Principais mudanças no regime de política econômica no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)

Fonte: Oliveira *et al.* (2003, p. 198).

A adoção do regime de câmbio flutuante com algumas intervenções do Banco Central (flutuação suja ou gerenciada) ocorreu logo no início de 1999 (12 de Janeiro)¹⁴³. No entanto, a insegurança da equipe econômica em deixar o câmbio flutuar respaldava-se na ameaça de um possível retorno da inflação. Desse modo, praticou-se uma política monetária restritiva, com elevadas taxas de juros (chegando a 48,23% em março de 1999), cujo objetivo era atrair capital estrangeiro e, assim, evitar pressões cambiais. Quanto às metas inflacionárias, estipulou-se para 1999, 2000 e 2001 uma meta de inflação, com possibilidade de variação de 2%, de respectivamente: 8%; 6% e 4%, as quais não foram cumpridas, tal como mostra a Tabela a seguir.

Tabela 2
Economia brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso

Ano	PIB %	Inflação IPCA %	Taxa de desemprego aberto %	Taxa de câmbio - R\$/ US\$ - comercial - venda - fim período	Taxa de juros SELIC (média anual) %	Pobres ou miseráveis*	Carga tributária/PIB ¹⁴⁴
1995	4,41	22,41	5,0	0,972	53,37	30,4	29,41
1996	2,15	9,56	5,8	1,039	27,45	30,5	28,93
1997	3,37	5,22	6,1	1,116	25,08	31	28,84
1998	0,03	1,65	8,4	1,208	28,85	30,4	29,33
1999	0,25	8,94	8,3	1,789	28,07	31,6	31,64
2000	4,30	5,97	7,8	1,955	17,6	32	32,84
2001	1,31	7,67	6,8	2,320	17,56	31,4	33,68
2002	2,65	12,53	7,9	3,533	19,48	33	35,84

Fonte: IPEADATA, 2009.

*PNAD/IBGE (CESIT/IE/UNICAMP. Apud Gimenez , 2007, p.259)

¹⁴³ Ressalta-se que, ainda nos primeiros meses do ano de 1999, tem-se a mudança administrativa promovida pela posse dos novos governadores eleitos no ano anterior. O cenário político interno torna-se mais complexo, uma vez que se verifica a entrada de muitos governadores com postura política divergente da adotada pelo Governo Federal. Um dos destaques desse impasse, no cenário interno, foi o atrito promovido pelo governo de Minas Gerais, através de seu representante, o governador Itamar Franco, o qual decretou moratória e mobilizou o debate em torno das dívidas dos estados com a União.

¹⁴⁴ A carga tributária média entre 2000 e 2005, na França foi de 45%; nos EUA, 25,8%; no Chile, 18,5%; na Espanha, 34,5%; na Austrália, 30,7%; na Alemanha, 39,8%. (GREMAUD *ET AL*, 2007, p. 187).

Em 2000, conforme acordado com o FMI, como parte do ajuste fiscal, aprovou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000). Observa-se que as unidades subnacionais, após a privatização dos bancos estaduais, já estavam limitadas com relação aos recursos, situação que ficou ainda mais agravada após a vigência da citada Lei. Ressalta-se que, desde o final da década de 70, com a crise do Estado desenvolvimentista, não há qualquer projeto de desenvolvimento para o país. De 1988 até 2000, as unidades subnacionais estavam utilizando de incentivos fiscais para atrair empresas para determinados estados, e, agora, até essa insuficiente política de desenvolvimento está impossibilitada.

A questão do desenvolvimento local ascende à agenda do governo brasileiro em 2002, quando o baixo crescimento do PIB, o aumento da pobreza e a impossibilidade de os estados fomentarem a guerra fiscal fizeram com que o Governo federal, já no último ano do governo Cardoso, programasse uma política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais. Observa-se que a política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais é aderente aos interesses políticos em voga, principalmente, por não confrontar com a engrenagem das políticas macroeconômicas até então praticadas, e, por ao mesmo tempo, pressupor que o alcance do desenvolvimento poderia ocorrer com a animação dos atributos imateriais de uma dada localidade, sem a necessidade de ajustes estruturais (distribuição de renda, priorização das políticas sociais em relação ao superávit fiscal, por exemplo, dentre outras). No entanto, antes de demonstrarmos como a referida temática ascendeu à agenda do governo brasileiro, faz-se mister alguns comentários sobre o governo do Presidente Lula, pois nesta gestão, a citada política permaneceu na agenda.

5.4 GOVERNO LULA: CONTINUAÇÃO DA QUESTÃO NA AGENDA¹⁴⁵

Em 2002¹⁴⁶, Luis Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil. Nesse momento, pairou sobre o país uma série de dúvidas quanto à manutenção da política de estabilização. No entanto, o governo implementado pelo referido presidente deu sequência às políticas econômicas adotadas no segundo governo Cardoso, as quais estão baseadas no tripé: cambio flutuante, superávit primário (elevando as metas de superávit primário, o que promoveu redução da dívida do setor público e elevação da carga tributária do país) e metas de inflação. Nessa direção, uma observação feita por Pochmann (2004, p. 185-189), ao se referir aos anos 90 – principalmente ao governo FHC -, parece muito apropriada também para a análise do governo Lula:

A partir dos anos 90, [...] o que se viu foi o crescimento e o estabelecimento de um modelo selvagem de acumulação de riqueza, baseado agora na lógica imediatista financeira. Selvagem porque, ao fim das contas, por meio da dívida pública, dos juros altos e do superávit primário, o Estado transfere recursos oriundos de toda a população para as camadas mais ricas do país. [...] Em palavras diretas, o governo tem arrecadado cada vez mais da população, através dos impostos majoritariamente indiretos e contribuições, e utilizado parte importante desses recursos para pagar títulos da dívida, beneficiando assim principalmente quem pode comprá-los, ou seja, os mais ricos. Trata-se, assim, de uma transferência de recursos dos menos ricos para os mais bem situados na pirâmide social.

Em verdade, a engrenagem econômica continua tal qual a do governo precedente. No entanto, a gestão do Presidente Lula foi, até 2008, favorecida pelo bom desempenho da economia internacional, o que proporcionou ao Brasil a obtenção de taxas maiores de crescimento, quando comparadas às taxas do

¹⁴⁵ Ressalta-se, conforme Kingdon (2003), que as mudanças administrativas no governo são geralmente desencadeadas por resultados de processos eleitorais (os quais podem provocar mudanças no legislativo, no executivo ou nos cargos estratégicos do governo ou das empresas públicas). Tais mudanças podem desencadear alterações na agenda, seja promovendo novos itens considerados relevantes à nova administração, seja bloqueando aqueles que não atendem à atual gestão. No entanto, as políticas de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais permaneceram na agenda do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que sucedeu o presidente Cardoso.

¹⁴⁶ O Presidente Lula foi eleito em 2002 e reeleito em 2006.

Governo FHC. Porém, se comparadas aos BRIC's¹⁴⁷, verifica-se que o Brasil apresentou o mais modesto crescimento entre os referidos países, em 2007: Brasil (5,4%), Índia (9,3%), Rússia (8,1%) e China (11,9%). Além disso, a carga tributária manteve seu processo de ascensão, passando de 35,84 em 2003, para 38,80 em 2007. A Tabela 5.3 apresenta um panorama do governo Lula de 2003 a 2008.

Tabela 3
Economia brasileira no governo Lula

Ano	PIB %	Inflação IPCA %	Taxa de desemprego - (%) - IBGE/PME	Taxa de câmbio - R\$/ US\$ (comercial - venda - fim período)	Taxa de juros SELIC (média anual) %	Renda ¹⁴⁸ - desigualdade - coeficiente de Gini - Ipea -	Carga tributária/PIB
2003	1,14	9,30	12,31	2,89	22,90	0,582938	35,84
2004	5,7	7,60	11,45	2,65	16,30	0,572161	35,54
2005	3,15	5,69	9,85	2,34	19,13	0,569246	36,80
2006	3,9	3,14	9,97	2,13	15,04	0,562718	37,82
2007	5,4	4,46	9,29	1,77	11,86	0,55571	38,80
2008	-	5,90	7,89	-	12,50	-	-

Fonte: IPEADATA, 2009.

Observa-se que, diante do baixo crescimento da economia brasileira e da elevação da taxa de desemprego, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em janeiro de 2007, com o fito de contorná-los. Verifica-se também que a desigualdade de renda teve uma redução que pode ser atribuída, dentre outras medidas adotadas, às políticas assistencialistas, tal como bolsa-família, bolsa-escola, vale gás, dentre outros auxílios concedidos pelo governo Federal. Quanto à melhoria do índice de Gini, Lesbaupin (2006, p.2) assevera que:

A redistribuição de renda que ocorreu – bem pequena, mas real – se deu entre setores das classes médias e setores populares: daquelas para estas. Isto foi o que captou a pequena queda do índice de Gini. Os lucros dos 53 maiores bancos do país foram os maiores de nossa

¹⁴⁷ BRICs corresponde a Brasil, Rússia, Índia, e China. É relevante comparar com os BRICs, pois o contexto internacional é o mesmo, diferentemente de comparar com o período FHC, quando o PIB foi impactado por crises internacionais.

¹⁴⁸ Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor) a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

história: nos três primeiros anos de Lula foram 42% mais altos que nos três últimos anos de FHC.

Observa-se que a carga tributária do Brasil é maior que a de países como EUA, 25,8%; Chile, 18,5%; Espanha, 34,5%; Austrália, 30,7%, dentre outros. Além disso, percebe-se uma forte tendência a majoração da carga tributária como forma de priorizar o superávit primário – o pagamento de juros ao setor financeiro pode ser entendido como uma das maiores políticas de transferência de renda do governo Lula, uma vez que esta corresponde a quase 20 vezes¹⁴⁹ o montante transferido com o programa bolsa família. Nessa direção, Gomes (2007, p. 202-203) assevera que:

Com todo o sacrifício realizado através dos superávits primários, eles não estão sendo suficientes para o pagamento da *conta juros*. É por esta razão, principalmente, bem como pelos compromissos públicos do Estado, que a carga tributária tem se elevado, nesses últimos anos, no país, alcançando quase 40% do PIB em 2005. A rapidez de seu crescimento e a sua rigidez condizem com as pressões pela manutenção dos compromissos contratuais com os mercados financeiros. Não é por outra razão que, geralmente, esses mercados e seus formadores de 'opinião' têm elogiado os 'sólidos fundamentos macroeconômicos' dos últimos governos e recomendado mais prudência fiscal e a manutenção dos compromissos com a abertura econômica (principalmente, o não controle dos fluxos de capital).

Quanto às políticas de desenvolvimento, mantiveram-se na agenda as idéias do desenvolvimento local com foco nos Arranjos produtivos Locais. Em verdade, tal política foi mais amplamente praticada a partir de 2003. Salienta-se que os interesses que a colocaram na agenda do governo brasileiro, em 2002, permanecem e, portanto, apesar das mudanças na administração do país¹⁵⁰, a referida política foi mantida na agenda.

¹⁴⁹ O programa Bolsa Família consumiu R\$ 8,7 bilhões em 2006, enquanto que o pagamento de juros nominais alcançou em 2006 a soma de R\$ 160 bilhões (equivalente a 6,89% do PIB).

¹⁵⁰ Ressalta-se que, conforme Kingdon (2004), as mudanças na administração constituem um momento em que se podem verificar mudanças de interesses, alterações nas agendas, com a exclusão de alguns temas e inclusão de outros julgados pela nova administração como prioritários.

5.5 ASCENSÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL COM FOCO NOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NA AGENDA DO GOVERNO BRASILEIRO

No Brasil, o desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais¹⁵¹ é objetivo do governo federal, que lhe tem dispensado atenção especial através de políticas de ações conjuntas com o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, e o Ministério da Integração Nacional. Trata-se portanto, de uma política interministerial e transversal entre os diversos Ministérios, contando também, com a participação de outras instituições públicas e privadas, tais como bancos, OIG's, dentre outras.

A primeira medida adotada pelo Governo federal, como política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais, verifica-se no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, no documento denominado *Fundo Verde-Amarelo*¹⁵², cujo objetivo é descentralizar as ações de C&T e promover parcerias efetivas com outros níveis de governo, reforçando a capacitação das regiões menos desenvolvidas na área de C&T. Nessa direção, o referido Ministério resolveu, ao lado de instrumentos tradicionais que o sistema já vinha utilizando, lançar o Programa de Arranjos Produtivos Locais, o qual prevê a organização e consolidação desses arranjos, tal como segue:

O foco das ações nesta área deve apoiar a **constituição**¹⁵³ e o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais no país, tendo como objetivo geral o desenvolvimento da capacidade local de aprendizado

¹⁵¹ Conforme consta na página principal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: "O Governo Federal entende que o apoio a Arranjos Produtivos Locais é fruto de uma nova percepção de políticas públicas de desenvolvimento, em que o local passa a ser visto como um eixo orientador de promoção econômica e social. Seu objetivo é orientar e coordenar os esforços governamentais na indução do desenvolvimento local, buscando-se, em consonância com as diretrizes estratégicas do governo, a geração de emprego e renda e o estímulo às exportações". (WWW.midic.gov.br. Obtido em 23/03/2009).

¹⁵² O Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação, denominado Fundo Verde-Amarelo, foi criado pela Lei n.º 10.168 de 29 de dezembro de 2000, regulamentado pelo Decreto 3949 de 03 e outubro de 2001 e modificado pela Lei n.º 10.332 de 19 de dezembro de 2001, com o objetivo de estimular o processo de inovação e o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante, prioritariamente, programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativos entre instituições de Ensino Superior e centros de pesquisa com o setor produtivo.

¹⁵³ O Governo Federal usa a expressão constituição de Arranjos Produtivos Locais. No entanto, entende-se, pelo conceito de APLs, que eles não podem ser constituídos, e sim identificados. Registra-se, portanto, a dúvida sobre o significado da palavra utilizada no contexto do referido documento.

para a inovação. Ademais, o Programa deve articular, orientar e apoiar projetos de desenvolvimento tecnológico que contribuam para aumentar a competitividade sistêmica de cadeias produtivas e empresas que atuam em segmentos da produção com forte potencial para dinamizar os aglomerados locais, acelerando e dando sustentabilidade ao seu processo de desenvolvimento. (BRASIL, 2002, p.57. Grifo nosso).

No Plano Plurianual de Investimentos do Governo Federal (PPA 2004-2007), elaborado pelo Ministério Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (2003), também se aborda a temática dos Arranjos Produtivos Locais. Nesse plano, consta que a atuação em Arranjos Produtivos Locais é uma das estratégias para a promoção do desenvolvimento econômico e social e que o Programa tem por objetivo geral:

Promover a competitividade e sustentabilidade dos territórios onde os APLs estão inseridos, estimulando processos locais de desenvolvimento [...]. Sua implementação buscará integrar instrumento público e privado que contemple seis dimensões de atuação: **aproveitamento das externalidades positivas para o desenvolvimento regional, incentivo à organização de redes de empresas, capacitação de empresários e trabalhadores, inovação científica e tecnológica, promoção comercial e esforço exportador e crédito e financiamento.** (BRASIL, 2003, p.1. Grifo nosso).

Em 16 de Abril de 2004, foi publicado o Termo de Referência para a Política Nacional de apoio aos Arranjos Produtivos Locais¹⁵⁴, o qual foi elaborado pelo grupo de trabalho interministerial¹⁵⁵. Na apresentação do referido documento o Governo federal salienta a importância dos APL's para o desenvolvimento do país, tal como segue: *“Uma das vertentes da estratégia de atuação do Governo Federal para o desenvolvimento do país consiste na realização de ações integradas de políticas públicas para Arranjos Produtivos Locais”* (Brasil, 2004, p.1). Ainda nessa direção, tem-se: *“Tendo sido reconhecido sua importância, o tema foi incluído como política de governo no Plano Plurianual de 2004-2007 e nos documentos que tratam das políticas nacionais de desenvolvimento”* (BRASIL, 2004, p.4). Observa-se que a

¹⁵⁴ O Termo procura definir os Arranjos Produtivos Locais, tal como segue: *“Observa-se, ainda, que a forma de conceituar e caracterizar o que estamos chamando de APL, neste termo de referência, foi evoluindo da simples indicação de concentração industrial geográfica de pequenos e médios produtores, para abarcar outras dimensões tais como territorialidade e especialização definidas em termos de cultura local, existência de cooperação entre MPME e organização institucional, formas de governança, aprendizagem coletiva, potencial de promover inovações e presença de fornecedores locais”.* (BRASIL, 2004, p.5).

¹⁵⁵ Em Agosto de 2004, o Grupo de Trabalho foi formalizado, transformando-se no Grupo de Trabalho Permanente – GTP-APL.

política pública de desenvolvimento local com foco nos APL's, é desenhada pelo instrumental teórico defendido pela Nova Economia do Desenvolvimento, principalmente por atribuir relevância à cooperação, capital social¹⁵⁶, aprendizado coletivo, inovação, dentre outros aspectos, tal como segue:

A abordagem de APL, nesse sentido, valoriza **a cooperação, o aprendizado coletivo, o conhecimento tácito e a capacidade inovativa das empresas e instituições locais como questões centrais e como funções interdependentes para o aumento da competitividade sustentável**, fortalecendo os mecanismos de governança.

Além disso, **é na localidade que se faz notar a interdependência entre crescimento econômico, gerador de externalidades positivas em seu entorno, e vantagens locacionais relevantes para a melhoria de processos e produtos das empresas.**

Os APLs são, portanto, uma importante fonte geradora de vantagens competitivas, principalmente quando estas são construídas a partir do enraizamento de capacidades produtivas e inovativas e do incremento do capital social oriundo da integração dos atores locais (BRASIL 2004, p. 8. Grifo nosso)¹⁵⁷

A Portaria interministerial nº 200 de 02/08/2004¹⁵⁸ instituiu um grupo de trabalho permanente (GTP) para os arranjos produtivos locais, composto por representantes de vários Ministérios¹⁵⁹ e coordenado pelo Ministério do

¹⁵⁶ Segundo o Termo de Referência, as políticas de APL devem incentivar, dentre outros aspectos: “A elevação do capital social: as ações devem promover a interação e a cooperação entre os atores no território, facilitando o desenvolvimento de relações de confiança, o aprendizado interativo, o fluxo de conhecimento tácito, o associativismo e o cooperativismo” (BRASIL, 2004, p.10).

¹⁵⁷ Termo de Referência para Política Nacional de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais

¹⁵⁸ A referida Portaria foi reeditada em 24 de Outubro de 2005; novamente reeditada em 31 de Outubro de 2006 e 24 de Abril de 2008.

¹⁵⁹ Inicialmente, o GTP era composto por 23 instituições (governamentais e não governamentais). Após a revisão da Portaria, em 24/10/05, foram incorporadas mais dez instituições, totalizando 33: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Superintendência da Zona Franca de Manaus ; Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Agência de Promoção de Exportações do Brasil ; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Ministério da Fazenda; Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco da Amazônia S.A.; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Integração Nacional; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Turismo; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Educação; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Ciência e Tecnologia; Financiadora de Estudos e Projetos; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Confederação Nacional da Indústria; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Instituto Euvaldo Lodi; Movimento Brasil Competitivo; Banco BRADESCO S.A.; e Instituto de Pesquisas Tecnológicas.

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior¹⁶⁰, cuja função é elaborar e propor diretrizes gerais para atuação coordenada do governo, no apoio aos Arranjos Produtivos Locais em todo território nacional, tal como define a citada Portaria:

a) Identificar os arranjos produtivos locais existentes no país, inclusive aqueles segmentos produtivos que apresentem potencialidades; b) definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de arranjos produtivos locais no território nacional, respeitando as especificidades de atuação dos órgãos governamentais e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações; c) propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de arranjos produtivos locais (BRASIL,2004, P.15).

A política para desenvolvimento de arranjos produtivos no Brasil atua em ação integrada entre o Governo federal (através do GTP) e os núcleos estaduais. Em 2004, o GTP APL consolidou a identificação dos APLs existentes no País, registrando a existência de 460 diferentes arranjos produtivos. Em novo levantamento, desenvolvido em 2005¹⁶¹, foram identificados 957 arranjos. A Figura 5.2 apresenta o mapeamento dos APLs no território brasileiro¹⁶².

¹⁶⁰ O grupo de trabalho contará com uma secretaria técnica, a ser exercida pelo Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, da Secretaria do Desenvolvimento da Produção, do Ministério do Desenvolvimento, indústria e Comércio Exterior (Portaria interministerial n 200 de 02/08/2004).

¹⁶¹ Esse é o último dado publicado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Foi feita uma pesquisa em 2007, mas seus resultados não foram publicados.

¹⁶² No Anexo (Figuras 1 a 5) tem-se a distribuição espacial dos APL's por região e segmento produtivo em 2005.

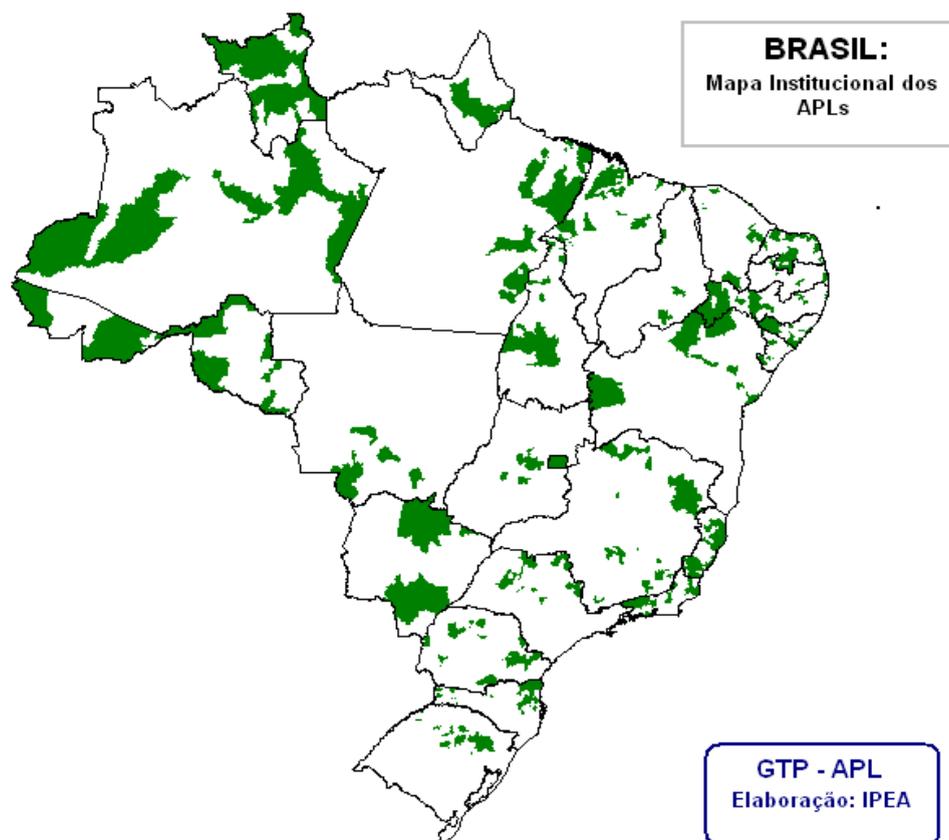


Figura 8 - Mapeamento dos APL's no Brasil (2005)

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (obtido no site: www.midic.gov.br, em 20/03/2009).

O GTP inicialmente focalizou sua estratégia de atuação em 11 APL's pilotos. No entanto, para o período de 2008-2010 foram priorizados 142 APL's dos mais variados segmentos produtivos¹⁶³ - base agrícola, base animal, base mineral, turismo e industriais, de indústrias tradicionais, intensivas em mão-de-obra ou capital, além de setores inovadores, abrangendo aproximadamente 1.000 municípios. O referido Grupo atua em parceria com núcleos estaduais através de uma complexa e intrincada estrutura de governança. A Figura 5.3, apresenta como deve ocorrer a interface entre as duas esferas governamentais.

¹⁶³ O Quadro 1 no Anexo, consta os APL's prioritários por unidade federativa, assim como os municípios abrangidos.

FLUXOGRAMA DE AÇÃO INTEGRADA NÚCLEOS ESTADUAIS – GTP APL

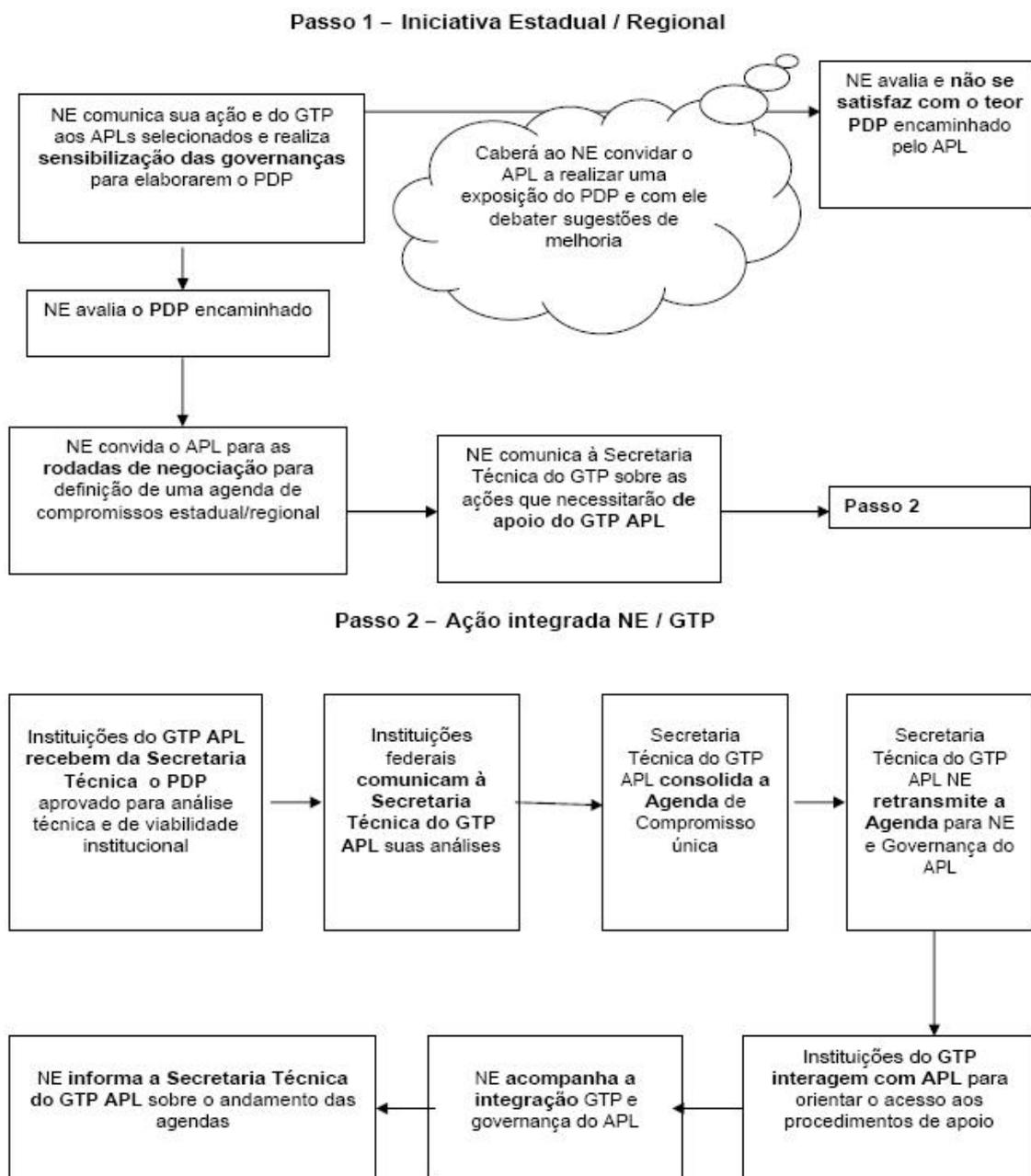


Figura 9 -Fluxograma de ação integrada núcleos estaduais GTP-APL...

Fonte: GTP/APL, 2006. * PDP (Plano de Desenvolvimento Produtivo); NE (Núcleo estadual); GTP (grupo de trabalho permanente).

Observa-se que até 2007 as ações sobre APL's estavam concentradas no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sendo este, inclusive, o responsável, através da coordenação do GTP-APL, pela elaboração do Termo de Referência da Política Nacional de Apoio aos APL's. No entanto, a partir da

publicação do Decreto Presidencial¹⁶⁴ n. 6047, em 22 de Fevereiro de 2007, o qual criou, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional¹⁶⁵ (PNDR), parece ter ocorrido um redirecionamento das atribuições entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Integração Nacional, nas questões relativas aos APL's – uma vez que a ênfase da PNDR respalda-se nos APL's. O que parece intrigante é o fato da citada política ter sido formulada pelo Ministério da Integração Nacional em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), ficando o Ministério do desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o qual coordena o GTP-APL, como parceiro e não como um dos responsáveis pela formulação da referida política.

Desse modo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional encontra-se vinculada ao Ministério da Integração Nacional, ficando a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional responsável pela formulação e pelo monitoramento da implementação da PNDR, enquanto, a Secretaria de Programas Regionais fica encarregada da implementação e articulação da citada política¹⁶⁶.

Conforme o Ministério da Integração nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi idealizada para apoiar programas e ações regionais e territoriais no Brasil, tendo como prioridade o incentivo aos Arranjos Produtivos Locais. A referida política entende que “os APL's representam um dos mais promissores caminhos de mudanças para a população e a nação brasileira” (Brasil –

¹⁶⁴ Conforme o Capítulo II do decreto n.6047, que trata dos instrumentos financeiros e fiscais, tem-se que: “Art. 6º Os planos, programas e ações da PNDR voltados para a redução das desigualdades regionais e ampliação das oportunidades de desenvolvimento regional serão executados, dentre outros, por meio dos seguintes instrumentos: I - Orçamento Geral da União; II - Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte - FNO, Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO; III - Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados; IV - outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais; V - recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; e VI - Incentivos e Benefícios Fiscais”.

¹⁶⁵ Por questões metodológicas, utilizamos nessa tese a expressão Desenvolvimento Local em alusão às políticas formatadas com o instrumental teórico da Nova Economia do Desenvolvimento. Embora o Governo utilize a expressão regional, essa é uma política de desenvolvimento local (diferenças entre regional e local foram explicitadas no Capítulo 4 desta tese).

¹⁶⁶ Os programas de desenvolvimento regional são Coordenados pelas citadas Secretarias e executados em parceria com as demais secretarias do Ministério, contam, também, com a colaboração dos órgãos vinculados que compõem a estrutura organizacional do Ministério da Integração Nacional: o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF).

Ministério da Integração Nacional, 2008, P.22). Tal política em comunhão com as demais ações do Governo Federal acredita que a superação do subdesenvolvimento nacional pode ser alcançada com políticas de valorização do território através das variáveis endógenas, tal como segue:

Isso significa dizer que o problema regional brasileiro encontra uma via de superação na exploração consistente dos **potenciais endógenos de desenvolvimento das diversas regiões do país**. No âmbito do governo federal, várias ações de planejamento e gestão estão se estruturando tendo por foco potencial o combate às desigualdades regionais, buscando aproximação ao território. **Elas vão desde o desenvolvimento rural e a irrigação até o apoio a arranjos produtivos locais, a sistemas locais de inovação e aos empreendimentos exportadores**. São ações que lançam olhares distintos, porém complementares, à estratégia de valorização da diversidade regional brasileira, com desdobramentos que abrangem **dimensões capazes de servir de base a um desenvolvimento incluyente e sustentável** (BRASIL, 2008, p.7. Grifo nosso).

A política de desenvolvimento regional, comporta a definição de estratégias de desenvolvimento regional na escala macrorregional - com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - e, na escala na escala sub-regional¹⁶⁷, o Governo Federal atua, prioritariamente, por meio de seus Programas, em escala mesorregional, considerado a definição de Mesorregiões Diferenciadas¹⁶⁸ - proposta pelo Ministério da Integração Nacional e aprovada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional¹⁶⁹. A PNDR atribui tratamento

¹⁶⁷ As sub-regiões selecionadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional são: São Raimundo Nonato – PI; Médio e Baixo Jaguaribe - CE ; Vale do Açu – RN; Souza - Piancó – PB; Sertão do Moxotó – PE; Santana do Ipanema – AL; Sergipana Sertão do São Francisco – SE; Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi – BA; Serra Geral – MG; Sub-Região da Área de Abrangência do Plano da BR-163 Sustentável.

¹⁶⁸ Conforme o Art. 3, Cap. II, §5º do Decreto nº 6047, tem-se que: “*Para fins deste Decreto e, especialmente, do disposto no inciso II do caput deste artigo, entende-se por Mesorregião Diferenciada o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais*”.

¹⁶⁹ A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional foi aprovada pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003. É composta pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá e, pelos seguintes Ministérios: da Integração Nacional; da agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Educação; da Fazenda; da Saúde; das Cidades; das Comunicações; de Minas e Energia; do Desenvolvimento Agrário; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Meio Ambiente; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Trabalho e Emprego; do Turismo; dos Transportes; e, também: da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República e, da Secretaria-Geral da Presidência da República. Para o PPA 2004-2007, foram definidas como prioritárias as seguintes mesorregiões: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Chapada do Araripe, Águas Emendadas, Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, Bacia do Rio Itabapoana, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul.

prioritário para o semi-árido, a faixa de fronteira e para as Regiões Integradas de Desenvolvimento¹⁷⁰ (RIDE's). Ressalta-se que a intervenção da referida política, ocorre através do fortalecimento e apoio aos APL's - conforme pode-se notar através dos Programas implementados pela Secretaria de Programas Regionais (o Promeso, o Conviver e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira)¹⁷¹. Tal como reza na pagina¹⁷² principal da referida Secretaria, a qual assevera que:

A partir desta priorização territorial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional a SPR atua, primordialmente, no estímulo aos respectivos sistemas e arranjos produtivos locais, como instrumentos de dinamização econômica e inserção social. O objetivo é a criação de emprego e a desconcentração da renda por meio da inclusão social e da dinamização produtiva ambientalmente sustentável, como mecanismos de redução de desigualdades regionais.

O Promeso *“ênfatiza o caráter integrado dos projetos em nível local por meio de um planejamento participativo que inclui, também, a identificação dos prováveis agentes financiadores das ações necessárias à satisfação de tais demandas”* (BRASIL, 2009, p.12). No âmbito dessa estratégia, o referido programa, apoia a ***“estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais que apresentem potencial significativo em termos de fortalecimento e reestruturação da base econômica e geração de trabalho, emprego e renda”*** (BRASIL, 2009, p.12/13. Grifo nosso). A Figura 5.4 apresenta os APL's apoiados pelo Promeso.

¹⁷⁰ As Regiões Integradas de Desenvolvimento são: RIDE DO PÓLO DE JUAZEIRO E PETROLINA - UF: PERNAMBUCO (Municípios: Petrolina; Lagoa Grande; Santa Maria da Boa Vista; Orocó); UF: BAHIA (Municípios: Juazeiro; Casa Nova; Curaçá; Sobradinho); RIDE DA GRANDE TERESINA - TIMON UF: PIAUI (Municípios: Altos; Beneditinos; Coivaras; Curalinho; José de Freitas; Dermeval Lobão; Lagoa Alegre; Lagoa do Piauí; Miguel Leão; Monsenhor Gil; Teresina; União); UF: MARANHÃO (Município: Timon); RIDE DO ENTORNO DO DF -UF: GOIÁS (Municípios: Abadiânia; Água Fria de Goiás; Águas Lindas de Goiás; Alexânia; Cabeceiras; Cidade Ocidental; Cocalzinho de Goiás; Corumbá de Goiás; Cristalina; Formosa; Luziânia; Mimoso de Goiás; Novo Gama; Padre Bernardo; Pirenópolis; Planaltina; Santo Antônio do Descoberto; Valparaíso de Goiás; Vila Boa; UF: MINAS GERAIS (Municípios: Buritis; Cabeceira Grande; Unai).

¹⁷¹ Os três Programas trabalham com recursos orçamentários próprios e com recursos de cooperação técnica internacional, tais como: Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU), Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO) e, com recursos provenientes do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA).

¹⁷² Extraído através do site: <http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/index.asp>. (em 21/04/09).

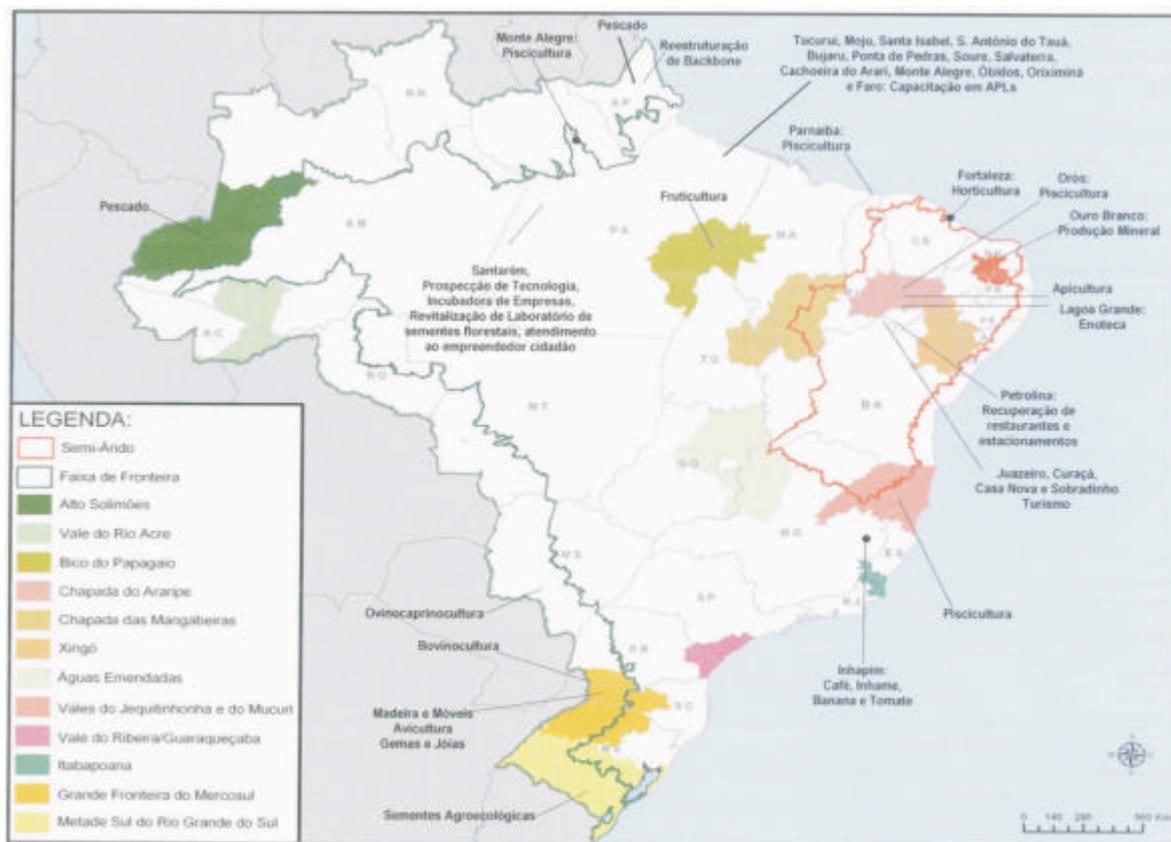


Figura 10 - Arranjos Produtivos Locais apoiados pelo Promeso 2003-2008.

Fonte:Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Programas Regionais, 2009.

O Programa Conviver entende que a dinamização econômica das sub-regiões, principalmente do semi-árido, ocorre principalmente pela estruturação de Arranjos Produtivos Locais. Nessa direção, é ressaltado no documento intitulado Programas de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2009, p.19), que as iniciativas voltam-se, também para:

o fortalecimento da base social, a partir principalmente das ações de organização social e de fortalecimento do associativismo. Desse modo, busca-se não apenas consolidar as atividades econômicas dos sub-espços, como também empoderar seus atores locais, estimulando a cooperação e o capital social dos territórios.

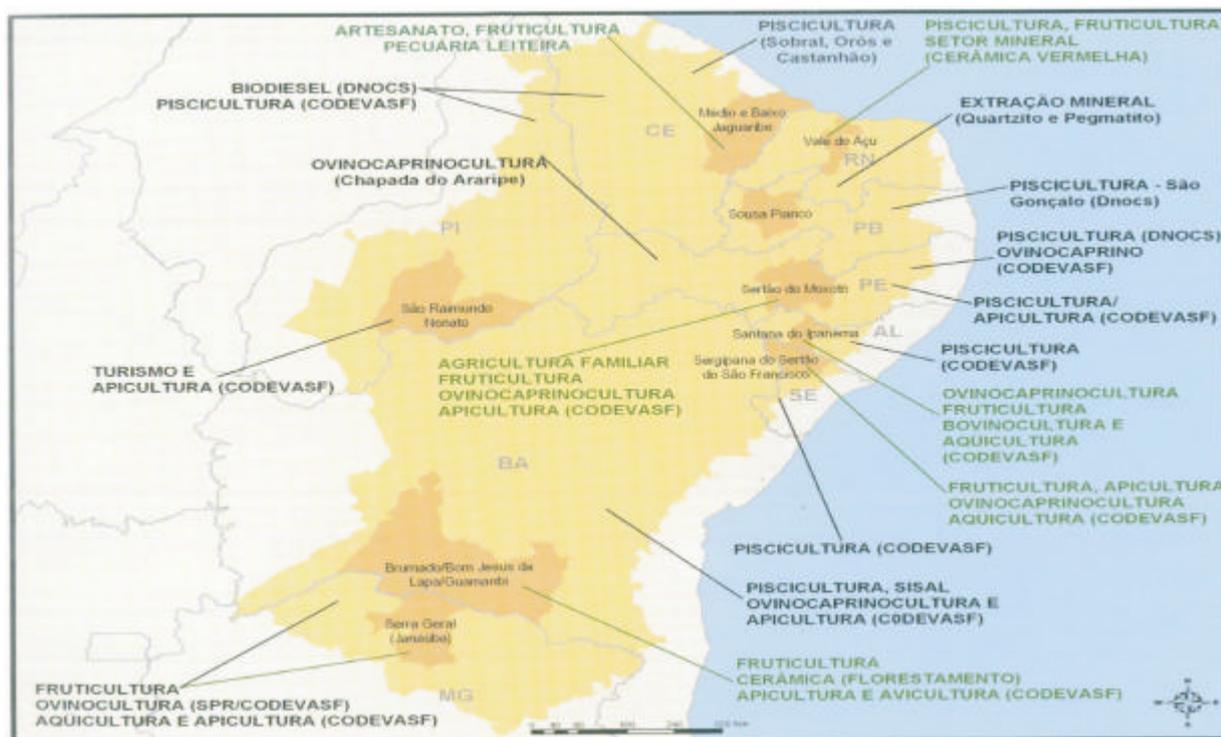


Figura 11 - Arranjos Produtivos Locais apoiados pelo Programa Conviver.

Fonte:Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Programas Regionais, 2009.

O Programa de Promoção do desenvolvimento da Faixa de Fronteira, engloba uma área de 150Km ao longo da faixa de fronteira (representa 27% do território nacional e abrange 588 municípios em 11 estados que fazem fronteira com dez países da América do Sul – a população residente na faixa de fronteira está estimada em 10 milhões de habitantes). Conforme o Programa de Desenvolvimento Regional (2008, p. 21), o desenvolvimento da faixa de fronteira tem, dentre outros, os seguintes objetivos:

- Promover a convergência das políticas públicas na Faixa de Fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região;
- Formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, valorizando espaços sub-regionais;
- Estimular investimentos em Arranjos Produtivos Locais e Cadeias Produtivas para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas.

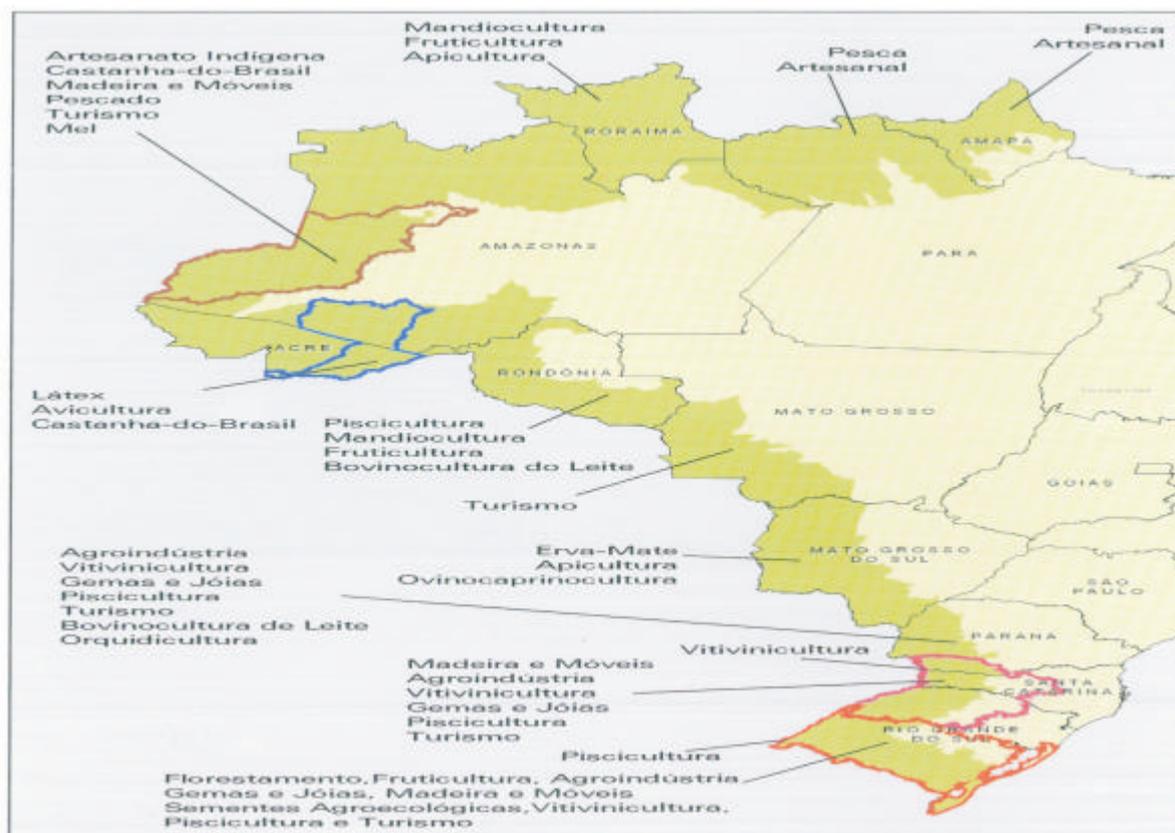


Figura 12 - Arranjos Produtivos Locais na área de abrangência na Faixa de Fronteira (2003-2008)

Fonte:Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Programas Regionais, 2009.

No Plano Plurianual (2008/2011) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, verifica-se um direcionamento das ações do referido Ministério, relativas à política de APL. Ele passa a atuar através de três ações específicas - O Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEx); na Promoção Comercial de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte e; Pesquisa de Mercado. O Projeto Extensão Industrial Exportadora é um sistema de resolução de problemas técnico-gerenciais e tecnológicos que visa a incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial e estrutural dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) selecionados. A ação Promoção Comercial prevê a celebração de convênios para a execução de atividades que envolvem capacitação de gerentes de negócio, promoção comercial e marketing de empresas localizadas e organizadas em APLs. A ação Pesquisa de Mercado pretende desenvolver projetos que orientem as empresas quanto aos segmentos de mercado consumidor, aos canais de

distribuição e aos fornecedores. O conjunto dessas informações instruirá o planejamento estratégico do APL, visando ao aumento da competitividade.

Observa-se que a idéia de desenvolvimento local com foco nos APL's é perfeitamente compatível com o receituário seguido pela equipe econômica, tanto do governo FHC quanto do governo Lula. Pois, essa é uma política desenhada por um arcabouço teórico cujo foco respalda-se nos aspectos microeconômicos. Desse modo, transfere-se à iniciativa privada local e à capacidade de os indivíduos ou empresas cooperarem e aprenderem (variáveis imateriais) o êxito ou não do desenvolvimento de uma dada localidade, tirando, assim, o foco e a dependência dos aspectos macroeconômicos e sistêmicos. É como se os juros, a carga tributária e a má distribuição de renda fossem variáveis exógenas ao desenvolvimento e, por serem assim, este não dependeria das decisões de políticas monetária, cambial e fiscal, tampouco de políticas estruturantes que promovesse uma efetiva reforma agrária, uma maior distribuição de renda, dentre outras ações que confrontariam com os interesses hegemônicos. Desse modo, por não romper com as forças de coalizão que conferem sustentabilidade ao poder e, ao mesmo tempo, responder aos anseios das sociedades locais com um discurso sobre o desenvolvimento que, na prática, parece não surtir efeitos significativos, o governo vai barganhando com os distintos atores sua manutenção no poder, empurrando para frente as ações realmente necessárias, porém conflitantes, relativas ao desenvolvimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho de tese, analisamos a formação da agenda da política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Nossa expectativa é a de que este trabalho tenha cumprido seu objetivo e possa contribuir para uma reflexão sobre a temática em análise. A formação da referida agenda necessita ser melhor compreendida e analisada por diversos atores, pois sua disseminação, tanto na academia quanto nos Governos, ocorreu como uma espécie de verdade inquestionável, capaz de contornar os problemas do desenvolvimento do país, principalmente nas áreas mais periféricas. Por isso torna-se necessário compreender sua origem e os interesses que a norteiam, para que a decisão de defendê-la ou rejeitá-la não seja demasiadamente ingênua ou descomprometida.

Ao observar as mutações ocorridas no cenário internacional a partir dos anos 70, constata-se uma nova lógica de pensar o desenvolvimento. Passa-se de um modelo pautado na elevada intervenção do Estado – típico das ideias Keynesianas –, para outro que se respalda numa reduzida participação do Estado, no qual as políticas de fomento ao desenvolvimento recaem fortemente sobre a iniciativa privada e sua capacidade de invocar os aspectos imateriais para incrementar a inovação – aos moldes do Estado Schumpeteriano. Toda essa transformação é decorrente da própria estrutura do capitalismo que, de quando em quando, promove seus giros como forma de responder a suas crises internas, encontrando formas cada vez mais vorazes para sua reprodução. Nessa direção, o

arcabouço teórico da Nova Teoria do Desenvolvimento é entendido como uma resposta aderente a tais interesses, em decorrência dos aspectos a seguir enunciados.

- Redução do papel do Estado e transferência da responsabilidade pelo desenvolvimento à sociedade civil.
- Ao Estado, nessa perspectiva, cabe atuar na geração de condições específicas para o investimento privado e de condições de competitividade, além de dar apoio à competitividade setorial e empresarial, focalizando suas ações nas falhas de mercado.
- Não é considerada pela nova teoria do desenvolvimento a relação de dependência existente entre as políticas macroeconômicas, as finanças globalizadas e o desenvolvimento de uma dada localidade. Desse modo, tal receituário faz crer que os países periféricos podem alcançar o desenvolvimento sem, contudo, precisar interferir nas rígidas políticas macroeconômicas, que fazem dessas economias uma formidável fonte de rentabilidade para o capital financeiro internacional.
- A nova teoria do desenvolvimento local não aborda as questões trabalhistas e os conflitos de classes entre capital e trabalho, pois pressupõe que o trabalhador deve ser qualificado para colaborar com a firma na busca por inovações. Desse modo, utilizando-se de um discurso harmônico e comunitário, amplia a possibilidade de extração de mais mais-valia relativa e despolitiza a classe trabalhadora.

Pari passu com as transformações no cenário internacional, verificou-se, no Brasil, que a crise do Estado desenvolvimentista e o endividamento externo da década de 80 intensificaram a relação de dependência do país em relação às Organizações Internacionais Governamentais, fundamentalmente ao FMI. Em decorrência desse vínculo, o Brasil converteu-se ao neoliberalismo, inserindo políticas liberalizantes na pauta de suas agendas, com elevada prioridade. A adoção de tais políticas engessou a economia brasileira no âmbito das políticas macroeconômicas, que foram exaustivamente manejadas em prol da estabilidade

monetária, relegando-se a um segundo plano a necessidade de fomentar tanto o crescimento quanto o desenvolvimento do país.

Em 2002, no último ano do governo Cardoso, constata-se o agravamento significativo da pobreza, a intensificação da desigualdade e um incipiente crescimento econômico. Atrelado a uma rígida limitação promovida pela Lei de Responsabilidade Fiscal – que impossibilitava as unidades subnacionais de continuarem praticando a guerra fiscal –, o governo busca soluções para o desenvolvimento, principalmente nas áreas mais periféricas.

Considerando que um problema pode ascender à agenda, mas, para que ele se transforme em política, é mister que se encontrem alternativas compatíveis com os interesses em pauta e um contexto político favorável, a temática dos APLs, que já vinha sendo difundida pela *RedeSist* desde 1997, tornou-se a resposta ao problema proposto, permitindo que se desenhasse o formato da política pública de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais no Brasil.

A adesão da política supracitada aos interesses políticos em pauta decorre do fato de ela colocar a ênfase de sua análise sobre os aspectos microeconômicos, desconsiderando a rígida engrenagem das finanças globalizadas na qual o país está imerso. Assim, tal política de desenvolvimento não problematiza ou questiona a engrenagem financeira vigente no país, tornando-se, portanto, compatível com os interesses do capital internacional, principalmente o capital financeiro internacional. Desse modo, ela faz acreditar que é possível servir a dois deuses ao mesmo tempo – desenvolver um país periférico como o Brasil e ser subserviente ao capital financeiro internacional. Destaca-se também que o receituário prescrito pelas OIGs e seguido pelo governo brasileiro, ao priorizar a estabilidade monetária e a reformulação do Estado, subordina a política social à política econômica.

Não é possível fomentar o desenvolvimento de um país periférico como o Brasil com o receituário prescrito e avalizado por diversas Organizações Internacionais Governamentais, pois se entende que tais instituições estão representando os interesses dos países desenvolvidos, cujos objetivos são distintos daqueles dos países periféricos. Seguir tal receituário é, mais uma vez, cometer o erro de aderir à ortopedia deformante de décadas anteriores, quando o país sempre se portou como fiel seguidor dos receituários prescritos por tais instituições e, como se pode observar, foi mantido na sua condição de periférico.

Desse modo, a política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais – por não trazer à baila questões relativas à estrutura na qual o país está inserido e não discutir concentração de renda, reforma agrária, taxa de juros, dentre outras questões – empurra para frente ou escamoteia questões estruturantes, conflituosas com os interesses hegemônicos referentes às questões do desenvolvimento. Acreditamos que a citada política, tal como foi traçada e diante dos interesses que a norteiam, não surtirá efeitos concretos a longo prazo. Elas colaboram para distrair a população, tirando de foco ou eliminando as pressões sobre o que é efetivamente necessário e urgente para superar o subdesenvolvimento.

O Brasil tem de formular uma política realmente voltada para a superação do subdesenvolvimento. Para isso, porém, são necessários alguns rompimentos e o enfrentamento de alguns conflitos com os interesses dominantes, tanto internos quanto externos. Tentar alcançar o desenvolvimento com políticas que não alteram a elevada concentração de renda, por exemplo, e que transformam o país em “cobaia” dos modelos avalizados pelas Organizações Internacionais Governamentais apenas garante a manutenção da sua condição de naufrago. Jamais de navegante na viagem ao desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: Cem anos de política econômica Republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ABRUCIO, Fernando; COUTO, Cláudio. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo:,n. 10, vol.3. p. 41-62, 1996.

AYDALLOT, P. (Org.). **Milieus innovateurs en Europe**. Paris: Gremi,1986.

AFFONSO, Rui. Descentralização e reforma do Estado: a federação na encruzilhada. **Economia e sociedade** , Campinas, n. 14, p. 127-152, Jun, 2000.

_____. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, n. 10 (3).1996.

_____. **Reforma tributária e federação**. São Paulo: Fundap Ed. Da Universidade Estadual Paulista, 1995.

_____.; SILVA, Pedro (Orgs) (1995). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Fundap Ed. da Universidade Estadual Paulista,1995.

AGLIETTA, Michel. O FMI e a arquitetura financeira internacional” In: Fernando Ferrari Filho e Luiz Fernando de Paula (orgs.) **Globalização financeira – ensaios de macroeconomia aberta**. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. **Régulation et crises du capitalisme**.Paris/França :Colmann-Lévy, 1976.

_____. **A Theory of Capitalist Regulation**. London: Verso, 1979.

_____. Capitalism at the Turn of the Century: Regulation Theory and the Challenge of Social Change. **New Left Review**, 232, November/December, 1998.

ALBAGLI, Sarita. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. Rio de Janeiro: Rede SIST, UFRJ, **nota técnica** n.4, p. 1-10, mar.1998.

_____.; MACIEL, Maria Lúcia. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. Brasília: **Ci. Inf.** Vol. 33, n.3, p.9-16, set/dez. 2004.

ALBUQUERQUE, Francisco. Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Fortaleza, Ceará: **Caderno do ILPES**, n. 43, 1998.

ALENCAR, Francisco; CARPI, Lúcia; RIBEIRO, Marcus. **História da Sociedade Brasileira**. 3a. Ed .São Paulo: Parma, 1986.

ALMEIDA JR, V. **Processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil (1983-1996)**. Campinas: Tese de doutorado. Faculdade de educação- Unicamp, 2004.

ALMEIDA, Mariana; REBELATTO, Daisy. **O inventário para o modelo de avaliações para políticas públicas**. Mimeo, s/d.

AMADO, Adriana. A Questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: uma interpretação pós-keynesiana. **Estudos Econômicos**. V. 27. p. 417-440, 1997.

AMARAL FILHO, Jair. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 14, 1996.

_____. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e políticas públicas**, n.23, p. 261-286, Jun.2001.

_____.; AMORIM, M; RABELO, D; MOREIRA, M; ARAÚJO,M; ROCHA, G; SCIPIÃO, T. **Núcleos e arranjos produtivos locais: casos do Ceará**. Rio de Janeiro: RedeSist, UFRJ,2002.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan e Fase, 2000.

ARIENTI, Wagner. Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 4 (92), p.97-113, outubro-dezembro, 2003.

_____. Fordismo e pós-fordismo: uma abordagem regulacionista. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. **Anais...** São Paulo: PUC-SP; Sociedade Brasileira de Economia Política, p. 16-30, 1997.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev, 2003

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

ARRIGH, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: Origens e fundamentos do século XXI**: São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **A ilusão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

_____. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

AUREA, Adriana; GALVÃO, Antonio (1998). **Importação de tecnologia, acesso às inovações e desenvolvimento regional**: o quadro recente no Brasil. Nota técnica 13/98. RedeSist, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br, acesso em 20 de Junho de 2007.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 4 ed. São Paulo: Nobel, 1996.

BALESTRO, Moisés. **Capital social, aprendizado e inovação**: um estudo comparativo entre redes de inovação na indústria de petróleo e gás no Brasil e Canadá. Tese de Doutorado ao Centro Pós-graduação e Pesquisa sobre as Américas- CEPPAC. Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2006.

BANCO MUNDIAL . **Globalização, Crescimento e Pobreza** .São Paulo: Ed. Futura, 2003.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: a pobreza. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1990.

_____. O Estado em um mundo em transformação. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1997.

BATISTA, Margarida. **A abordagem Neo-schumpeteriana**. Tese de Doutorado, Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 1997.

BAUMGARTER, Frank; BRYAN, Jones. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados Globalizados. **Economia e Sociedade**. N. 4. p. 11-20, 1995.

_____. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, Maria; FIORI, José Luiz (Orgs). **Poder e Dinheiro** – uma economia política da globalização. 6a. edição, Petropolis: Vozes, 1998.

BELONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUZA, Luiza. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 2001.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (org.). **As regiões ganhadoras. Distritos e redes**: Os novos paradigmas da geografia económica. Oeiras: Celta Editora (original em francês de 1992, pela Presses Universitaires de France), 1994.

BECATTINI, G. Il Distretto Industriale Marshalliano: cronaca di un ritrovamento. In: BECATTINI, A. (Ed.). **Mercato e forze locali**: il distretto industriale. Bolonia: Il Mulino, 1987. p. 7-34.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Coord.). **Investimento e Reformas no Brasil** – Indústria e infraestrutura nos anos 1990. Brasília: IPEA/Cepal. Escritório no Brasil, 2002.

_____.(org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Rocord, 1998.

BLOCK, Fred. The Roles of the State in the Economy. In: NEIL, Smelser; SWEDBERG Richard (eds.). **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton e New York, Princeton University Press e Russel Sage Foundation, p. 691-710, 1993.

BOENTE, Bianca; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. A economia do desenvolvimento em perspectiva histórica: novos rumos da disciplina. XLV Congresso da sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural. Londrina/PR, 19p. 22 a 25 de Julho, 2007.

BOISIER , Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: Entre a caixa-preta e o projeto político. Brasília: **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 3, p.111-143, junho, 1996.

_____. Y si el desarrollo fuese uma emergencia sistémica? Santa Cruz do Sul/Paraná: **Redes**, V.8, N.1, P.9-42, Jan/abr. Paraná, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**: tática para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. WACQUANT, Loïc. **A Nova Bíblia do Tio Sam**. Le Monde Diplomatique, maio, 2000. Disponível em: http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int_023.htm, acesso em: 17/10/2006.

BOYER, Robert. **A teoria da regulação**: Uma análise crítica. São Paulo:Nobel, 1990.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos**. Campinas: Tese Livre-docência, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

_____. **Território e desenvolvimento**: As múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo:Unicamp, 2007.

_____. Teorias, estratégias e políticas regionais: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez, 2004.

_____; COSTA, Eduardo; ALVES, Maria. Estratégias de desenvolvimento e construção do espaço supra-local: os novos arranjos institucionais. Xi Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento em Desenvolvimento Urbano e Regional, 11. **Anais...**Salvador:ANPUR, 23-27 de maio 2005.

_____. Territórios com classes sociais, conflitos, decisões e poder. In. ORTEGA, A. C; ALMEIDA, F., (org). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: Secretaria técnica do Fundo Verde-Amarelo, Sumário executivo, 2002.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programas de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2009.

_____. Ministério da Integração nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: O que temos a ver com ela?** Brasília: Secretaria de Desenvolvimento regional, 2008.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1967.

_____. Termo de referência interministerial MIDIC/MI/MCT/MPO. **Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**. Brasília:2004.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Lei n. 10.933. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília: **Diário Oficial da União**, 11 Ago, 2004.

_____. **Portaria Interministerial** MIDIC/MPGO/MI/MCT n. 200 de 02.08.04. Institui o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais. Brasília: Diário Oficial da União, 02 Ago. reeditada em 24/10/2005; 31/10/2006 e em 24/04/2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **APL's prioritários 2008-2010**. Brasília: Grupo de trabalho permanente para Arranjos Produtivos Locais, 2007. Disponível em WWW.midic.gov.br acessado em 15.04.2008.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (sumário executivo)**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2007.

_____. Presidência da República. Decreto Presidencial n. 6047. Institucionaliza a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: **Diário Oficial da União**, 22 de Fev., 2007.

_____. Lei n^o 9.496. Dispõe sobre a reestruturação da dívida pública mobiliária dos Estados. Brasília: **Diário Oficial da União**, 12 Set, 1997.

_____. Senado Federal . Resolução n^o 78. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: **Diário Oficial da União**, 02 Jul, 1998.

_____. Lei Complementar n^o 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 05 mai, 2000.

_____. Ministério da Integração nacional. **Cartilha popular - Política de desenvolvimento regional: o que temos a ver com ela?**. Brasília: Secretaria de desenvolvimento regional, 2008.

BRESSER-PEREIRA. O modelo Harrod-Domar e a substituibilidade de fatores. **Estudos Econômicos**, n.5, vol.3, 1975.

_____. Financiamento para o subdesenvolvimento: O Brasil e o segundo consenso de Washington. In CASTRO, Ana Célia (org.), **Desenvolvimento Em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro**. V.2. Rio de Janeiro: MAUAD/BNDES, p. 359-398, 2002. Trabalho apresentado aos Painéis do Desenvolvimento Brasileiro, comemorativos dos 50 anos do BNDES. Rio de Janeiro, 14.10.2002.

BRITO, Siélia; FERREIRA, Jr.,Hamilton. Regulação tarifária e equilíbrio econômico-financeiro do setor elétrico brasileiro. XXVIII Encontro Nacional de Economia. **Anais...** Campinas, São Paulo: ANPEC, 2001.

_____. **Regulação tarifária do setor elétrico brasileiro**: Um estudo de caso da COELBA. Dissertação de mestrado em Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, 2000.

BUCHANAN, James. **Liberty, Market and State**: Political Economy in the 1980s. New York: New York University Press, 1986.

CALVALCANTI, Bianor; RUEDIGER, Marco; SOBREIRA, Rogério (Org.). **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV editora, 2005.

CAVALCANTI, Paula. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese de doutorado em educação. Campinas,São Paulo. Universidade Estadual de Campinas. 2007, 301p.

CANO, Wilson. Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional no Brasil. XXIII Encontro Nacional de Economia. **Anais...**Salvador: ANPEC. Vol. 2. p. 628-644. 1995.

_____. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: Ed.Unesp, 2000.

_____. Perspectivas para a questão regional no Brasil. Porto Alegre: **Ensaio FEE**, 15 (2), p.312-320, 1994.

CAPELLA, Ana Paula. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. São Carlos/ São Paulo: Tese de doutorado. Pós-graduação em ciências sociais, Universidade de São Carlos, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento: o mais político dos temas. **Revista de Economia Política**, v.15, n.4, p. 148-155, out/dez, 1995.

_____. Plano Fernando Henrique Cardoso: Exposição de motivos, n. 395. **Revista de economia política**, vol.14, n.2 (54), p. 110-135, Abr/Jun, 1993.

CARDOZO, Soraia. **Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional - 1930 aos anos 90** : uma análise a partir das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, 2004.

CASSIOLATO, José; SZAPIRO, Marina. **Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais no Brasil**. Rio de Janeiro: RedeSist, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

CAVALCANTI, Paula. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação de políticas públicas**: Uma contribuição para a área educacional. Campinas: Tese de doutorado, Faculdade de Educação da Universidade Federal de Campinas, 2007.

CEPAL. Desenvolvimento local no Brasil: As experiências recentes num contexto de descentralização. In: CEPAL. **Desarrollo económico local y descentralización em América Latina**. Santiago, Chile: Proyecto CEPAL/GTZ, 2000.

_____. **Economic Survey of Latin America - 1949**. New York: U.N. Publications, 1951.

_____. **Transformacion Productiva con Equidad**. Informe CEPAL, Santiago do Chile: CEPAL, 1990.

CHANG, Ha-Joo. **Chutando a Escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; NELSON, Richard; STIGLITZ. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Inovação**, n. 6 (1), p.55-85, Jan/Jun, 2007.

COBB W. Roger, ELDER, V. Charles. **The politics of agenda building**: An alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of politics*, 1971.

COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexandre (Org.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**: o caso da terceira Itália. 2a. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, Coleção espaços do desenvolvimento, 2002.

COHEN, Michael, MARCH, James; OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly** 17: 1-25, 1972.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2004.

COLCLOUGH, Christopher; MANOR, James. **States and Markets: Neo-Liberalism and the development Policy Debate**. New York: Oxford University Press, 1992.

CONCEIÇÃO, Otávio. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Tese de doutorado da FEE, 2002.

CORIAT, Benjamin. **Ciência, Técnica y Capital**. Madrid: H. Blume, 1976.

COSTA, Eduardo. **Políticas públicas para o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais em regiões periféricas**: Um estudo de caso a partir de aglomerações produtivas paraenses. Campinas, São Paulo: Dissertação de mestrado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2003.

COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. **Economia e Sociedade**, Campinas: N. 7. p. 129-54, 1996.

_____; BELLUZZO, Luiz. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. **Economia e Sociedade**. N. 11. p. 137-50, 1998.

_____. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências da mudança. **Economia e sociedade**, Campinas: v. 1. n. 1, p. 37-52, 1992.

COUTO, Claudio; ARANTES, Rogério. Constituição, governo e democracia no Brasil.: **Revista Brasileira de ciências sociais**, São Paulo Jun. Vol.21, n. 61,p. 41-62, 2006.

CREVOISEIER, Olivier. Économie régionale, économie territoriale: La dynamique des milieux innovateurs. In: Symposium International Territoires et Enjeux du Developpement Regional, Lyon : **Anais...** 9-11 mar. 2005.

CHRISTALLER, Walter. **Die zentralen Orte in Süddeutschland**. Jena: G. Fischer.1933. (Trad. ing. Central Places in Southern Germany. Univ. of North Carolina Press, 1966).

CROCCO, Marco. Financiamento do Desenvolvimento Regional no Brasil: diagnósticos e propostas. In: SICSU, João; OREIRO, José; PAULA, Luiz (Orgs.). **Agenda Brasil**: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. São Paulo: Manole-Fund. Konrad Adenauer, 2003.

CUNHA, Carla. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho apresentado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, 2006.

DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernán. Planejamento e políticas públicas de inovação: Em direção a um marco de referência latino-americano. Brasília: **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, p.205-231, Jun.2001.

DAVIS, H. T., Nutley, S; SMITH, P. **What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services**. Bristol: The Policy Press, 2000.

DINIZ, Clélio. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. In: XXVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA . **Anais ...** Belém: ANPEC, 1999.

_____. **Global-local: interdependências e desigualdade ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil.** Rio de Janeiro: Redesist, UFRJ, Estudos temáticos, Nota técnica n.9, 2000.

_____. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**. V.3. N. 1. p. 35-64, 1993.

_____. **A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas.** Texto para Discussão N. 375. Brasília: IPEA..1995.

_____. A Nova Geografia Econômica do Brasil. In:VELLOSO, João Paulo (coord.). **Brasil 500 Anos – Futuro, presente, passado.** Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.2000.

_____. **A questão regional e as políticas regionais no Brasil.** Belo Horizonte:CEDEPLAR, Texto de discussão n. 18. 2001.

_____. **Global-local:** interdependências e desigualdade ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. Nota técnica do projeto Arranjos e Sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Rio de Janeiro: RedeSist, 2000.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n. 4, p. 13-26, out.-dez, 1996.

DOMAR, Eusey O. Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. **Econométrica**, nº. 14, abril,1946.

DOMINGUES, Joelza; FIUSA, Layla. **História: O Brasil em foco.** São Paulo: FTD,1996.

DYE, Thomas. **Policy Analysis.** Alabama: University of Alabama Press, 1976.

_____. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, David. **A Systems Analysis of Political Life.** New York: Wiley, 1965.

_____. **A Framework for Political Analysis.** Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

_____. (Org.). **Modalidades de Análise Política**, Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

_____. **The Political System.** New York :Knopf, 1953.

EGLER, Claudio. **Crise e a questão regional no Brasil.** Campinas/São Paulo: Tese de DoutoradoIE/UNICAMP,1993.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. The Eclipse of the State? Reflections On Stateness in an Era of Globalization. **World Politics**. V.50, N. 1, p.62-87. 1997.

FARAH, Marta. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. RAUSP - **Revista de Administração**, v.33, n.1, março, 1998.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos gestão pública e cidadania**, vol. 18, p.5-31, abr.2000.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**, vol. 35, n. 1, p. 119-145, Jan/Fev, 2001.

FEIJÓ, Ricardo. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 2001

FERRAZ, João; CROCCO, Marco; ELIAS, Luiz. **Liberalização econômica e desenvolvimento**: modelos, políticas e restrições. São Paulo: Futura, 2003.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. **Revista Fundação João Pinheiro**, p. 108-129, 1986.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, p. 689- 727, 2001.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, José. De Volta à Questão da Riqueza de Algumas Nações. In: FIORI, José Luíz (org). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Novos Estudos Cebrap**, n.º 43, p. 157-172, nov. 1995.

_____. Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma. Porto Alegre: **Ensaio FEE**, vol. 16, n.1, p.345-355, 1995.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, v. 18, n. 1, jan./jun. p. 37-69, 1998. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 22 Jan. 2009.

FONSECA, João. **Direito econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FREY, Klaus. Políticas públicas: Um debate conceitual referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p.211-259, Junho, 2000.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedm**. Chicago: University of Chicago Press,1962.

FUCKS, Mario. Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. **Análise e Dados**, vol.41, n.1, p. 230-245, 1998.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo:Nacional, 1969.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 22a. edição. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1987.

_____. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra,1998.

_____. O Subdesenvolvimento Revisitado. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n.1, p. 5-20, 1992.

_____. Entre inconformismo e reformismo. **Revista de Economia Política**. Vol. 9, nº 4, p. 6-28, out/dez de 1989.

_____. A crise da economia capitalista. **Revista de Economia Política**. Vol. 3, nº 2, p. 5-14, abril/junho de 1984.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento**. 1 ed. São Paulo: Nacional, 1980.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação de Cultura, 1961.

_____. **Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural**. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 2000.

_____. Reflexões sobre a Crise Brasileira. São Paulo: **Novos Estudos CEBRAP** , nº 57, p. 3-8, 2000.

_____. A invenção do subdesenvolvimento. **Revista de Economia Política**. Vol. 15, nº 2 (58), p. 5-9, abril/junho de 1995.

_____. A superação do subdesenvolvimento. Campinas: **Economia e Sociedade**. n.3: p.37-42, dezembro de 1994.

_____. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, João. Mundialização, Reestruturação e Competitividade –a emergência de um novo regime econômico e as barreiras às economias periféricas. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 53. p. 97-118, 1999.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da economia brasileira**. 6ª. ed. Rio de Janeiro: LTC Livros Técnicos e Científicos, 1993.

GADELHA, Carlos. A nova ortodoxia do desenvolvimento: Uma crítica do debate em torno da visão do Banco Mundial e elementos para uma abordagem alternativa neoschumpeteriana. **Revista de Economia Política**, Vol. 18, n. 1 (69), p. 7-25, 1998.

_____. Estado e inovação: Uma perspectiva evolucionista. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro:, Vol.6, n.2, p. 85-117, jul./dez, 2002.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 48 ed. São Paulo: Paz e terra, 2008.

GALVÃO, Antonio. **Política de Desenvolvimento Regional e Inovação**: Lições para o Brasil da Experiência Européia. Campinas: Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Unicamp. 2003.

_____. BRANDÃO, Carlos. **Fundamentos, Motivações e Limitações da Proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP. Mimeo.2001

GALVÃO, Carlos; VASCONCELOS, Ronaldo. **Política Regional à Escala Sub-Regional**: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional. Brasília: IPEA, Texto pra discussão n. 665, 1999.

GAPI/UNICAMP. **Metodologia para análise de políticas públicas**. 2002. Disponível em: <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm> acessado em 10.04.2007.

GARCIA, Renato. **Aglomerações setoriais ou distritos industriais**: um estudo das indústrias têxtil e de calçados no Brasil. Campinas: UNICAMP-IE. Dissertação de Mestrado, 1996.

_____. Experiências de clusters em setores de alta tecnologia: o caso da região de Campinas, São Paulo. In: V Encontro Nacional de Economia Política -SBPE. **Anais...**Fortaleza, 2000.

_____. A importância da dimensão local da inovação e a formação de clusters em setores de alta tecnologia. **Ensaio FEE**, v. 22, n. 1, 2001.

_____. **Vantagens competitivas de empresas em aglomerações industriais**: Um estudo aplicado à indústria brasileira de calçados e sua inserção nas cadeias

produtivas globais. Campinas: Tese de doutorado no instituto de economia, Universidade Estadual de Campinas, 2001.

GIL, C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 2ª. Ed.1991

GIMENEZ, Denis. **A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil**. Campinas: Tese de Doutorado, Instituto de Economia da UNICAMP, 2007.

GLOBAL FORUM FOR HEALTH RESEARCH. **The 10/90 Report on health research 2001-2002**. Geneva: Global Forum for Health Research, 2002.

GOMES, Fábio. **Acumulação de capital via dívida pública**: Contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal. Salvador: Tese de Doutorado. Núcleo de Pós-graduação da Escola de Administração da UFBA, 2007.

GONSALVES. E; GARRÃO, F. Capacidade de inovação regional: o papel das instituições e empresas de base tecnológica em Juiz de Fora: **Nova Economia**, n. 12, 2002.

GONZÁLES, Román Rodríguez. La Escala Local del Desarrollo: definición y aspectos teóricos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano 1, n.1, nov., 1998. Disponível em: <http://www.unifacs.br/cedre/revista.htm>. Acesso em: 18/07/2007.

GOODIN, R; KLINGEMANN, H-D. (eds.). **New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

GORAYEB, Daniela. **Políticas para aglomerações setoriais de pequenas e médias empresas**: Algumas reflexões. Campinas: Dissertação de mestrado no instituto de economia/ UNICAMP, 2002.

GRASSI, Robson. Capacitações dinâmicas, coordenação e cooperação interfirmas: As visões de Freeman-Lundvall e Teece-Pisano. **Revista de Estudos econômicos**, V. 36, n. 3, p. 611-635, Jul-Set, 2006.

GRAY, M; GOLOBE, E; MAKUSEN, A. Big firms, long arms, wilde, shoulderes: The hub-and-spoke industrial district in the seattle region. **Regional studies**, vol. 30, 1996.

GREMAUND, Amaury; VASCONCELLOS, Marco; Júnior, RUDINEI. **Economia brasileira contemporânea**. 7a. São Paulo: Atlas, 2007.

_____.; VASCONCELLOS, Marco; Júnior, RUDINEI. **Economia brasileira contemporânea**. 4a. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. TONETO Jr. Rudinei. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. Belo Horizonte: **Nova economia**, vol. 12, n.2, p.109-130, Jul/Dez, 2002.

GUIMARÃES, Roberto P. **The Eco politics of Development in the Third World: politics e environment in Brazil.** Boulder/London: Lynne Rienner, 1991.

HALL, P. A; Taylor, R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies** 44(5): 936–57, 1996.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state.** 2a. ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** Rio de Janeiro: Loyola, 1992.

HECLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (ed.) **The New American Political System.** Washington DC: American Enterprise Institute, 1978.

_____; WILDAVSKY, A. **The Private Government of Public Money.** 2nd ed London: Macmillan, 1981.

_____. Review article: policy analysis. **British Journal of Political Science.** 1972.

HIRSCHMAN, Albert. **A Estratégia de Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. Ascensão e Declínio da Economia do Desenvolvimento. **Revista de Ciências Sociais**, v.25, n.1, p.7-13, 1982.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. **Globalização em Questão: A Economia Internacional e as Possibilidades de Governabilidade.** Petrópolis: Vozes, 1998.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HOFFERBERT, James. **The study of public policy.** N. York: Merril Co. Ive, 1974.

HOFLING, E. Estado e políticas públicas sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

HOGWOOD, B.W; GUNN L.A.. **Policy Analysis for the Real World.** Oxford: Oxford University Press, 1984.

HARROD, R. An Essay in Dynamic Theory. **The Economic Journal**, nº XLIX, mar, 1939.

IANNI, Otávio. **A Internacionalização do Capital - Teorias da Globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1995.

_____. **A Era do Globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IGLIORI, D.C. **Economia dos clusters industriais e desenvolvimento**. São Paulo: Dissertação de mestrado, FEA.USP, 2000.

ISARD, W. **Methods of regional analysis**. Cambridge: MIT Press, 1960.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. **Studies in Political Economy**, 40, Spring, p. 7-39, 1993.

_____. The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State. In: BURROWS, R; LOADER, B.(orgs). **Towards a Post-Fordist Welfare State**. London: Routledge,1994

_____. Survey Article: The Regulation Approach. **The Journal of Political Philosophy**, 5,(3), p. 287-326, 1997.

_____. **Globalização e o Estado Nacional**. Crítica Marxista, nº 7, 1998.

JONES, H. **Modernas Teorias do Crescimento Econômico**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 1979.

KERLINGER, F. **Metodologia das pesquisas em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU/EDUSP, 1980.

KEYNES , John. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Economistas, 1983.

KINGDON, Jonh. **Agenda, alternativas and public policies**. Boston: Brown and company, 1984.

_____. **Agenda, alternativas and public policies**. 3 a. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KURZ, Robert. A implosão da moeda: a breve era do monetarismo chega ao fim com o estouro das bolhas especulativas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 3-5, 8 nov.1998.

_____. **O Colapso da Modernização**: Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. 3º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). **Economia Industrial**: Fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LALL, Sanjaya. The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Policy? **World Development**, vol. 22, nº 4, p. 645-654, 1994.

LASTRES, H.; CASSIOLATO, J.E; LEMOS, C.; MALDONADO, J.; VARGAS, M. **Arranjos locais e capacidade inovativa em contexto crescentemente globalizado**. Brasília: IPEA, 1997.

_____; CASSIOLATO, J.E; LEMOS, C.; MALDONADO, J.; VARGAS, M. Globalização e inovação localizada. In: CASSIOLATO, J.E; LASTRES, H. **Globalização e inovação localizada**: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

_____; CASSIOLATO, J.E; LEMOS, C.; MALDONADO, J.; VARGAS, M. **Globalização e inovação localizada**. Rio de Janeiro: RedeSist, Nota técnica n.01, mar. 1998.

_____. CASSIOLATO, J. Glossário de arranjos produtivos e sistemas produtivos locais. Rio de Janeiro: RedeSist, **Nota técnica** n. 01/98, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Novas políticas na era do conhecimento**: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. Rio de Janeiro: Apresentado na Reunião regional Sudoeste da conferência nacional de ciência, tecnologia e inovação, 2002.

_____. Novas políticas na era do conhecimento e do aprendizado. Rio de Janeiro: RedeSist, **Nota técnica** n. 25, Bloco 3, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, 2000.

LASTRES, Maria; CASSIOLATO, José. **Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas**: conceito vantagens e restrições dos equívocos usuais. Rio de Janeiro: RedeSist, Universidade Federal do Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: www.ie.ufrj.br/redesist. acessado em 20.07.2006.

LEE, C. H. The Government, Financial System and Large Private Enterprises in the Economic Development of South Korea. **World Development**, vol. 20, nº 2, p. 187-197, 1992.

LEHER, R. (1998). **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza. São Paulo: Tese de Doutorado em Educação. Programa de Pós Graduação em Educação - Universidade de São Paulo, 1998.

LEMOS, Mauro B; DOMINGUES, Edson; RUIZ, Ricardo; MORO, Sueli. Empresas Estrangeiras em Espaços Periféricos: o caso brasileiro. In: DE NEGRI e SALERNO (orgs.). **Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras**. Brasília: IPEA. Capítulo 11, 2005.

_____. DOMINGUES, Edson; RUIZ, Ricardo; MORO, Sueli. Espaços Preferenciais e Aglomerações Industriais. In: DE NEGRI e SALERNO (orgs.). **Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras**. Brasília: IPEA. Capítulo 10, 2005.

LESBAUPIN, Ivo. **Governo Lula**: O governo neoliberal que deu certo? Mimeo, p.1-30, 2006.

_____. (org). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

LEVI, Margaret. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: LICHBACH, M; ZUCKERMAN, A. (eds.). **Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

LEWIS, Arthur. Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (org). **A Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forence, 1969.

_____. **The Theory of Economic Growth**. London: Allen and Unwin, 1955.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

LINDBLOM, Charles. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review** n. 19, p. 78-88, 1959.

_____. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review** n. 39, p. 517-526, 1979.

LINDBLOM, Charles. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985.

LIPIETZ, Alain. As relações capital-trabalho no limiar do século XXI. **Ensaio FEE**, 12(1), p.101-130, 1991.

_____. **Audácia: uma alternativa para o século 21**. São Paulo: Nobel, 1991.

_____; LEBORGNE, Danièle. O Pós-Fordismo e Seu Espaço. **Espaço e Debates**, Ano VIII, nº 25, p.12-29, 1988.

_____. Behind the Crisis: The Exhaustion of a Regime of Accumulation. A 'Regulation School' Perspective on some French Empirical Works. **Review of Radical Political Economics**, 18 (1-2), p.13-32, 1986.

_____. Alain. O Mundo do Pós-Fordismo. **Indicadores Econômicos**, 24 (4). 1997.

LIPPMANN, Walter. **Public opinion**. New York: New York free press, 1922.

LOPREATO, Francisco. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação**. Campinas: Unesp-Unicamp, 2002.

LOPREATO, Luiz. **Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988)**. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP/IE, 1992.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, vol.16, n.4, p. 677-715, 1964.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, vol.32, n.4, p. 298-310,1972.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear,1980.

MACARINI, José. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. Belo Horizonte/ Minas Gerais: **Nova economia**, n. 15, vol 3, p.53-92, Set/Dez, 2005.

MACIEL, M. **Cooperativas populares em arranjos e sistemas de MPME**. Rio de Janeiro: RedeSist,2003.

MACHADO, Heleny. **Controle social e agenda política do SUS no município de Cabo de Santo Agostinho – PE**. Recife: Dissertação de Mestrado apresentado ao CPQAM /Fiocruz, 1999.

MAGALHÃES, João. **Nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil: Um enfoque de longo prazo**. São Paulo:Paz e terra, 2005.

MAGDOFF, H. **A era do imperialismo: a economia da política externa dos Estados Unidos**. Porto/Portugal:Portucalense Editora, 1972.

MAIA, Jayme. **Economia internacional e comércio exterior**. 11ª. Ed. São Paulo: Altas, 2007.

MAJONE, Giandomenico. Functional Interests – European Agencies. In: PETERSON, J; SHACKLETON, M. (ed.) **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2002

_____. **Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. e COHEN, M.D. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quartely**, 17, p. 1-25, 1972.

MARINI, Ruy. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Nova Cultural, 1984.

_____. **Principles of economics**. Londres: MacMillan, 1890.

MARTINS, Eduardo. **O conselho de secretários municipais de saúde do Espírito Santo no processo decisório (1997-2000): um estudo exploratório**. Rio de Janeiro: Dissertação/Escola Nacional de Saúde Pública- Fundação Oswaldo Cruz, 2002.

MARTINS, Humberto. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública.** Rio de Janeiro: Tese de doutorado em administração pública. Fundação Getúlio Vargas, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** Porto Alegre: L&PM editores, 2000.

_____. **O capital: Crítica da economia política.** 15 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1996.

McCOMBS, Maxwell; SHAW, Donald. The agenda-setting function of the mass media. **Public opinion quarterly**, vol. 36, n.2, p. 176-187, 1972.

McNAMARA, Robert. El Banco Mundial y America Latina. In: **Comercio Exterior**, Mexico: Banco Nacional de Comercio Exterior. p.1053-1055, 1968.

_____. Equidad social y crecimiento económico. México: **El mercado de valores**, n.41, p.1064-72, out. 1972.

_____. **Objetivos del Banco Mundial en relación con el crecimiento económico.** Discurso pronunciado na XXXIII Assembléia de Governadores. Washington: The Worl Bank, 16p, 1979.

MELO, Marcus. As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo(org.): **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, p.11-28, 1998.

MIGLINO, Maria Augusta. **Inovação: o local importa?** Um ensaio sobre os nexos entre inovação e espaço segundo autores contemporâneos selecionados. Campinas: Tese de Doutorado, Instituto de geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

MONTEIRO, A. **A relação Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas: Análise do programa nacional de DST e AIDS (1980-2006).** Brasília: Dissertação de mestrado em gestão social e trabalho da faculdade de economia, administração e contabilidade da Universidade de Brasília, 2006.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90.** Campinas: Tese de doutorado. Unicamp, 2005.

MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão No.866, 2002.

MORAES, Reginaldo. Nota sobre a economia do desenvolvimento nos vinte e cinco gloriosos do pós-guerra. In: **Reformas econômicas liberalizantes em países em desenvolvimento.** São Paulo: relatório de investigação coletivo, em projeto temático

financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo/FAPESP, 2004.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

_____. *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Gerald Duckworth & Co. Ltd., 1957. Trad. **português. Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**, Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

NELSON, R; WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: Harvard University Press 1982.

NOBREGA, Marcos. **Renúncia de receita; guerra fiscal e tax expenditure**: Uma abordagem do Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mimeo, p. 1-32, s/d.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NURKSE, Ragnar. **Problemas de Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

_____. **Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries**. Oxford: Blackwell, 1953.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: PINTO, Marcio Percival Alves; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**. USP, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Polis. Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 40p., 2001.

OLIVEIRA, Nelson. **Neocorporativismo e política pública**: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado. São Paulo: Loyola, 2004.

OSORIO, Jaime. **Crítica de la Economía Vulgar: reproducción del capital y dependencia**. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.

OSZLAK, Oscar, O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia estrategias de investigación. Buenos Aires: **BACERIS/G.E.CLACSO**, nº 4, mar, 1976.

PALLOIX, Christian. Le process de Travail: du fordisme au neofordisme. **La Pensée** n.19, 1976.

PEREIRA FILHO, Carlos. **A política como caixa de pandora**: Organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na Reforma Sanitária Brasileira. Recife: Dissertação de Mestrado apresentada à UFPE, 1994.

PEREZ, José Roberto. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.): **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, p.65-73,1998.

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

PETERS, B. G. **The Future of Governing**: Four Emerging Models. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1996.

_____. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

_____. **Institutional Theory in Political Science**. London and New York:Continuum, 1999.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELL, Fernando. **ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal**. Brasília: IPEA. Texto para discussão n.402, p.1-35, 1996.

POCHMANN, Márcio et alii. **Atlas da exclusão social no Brasil**, volume 3: os ricos no Brasil. São Paulo:Cortez, 2004.

_____. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**, vol.18, n.2, p. 3-16, 2004.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus.2000. Edição original: 1944.

PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, 32, p. 101-131, 1994.

PORTER, M. The Adam Smith Address: Location, Clusters, and the "New" Macroeconomics of Competition. **Business Economics**, v. 33, n. 1, 1998.

_____. **Vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

POSSAS, Mario. Elementos para uma integração Micro-macrodinâmica na Teoria do Desenvolvimento Econômico. **Revista Brasileira de Inovação**, Vol. 1. Ano 1, 2002.

_____. **A dinâmica da economia capitalista**: uma abordagem teórica. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PRADO, Sérgio (1994). **Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalidade**: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial. Campinas: Tese de Doutorado. IE. UNICAMP, 1994.

_____. Aspectos Federativos do Investimento Estatal. In: AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro. **Empresas Estatais e Federação (Federalismo no Brasil)**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira. In: REZENDE, Fernando; Oliveira, Fabrício (orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Fundação Konrad Adenauer:Rio de Janeiro, 2003.

_____. (org.). **Guerra fiscal no Brasil**: Três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: FUNDAP, Estudos de economia do setor público nº5, 1999.

_____. CAVALCANTE, Carlos. **A guerra fiscal no Brasil. São Paulo e Brasília**. São Paulo:FUNDAP e Rio de Janeiro:IPEA, Coleção Federalismo no Brasil, 2000.

PRADO JR.Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. São Paulo: Brasiliense, 2000. Publifolha (coleção Grandes nomes do pensamento brasileiro) (original de 1942).

PRADO, Antonio. **Neoliberalismo e desenvolvimento a desconexão trágica**. Campinas:Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Unicamp, 2007.

PRADO, Sergio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. Campinas, **Economia e sociedade**, São Paulo, n. 13, p.1-40, 1999.

PREBISCH, Raúl. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais. In: BIELSHOWSKY, Ricardo (org). **Cinqüenta Anos de Pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia** 3(3),p. 47-111, 1949.

_____. **Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano**. Mar del Plata, Arg.: CEPAL. 1963. (Trad. port. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

PROCHNIK, V. **Cadeias produtivas na política de ciência, tecnologia e inovação**: Conferência nacional de C&T para inovação. Rio de Janeiro, 2001.

PUGAS, F. **Alternativas de apoio a MPMES localizadas em arranjos produtivos locais**. Rio de Janeiro: BNDES, Texto para discussão n. 99, 2003.

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

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

_____. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 4ª. Ed Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

RAJANI (ed.). **Paradigms in Economic Development**: classic perspectives, critiques, and reflections. New York: M. E. Sharpe, 1994.

RAMÍREZ, Esther. El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. Colômbia: **Reflexon política** año 5, n. 9, p.102-112, junio de 2003. ISSN 0124-0781 IEP – UNAB, 2003.

REZENDE, A.; DIDIER, M. **Rumos da história**: nossos tempos. O Brasil e o mundo contemporâneo. São Paulo: Atual, v. 3, 1996.

REZENDE, Flavio. **Os Leviatãs estão fora de lugar. Dados**, v. 39, n.2, p.195-210, 1996.

RICHARDSON, Harry W. **Economia Regional**: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RODRIGUEZ Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul. N. Problemas de Industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (org) **A Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forence, 1969.

ROSTOW, Walter. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

RUA, M. Graças; AGUIAR, Alessandra. A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy Making. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, jul/dez, 1995.

_____. **Análise de Políticas Públicas**: Conceitos Básicos. Mimeo, s/d.

SABATIER, Paul. Policy change over a decade or more. In SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, H. (ed.). **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Boulder and Oxford: Westview, 1993.

_____. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy** vol.5, n.1, p. 98–130, 1998.

_____.; JENKINS-SMITH, H. C. (ed.) **Policy Change and Learning**: na Advocacy Coalition Approach. Boulder and Oxford: Westview, 1993.

_____. The Status and Development of Policy Theory: a reply to Hill. **Policy Currents**, vol 7, n. 4, dec., p. 1-10, 1997.

_____. (2007). (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2a.ed. Oxford: Westview Press, 2007.

SABOIA, João. Desconcentração industrial no Brasil nos anos 90: um enfoque regional. In: XXVII Encontro Nacional de Economia. **Anais...**Belém:ANPEC, 1999.

SCHMITZ, H. **Local upgrading in global chains**. Rio de Janeiro: RedeSist, UFRJ, 2000.

_____. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 18, n.2, 1997.

SCHULTZ, T. **O capital humano** : investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. Original publicado em 1959.

_____. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. (1939) **Business Cycles**: a Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process. London: Mc Graw and Hill, 1939.

_____. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Capitalism, Socialism and democracy**. Londres: GeorgeAllen & Unwin, 1984.

SEBRAE (s/d). **Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais**.s/d. Disponível no site: www.sebrae.org.br acessado em 20.04.2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo : Cia. das Letras,2000.

_____. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro : Record, 2001.

SILVA, P; MELO, M. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas:NEEP/Unicamp; Caderno n.48, 2000.

SIMON, H.A. **Administrative Behaviour**, Glencoe, Ill.: Free Press, 1945.

SMITH, Adan. **Riqueza das nações**. São Paulo: abril cultural. 1983. (Coleção Os Economistas).

SOLA, Lourdes. (ORG) (1993). **Estado, mercado e democracia política**: Política e economia comparadas. Paz e terra. Rio de Janeiro.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: **Sociologias**, n.16, ano 8, p. 20-45, jul/dez, 2006.

_____. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Subáreas.** Salvador: trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, dezembro de 2002.

STIGLITZ, Joseph . **The Economic Role of the State.** Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989.

_____. **A Globalização e seus Malefícios.** São Paulo: Editora Futura, 2002.

_____. O pós-Consenso de Washington. São Paulo:**Folha de S. Paulo**, Caderno Mais. p. 4-5, Domingo, 12 de julho de 1998.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João; GARCIA, Renato; SAMPAIO, S. Aglomerações industriais no estado de São Paulo. In: XXVIII Encontro Nacional de Economia. Campinas. **Anais...** Campinas: ANPEC, 2000.

_____.; GARCIA, Renato; FURTADO, João (2002). Governança de sistemas de MPME em clusters industriais. Rio de Janeiro:RedeSist, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br acessado em 12.06.04.

TEECE, D. Competition, cooperation, and innovation: organizational arrangements for regimes of rapid technological progress. **Journal of Economic Behaviour and Organization**, n. 18, p. 57-63, 1992.

TRAQUINA, Nelson. **O poder do jornalismo: análise e texto da teoria do agendamento.** Coimbra:Minerva, 2000.

UDERMAN, Simone. **Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional: Uma análise das estratégias de industrialização na Bahia.** Salvador: Tese de Doutorado. Núcleo de pós-graduação em administração, UFBA, 2006.

UGÁ, Vivian. A categoria "pobreza" nas formulações de políticas do Banco Mundial. Curitiba: **Rev. Sociol. Política**, n. 23, p. 55-62, 2004.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? Rio de Janeiro: **Cadernos IPPUR**, ano XV, n.2, ago/dez, 2001; ano XVI, n.1, jan/jun, 2002.

VAKALOULIS, Michel. Acumulação flexível e regulação do capitalismo. Artigo originalmente publicado em **Actuel Marx**, n.17, p. 45-53, 1996. Tradução de Ruy Braga.

VARGAS, Neide. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real.** Campinas:Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

VARGAS, Marcos. **Aspectos conceituais e metodológicos na análise de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.** Rio de Janeiro: Programa

de financiarneto de bolsas de mestrado vinculadas à pesquisa: Micro e pequenas empresas em Arranjos Produtivos Locais no Brasil. SEBRAE/UFSC/NEITEC, 2004.

VARSAÑO, Ricardo. Sistema Tributário para o Desenvolvimento. h: CASTRO, A. (org.). **Desenvolvimento em debate**: painéis do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

_____. **A guerra fiscal do ICMS**: Quem ganha e quem perde. Brasília: IPEA, Texto para discussão n.500, 1996.

_____. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília: IPEA, Texto para discussão n.405, p.1-34, 1996.

VEIGA, José Eli. A Face Territorial do Desenvolvimento. Interações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v.3, n.5, set., 2002.

VELLOSO, João Reis. **Brasil, a solução positiva**. São Paulo: Abriltec, 1977.

VELTZ, Pierre. **Mondialisation villes et territoires**. 2 ed. Paris/France : Press universitaires de France, 1997.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Vol. 30, n.2, p.5-43, 1996.

_____. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Campinas: UNICAMP/NEPP, **Cadernos de pesquisa**, n.5, p.1-39, 1988.

WERNER, Bonfeld; HOLLOWAY, John. **Post-fordism and social form. A marxist debate on the post-fordist State**. London: MacMillan, 1992.

WILDAVSKY, A . **Speaking truth to power**: the art and craft of policy analysis. Boston, 1979.

WILLIAMSON, John. Democracy and the 'Washington Consensus. **World Development**. V. 21. N. 18. p. 1329-1336,1993.

WILLIAMSON, O.E. **Market and hierarchies**: analysis and antitrust implications. New York: Free Press, 1975.

_____. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WORLD BANK. **World Development Report 1991**: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. **World Development Report 1993**: Investing in Health. Oxford: Oxford University, 1993.

_____. **Banco Mundial apóia esforços fiscais do governo**. Washington: World Bank/Brazil school improvement, 23 de setembro, 1998.

_____. **World Development Report 1991**. The Challenge of Development. New York: Oxford University Press, 1991.

_____. **The East Asian Miracle**. Economic Growth and Policy. New York: Oxford University Press, 1993.

_____. **World Development Report 2005**: a better investment climate for everyone. Washington: World Bank, 2005.

_____. Adjusting to Trade Liberalisation. In: **Global Economic Prospects and the Developing Countries**, pp. 57-78, Washington, DC, 1997.

_____. “Banco Mundial apóia esforços fiscais do governo”. Washington: World Bank/Brazil school improvement, 23 de setembro de 1998.

_____. **Securing Our Future in a Global Economy**. Washington, D.C: World Bank Latin American and Caribbean Studies/Banco Mundial, 2000.

_____. *Brazil: equitable - competitive – sustainable*. Contributions for debate. Washington DC: World Bank, 2004.

_____. **Globalização, Crescimento e Pobreza**: a visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização. São Paulo: Editora Futura, 2003a. (1ª edição em inglês, 2002).

_____. **World Development Report: Poverty**. Washington: World Bank, 1990.

ZACKSESKI, Nelson; RODRIGUEZ, Maria Lélia. **Uma Aproximação à Atual Política Regional no Brasil**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N. 694, 1999.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In: SABATIER, Paul. **Theories of the policy process**. 2ª. Ed. Colorado, EUA:Westview Press, 2007.

ANEXO A

Tabela 1

Taxa de crescimento: produção e inflação de 1968 a 1979 (%)

ANO	PIB	INDÚSTRIA	AGRICULTURA	SERVIÇOS	INFLAÇÃO (IGP-DI)
1968	9,8	14,2	1,4	9,9	24,8
1969	9,5	11,2	6,0	9,5	18,7
1970	10,4	11,9	5,6	10,5	18,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5	21,4
1972	12,1	14,0	4,0	12,1	15,9
1973	14,0	16,6	0,0	13,4	15,5
1974	9,0	7,8	1,0	9,7	34,5
1975	5,2	3,8	7,2	2,9	29,4
1976	9,8	12,1	2,4	8,9	46,3
1977	4,6	2,3	12,1	2,6	38,6
1978	4,8	6,1	- 3,0	4,3	40,5
1979	7,2	6,9	4,9	6,7	77,2

Fonte: IBGE; Conjuntura Econômica, *apud* Gremaud *et al* (2002, p.398/411/414). Adaptação própria.

QUADRO 1

APL'S prioritários para as políticas públicas de desenvolvimento local no período de 2008-2010

<i>UF</i>	<i>APL SETOR</i>	<i>MUNICÍPIOS</i>
AC	<i>Móveis</i>	Acrelândia Capixaba Epitaciolândia Porto Acre Rio Branco Sena Madureira Xapuri
	<i>Madeira</i>	Brasiléia Cruzeiro do Sul Rio Branco
	<i>Oleiro cerâmico</i>	Acrelândia Brasiléia Bujari Capixaba Cruzeiro do Sul Epitaciolândia Mâncio Lima Marechal Thaumaturgo Plácido de Castro Porto Acre Porto Walter Rio Branco Rodrigues Alves Sena Madureira
	<i>Farinha de mandioca</i>	Assis Brasil Brasiléia Capixaba Rio Branco Sena Madureira Xapuri
	<i>Castanha</i>	Acrelândia Capixaba Cruzeiro do Sul Epitaciolândia Feijó Porto Acre Rio Branco Sena Madureira Tarauacá Xapuri
AL	<i>Mandioca no agreste alagoano</i>	Coité do Nóia Craíbas Feira Grande Girau do Ponciano Igaci Junqueiro Lagoa da Canoa Limoeiro de Anadia Olho D'Água Grande Palmeira dos Índios

		Taquarana
	<i>Tecnologia da informação</i>	Maceió
	<i>Laticínios do sertão alagoano</i>	Batalha Belo Monte Cacimbinhas Jacaré dos Homens Monteirópolis Olho D'Água das Flores Santana do Ipanema
AL	<i>Inhame no Vale do Paraíba</i>	Cajueiro Chã Preta Mar Vermelho Paulo Jacinto Pindoba Quebrangulo
	<i>Fruticultura pinha no agreste</i>	Estrela de Alagoas Igaci
AM	<i>Turismo ecológico rural</i>	Benjamin Constant Manacapuru Manaus Maués Novo Airão Parintins Presidente Figueiredo Rio Preto da Eva Tabatinga
	<i>Artesanato e culinária regional</i>	Manacapuru Maués Parintins Presidente Figueiredo Tabatinga
	<i>Produtos e serviços ambientais</i>	Boa Vista do Ramos Carauari Manicoré Tefé
	<i>Construção naval</i>	Barcelos Itacoatiara Manaus Parintins
	<i>Mineração</i>	Nova Olinda do Norte Presidente Figueiredo Uruará
AP	<i>Madeira e móveis</i>	Laranjal do Jarí Macapá Mazagã o Pedra Branca do Amapari Porto Grande
	<i>Oleiro cerâmico</i>	Laranjal do Jarí Macapá Mazagã o Oiaopoque
	<i>Pesca e agricultura</i>	Calçoene Macapá Mazagã o
	<i>Açaí</i>	Amapá Macapá Pracuúba Santana
	<i>Mandiocultura</i>	Calçoene Laranjal do Jarí

		Mazagão
BA	<i>Turismo da Costa do cacau</i>	Canavieiras Ilhéus Itabuna Itacaré Santa Luzia Uma Uruçuca
	<i>Cachaça e derivados da cana-de-açúcar</i>	Abáira Brotas de Macaúbas Ibicoara Iraquara Jussiape Mucugê Piatã Rio de Contas
	<i>Caprinocultura</i>	Senhor do Bonfim
	<i>Pisicultura</i>	Paulo Afonso
	<i>Fornecedores automotivos</i>	Camaçari Conceição da Ferira Cruz das Almas Dias D'Avila Feira de Santana Lauro de Freitas Salvador Santo Antônio de Jesus Simões Filho
	<i>Tecnologia da informação e comunicação</i>	Ilhéus Salvador
CE	<i>Cajucultura</i>	Acaraú Aracati Barreira Baturité Cruz Marco Pacajus
	<i>Redes de dormir</i>	Jaguaruana
	<i>Confecções</i>	Frecheirinha
	<i>Ovinocaprinocultura</i>	Aiuaba Arneiroz Catarina Parambu Saboeiro Tauá
	<i>Leite sertão central e Vale do Jaguaribe</i>	Jaguaribara Jaguaribe Jaguaruana Limoeiro do Norte Morada Nova Quixadá Quixeramobim São João do Jaguaribe
DF	<i>Resíduos sólidos recicláveis e reciclados</i>	Núcleo Bandeirante Taguatinga Ceilândia Planaltina Sobradinho
	<i>Suinocultura</i>	Brasília

		Brazlândia Candangolândia Ceilândia Cruzeiro Gama Guará Núcleo Bandeirante Paranoá Planaltina Recanto das Emas Riacho Fundo Santa Maria São Sebastião Sobradinho Taguatinga
DF	<i>Gemas e jóias</i>	Brasília
	<i>Flores e plantas ornamentais</i>	Brasília Brazlândia Candangolândia Ceilândia Cruzeiro Gama Guará Núcleo Bandeirante Paranoá Planaltina Recanto das Emas Riacho Fundo Samambaia Santa Maria São Sebastião Sobradinho Taguatinga
	<i>Gráficas</i>	Ceilândia Núcleo Bandeirante Sobradinho Taguatinga
ES	<i>Fruticultura do coco</i>	Aracruz Jaguaré Linhares São Mateus Sooretama
	<i>Software da grande Vitória</i>	Aracruz Cariacica Guarapari Serra Vila Velha Vitória
	<i>Indústria moveleira da grande Vitória</i>	Cariacica Serra Vila Velha Vitória
	<i>Indústria da cachaça do Espírito Santo</i>	Afonso Cláudio Alegre Alfredo Chaves Alto Rio Novo Aracruz Boa Esperança Cachoeiro de Itapemirim Cariacica

		Colatina Conceição da Barra Domingos Martins Ecoporanga Guarapari Itapemirim Linhares Montanha Nova Venécia Pinheiro Santa Tereza São Gabriel da Palha São Roque do Canaã Venda Nova do Imigrante Vila Velha
ES	<i>Café conilon da região nordeste</i>	Água Doce do Norte Águia Branca Alto Rio Novo Baixo Guandu Barra de São Francisco Boa Esperança Colatina Ecoporanga Governador Lindenberg Mantenópolis Marilândia Nova Venécia Pancas São Domingos do Norte São Gabriel da Palha Vila Pavão Vila Valério
GO	<i>Açafrão da região de Mara Rosa</i>	Mara Rosa Porangatu Mutunópolis Estrela do Norte Formoso Campinorte Nova Iguaçu Amaralina Pilar de Goiás Santa Terezinha de Goiás Crixás
	<i>Mandioca e derivados</i>	Amorinópolis Arenópolis Diorama Fazenda Nova Iporá Israelândia Ivolândia Jaupaci Moiporá Montes Claros de Goiás Palestina de Goiás
	<i>Lácteo da estrada de ferro</i>	Goiânia Pires do Rio Bonfinópolis Bela Vista de Goiás Caldazinha Leopoldo de Bulhões

		Cristianópolis Gemeleira de Goiás Orizona Palmelo Santa Cruz de Goiás São Miguel do Passa Quatro Silvânia Urutai Vianópolis
GO	<i>Moveleiro</i>	Goiania Aparecida de Goiania Senador Canedo
	<i>Cerâmica vermelha</i>	Rialma Carmo do Rio Verde Rubiataba Ipiranga Itapaci Santa Terezinha de Goiás Crixás Campos Verdes Nova Iguaçu Alto Horizonte Campinorte Uruaçu Niquelândia Barro Alto Goianésia Mara Rosa Estrela do Norte Multunópolis Trombas Minaçu São Miguel do Araguaia Porangatu
MA	<i>Cachaça</i>	Barão de Grajaú Buriti Bravo Colinas Mirador Paraibano Passagem Franca São Domingos do Azeitão São João dos Patos Sucupira do Norte Sucupira do Riachão
	<i>Confecções</i>	Açailândia Carolina Estreito Grajaú Porto Franco Ribamar Fiquene
	<i>Ovinocaprinocultura</i>	Brejo Caxias Chapadinha Codó Coroatá Peritoró Presidente Vargas Santa Quitéria Timon

		Vargem Grande
	<i>Piscicultura</i>	Arari Bequimã o Cajari Central do Maranhão Matinha Mirinzal Palmeirândia Penalva Perimirim Pinheiro Santa Helena São Bento São João Batista São Vicente Ferrer Turilândia Viana
MA	<i>Babaçu</i>	Amarante do Maranhão Anapurus Bacabal Bequimã o Bom Lugar Brejo Cajari Imperatriz João Lisboa Lago do Junco Loreto Matinha Mirinzal Pedreiras Penalva Santa Helena São Luís Gonzaga do Maranhão Viana
MG	<i>Fundição do Centro oeste de Minas</i>	Cláudio Divinópolis Carmo da Mata Itatiaiuçu Itaúna Pará de Minas
	<i>Bebidas artesanais</i>	Almenara Araçuai Bandeira Cachoeira do Pajaú Carai Comercinho Francisco Badaró Jenipapo de Minas Jequitinhonha Joaim a José Gonçalves de Minas Medina Monte Formoso Novo Cruzeiro Pedra Azul Rio do Prado Virgem da Lapa

MG	<i>Fogos de artifícios</i>	Araújos Arcos Itapecirica Japaraíba Lagoa da Pedra Moema Pedra do Indaiá Santo Antônio do Monte
	<i>Gemas e jóias</i>	Belo Horizonte Betim Caeté Contagem Ibirité Lagoa Santa Pedro Leopoldo Raposos Ribeirão das Neves Rio Acima Sabará Santa Luzia Vespasiano
MS	<i>Horticultura</i>	Amambai Antônio João Aparecida do Tabuado Aral Moreira Caarapó Cassilândia Chapadão do Sul Coronel Sapucaia Costa Rica Dourados Eldorado Iguatemi Inocência Itaquiraí Japorã Juti Laguna Carapã Maracaju Mundo Novo Naviraí Paranaíba Paranhos Ponta Porã Selvíria Sete Quedas Tacuru
	<i>Vestuário da região sul</i>	Angélica Bataiporã Deodápolis Glória de Dourados Iguatemi Naviraí Nova Andradina Novo Horizonte do Sul
	<i>Madeira e móveis</i>	Água Clara Ribas do Rio Pardo Três Lagoas
	<i>Couro e calçados</i>	Aquidauana Campo Grande

		Rochedo Sidrolândia Terenos
MS	<i>Leite</i>	Aparecida do Tabuado Cassilândia Chapadão do Sul Costa Rica Inocência Paranaíba Selvíria
	<i>Oleicultura</i>	Campo Grande Dois Irmãos do Buriti Jaraguari Rochedo Sidrolândia
MT	<i>Madeiras</i>	Alta Floresta Alto Paraguai Araputanga Arenópolis Colíder Diamantino Guarantã do Norte Jucimeira Nortelândia Nova Marilândia Rondonópolis Santo Afonso
	<i>Indústria de laticínios de Mato Grosso</i>	Alta Floresta Alto Paraguai Araputanga Arenópolis Colíder Diamantino Guarantã do Norte
	<i>Bacia leiteira do alto do rio Paraguai</i>	Alto Paraguaia Arenópolis Denise Nortelândia Nova Marilândia Santo Afonso
	<i>Fruticultura do estado de Mato Grosso</i>	Barra dos Bugres Denise Nova Olímpia Tangará da Serra Terra Nova do Norte
	<i>Água mineral</i>	Campo Verde Chapada dos Guimarães Cuiabá Dom Aquino Jacara Santo Antônio
PA	<i>Turismo da Ilha de Marajó</i>	Cachoeira do Arari Salvaterra Soure
	<i>Fruticultura da região do castanhal</i>	Castanhal Curuçá Estado da Paraíba Igarapé-Açu Inhangapi Magalhães Barata

		Maracanã Marapanim São Francisco do Pará São João da Ponta Terra Alta
PB	<i>Artesanato</i>	Estado da Paraíba
	<i>Mineral</i>	Junco do Seridó Meso-região do Seridó Pedra Lavrada Picuí Várzea
	<i>Couro, calçado e afins</i>	Campina Grande João Pessoa Patos
	<i>Ovinocaprinocultura do Semi-Árido Paraibano</i>	Alcantil Assunção Cabaceiras Cacimbas Coxixola Cubati Cuité Desterro Frei Martinho Junco do Seridó Lagoa Seca Livramento Massaranduba Monteiro Nova Palmeira Pirpirituba Possinhos Prata Puxinanã Santa Luzia Serraria Serra Redonda
	<i>Cachaça</i>	Areia Conde Cruz do Espírito Santo João Pessoa
PE	<i>Laticínios</i>	Bom Conselho Jucati Pedra Sairé São Bento do Una Venturosa

<i>PI</i>	<i>Cajucultura</i>	Acauã Alagoinha Alegrete Aroeiras do Itaim Belém do Piauí Betânia do Piauí Bocaina Caldeirão Grande do Piauí Campo Grande Caridade do Piauí Curral Novo do Piauí Dom Expedito Lopes Francisco Macedo Francisco Santos Fronteiras Geremeniano Itainópolis Jacobina Jaicós Marcolândia Massapê do Piauí Monsenhor Hipólito Padre Marcos Paquetá Patos Paulistana Picos Pio IX Queimada Nova Santana do Piauí Santo Antônio de Lisboa São João da Canabrava São José do Piauí São Julião São Luís do Piauí Simões Sussuapara Vera Mendes Vila Nova
	<i>Leite e derivados da região Norte</i>	Bom Princípio do Piauí Buriti dos Lopes Caraúbas do Piauí Caxingó Cocal Ilha Grande Joaquim Pires Luís Correia Luzilândia Murici dos Portelas Parnaíba Piracuruca Piripiri São José do Divino
	<i>Artes de cerâmica vermelha</i>	Teresina
	<i>Ovinocaprinocultura</i>	Brejo do Piauí Canto do Buriti Flores do Piauí Floriano Francisco Ayres Itauera

		Nazaré do Piauí Nova Santa Rita Paes Landim Pajeú do Piauí Pavussu Pedro Laurentino Ribeira do Piauí Rio Grande do Piauí São Jose do Peixe São Miguel do Fidalgo Socorro do Piauí Tamboril do Piauí
	<i>Piscicultura</i>	Bocaina
<i>PR</i>	<i>Software</i>	Araucária Colombo Pinhais São José dos Pinhais
<i>PR</i>	<i>Produtos de metal</i>	Loanda Santa Cruz do Monte Castelo Santa Isabel do Ivaí São Pedro do Paraná
	<i>Confecção</i>	Ampére Barracão Capanema Dois Vizinhos Pato Branco Planalto Pranchita Realeza Salto do Lontra Santo Antônio do Sudoeste
	<i>Máquinas e equipamentos do oeste do Paraná</i>	Toledo Palotina
	<i>Mandioca</i>	Alto Paraná Amaporã Loanda Nova Esperança Nova Londrina Paranacity Planaltina do Paraná Querência do Norte
<i>RJ</i>	<i>Entretenimento</i>	Lumiar Mury São Pedro da Serra
	<i>Entretenimento de conservatória</i>	Valença
	<i>Calçados e acessórios da baixada fluminense</i>	Belford Roxo
	<i>Móveis da baixada fluminense</i>	Belford Roxo São João de Meriti
	<i>Confecção e jeans</i>	Barra Mansa Nova Iguaçu Rio das Flores Volta Redonda
<i>RN</i>	<i>Água mineral</i>	Extremoz Macíba Natal Parnamirim
	<i>Fruticultura</i>	Mossoró
	<i>Cerâmica do Aposi Assu</i>	Afonso Bezerra

		Angicos Fernado Pedrosa Lajes Pedro Avelino
	<i>Tecelagem do Seridó</i>	Jardim de Piranhas
	<i>Mineral</i>	Acari Carnaúba dos Dantas Equador Jardim do Seridó Ouro Branco Parelhas Santana do Seridó
RO	<i>Madeira e móveis</i>	Ariquemes
	<i>Agricultura/apicultura</i>	Ariquemes Cacaulândia Candeias do Jamary Cujubim Porto Velho
RO	<i>Apicultura</i>	Colorado D'Oeste Crejeiras
	<i>Agronegócios da pecuária de leite</i>	Alvorada do Oeste Castanheiras Presidente Médici Urupá Jaru Ouro Preto
	<i>Produção animal/piscicultura</i>	Alta Floresta do Oeste Alto Alegre do Parecis Cabixi Castanheiras Nova Brasilândia do Oeste Novo Horizonte do Oeste Parecis Pimenta Bueno Presidente Médici Primavera de Rondônia Rolim de Moura Santa Luzia do Oeste São Felipe do Oeste Vilhena
RR	<i>Corte e leite</i>	Alto Alegre Amajari Boa Vista Cantá Caracarái Caroebe Iracema Mucajaí São João do Baliza São Luiz do Anauá
	<i>Mandiocultura</i>	Alto Alegre Amajari Boa Vista Bonfim Cantá Caracarái Caroebe Iracema Mucajaí

		Pacaraima Rorainópolis São João do Baliza São Luiz do Anauá Uiramutã
	<i>Apicultura</i>	Alto Alegre Amajari Boa Vista Bonfim Cantá Caracaraí Caroebe Iracema Mucajaí Normandia Pacaraima Rorainópolis São João do Baliza São Luiz do Anauá Uiramutã
<i>RS</i>	<i>Moveleiro</i>	Agudo Cacequi Capão do Cipó Dilermando de Aguiar Dona Francisca Faxinal do Soturno Formigueiro Itaara Ivorá Jaguarí Jari Julio de Castilhos Mata Nova Esperança do Sul Nova Palma Pinhal Grande Quevedos Santa Maria Santiago São Francisco de Assis São João do Polesine São Martinho da Serra São Pedro do Sul São Vicente do Sul Silveira Martins Toropi Tupanciretã Unistalda
<i>RS</i>	<i>Coureiro-calçadista</i>	Alvorada Araricá Cachoeirinha Campo Bom Canoas Dois Irmãos Eldorado do Sul Estância Velha Esteio Glorinha Gravataí

RS		Guaíba Igrejinha Mariana Pimentel Nova Hartz Nova Santa Rita Novo Hamburgo Parobé São Leopoldo Sapiranga Sapucaia do Sul Taquara Três Coroas
	<i>Pólo naval de Rio Grande</i>	Amaral Ferrador Arroio do Padre Arroio Grande Canguçu Capão do Leão Cerrito Chuí Herval Jaguarão Morro Redondo Pedras Altas Osório Pelotas Pinheiro Machado Piratini Rio Grande Santana da Boa Vista Santa Vitória do Palmar São José do Norte São Lourenço do Sul Tavares Turuçu
	<i>Jóias da Serra Gaúcha</i>	Antônio Prado Bento Gonçalves Boa Vista do Sul Carlos Barbosa Caxias do Sul Coronel Pilar Cotiporã Fagundes Varela Farroupilha Flores da Cunha Garibaldi Guabiju Guaporé Montauri Monte Belo do Sul Nova Araçá Nova Bassano

		União da Serra Veranópolis Vila Florese Vista Alegre do Prata
	<i>Carne do Pampa Gaúcho</i>	Aceguá Alegrete Bagé Barra do Guarai Caçapava do Sul Candiota Dom Pedrito Hulha Negra Itacurubi Itaqui Lavras do Sul Maçambará Manoel Viana Quaraí Rosário do Sul Santa Margarida do Sul Santana do Livramento São Borja São Gabriel Uruguaiiana
SC	<i>Leite no Oeste</i>	Águas de Chapecó Águas Frias Anchieta Bandeirante Barra Bonita Belmonte Bom Jesus do Oeste Caibi Campo Erê Caxambu do Sul Chapecó Cordilheira Alta Coronel Freitas Coronel Martins Cunha Porá Cunchatai Descanso Dionísio Cerqueira Flor do Sertão, Formosa do Sul Galvão Guaraciaba Guarujá do Sul Guatambu Iporã do Oeste Iraceminha Irati Itapiranga Jardinópolis Jupiá Maravilha Modelo Mondai Nova Erechim Nova Itaberaba Novo Horizonte

		Palma Sola Palmi tos Paraíso Pinhalzinho Planalto Alegre Princesa Quilombo Riqueza Romelândia S. Carlos S. Miguel do Oeste S.João do Oeste Saltinho Santa Helena Santa Terezinha do progresso Santiago do Sul São Bernardino São José do Cedro São Lourenço do Oeste São Miguel da Boa Vista Saudades Serra Alta Sul Brasil Tigrinhos Tunápolis União do Oeste
SC	<i>Frutas e vinhos de altitude</i>	Arroio Trinta Bocaina do Sul Bom Jardim da Serra Bom Retiro Caçador Calmon Curitibaanos Florianópolis Fraiburgo Frei Rogério Iomerê Lages Lebon Regis Macieira Matos Costa Painel Pinheiro Preto Ponte Alta do Norte Rio das Antas Rio Rufino Salto Veloso Santa Cecília São Cristóvão do Sul São Joaquim Tangará Timbó Grande Urubici Urupema Videira
	<i>Tecnologia de informação e comunicação</i>	Araquari Biguaçu Blumenau Florianópolis Gaspar

		Itapoá Joinville Palhoça Pomerode Santo Amaro da Imperatriz São Francisco do Sul São José
	<i>Cerâmica vermelha</i>	Agrolândia Agronômica Apiúna Atalanta Aurora Braço do Trombudo Chapadão do Lageado Dona Ema Ibirama Imbuia Ituporanga José Boiteux Laurentino Lontras Petrolândia Presidente Getúlio Presidente Nereu Rio do Oeste Rio do Sul Trombudo central Vidal Ramos Vitor Meireles Witmarsun
SC	<i>Malanocultura</i>	Biguaçu Florianópolis Governador Celso Ramos Palhoça São José
SE	<i>Cerâmica vermelha</i>	Areia Branca Campo do Brito Estância Itabaiana Itabaianinha Propriá Santana do São Francisco Telha Tomar do Geru Umbaúba
	<i>Apicultura</i>	Aracaju Barra dos Coqueiros Canindé do São Francisco Capela Gararu Japaratuba Monte Alegre N. Sra. da Glória Nossa Senhora do Socorro Poço Redondo Porto da Folha Riachuelo
	<i>Petróleo e gás</i>	Aracaju Carmópolis Estância

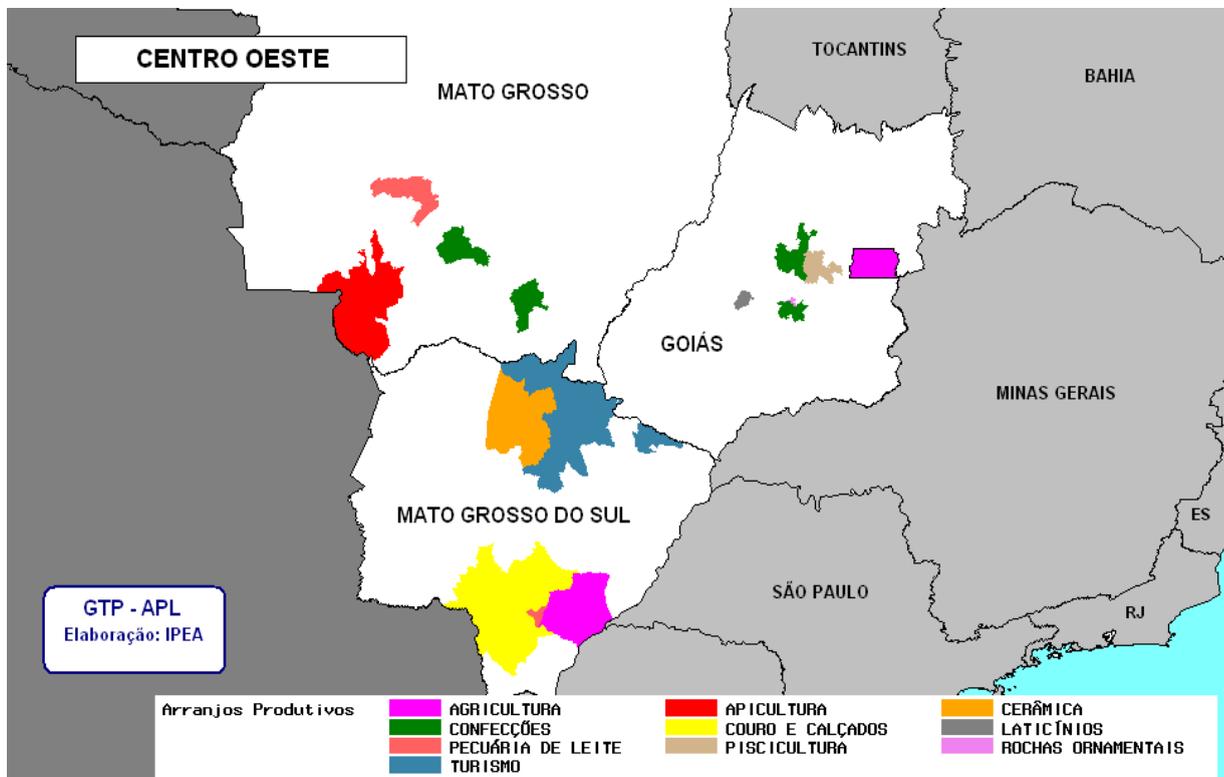
		Itaporanga D'Ajuda Japaratuba Riachuelo Santo Amaro das Brotas São Cristóvão
	<i>Tecnologia da informação</i>	Aracaju
	<i>Mandioca</i>	Campo do Brito Frei Paulo Itabaiana Lagarto Riachão do Dantas São Domingos Simã o Dias
SP	<i>Confecções</i>	Bom Retiro Brás Zona leste
	<i>Álcool</i>	Águas de São Pedro Americana Anhembí Capivari Cerquilha Charqueada Cordeirópolis Elias Fausto Ipeúna Iracemópolis Mombuca Limeira Nova Odessa Piracicaba Rafard Rio Claro Rio das Pedras Saltinho Santa Bárbara D'Oeste São Pedro Santa Gertrudes Santa Maria da Serra Tietê
SP	<i>Móveis da região metropolitana</i>	Panorama Paulicéia Presidente Epitácio Ouro Verde Regente Feijó
	<i>Cerâmica</i>	Atibaia Bom Jesus dos Perdões Caieiras Diadema Embu Embu-guaçu Francisco Morato Franco da Rocha Itapeçerica da Serra Juquitiba Mariporã Mauá

		São Bernardo do Campo São Caetano do Sul São Paulo Taboão da Serra
	<i>Aeroespacial</i>	São José dos Campos
TO	<i>Apicultura</i>	Araguaína Colinas Wanderlândia
	<i>Mandiocultura</i>	Brejinho Monte do Carmo Silvanópolis Paraíso
	<i>Bananicultura</i>	Angico Nazaré Riachinho
	<i>Olericultura</i>	Palmas
	<i>Confecções e vestuário</i>	Palmas

FONTE: GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS
(Dez/2007, p. 11-31).

FIGURA 1

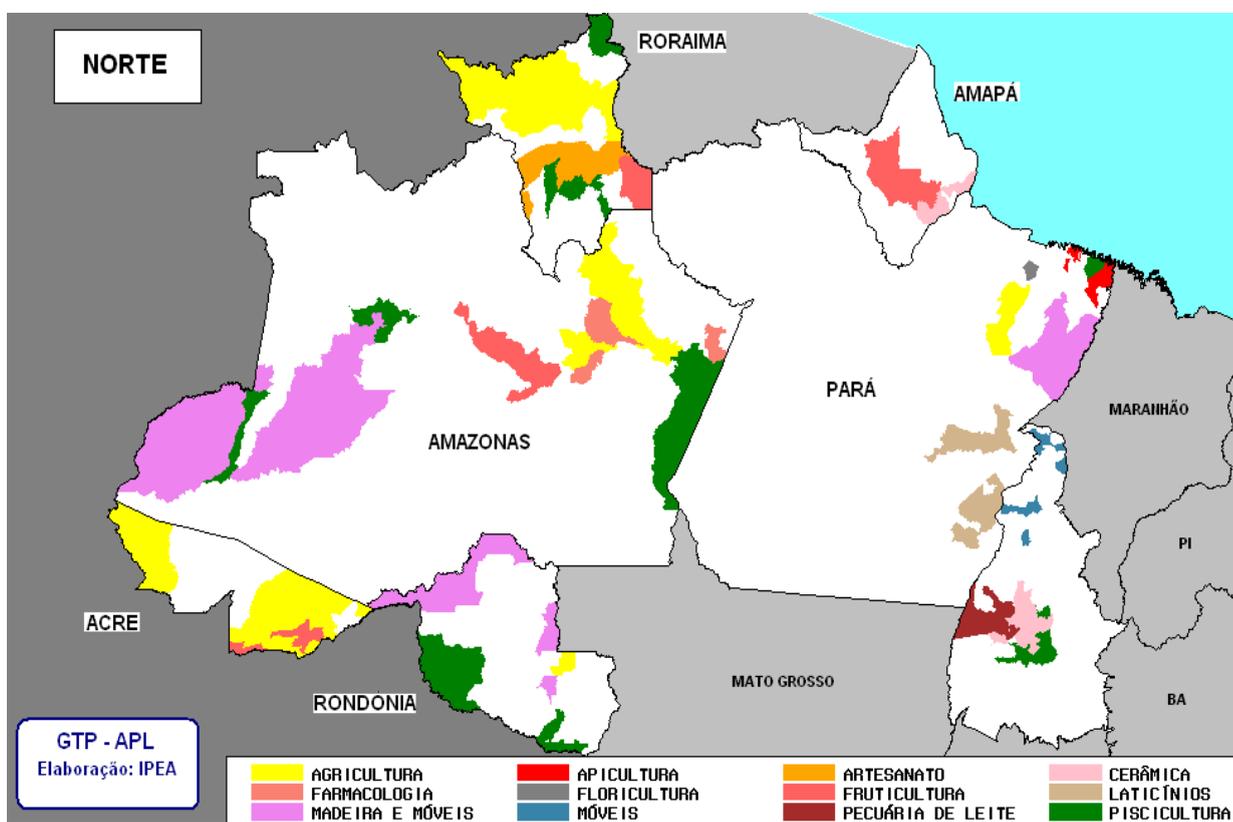
Distribuição espacial dos APL's na região Centro-Oeste em 2005



FONTE: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (obtido no site: www.midic.gov.br, em 20/03/2009).

FIGURA 2

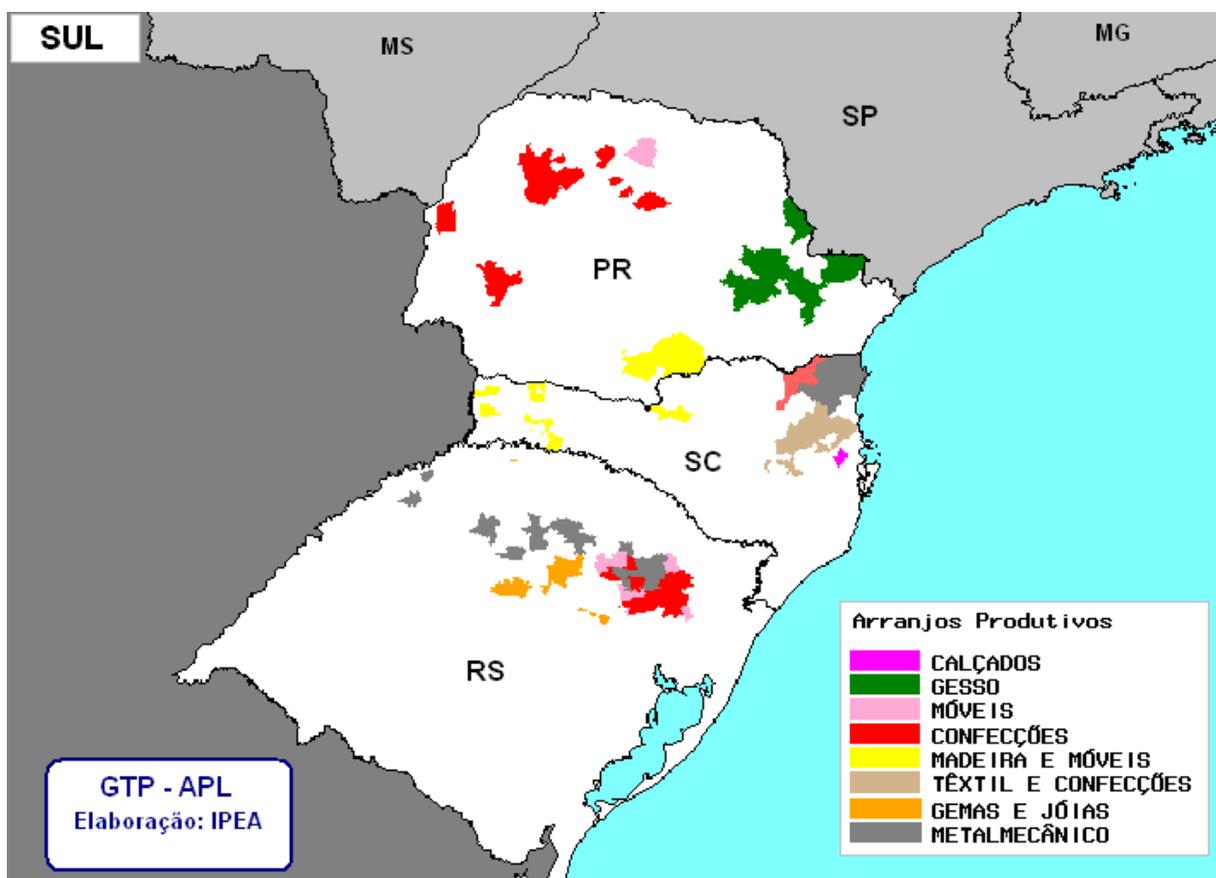
Distribuição espacial dos APL's na região Norte em 2005



FONTE: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (obtido no site: www.midic.gov.br, em 20/03/2009).

FIGURA 3

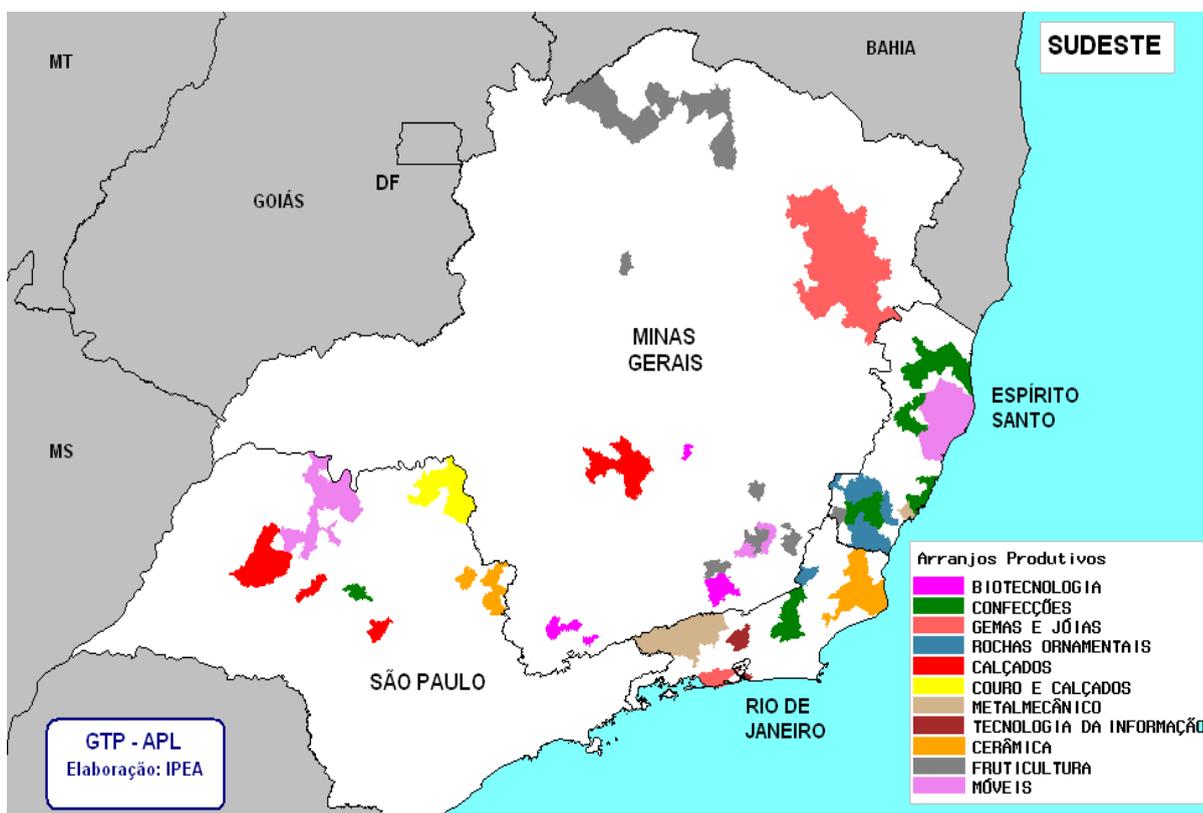
Distribuição espacial dos APL's na região Sul em 2005



FONTE: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (obtido no site: www.midic.gov.br, em 20/03/2009).

FIGURA 4

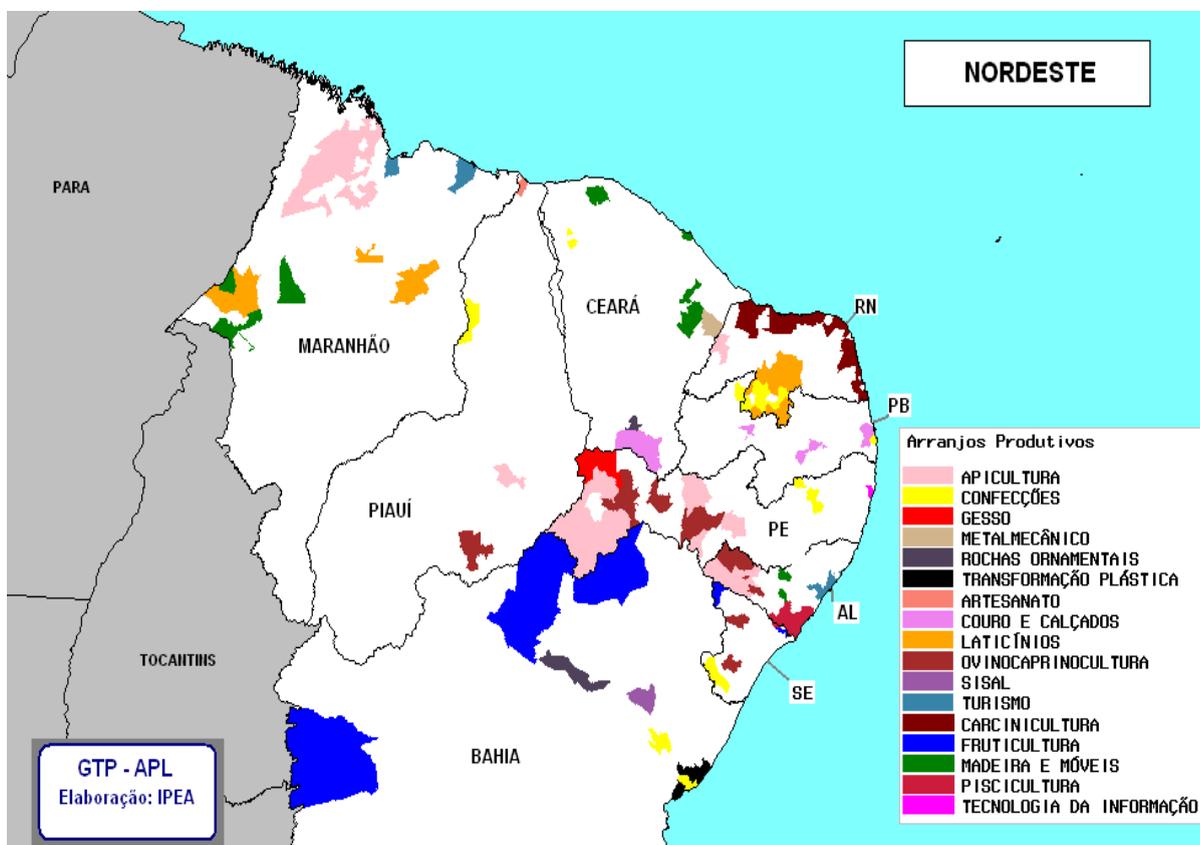
Distribuição espacial dos APL's na região Sudeste em 2005



FONTE: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (obtido no site: www.midic.gov.br, em 20/03/2009).

FIGURA 5

Distribuição espacial dos APL's na região Nordeste em 2005



FONTE: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (obtido no site: www.midic.gov.br, em 20/03/2009).