



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO EM GESTÃO EMPRESARIAL

CLEIDSON NOGUEIRA DIAS

**GESTÃO DE REDES INTERORGANIZACIONAIS PARA O
DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL:** O caso do Ministério da
Integração Nacional e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e
Tecnologia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Administração da Fundação Getúlio Vargas para
obtenção do grau de Mestre em Gestão Empresarial.

Professor: Dr. Marco Aurélio Ruediger

Brasília-DF
2010

CLEIDSON NOGUEIRA DIAS

**GESTÃO DE REDES INTERORGANIZACIONAIS PARA O
DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: O caso do Ministério da
Integração Nacional e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e
Tecnologia**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de
Mestre em Gestão Empresarial no Programa de Pós-Graduação em
Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de
Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Brasília, 22 de outubro de 2010.

Aprovada por:

Prof. Dr. Marco Aurélio Ruediger
Orientador

Prof. Dr^a. Deborah Moraes Zouain
Examinadora

Prof. Dr. Roberto Costa Pimenta
Examinador

À minha esposa Emília, pela paciência,
compreensão e amor proporcionados na
caminhada.

À minha filhinha de 05 meses de vida,
Beatriz, presente de Deus em minha vida,

DEDICO
Este trabalho

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela constante proteção e eterno auxílio;

Aos meus pais, por todo incentivo e apoio durante todo o período de mestrado;

A toda minha família e amigos, pela paciência e amparo;

À Fundação Getúlio Vargas;

Ao orientador, Prof. Marco Aurélio Rudieger, pelo privilégio que me concedeu ao orientar este trabalho e – além de seu acompanhamento norteador e competente – pela sua visão de que, acima de uma simples busca pelo término de um projeto final, há um ser humano carente do conhecimento e de muitos outros aspectos concernentes à sua vida social;

Aos professores do curso de pós-graduação, que proporcionaram a todos os mestrandos informações valiosíssimas e, muitas vezes, uma profunda reflexão sobre aquilo que, para nós, era tido como verdade incontestável;

Aos colegas mestrandos, pela jornada compartilhada, pela colaboração, troca de experiências e pela amizade;

Aos dirigentes das organizações estudadas, pelo empenho em responder os questionários e pela facilitação à consulta de diversos materiais exclusivos de suas instituições, as quais foram a base desta pesquisa;

Finalmente, a todos aqueles que colaboraram e me incentivaram para que eu pudesse tornar tangível este sonho.

“Uma grande riqueza no Brasil, que é exatamente a diversidade real que existe do território nacional. Para dar conta dela, as políticas de desenvolvimento endógeno são perfeitamente adequadas (...). Convive-se, então, com uma energia que está ali, aprisionada, e que floresce.”

Tânia Bacelar de Araújo
(2007, p. 232)

“No hay globalidad que valga si no hay localidad que sirva.”
Carlos Fuentes

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Triângulo de Sábato	23
FIGURA 2	Modelo Tríplice Hélice das relações universidade-governo-indústria	25
FIGURA 3	Iniciativas de desenvolvimento local	34
FIGURA 4	Dimensões do desenvolvimento territorial	38
FIGURA 5	Dimensões do desenvolvimento sustentável	38
FIGURA 6	Dimensões do desenvolvimento local/regional	39
FIGURA 7	Sistema microrregional multidimensional	40
FIGURA 8	Determinantes das vantagens competitivas nacionais	53
FIGURA 9	APL	58
FIGURA 10	SPL	58
FIGURA 11	Evolução de um APL para um SPL	58
FIGURA 12	Redes	63
FIGURA 13	Modelo de rede <i>Topdown</i>	67
FIGURA 14	Rede flexível de empresas	68
FIGURA 15	As forças do desenvolvimento	78
FIGURA 16	A nova política de desenvolvimento	79
FIGURA 17	Incubadora tecnológica – Tríplice Hélice III	80
FIGURA 18	Ciclo de vida de um <i>cluster</i>	83
FIGURA 19	Interorganizações em rede e desenvolvimento territorial	85
FIGURA 20	Modelo geral de rede	86
FIGURA 21	Concertação estratégica do DRS do Banco do Brasil	87
FIGURA 22	Tramas sócio-produtivas, processos de gestão e escalas de poder	92
FIGURA 23	Redes sociais	96
FIGURA 24	Territórios prioritários de atuação da PNDR	117
FIGURA 25	Mesorregiões de atuação do MI, com principais APLs.	120
FIGURA 26	Etapas do Evento de Organização Produtiva	131
FIGURA 27	Etapas da Oficina de Gestão	132
FIGURA 28	Rede de atores locais para o APL fomentado em um EOP	137
FIGURA 29	Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	139
FIGURA 30	<i>Campi</i> do IFB	146
FIGURA 31	Colégio de dirigentes	150
FIGURA 32	Conselho superior	151

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Estratégias de desenv. endógeno X desenv. concentrador	36
QUADRO 2	Fundamentos da performance competitiva de redes	70-71
QUADRO 3	O que oferecer e obter de parcerias com as agências públicas	71-72
QUADRO 4	Fatores determinantes de um modelo de governança do governo	77
QUADRO 5	População do estudo no Ministério	106-107
QUADRO 6	Respondentes dos Institutos Federais	109-112
QUADRO 7	Dados referentes às ações do Projeto Produzir/SPR/MI	134-136

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL	Arranjos Produtivos Local
BB	Banco do Brasil
BSB	Brasília
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
Cefets	Centros Federais de Educação Tecnológica
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Conviver	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
DRS	Desenvolvimento Regional Sustentável
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EOPs	Eventos de Organização Produtiva
ETB	Escola Técnica
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FECOMÉRCIO	Federação do Comércio de Bens, Turismo e Serviços do DF
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFB	Instituto Federal de Brasília
IFETs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
MPMEs	Micro, Pequena e Média Empresas
MI	Ministério da Integração Nacional
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NPL	Núcleo Produtivo Local
OG	Oficina de Gestão
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAPL	Programa de Arranjos Produtivos Locais

PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
PRODOC	Documento de Proteção de Cooperação Técnica Internacional
Produzir	Projeto Organização Produtiva de Comunidades
Proger	Projeto de Geração de Emprego e Renda
Pronager	Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda
Promeso	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
RA	Região Administrativa
Redesist	Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais
SEBRAE	Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnologia
SILP	Sistema Inovativo e Produtivo Local
SLI/P	Sistemas locais de inovação e produção
SLP	Sistemas locais de produção
Spils	Sistemas produtivos e inovativos locais
SPLs	Sistemas Produtivos Locais
SPR	Secretaria de Programas Regionais
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TAD	Teoria da Administração para o Desenvolvimento
Uneds	Unidades Descentralizadas de Ensino

RESUMO

Esta pesquisa busca analisar a importância da gestão de redes interorganizacionais como catalisadora do processo de desenvolvimento local e regional. Para tanto, utilizou-se a metodologia de análise de conteúdo em dois relevantes casos de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento territorial brasileiro, e analisaram-se os dados coletados em conexão com a teoria existente sobre desenvolvimento e redes.

Os resultados apontaram que, na implementação das políticas estudadas neste trabalho, a gestão de redes influencia positivamente o alcance efetivo dos seus objetivos e constitui-se em uma ferramenta de apoio extremamente forte, tendo uma importância de destaque entre os fatores que impulsionam o desenvolvimento.

Palavras-chave: desenvolvimento local/regional, redes interorganizacionais, capital social, arranjos produtivos locais, Ministério da Integração Nacional, Institutos Federais de Ciência, Educação e Tecnologia.

ABSTRACT

This research inquiry to analyze the importance of managing interorganizational networks as a catalyst for local and regional development. Therefore, the methodology used was content analysis in two important cases of public policies aiming at territorial development in Brazil, and analyzed the data collected in connection with the existing theory on development and networks.

The results showed that in the implementation of policies by this research, the network management influences positively the effective reach of its objectives and is an extremely strong tool support, having an outstanding importance among the factors that stimulate development.

Keywords: local/regional development, interorganizational networks, social capital, local production arrangements, Ministry of National Integration, Federal Institutes of Education, Science and Technology.

SUMÁRIO

1. Introdução	13
2. Abordagens Interdisciplinares do Desenvolvimento Local e Regional	20
2.1. Estudos e Reflexões sobre Desenvolvimento	20
2.2. Desenvolvimento Local-Regional (Territorial)	29
2.2.1 Dimensões do Desenvolvimento Local e Regional	37
2.3. Capital Social como fator endógeno do Desenvolvimento	41
2.4. Arranjos Produtivos Locais (APLs) como estratégia de Desenvolvimento	47
3. Gestão de Redes Interorganizacionais	62
3.1. Alianças, Parcerias e Relações entre Organizações	62
3.2. Redes em administração pública	72
3.2.1 Redes em políticas públicas com vistas ao desenvolvimento	81
3.3. Dinâmica Territorial das Redes	88
3.4. Redes e Políticas Públicas sob a ótica da gestão social	96
4. Metodologia	104
4.1. Método de pesquisa	104
4.2. Tipo de pesquisa	105
4.3. Universo e amostra	106
4.4. Instrumento e tratamento dos dados	112
4.5. Limitações do método	114
5. Caso I: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional	115
5.1. Cooperação Técnica Internacional	124
5.2. Fundamentos históricos	126
5.3. Implementação	128
6. Caso II: A Rede Federal de Educação Profissional, Técnica e Tecnológica	138
6.1. Instituto Federal de Brasília – IFB	145
7. Análise dos Resultados e Discussões	154
7.1. Ministério da Integração Nacional	154
7.2. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	164
8. Considerações Finais	175
Referências	179
Apêndices	186

1. INTRODUÇÃO

Um olhar atento ao processo histórico brasileiro revela um intenso e desordenado deslocamento populacional rumo às cidades, sobretudo na segunda metade do século XX, quando ocorre a inversão da estrutura demográfica do país, consequência do processo de industrialização e urbanização. O campo, esvaziado e entregue às grandes culturas mecanizadas, deixa de abrigar uma porção considerável da população que dele subsistia.

Além disso, a falta de equidade na realização de investimentos nas regiões brasileiras, com privilégio de umas em detrimento de outras, fez com que o processo de desenvolvimento no Brasil não se distribuisse homogeneamente por todo o território nacional. Desigualdades regionais foram acentuadas e reproduzidas em ciclos de empobrecimento, acarretando a coexistência, no país, de regiões de economia estagnada, com baixos níveis de bem-estar social, ao lado de regiões de grande dinamismo sócio-econômico, caracterizando um quadro de iniquidade social e de falta de oportunidades.

Esse quadro requer uma intervenção do Governo Federal para compensar o desequilíbrio e garantir que o crescimento econômico decorrente da ação pública implique desenvolvimento para todas as regiões do país, evitando a reprodução dos mecanismos tradicionais da concentração de riquezas. Para tanto, há organizações públicas que têm como objetivo estimular e apoiar processos que dêem fomento à criação de ocupações laborais e à emancipação cidadã na perspectiva do desenvolvimento local e regional.

Nesse tema, tanto o Ministério da Integração Nacional, como o Ministério da Educação participam dessa intervenção, a partir da formulação, da criação e da implementação de políticas públicas específicas. No caso do Ministério da Integração, destaca-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujo objeto principal é o combate às profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país. O Ministério da Educação também promove o desenvolvimento com a política de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que,

além das importantes ações no campo da pesquisa e da extensão, também ofertam cursos de qualificação profissional, cursos técnicos, superiores de tecnologia e pós-graduação de acordo com a demanda do território. A ampliação desta autarquia – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – também tem como objetivo estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento sócio-econômico local e regional.

Os diferentes potenciais de desenvolvimento das várias sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presentes no país, são a matéria-prima das políticas regionais. Isso significa que tais políticas públicas atuam na minimização das desigualdades e no aproveitamento das diversidades e potencialidades específicas de cada local.

Uma estratégia para a redução das desigualdades é a atuação nos territórios menos atrativos para os agentes do mercado, com valorização de suas diversidades. O que interessa a essas políticas é o combate à desigualdade de renda em sua expressão territorial, decorrente da estagnação da atividade econômica. Reduzir essas desigualdades ajuda a construir um país de todas as regiões e contribui para a criação de novas frentes de expansão da economia brasileira.

Logo, num mundo complexo e interconectado como o de hoje, as instituições e as políticas públicas não terão sustentação se não tiverem visões que extrapolem seus muros. Elas precisam olhar adiante e descobrir parceiros que possam ajudá-las a atingir resultados mais amplos e eficazes. O século XXI será a era das alianças. A articulação e a cooperação entre instituições do Estado, organizações comunitárias e setores do mercado crescerão em importância estratégica.

Com a revisão da literatura pertinente ao problema de investigação, a grande noção que norteou este projeto é a de rede. Segundo Machado (2005), embora ainda tratada como modismo, seja por alguns membros da comunidade científica ou por vários especialistas em mercado, a noção de rede é fundamental não só para o entendimento da organização da base produtiva e sócio-cultural, mas também é essencial para eliminar do vocabulário do desenvolvimento econômico

local e regional a infeliz noção de ‘enclave’. A vida das cidades carentes depende, com frequência, mais de interações com espaços não-contíguos do que com o espaço adjacente. Lugares cuja base produtiva se destaca do entorno podem ser mais bem entendidos através da mesma noção.

Também, a ação institucional, qualquer que seja a escala, é muito difícil sem a organização em rede. É importante destacar aqui que a leitura de rede não a coloca num sentido contraposto ou dicotomicamente articulado ao de território. A rede é vista aqui como um componente fundamental na articulação – e desarticulação – territorial. Entre as principais articulações de organizações na dimensão territorial encontram-se os *clusters*, arranjos produtivos locais, parcerias estratégicas, distrito industrial, pólos e parques científicos, *milieu* inovador, consórcios, fóruns e outras variações.

As redes têm se configurado como forte instrumento de desenvolvimento regional e local, sendo foco de estudo, avaliação e desenvolvimento das diversas formas de articulação entre organizações, parte das quais incorporam a dimensão territorial.

Quando a opção da estratégia empresarial se fundamenta na cooperação, a implementação desse processo entre as empresas gera desafios que precisam ser superados – principalmente em relação à troca de informações e, também, ao necessário comprometimento e capital social (PUTNAM, 2006).

Esta pesquisa estudará o caso do Ministério da Integração Nacional e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Dessa forma, é adequado comentar que, em dezembro de 2008, os centros federais de educação tecnológica (Cefets), escolas agrotécnicas e escolas técnicas existentes formaram os Institutos Federais, que têm autonomia, nos limites de sua área de atuação territorial, para criar e extinguir cursos, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos; exercem também o papel de instituições acreditadoras e certificadores de competências profissionais. Outra medida do Governo Federal que, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), possui relação bastante estrita com a comunidade local é o Projeto FAO-UTF/BRA/040/BRA, denominado Projeto Produzir, um projeto de Cooperação Técnica Internacional entre o Ministério

da Integração Nacional (MI) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). O Projeto Produzir tem reformulado sua atuação com o aprimoramento de uma metodologia para a inserção competitiva de pessoas no mercado de trabalho e à criação de empreendimentos produtivos, procurando contribuir com mais eficiência para o desenvolvimento regional.

Muitos foram os casos de sucesso em diversas áreas prioritárias de ação dessas políticas; comunidades inteiras foram mobilizadas em prol da sustentabilidade de seus empreendimentos coletivos, pré-existent ou criados, com base em suas metodologias de atuação, nas quais, entre os fundamentos desenvolvidos, estão a organização produtiva e a capacitação técnica em atividades relacionadas aos arranjos produtivos locais (APLs).

Diante do contexto supracitado, emerge **o problema que motivou esta pesquisa**: Qual a importância da gestão de redes interorganizacionais, na implementação de políticas públicas, para o desenvolvimento regional e local?

A presente questão conduz ao **objetivo final** da dissertação, qual seja, analisar a importância da gestão de redes interorganizacionais, na implementação de políticas públicas, para o desenvolvimento local e regional.

Para lograr o objetivo final, este trabalho apresenta as seguintes questões a serem respondidas:

- As políticas públicas ora estudadas – segundo a opinião de seus dirigentes – promovem, de fato, o desenvolvimento local e regional?
- Quais as principais causas impulsionadoras do desenvolvimento local e regional?
- A gestão de redes interorganizacionais influencia nos resultados das intervenções de políticas que buscam o desenvolvimento das regiões brasileiras? Qual a sua relevância?
- Nas situações em que houve debilidade nas alianças, parcerias e relações interorganizacionais, ou seja, na gestão de redes, houve algum resultado discrepante (ou não esperado) na execução de suas ações?

- Quais ensinamentos podem ser extraídos do processo de implementação das políticas públicas estudadas? Quais as recomendações que podem ser feitas para futuros desdobramentos em projetos dessa natureza?

Embora possa ser perigoso levantar suposições, presumimos que os fatores, a seguir relacionados, poderão estar incluídos entre aqueles que nossa pesquisa identificará como relevantes para o desenvolvimento de regiões:

- Conhecimento das particularidades territoriais;
- Redes de cooperação entre organizações;
- Capacitação profissional;
- Fomento a Arranjos Produtivos Locais (APLs);

Entretanto, é esperado, e mesmo desejado, que a pesquisa nos traga algumas surpresas, acrescentando outros fatores a essa lista, ou subtraindo alguns.

No que tange à **relevância do estudo** sobre a temática de redes interorganizacionais para o desenvolvimento regional/local é notório que se trata de um assunto de grande interesse por acadêmicos na atualidade e encontra-se amplamente discutido como objeto de políticas públicas nas 03 esferas de governo (federal, estadual e municipal). O desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do nosso país é considerado como um dos mais importantes fatores de inclusão social, cidadania, desenvolvimento, diminuição das diferenças sócio-econômicas. Além disso, estudos sobre desenvolvimento têm sido realizados ao longo dos últimos 30 anos; porém, grande parte deles restringe-se à perspectiva econômica. Esta pesquisa propõe-se a analisar o desenvolvimento também sob uma ótica sócio-territorial e educacional.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Política de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica estão entre as principais políticas públicas que visam promover o desenvolvimento nas regiões de baixo dinamismo sócio-econômico, por meio do fomento do potencial endógeno do território. Portanto, compreender a importância dos principais fatores que otimizam suas ações para o desenvolvimento regional/local, segundo a ótica dos seus partícipes, é de extrema relevância.

A rede federal está vivenciando a maior expansão de sua história. De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Nos últimos sete anos, o Ministério da Educação (MEC) já entregou à população várias unidades das 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas. Todas as unidades em obras serão concluídas até 2010. O MEC está investindo R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional. Em 2010, o número de escolas ultrapassará as 354 unidades previstas. Serão 500 mil vagas em todo o país.

Já o Ministério da Integração Nacional, com ênfase no Projeto de Cooperação Técnica Internacional firmado com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) – Projeto Produzir – é um dos mais importantes instrumentos da Secretaria de Programas Regionais (SPR/MI) para o desenvolvimento regional, com elevado potencial para geração de trabalho e renda. No universo de projetos de cooperação em que a FAO é signatária, o Projeto Produzir foi eleito, pela própria FAO, um dos oito mais bem-sucedidos em todo o mundo.

Procurar conhecer essas experiências não só sob a ótica econômica, mas também sob sua perspectiva sócio-territorial e educacional torna-se importante para a construção de futuros projetos de desenvolvimento regional/local.

Segundo Gil (1999), a **delimitação da pesquisa** refere-se ao estabelecimento de limites para a investigação, dado que nem todos os aspectos do problema podem ser pesquisados simultaneamente. Dessa forma, o foco desse trabalho restringiu-se à análise da gestão de redes interorganizacionais, na implementação de duas políticas públicas, para o desenvolvimento local e regional. Pelas características do objeto estudado, este trabalho abrange diversos conceitos e aspectos que formam um arcabouço teórico vasto e complexo. Temas como desenvolvimento local/regional e gestão de redes interorganizacionais são construídos paulatinamente a partir de experiências vivenciadas e diversos desdobramentos.

Logo, a pesquisa não pretende realizar uma análise exaustiva e definitiva. Serão levantadas e interpretadas as percepções dos colaboradores da Política

Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia sobre a importância de determinados fatores, sobretudo das redes interorganizacionais, para o desenvolvimento local-regional brasileiro.

Ainda em relação ao processo de desenvolvimento territorial, mostram-se várias dimensões para representá-lo, conforme a literatura vigente, mesmo que alguns autores inovem com outras dimensões distintas das que foram consideradas neste trabalho. Utiliza-se, ainda, nesta pesquisa, o conceito de capital social e arranjos produtivos locais (APLs) para representar as relações que podem se efetivar na prática do desenvolvimento local a partir de uma lógica endógena, que visa gerar ações no interior da comunidade, conquanto possa haver a existência de outras linhas teóricas que poderiam embasar esse tópico.

A intenção, aqui, não é analisar o desenvolvimento local e regional somente pela perspectiva econômica; logo, não faremos os levantamentos relativos aos indicadores econômicos de desenvolvimento (IDH, Índice de Gini, ICV, etc.) da região, pois este trabalho propõe-se a analisar o desenvolvimento também sob uma ótica sócio-territorial e educacional.

A generalização desse trabalho para outras situações deve respeitar as particularidades dos casos estudados, principalmente relacionados a questões culturais e sociais, que são peculiares a cada comunidade estudada.

A seguir serão apresentados os seguintes capítulos: 2º. Abordagens Interdisciplinares do Desenvolvimento Local e Regional; 3º. Gestão de Redes Interorganizacionais; 4º. Metodologia; 5º. Caso I: Política Nacional de Desenvolvimento Regional; 6º. Caso II: A Rede Federal de Educação Profissional, Técnica e Tecnológica; 7º. Resultados e Discussão e 8º. Considerações Finais.

2. ABORDAGENS INTERDISCIPLINARES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

2.1. Estudos e Reflexões sobre Desenvolvimento

Os estudos sobre desenvolvimento tiveram lugar central na agenda de diversos cientistas latino-americanos, especialmente desde o final da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 70. Contudo, antes de qualquer coisa, é de bom alvitre observar que o termo “desenvolvimento”, segundo o Dicionário Houaiss (2009, p. 649), significa:

desenvolvimento: **1** ação ou efeito de desenvolver(-se); desenvolvimento. **2** crescimento, progresso, adiantamento <d. da economia, das ciências>. **2.1** crescimento econômico, social e político de um país, região, comunidade, etc. **2.2** aumento dos atributos físicos; crescimento <d. de um organismo, do corpo >. **2.3** aumento de qualidades morais, psicológicas, intelectuais etc. <d. da inteligência, de uma habilidade>. **3** *MÚS* parte da música em que um tema inicial é executado com modificações e com mais detalhes/ **d. sustentável** *ECON* desenvolvimento econômico planejado com base na utilização de recursos e na implantação de atividades industriais, de forma a não esgotar ou degradar os recursos naturais; ecodesenvolvimento.

Analisando o sentido semântico da palavra desenvolvimento, é fácil perceber o porquê desse tema ser sempre alvo de pesquisas e de planos estratégicos. Nesse contexto, segundo Paula (2006), a estratégia desenvolvimentista na América Latina, na segunda metade do século XX, foi fortemente influenciada pelo chamado pensamento Cepalino.

Uma importante vertente do debate sobre o desenvolvimento originou-se na Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), cujos preceitos, que tomaram força a partir dos trabalhos de Raúl Prebisch, Celso Furtado e outros, desenvolveram uma proposição política para países subdesenvolvidos, ou seja, a de industrializar como meio de superar a pobreza ou de reduzir a diferença entre eles e os países ricos e de atingir a independência política e econômica de um crescimento econômico auto-sustentado.

Uma observação mesmo superficial da história moderna põe em evidência que formações sociais assinaladas por grande heterogeneidade tecnológica, marcadas desigualdades na produtividade do trabalho entre áreas rurais e urbanas, uma proporção relativamente estável da população vivendo ao nível da subsistência, crescente subemprego urbano – isto é, as chamadas economias subdesenvolvidas – estão intimamente ligadas à forma como o capitalismo industrial cresceu e se difundiu desde os seus começos (FURTADO, 1983, p. 77).

Para Celso Furtado (1969, 21), “se observamos o desenvolvimento econômico de uma perspectiva ampla, isto é, como um processo histórico que interessa e inclui a todos os povos, constatamos que o progresso tecnológico nêlo desempenha o papel fundamental”. Segundo o autor, o fato de existir progresso tecnológico em certas áreas, que são pólos de desenvolvimento mundial, resulta na acumulação e nas significativas elevações de produtividade.

O aprofundamento da industrialização, no entanto, requereria a ação do Estado, em particular, o planejamento estatal e medidas protecionistas, visando aprofundar o processo de substituição.

Na América Latina, a articulação multinacional, para transformar-se em efetivo desenvolvimento, requer prévia recuperação do Estado nacional como centro básico de decisões. Sem essa recuperação, é de prever que continue a agravar-se a desarticulação das economias nacionais e que persista o impasse da estagnação. As tentativas de integração de economias nacionais desarticuladas e controladas do exterior servirão apenas para aumentar os custos e fazer mais remota a retomada do desenvolvimento (FURTADO, Celso, 1969, p. 117).

Essa corrente histórico-estruturalista, nos trabalhos de Prebisch e Furtado, questionava a lógica do liberalismo, colocando o Estado como um dos importantes atores para a promoção do desenvolvimento e formulando categorias teórico-empíricas como a dicotomia centro-periferia na estruturação do sistema econômico mundial e as características intrínsecas e particulares do subdesenvolvimento.

Milton Santos é outro grande cientista brasileiro que faz uma relevante contribuição ao estudo sobre desenvolvimento, incluindo o fator “espacial” à análise econômica e propondo que o problema da desigualdade é inseparável de uma organização espacial adequada, baseada numa estrutura de produção adequada.

Para formação de pólos de desenvolvimento, há que se levar em conta que “o problema básico é encontrar uma estrutura de produção que seja capaz tanto de

transmitir o crescimento dos setores modernos aos não modernos como de distribuir os recursos disponíveis de uma maneira mais equitativa” (SANTOS, 1979, p. 146-147). Maiores investimentos sociais e agrícolas nas periferias, por parte do Estado, resultariam num fortalecimento das cidades intermediárias e locais, enquanto seus habitantes seriam menos pobres, já que estariam capacitados a usar um maior número de serviços públicos e teriam maior acesso a bens e serviços oferecidos por empresas privadas (SANTOS, 1979).

Furtado (1983) afirma, no seu livro “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, em uma curta passagem:

Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre no homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento (FURTADO, 1983, p. 75-76).

Para Veiga (2006, p. 62), a questão que se coloca, portanto, é a “de saber por que esse grande pensador continuou perseverando na formulação teórica do desenvolvimento, em vez de mergulhar nessas águas turvas de imediato combate ao crescimento econômico ou de uma recusa quase pueril do capitalismo, da globalização e do progresso em geral”. Ainda segundo Veiga (2006), uma resposta bem concisa foi dada por Celso Furtado na apresentação à “Pequena Introdução ao Desenvolvimento” (1980), escrita para reedição de 2000, que leva o título de “Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural”:

Como o desenvolvimento traduz a realização das potencialidades humanas, é natural que se empreste à idéia um sentido positivo. As sociedades são consideradas desenvolvidas à medida que nelas o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações. O estudo do desenvolvimento tem, portanto, como tema central, a criatividade cultural e a morfogênese social, temática que permanece praticamente intocada (FURTADO, 2005, p. 7 apud VEIGA, 2006, p. 92).

A crise do desenvolvimentismo latino-americano na segunda metade da década de 1960 incitava novas abordagens teóricas para a questão do desenvolvimento da região. Em 1968, numa conferência na Itália (World Order Models Conference), os argentinos Jorge Sábato e Natalio Botana complementaram o estudo sobre o desenvolvimento. Para eles, a inserção de uma infra-estrutura

científica e tecnológica na trama de desenvolvimento dos países da América Latina significa saber onde e como inovar. Contudo, esse processo constitui o resultado de uma ação múltipla e coordenada de três elementos fundamentais no desenvolvimento das sociedades contemporâneas; o governo, a estrutura produtiva e a infra-estrutura científico-tecnológica (SÁBATO, BOTANA, 1968).

Logo, a forma como deveriam ocorrer os processos de cooperação entre governo, setor produtivo e ciência e tecnologia, para o desenvolvimento da América Latina, passou a ser conhecido como "Triângulo de Sábato", conforme demonstra a figura abaixo:

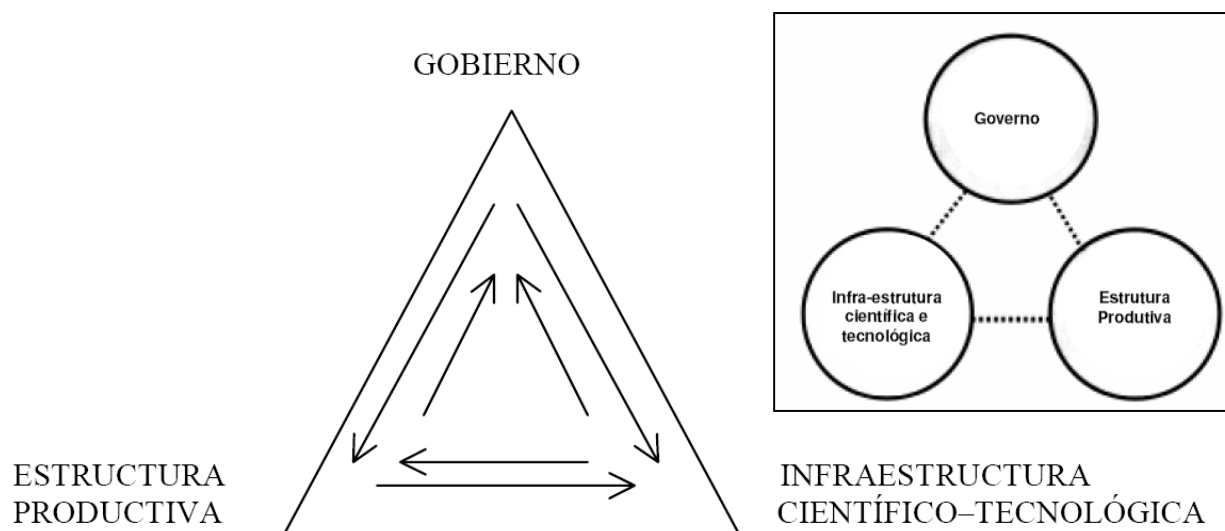


Figura 1 – Triângulo de Sábato
Fonte: SÁBATO, Jorge; BOTANA, Natalio (1968).

O vértice que diz respeito à estrutura produtiva, em um sentido geral, pode ser definido como o conjunto de setores produtivos de que provêm os bens e serviços que demanda uma determinada sociedade. O governo, por sua vez, compreende o conjunto de entes institucionais que têm como objetivos formular políticas e mobilizar recursos em direção aos demais vértices através dos processos legislativo e administrativo (SÁBATO e BOTANO, 1968). E, ainda para os autores, o vértice em que se encontra a infra-estrutura científico-tecnológica é definido como um complexo de elementos articulados e inter-relacionados entre si, que inclui:

a) O sistema educativo que produz em qualidade e quantidade o capital humano que protagoniza a pesquisa: cientistas, tecnólogos, ajudantes, assistentes, operários, administradores;

b) Os laboratórios, institutos, centros, projetos-pilotos (formados por homens, equipes e edifícios) onde se fazem pesquisas;

c) O sistema institucional de planejamento, de promoção, de coordenação e de estímulo à pesquisa (Academias de Ciências, Conselhos de Pesquisas, etc.).

d) Os mecanismos jurídico-administrativos que regulam o funcionamento das instituições e atividades descritas nos itens anteriores;

e) Os recursos econômicos e financeiros aplicados para seu funcionamento.

Esse triângulo foi concebido para mostrar graficamente as intra, inter e extra-relações entre esses três setores. No vértice superior, o governo teria a responsabilidade de ligar funcionalmente os vértices da base do triângulo. Na base do triângulo: em um dos vértices, estariam as instituições de ensino e pesquisa (infra-estrutura científico-tecnológica), que constituem os sistemas de aprendizagem e conhecimento; no outro vértice, estariam as empresas (estrutura produtiva), integrantes do sistema econômico e social. Além disso, observa-se que, em países em desenvolvimento, os vértices da base tendem a ser pontos isolados, sem conexão.

Uma generalização do "Triângulo de Sábato" – conhecida como modelo da Hélice Tripla ou Tríplice Hélice – foi proposta, em 1996, por Loet Leydesdorff e Henry Etzkowitz, que defendiam a colaboração crescente entre as esferas pública, privada e acadêmica. Em um artigo posterior (2000), os autores apresentam o modelo incluindo as redes tri-laterais que geram organizações híbridas, de acordo com a figura 2.

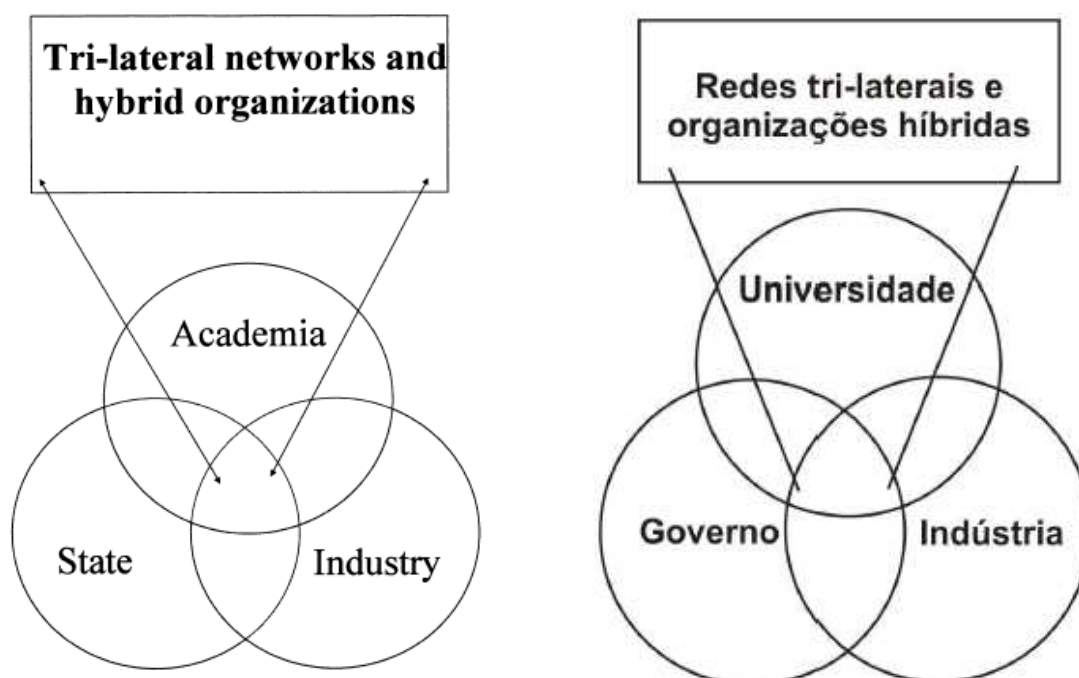


Figura 2 – Modelo da Tríplex Hélice das relações universidade-governo-indústria
 Fonte: Etzkowitz e Leydesdorff (2000, p. 111).

A “tripla hélice” é um modelo de inovação em espiral que capta múltiplos relacionamentos recíprocos em diferentes pontos do processo de captação do conhecimento. A primeira dimensão do modelo da tripla hélice é a transformação interna em cada uma das hélices, como o desenvolvimento de relações laterais entre as empresas por meio de alianças estratégicas ou uma suposição de uma missão de desenvolvimento econômico por parte das universidades (ETZKOWITZ, 2002). Já a segunda, para Etzkowitz (2002), é a influência de uma hélice em cima da outra, por exemplo, o papel do Governo Federal em instituir uma política industrial. Quando as regras do jogo sobre a propriedade intelectual produzida pela pesquisa patrocinada pelo governo mudaram, as atividades de transferência de tecnologia expandiram-se a uma gama muito maior de universidades, resultando no surgimento de acadêmicos que fossem profissionais em transferência de tecnologia. A terceira dimensão é a criação de uma nova camada de redes trilaterais e organizações com base na interação entre as três hélices, formada com o propósito de vir com novas idéias e formatos para o desenvolvimento da alta tecnologia.

Esse novo modelo parte de uma interação que se movimenta como uma hélice tríplice, vinculando as instituições governamentais, as empresas e as universidades à ação de processos inovativos, cujos recursos necessários à operacionalização da rede, que passa a ser constituída, são fornecidos a partir das condições locais. Por sua vez, essa abordagem interativa passa a interferir na organização institucional de cada uma delas.

Para Etzkowitz (2002) o modelo da Hélice Tríplice promove o desenvolvimento regional, pois, dentro de contextos específicos, universidades regionais, governos e empresas estão aprendendo a lograr um novo patamar econômico por meio do desenvolvimento de livres relações de reciprocidade entre atores locais. Para que isso aconteça, uma região local deve ter algumas instituições científicas e tecnológicas que tenham produzido ou obtido acesso para outros tipos de instrumentos necessários ao apoio à inovação, como mecanismos de investimento e instituições para promover uma ação concertada.

Entre os economistas, além de Celso Furtado (1983), para quem a idéia de um desenvolvimento puramente econômico é um mito, destaca-se, também, o trabalho do economista indiano Amartya Sen, que recebeu o prêmio Nobel de Economia por revolucionar a teoria e a prática do desenvolvimento.

Sen (2000) dá ao desenvolvimento um enfoque nas liberdades humanas, fato que contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Em outras palavras, o crescimento do PNB ou das rendas individuais pode ser muito importante, mas as liberdades dependem também de outros fatores determinantes, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. De igual maneira, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir as liberdades humanas, mas elas dependem também de outras influências.

Desse modo, segundo Sen (2000, p.18) “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privações de liberdade: pobreza e tirania, carência

de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.

Para esse autor, a liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões: a primeira é que a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se essencialmente se houve aumento das liberdades das pessoas; a segunda é que a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

No sentido desenvolvido por Sen (2000), as políticas de desenvolvimento e geração de renda também podem ser entendidas pelo viés democrático, se vistas como estratégias de redução da pobreza e de extensão de direitos a segmentos da população excluídos do acesso a oportunidades e desprovidos de “capacidades”.

A liberdade, como bojo do desenvolvimento, inclui capacidades elementares como:

ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração (Sen, 2000, p. 54).

Ignacy Sachs (2004) compartilha da visão do desenvolvimento como expansão das liberdades de Amartya Sen (2000), abordando em seus ensaios, enfoques centrados nas questões do trabalho, da inclusão social, das políticas públicas e da distribuição de rendas, todas tendo como eixo a ética.

A idéia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural (Sachs, 2004, p. 13).

Além disso, Sachs traz ao debate sobre desenvolvimento, a proposta de um desenvolvimento sustentável¹ como alternativa para promoção de um

¹ O adjetivo **sustentável** se refere à condicionalidade ambiental, enquanto **sustentado** se refere à permanência do processo de desenvolvimento.

desenvolvimento includente, de bem-estar econômico e de preservação dos recursos naturais.

O desenvolvimento sustentável acrescenta uma outra dimensão – a sustentabilidade ambiental – à dimensão da sustentabilidade social. Ela é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo (2004, p.15).

Para concluir nossa primeira abordagem dos estudos e reflexões sobre desenvolvimento, cabe mencionar o notável e profícuo trabalho de Robert D. Putnam (2006); o capital social foi cerne de seu estudo na experiência da Itália moderna, com a afirmação de que o exercício dos direitos e dos deveres de cidadania por parte da população é a melhor forma de se verificar o desenvolvimento sócio-econômico das regiões, melhor que o próprio desenvolvimento em si. Em outras palavras, poder-se-ia exprimir que as possibilidades de desenvolvimento de uma região dependeriam mais da sua estrutura cívica e, por conseguinte, da existência de canais horizontais de participação do que do esforço pontual de desenvolvimento. Conforme percebemos, ainda, quando o estudo de Putnam (2006, p. 164) estava em evolução:

Já no tocante à participação, política e à solidariedade social, a Emilia-Romagna tinha na virada do século a cultura mais cívica de toda a Itália (como tem ainda hoje e como aparentemente teve quase um milênio antes). Por sua vez a Calábria tinha (e ainda tem) possivelmente a menos cívica das culturas regionais italianas – feudal, fragmentada, alienada e isolada. Nas oito décadas subseqüentes, criou-se entre as duas regiões um hiato social e econômico de notáveis proporções. [...] Tais correlações sugerem um hipótese curiosa: talvez as tradições regionais de participação cívica no último século ajudem a explicar as atuais diferenças no nível de desenvolvimento. Em outras palavras, talvez o civismo ajude a explicar a economia, e não o inverso.

Assim, o Estado, quando visa gerar condicionantes para estimular um desenvolvimento sócio-econômico regional, que proporcione sustentabilidade às suas políticas, deve possibilitar condições de participação pública nos seus

assuntos, aumentando sua eficiência e, também, a rede de atores que influenciam no seu processo.

Surgem, desses estudos e reflexões sobre desenvolvimento, questões contemporâneas sobre a localidade, que serão tratadas no próximo tópico.

2.2. Desenvolvimento Local-Regional (Territorial)

O desenvolvimento endógeno² – da localidade, da região ou do território – é uma temática que vem ganhando relevância no mundo atual, suscitando discussões, reflexões e novas práticas no processo de desenvolvimento em todo o mundo.

No Canadá, para os pensadores dessa temática, a noção de desenvolvimento local ou territorial sugere uma transformação de estruturas e de modelos, objetivando uma melhoria durável da qualidade de vida de uma comunidade. Os conceitos de empoderamento³ e fortalecimento dos atores locais são essenciais para a sua compreensão, pois contemplam valores como autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio ambiente. Já para a OCDE (organização que reúne os países mais ricos da Europa, Estados Unidos, Canadá e Japão) define “local⁴” ou território como um espaço possuidor de uma identidade (cultural, econômica, ambiental, social), de uma dinâmica própria e de especificidades que mantêm as relações de interdependência com áreas mais vastas (ZAPATA, AMORIM e ARNS, 2007).

Ainda segundo os autores,

² **Endógeno** que vem de dentro para fora; que se desenvolve a partir das potencialidades de cada lugar; que valoriza a cultura e as pessoas do local (ZAPATA, AMORIM e ARNS, 2007, p. 24).

³ do inglês *empowerment*, representa o processo de tomada de consciência de uma pessoa, de sua cidadania, seus direitos e deveres, seu papel na construção de sua própria vida e da comunidade. Empoderamento significa passar a ser protagonista, ter consciência de seu papel, ter voz ativa, ser sujeito da história.

⁴ Consideramos neste estudo que as reflexões sobre desenvolvimento local aplicam-se ao desenvolvimento regional e vice-versa, independente da escala territorial, seja ela: microrregional, mesorregional ou macrorregional.

o território é um espaço socialmente organizado. Território significa espaço e fluxos, ou seja, lugares e pessoas interagindo. Território significa uma identidade histórica e cultural. São fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais, políticos, humanos. São atores inteligentes e organizados que podem fazer pactos, planos, projetos coletivos. O território pode ser um município, um conjunto de municípios dentro de um estado ou mesmo um conjunto de municípios entre mais de um estado. (2007, p. 24 - 25).

Dessa forma, o que caracteriza um território é a sua identidade cultural, seu patrimônio natural, sua organização e sua capacidade de construir um futuro melhor, sendo corriqueiro que habitantes de um vale ou de uma bacia criem fortes laços de identidade a partir do ambiente natural, isto é, de um rio ou de uma serra.

O termo desenvolvimento local-regional ou territorial (que pode ser estadual, regional, municipal, distrital etc.) indica um conjunto variado de práticas e perspectivas que permitem evidenciar questões relacionadas com os sentidos atribuídos à noção de desenvolvimento e aos seus atores e espaços de gestão.

A diversidade de práticas adotadas para a elaboração do conceito de desenvolvimento local pode ser mais bem entendida ao se analisar algumas abordagens, como a de Zapata (2001, p. 227), por exemplo, cujo “local (re)surge impulsionado pela globalização, que se nutre das especificidades locais, apontando para um novo papel a ser desempenhado pelos territórios locais a partir de suas potencialidades e identidades”.

Para Dallabrida, Siedenberg e Fernandez (2004), desde o final dos anos 70, acompanha-se em algumas regiões, principalmente na Europa, o fomento do número de pequenas e médias empresas imersas em meios sociais que demonstraram criatividade e caráter inovador, revitalizando a discussão sobre novas formas de organização da produção e explicação dos fatores que têm contribuído para o desenvolvimento de âmbitos espaciais distantes dos grandes centros urbano-industriais, tradicionalmente dinâmicos economicamente.

Inúmeras pesquisas têm procurado explicar tal constatação. A principal conclusão destes estudos pode assim ser sintetizada: cidades, regiões ou territórios não apenas são suportes passivos de localização de atividades econômicas, senão podem transformar-se em âmbitos espaciais ativos, assumindo um certo protagonismo na decisão de seus destinos. Ou seja, sistemas territoriais de produção são capazes desenvolver-se, sem que resulte da redistribuição do crescimento econômico a partir das regiões mais urbanizadas e/ou industrializadas (Dallabrida, Siedenberg e Fernandez, 2004, p. 101-102).

A conceituação do desenvolvimento local e regional endógeno surge no início dos anos oitenta, como consequência de duas linhas de pesquisa: a primeira, de caráter teórico, que, seguindo a tradição das teorias de desenvolvimento das décadas anteriores, propõe que as economias externas estimulam o crescimento da produtividade e dos rendimentos dos fatores produtivos; a segunda, de caráter empírico, que incorpora resultados de pesquisas realizadas nos anos setenta e oitenta, desde a teoria da organização industrial, sobre a dinâmica dos sistemas produtivos locais e dos distritos industriais e coloca em evidência que a interação das redes de atores locais gera redução dos custos de produção e das economias de escala das empresas, o que impulsiona o crescimento econômico (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2005, grifo nosso).

Segundo Zapata, Amorim e Arns (2007, p. 24), o desenvolvimento endógeno “trata-se de uma estratégia e de um processo intencional dos atores, das pessoas de um determinado território, para, a partir de seus ativos, de suas potencialidades e vocações, construir um projeto de desenvolvimento com mais participação social, mais equidade e sustentabilidade”.

Já para Amaral Filho (1996, p. 37), do ponto de vista espacial ou regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um “processo interno de ampliação contínua 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”.

Vázquez-Barquero (2005) adiciona que, o conceito de desenvolvimento endógeno reúne um conjunto de atributos que lhe dão uma característica específica. Antes de tudo, é preciso frisar que o desenvolvimento endógeno faz referência a processos de acumulação de capital em localidades e territórios concretos. Trata-se, pois, de processos impulsionados pela capacidade de economia e investimento das empresas e da sociedade local, o que não exige, necessariamente, apoio de “fora”, por meio de investimento externo público e privado.

Albuquerque Llorens (2001), após uma análise do desenvolvimento econômico, relata que não é suficiente referir-se unicamente às frações mais

desenvolvidas do capital produtivo ou financeiro em nível mundial, pois, junto ao desenvolvimento concentrador e polarizado, baseado na grande empresa, há outras estratégias “subordinadas” de desenvolvimento endógeno, em que o território e os fatores sociais, culturais, ambientais e históricos desempenham um importante papel.

Desse modo, visualiza-se que a forma de organização da produção, dos contratos e dos mecanismos que governam os acordos, os códigos de conduta da população, as estruturas familiares e sociais e a cultura condicionam os processos de desenvolvimento, favorecem ou limitam a dinâmica socioeconômica e determinam o caminho de desenvolvimento de cada território.

Conseqüentemente, o desenvolvimento endógeno obedece a uma visão territorial – local e regional – dos processos de crescimento e mudanças estruturais que se apóiam na hipótese de que o espaço não é um mero suporte físico dos recursos, atividades e processos econômicos, e sim um agente de transformação social. Cada território se vincula ao sistema de relações econômicas, nacionais e internacionais, em função de sua especificidade territorial, de sua identidade econômica, tecnológica, social e cultural (Vázquez-Barquero, 2005).

Assim, para Zapata, Amorim e Arns (2007, p. 27), “por território ou região, entendemos um espaço socialmente organizado onde existem relações entre as pessoas, relações econômicas, sociais e institucionais”. Por isso, não se trata de uma simples delimitação geográfica. Trata-se de um espaço inteligente, onde as pessoas se articulam e pensam, podendo construir e pactuar uma agenda de desenvolvimento. Podem construir uma visão de futuro e elaborar planos e projetos coletivos que ajudem a melhorar a qualidade de vida das pessoas, cuja estratégia de desenvolvimento do território se propõe a, além de dinamizar os aspectos produtivos/econômicos, potencializar as dimensões sociais, culturais, ambientais e político-institucionais que constroem o bem-estar da sociedade.

Segundo, Vázquez-Barquero (2005), as cidades, as regiões e os países têm um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) que constituem seu potencial de desenvolvimento. Uma coletividade territorial, por iniciativa própria, pode encontrar novas idéias e projetos que lhes permitam utilizar

seus recursos para produzir bens e melhorar seu posicionamento nos mercados. Para que essa mudança seja possível, a cidade, região ou país necessita dispor de um sistema empreendedor, capaz de investir e introduzir as inovações tecnológicas, organizativas e institucionais necessárias para gerar processos de desenvolvimento sustentado.

Logo, para Franco (2004, p. 255-256), do ponto de vista sistêmico, cada localidade é única porque revela uma combinação particular de fatores de desenvolvimento, ou seja,

um arranjo próprio de diversos capitais; para usar uma linguagem metafórica: o capital físico-financeiro e o capital empresarial – i.e., a propriedade produtiva – o capital humano, o capital social e o capital natural. Assim, para caracterizar um lugar, desse ponto de vista, as configurações particulares dos fatores de desenvolvimento devem ter a durabilidade necessária para gerar um padrão capaz de replicar. Ou seja, as variáveis devem flutuar, durante um tempo suficiente, em torno de certos valores relativos e, portanto, é isso o que caracteriza o desenvolvimento daquela localidade.

O estudo desta temática reverberou no mundo todo, e no Brasil, segundo Zapata (2001, p. 227), o desenvolvimento local,

ganhou maior significado na segunda metade da década de 80, com as reflexões sobre as primeiras experiências de descentralização de políticas públicas durante o debate em torno da formulação da Constituição Federal e das reflexões sobre o poder local. No entanto, o local – visto sob perspectiva de um novo enfoque de construção do desenvolvimento ou como base de uma visão de desenvolvimento – somente surge na década de 90, quando são exercidas diversas experiências de desenvolvimento local apoiadas por diversos organismos internacionais, governamentais e não-governamentais.

Para Araújo (2007), descentralizar políticas e distribuir melhor no território a base produtiva do país não são tarefas fáceis no Brasil. O peso da herança histórica e o projeto modernizador das elites, voltado apenas para parte do país, são obstáculos poderosos. Desse modo, “o desafio principal é dotar o país de uma política nacional de desenvolvimento regional, construída e implementada em múltiplas escalas e por múltiplos agentes (2007, p. 374)”.

Albuquerque e Cavalcanti (1978, p. 29) afirmam

que, se duas regiões quaisquer – que podem ser dois países distintos – exibem, ao longo do tempo, diferentes padrões de comportamento da renda

e produto, em um caso o progresso econômico revelando-se mais acentuado que no outro, aparentemente deve-se buscar na dotação e no uso dos recursos produtivos a raiz do fenômeno da disparidade. Esse comentário, preliminar, que dispensa maior elaboração, orienta o estudo do desenvolvimento na parte referente à investigação das causas dos desequilíbrios regionais do Brasil.

Entretanto, para Tânia Bacelar de Araújo (2006), a questão não é tão trivial, pois, no caso de países heterogêneos e desiguais como o nosso, a escala nacional permanece relevante. Mas, no que tange a ações do governo como um dos atores promotores do desenvolvimento, o repto é tentar consolidar uma descentralização coordenada, que parece ser, para a autora, a alternativa mais consistente para um país como o Brasil, ao qual interessa valorizar iniciativas locais capazes de dar conta melhor da rica heterogeneidade do seu imenso território.

Neste contexto, segundo Zapata, Amorim e Arns (2007, p. 31), as iniciativas de desenvolvimento no território podem ser representadas mediante a figura de um octógono:



Figura 3 – Iniciativas de desenvolvimento local
Fonte: Zapata, Amorim e Arns (2007, p. 31)

Como vemos, os autores ressaltam, em primeiro lugar, a importância da mobilização e participação dos atores locais e a conseqüente construção de “capital social⁵”. O registro das histórias locais e o resgate de elementos culturais de identidade constituem uma informação fundamental para entender as relações sociais e políticas do território. Deve-se insistir que a identidade regional, assim como o capital social, não deve ser entendida como ativo pré-existente, mas como ativo intangível que pode ser construído localmente, mediante a geração de espaços de concertação e confiança entre atores, para enfrentar os desafios comuns. Nesse sentido,

a participação dos diferentes atores sociais na discussão dos problemas locais colabora neste processo de construção da identidade, ou seja, da construção social do território. Ainda precisamos ressaltar a necessidade do avanço dos processos de descentralização política (descentralização de recursos e de poder) no Brasil e na América Latina, como acontece na Europa e em outros países mais desenvolvidos, como um suporte fundamental para o sucesso das iniciativas de desenvolvimento territorial (Zapata, Amorim e Arns, 2007, p. 32).

Albuquerque Llorens (2001, p. 136-137) também aborda sobre as iniciativas de desenvolvimento locais, ou no território, ao afirmar que o desenvolvimento local

mostra-se, pois, como um processo no qual os atores ou as instituições locais mobilizam-se para apoiar as diferentes ações, buscando criar, reforçar e preservar atividades e empregos, utilizando os meios e recursos do território. Além de coordenar as iniciativas para a geração de emprego e pelo desenvolvimento empresarial, as iniciativas de desenvolvimento locais orientam-se para melhorar as condições do entorno local, buscando construir um ambiente territorial favorável à atividade empresarial inovadora, dando com isso um sinal claro das apostas territoriais pela modernização produtiva e a decisão para enfrentar a mudança estrutural de forma determinada. A ênfase é colada, então não somente nos indicadores habituais de resultados quantitativos, mas fundamentalmente nos aspectos qualitativos e extra-econômicos (sociais, culturais e territoriais), os quais são integrados como fatores aglutinantes e facilitadores do desenvolvimento, na capacidade para buscar soluções a partir do próprio âmbito territorial, mediante um melhor aproveitamento dos recursos endógenos existentes e da vinculação **em rede dos diferentes atores socioeconômicos locais**. (grifo nosso)

Quadro 1: Estratégias de desenvolvimento endógeno X desenvolvimento concentrador

⁵ Entendemos que uma região possui capital social quando existem organizações sociais atuantes, que se comunicam entre si; quando existe confiança e espírito de cooperação entre os variados segmentos da comunidade.

Estratégias de Desenvolvimento Concentrador	Estratégias de Desenvolvimento Econômico Local
<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento polarizado; - Crescimento hierarquizado e centralizado; - Medidas e políticas principalmente compensatórias ou assistenciais em áreas atrasadas ou carentes; - Instrumentos e medidas de fomento econômico e setorial; - Pólo de crescimento; - Pólos industriais; - Zonas francas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento mais equilibrado territorialmente; - Descentralização e potencialização de comunidades locais e regionais; - Iniciativa de desenvolvimento local e geração de empregos produtivos pra enfrentar a pobreza e a marginalização; - O importante é criar o “entorno” institucional, econômico, social, político e cultural para impulsionar o desenvolvimento do potencial local; - Difusão de inovações; - Reorganização da base empresarial local; - Infra-estruturas básicas; - Serviços de desenvolvimento empresarial; - Capacitação de recursos humanos; - Sistema de informação local.

Fonte: Albuquerque (2001, p. 26)

Afasta-se assim, implicitamente, a visão corrente de desenvolvimento como resultado de uma seqüência única de transição para a industrialização, para a urbanização e para a grande empresa, destacando a diversidade de situações e estratégias de desenvolvimento possíveis em cada território, segundo suas características específicas, recursos e potencialidades. Por esse ângulo, como foi destacado, o território passa a ser um ator decisivo de desenvolvimento, ao construir o referencial principal do processo e o âmbito definido de interação e decisão para os diferentes atores sociais (Albuquerque Llorens, 2001).

Portanto, para Albuquerque (2001), um dos traços das iniciativas de desenvolvimento locais é a ênfase colocada nos processos, na dinâmica econômica e social e nos comportamentos dos atores ou agentes locais, mais do que nos resultados quantitativos. Assim, parte-se da convicção de que as disparidades entre economias locais são também reflexos de diferentes capacidades de iniciativa frente aos problemas ou contextos existentes. Desse modo, as iniciativas de

desenvolvimento locais possuem uma visão mais integradora e superadora do que a habitual percepção setorial da economia, ao articularem no território os diversos planos: econômico, social, ambiental, cultural, e institucional, buscando dar ao conjunto uma coerência maior na estratégia de desenvolvimento local.

2.2.1. Dimensões do Desenvolvimento Local e Regional

Para Albuquerque Llorens (2001, p. 77) o desenvolvimento local “é um processo de desenvolvimento econômico e mudança estrutural que conduz a uma melhoria do nível de vida da população local e no qual podem ser distinguidas várias dimensões”:

- **econômica**, na qual os empresários locais usam sua capacidade para organizar os fatores produtivos locais com níveis de produtividade suficientes para serem competitivos nos mercados;
- **formação de recursos humanos**, na qual os atores educacionais e de capacitação negociam com os empreendedores locais a adequação da oferta de conhecimentos aos requerimentos de inovação dos perfis produtivos locais;
- **sócio-cultural**, no qual os valores e as instituições locais impulsionam ou apóiam o próprio processo de desenvolvimento;
- **político-administrativa**, na qual a gestão local e regional facilitam a articulação público-privada em nível territorial e a criação de “entornos inovadores” favoráveis ao desenvolvimento produtivo e empresarial; e
- **ambiental**, que inclui a atenção às características específicas potenciais e limitantes do meio natural, a fim de assegurar a sustentabilidade do meio ambiente.



Figura 4 – Dimensões do desenvolvimento territorial

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Albuquerque (2001, p. 77)

Outro modelo é apresentado por Sachs (2004), que se estrutura em cinco dimensões, de acordo com a figura abaixo:

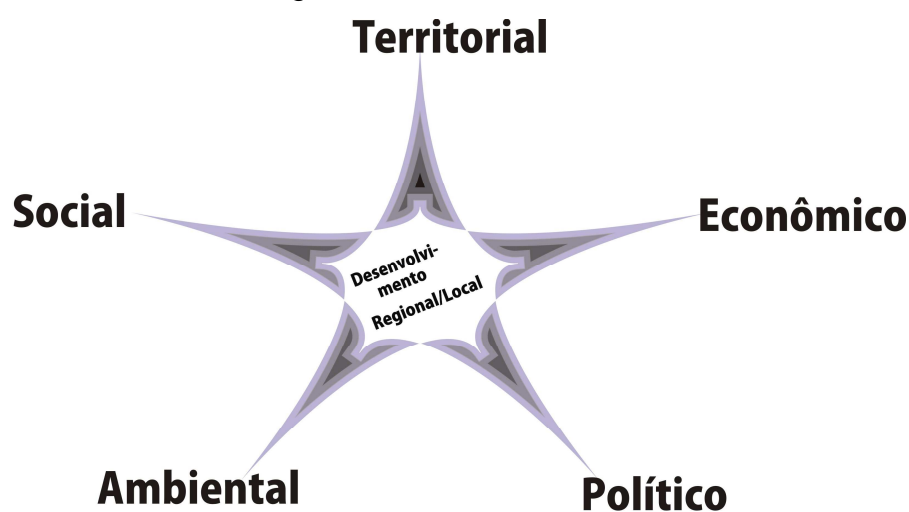


Figura 5 – Dimensões do desenvolvimento sustentável

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Sachs (2004, p. 15-16)

Os cinco pilares do desenvolvimento sustentável são (Sachs, 2004, p. 15-16):

- a- **Social**, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de ruptura social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- b- **Ambiental**, com as suas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos);

- c- **Territorial**, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- d- **Econômico**, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
- e- **Político**, a governança⁶ democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz a diferença.

Já para Casarotto Filho e Pires (2001), as dimensões posicionadas no modelo do Desenvolvimento Local/Regional, são ilustradas na figura 06:

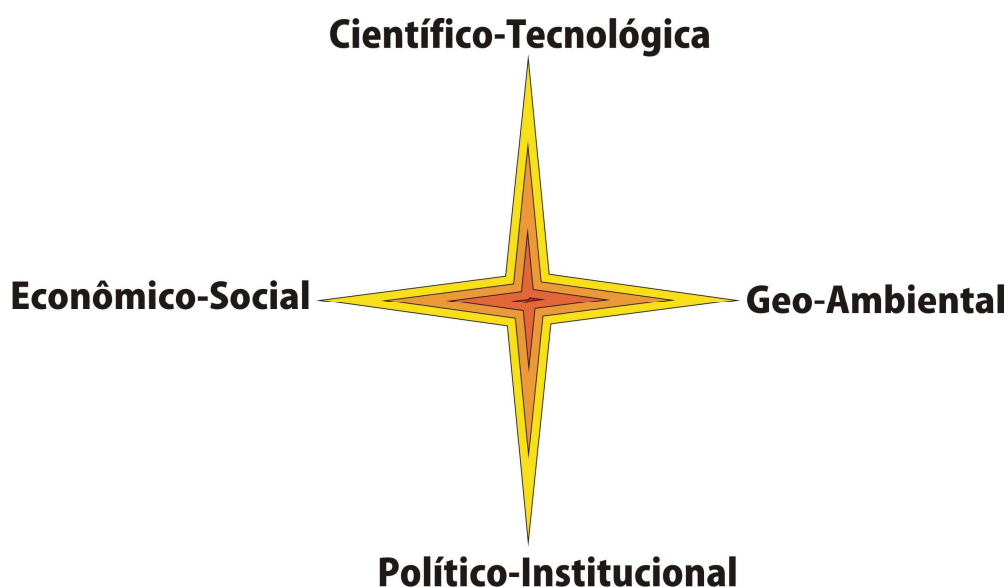


Figura 6 – Dimensões do desenvolvimento local/regional

Fonte: Construído pelo autor com base em Casarotto e Pires (2001, p. 112-113)

1. **dimensão econômico-social:** relaciona-se à criação de condições para crescimento econômico, socialmente inclusivo e equitativamente distribuído;
2. **dimensão científico-tecnológica:** refere-se ao domínio e atualização do conhecimento e a sua aplicação nas atividades humanas, estimulando o processo continuado de inovações;
3. **dimensão geoambiental:** assegura a manutenção da base de recursos ambientais, entendidos como somatória das condições do ambiente social, desde a conservação da natureza até a conservação das características e da cultura social inserida;
4. **dimensão político-institucional:** estabelecimento e consolidação do sistema político-representativo que garanta a continuidade e consistência de um processo estruturado por meio de um sistema coordenado de decisões e ações, que promovam o desenvolvimento e a

⁶ Define-se governança como a capacidade de implementar políticas e alcançar metas coletivas por meio de mecanismos e procedimentos capazes de expandir os meios de interlocução, a participação social e a administração do jogo de interesses.

permanente interação e articulação das dimensões do processo. Esta dimensão visa à promoção dos mecanismos institucionais que ampliem e garantam a participação social ao desenvolvimento, assegurando sua permanência, dando-lhe legitimidade e promovendo a ampla cidadania (p. 112-113).

Embora, para Casarotto e Pires (2011), essas dimensões sejam aqui tratadas separadamente por facilidade analítica, elas são intimamente relacionadas e estão em contínua interação dentro do processo de relações sociais.

Sepúlveda (2005) representa o desenvolvimento por meio da figura de um sistema microrregional de quatro dimensões, assim como pelas interações em cada uma delas e entre si.

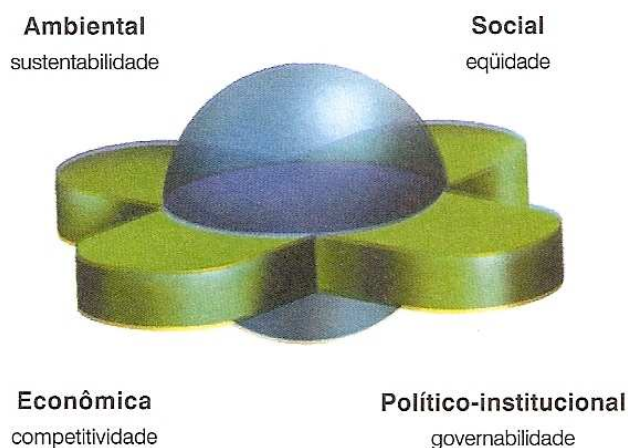


Figura 7 – Sistema microrregional multidimensional
Fonte: Sepúlveda (2005, p. 36)

Segundo Sepúlveda (2005), a dimensão social “não está somente referida à distribuição espacial, de gênero e etária da população, mas remete, de maneira especial, ao conjunto de relações sociais e econômicas que se estabelecem em qualquer sociedade e cuja fundamentação é tão variada como a religião, a ética e a própria cultura” (p. 46).

A dimensão político-institucional “necessita de particular interesse no processo de democratização e participação cidadã. De fato, o princípio que a sustenta é que a democracia viabiliza a reorientação do caminho do desenvolvimento e, portanto, o redirecionamento de recursos para diferentes atividades e grupos sociais” (p. 49).

A dimensão econômica “relaciona-se com a capacidade produtiva e com o potencial econômico das regiões e das microrregiões, visualizada a partir de uma perspectiva multissetorial que envolve as interfaces das atividades primárias com aquelas próprias do processamento e do comércio, e com a outra que corresponde ao uso da base de recursos naturais” (p. 51).

A dimensão ambiental “surge da hipótese de que o futuro depende da capacidade que tenham os atores institucionais e os agentes econômicos para conhecer e manejar de maneira integral, segundo uma perspectiva de longo prazo, seu acervo de recursos naturais renováveis e seu meio ambiente” (p. 53).

Observa-se que os autores alertam sobre o fato de que o desenvolvimento local e regional não se configura somente pela dimensão econômica. Além disso, há uma similaridade entre os diversos modelos. Ressalte-se que, embora Casarotto e Pires (2011) apresentem quatro dimensões, observa-se que elas são aglutinadoras; a econômico-social é tratada por Sachs (2004) e Albuquerque (2001) como duas dimensões diferenciadas, ou seja, a social e a econômica. O mesmo fato ocorre na geo-ambiental, que faz uma fusão das dimensões ambiental e territorial. Além disso, Casarotto Filho e Pires (2011) propõem uma nova dimensão, a científico-tecnológica, que não havia sido citada pelos demais.

Outro destaque é que Albuquerque Llorens (2001) e Sachs (2004) citam praticamente as mesmas dimensões, porém enquanto aquele propõe a dimensão “Formação de Recursos Humanos”, este já fala na dimensão “Territorial”.

Deste ambiente local e regional, com diversas dimensões, emergem reflexões sobre fatores endógenos para seu desenvolvimento, que serão debatidas no próximo tópico.

2.3. Capital Social como Fator Endógeno do Desenvolvimento

Robert Putnam, em sua análise desenvolvida na Itália – de 1970 a 1989 –, buscou entender as razões que ocasionavam as desigualdades no desempenho dos governos regionais no norte e sul do país, desigualdades que tornavam a região sul

empobrecida e a região norte desenvolvida. Graças a seu trabalho, foi possível observar a eficácia dos governos regionais e desmitificar as diferenças de desempenho das regiões, compreendendo os determinantes dessas disparidades, para que a Itália se tornasse um país economicamente eficiente.

Putnam, em seu livro, segundo a interpretação de Valentim (2008), utiliza-se do argumento de que as tradições cívicas, as relações de confiança e a cooperação têm um papel mais determinante no desenvolvimento sócio-econômico do que este no civismo. No caso da Itália, a cooperação resultante das relações de confiança mútua entre os indivíduos de uma comunidade fortaleceu as relações sociais, consolidando as instituições formais e conseguindo com que a sociedade italiana pudesse reagir mais eficazmente aos desafios e oportunidades dos séculos XIX e XX.

“Um indicador básico da sociabilidade cívica é a vibração da vida associativa” (PUTNAM, 2006, p. 105). Para o autor, uma comunidade cívica é caracterizada pelo interesse e participação de seus indivíduos nas questões públicas, no bem-estar coletivo à custa de todo o interesse puramente individual e particular. Tal comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo (PUTNAM, 2006).

Segundo Putnam (2006), nem a ausência de estabilidade social, nem a presença de bons índices de educação, nem a baixa rotatividade de pessoal – que significa comprometimento dos membros com a instituição e seu sucesso – e nem a urbanização podem explicar o desempenho dos governos e instituições.

“Nenhuma dessas explicações ajuda a compreender melhor porque certos governos funcionam e outros não (...) o contexto cívico é importante para o funcionamento das instituições. O principal fator que explica o bom desempenho de um governo é até que ponto a vida social e política de uma região se aproximam do ideal de comunidade cívica” (PUTNAM, 2000, p 132).

Nesse sentido, Putnam (2006) observou que algumas regiões da Itália são favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico que são capazes de favorecer a presença de um governo eficaz e responsável. Porém, outras regiões sofrem por apresentar uma vida social caracterizada pela

fragmentação, pelo isolamento, por uma política verticalizada e por uma cultura dominada pela desconfiança.

Ainda para o autor, ao longo da história, as normas e os sistemas de participação cívica promoveram o crescimento econômico em vez de inibi-lo. As regiões cívicas cresceram mais rápido do que as regiões onde há menos associações e mais hierarquia, o que omitiu o nível de desenvolvimento destas últimas. Tal efeito persiste até hoje. Analogamente, há uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes.

“Na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estreitamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico. De modo geral, as regiões que hoje são cívicas são também prósperas, industrializadas e têm boas condições sanitárias” (PUTNAM, 2006, p. 162).

O desenvolvimento local e regional está diretamente ligado às características da organização social e das relações cívicas encontradas na região. Partindo desses pressupostos, cabe observar que estudos empíricos realizados na Europa e também na América Latina forneceram a matriz das idéias mais difundidas em torno do conceito de capital social⁷.

Segundo Pase e Santos (2008), o precursor a empregar o conceito de capital social foi o filósofo francês Pierre Bourdieu, que o estendeu a dimensões não-materiais e simbólicas, embora possibilitadoras de acesso a recursos econômicos. “O capital social é constituído pelo conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento” (BORDIEU, 1980, p. 2, apud PASE e SANTOS, 2008, p.45).

Para Franco (2004, p. 235),

“de tudo o que se fale ou do que já se falou sobre o tema deve-se reter apenas uma coisa fundamental: capital social é rede social. Redes sociais são, em essência, os múltiplos caminhos existentes entre indivíduos e grupos. Capital social se refere, portanto, à configuração móvel das conexões internas de um corpo coletivo de seres humanos, incluindo não apenas a sua morfologia, mas também o ‘metabolismo’ que lhe parece ser

⁷ O capital social é tratado na literatura por inúmeros autores e vários ângulos. Todavia, nesta dissertação, optou-se por Robert D. Putnam, por causa da relação que o mesmo faz entre o capital social e desenvolvimento local/regional.

próprio (ou, pelo menos, possível), ou seja, a democracia. Assim, capital social não é um conceito econômico (como poderia sugerir o termo 'capital'), nem sociológico (como poderia sugerir o termo 'social'). É um conceito político, que tem a ver com os padrões de organização e com os modos de regulação praticados por uma sociedade.”

James Coleman (1990, p. 302, 304, 307) entende o capital social da seguinte forma:

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança (...). Numa comunidade rural (...) onde um agricultor ajuda o outro a enfardar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamento (apud PUTNAM, 2006, p. 177).

Para Soto (2008, p. 393) “existe um certo consenso em definir capital social como a capacidade que tem uma comunidade de construir redes de cooperação social baseadas na confiança interpessoal, com o objetivo central de produzir bens coletivos que signifiquem prosperidade econômica e desenvolvimento sustentado” (grifo nosso).

Além desses conceitos, o estudo de Putnam (2006) inclui parte da concepção atual de capital social e mostra a influência deste sobre o desenvolvimento econômico. “O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). Em outras palavras, o capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que acarretem benefício para toda a comunidade.

Ainda para Putnam e Goss (2002), o capital social é “um conceito que considera as características culturais, de existência de confiança, reciprocidade e solidariedade na sociedade civil, vitais para o aperfeiçoamento da democracia, das comunidades, das pessoas e, inclusive, da sociedade política, o Estado” (apud PASE e SANTOS, 2008, p. 45).

Uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele geralmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que geralmente é um bem privado (PUTNAM, 2006). Tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem de capital social tendem a acumular mais formas desse capital, como confiança, normas e cadeias de relações sociais, que multiplicam-se com o uso e mínguam com o desuso.

“A confiança é um componente básico do capital social. [...] Nas regiões cívicas da Itália, à diferença de Nápoles, a confiança social sempre foi um elemento básico de *ethos* que sustentou o dinamismo econômico e o desempenho governamental” (PUTNAM, 2006, p. 180).

Assim, o principal aspecto do capital social é a confiança, construída socialmente por meio de interações contínuas entre os indivíduos. Segundo Putnam (2006), os sistemas de participação cívica são a forma essencial de capital social e, quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício coletivo. Por que, exatamente, os sistemas participativos exercem esse poderoso efeito virtuoso?

Por quatro razões, segundo Putnam: (1) porque eles aumentam os custos potenciais para o transgressor, ou seja, o oportunista; (2) eles promovem sólidas regras de reciprocidade; (3) eles facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos e (4) eles corporificam o êxito em colaborações anteriores, criando, assim, um modelo culturalmente definido para futuras colaborações.

Para Valentim (2008, p 256-257) a importante contribuição de Putnam é

que o civismo e a cooperação são condições essenciais para a acumulação de capital social em uma região, e que, em sociedades não-cívicas, onde há desconfiança, traição mútua, dependência vertical, exploração..., a formação e a acumulação desse tipo de capital seriam muito lentas, já que os círculos virtuoso e vicioso se retroalimentam, dificultando o processo de desenvolvimento em sociedades acívicas.

Franco (2004, p. 259) sintetiza a relação direta do capital social com o desenvolvimento local/regional:

Em suma, tudo indica que o capital social é produzido por comunidades. A ampliação social da cooperação, que dá origem a (ou co-origina) esse fator do desenvolvimento chamado de capital social, ocorre (ou exclusivamente, ou predominantemente) em comunidades.

Ora, comunidades são ‘mundos pequenos’ que atingiram certo grau de “tramatura” do seu tecido social e, portanto, adquiriram mais ‘poder social’ para usinar padrões de comportamento (programas) capazes de se replicar. Esse ‘poder social’ dá a medida do capital que ela é capaz de produzir (e é o próprio conteúdo da expressão ‘capital social’). O que chamamos de capital social, mal-comparando, é algo assim como se fosse o “combustível” que alimenta a geração de identidade e a replicação de características (que podem ser vistas como *softwares* que instruem a construção de comportamentos) das peculiares identidades geradas.

Dessarte, em virtude de geração por repetição e replicação por imitação, se constrói o mundo como uma rede holográfica de miríades de comunidades. E o “combustível” ou “energia social” para isso tudo não vem de outra fonte senão da cooperação.

Por aqui, ao meu ver, começa a se desvendar a relação mais íntima entre capital social e desenvolvimento local.

De maneira pontual, o estudo de Putnam (2006), também demonstrou que, quanto melhor o desempenho do governo regional numa dada região, maior a qualidade de seus governos locais, sendo, assim, possível afirmar que o desempenho governamental é determinado pelas tradições cívicas e pelo capital social.

Desse modo, na concepção de Pase e Santos (2008, p. 49), “o entusiasmo de teóricos e estadistas a respeito do conceito de capital social relaciona-se à sua potencialidade de estabelecer uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado”. Esse conceito possibilita à ciência examinar perspectivas inovadoras de ligação entre a comunidade e o “poder” enquanto tal.

Entretanto, a construção da confiança, que resulta na cooperação e na eficiência coletivas, não implica extinção da competição entre os indivíduos e os grupos sociais. Aliás, a razão do sucesso dos renomados distritos industriais italianos, como da região da Emilia-Romagna, está fundada no binômio cooperação-competição entre os indivíduos e as empresas.

Mas, para Castanhar (2006), cabe frisar que a cooperação nos aglomerados empresariais italianos não é uma conseqüência de determinado arranjo produtivo ou divisão do trabalho. Trata-se de uma cooperação multilateral, que inclui pequenas ou médias empresas, que são ou poderiam ser somente concorrentes, mas que, em

conjunto, apresentam uma importante participação em alguma parte da cadeia produtiva. Esse tipo de cooperação, para funcionar adequadamente, pode depender da proximidade local, de um alto nível de confiança entre os atores e de um elevado senso de comunidade.

De fato, para corroborar a afirmação acima, Castanhar cita Putnam, ao evidenciar que, para este autor, “a velocidade e a consistência do processo de desenvolvimento e consolidação de um distrito industrial dependem do grau de consolidação da comunidade cívica. É desta que brota a possibilidade de se acumular capital social nos arranjos produtivos” (PUTNAM, 1996, apud CASTANHAR, 2006, p. 340).

No próximo tópico serão abordados aspectos conceituais sobre aglomerados empresariais.

2.4. Arranjos Produtivos Locais (APLs) como estratégia de desenvolvimento

O fenômeno de interação e cooperação nas aglomerações produtivas ocorreu, ao longo da história, em diversas regiões do mundo, e a literatura que trata das aglomerações empresariais criou uma diversidade de nomenclaturas para denominar essas aglomerações⁸, das quais se destacam os *clusters*, arranjos produtivos locais, distritos industriais, pólos e parques científicos, milieux inovadores, consórcios, fóruns e outras variações. Contudo, Amaral Filho e outros (2002) observam que, na literatura internacional, essa diversidade convergiu para três categorias fundamentais: de distrito industrial, ambiente inovador (*milieu innovateur*) e *cluster*.

No Brasil, a interpretação desses conceitos deu origem ao conceito de Arranjo Produtivo Local, que passou a ser bastante utilizado no país por instituições públicas e privadas, também se generalizando entre grupos de pesquisa. Um dos mais importantes e reconhecidos esforços de análise e pesquisa empírica sobre os

⁸ O termo aglomeração – produtiva, científica, tecnológica e/ou inovativa – tem como aspecto central a proximidade territorial de agentes econômicos, políticos e sociais (empresas e outras instituições e organizações públicas e privadas).

“arranjos produtivos locais” foi desenvolvido pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no âmbito do programa Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist).

Nos últimos anos, a dimensão espacial voltou a despertar interesse com a tentativa de se entender as razões que levaram ao surgimento de aglomerações de micro e pequenas empresas eficientes e competitivas em certas localidades. Assim, segundo Castanhar (2006, pg. 338-339):

Os casos que inicialmente despertaram o interesse de pesquisadores e estudiosos e que se transformaram em referência para toda uma vertente de economia voltada para o estudo do desenvolvimento regional foram os distritos industriais existentes no norte e no nordeste da Itália – a chamada Terceira Itália – e o aglomerado de empresas de alta tecnologia e *software* que se localizaram na região da Califórnia, nos EUA, que veio a ser conhecida como vale do Silício.

Na concepção elaborada, em 2003, pela rede de pesquisa em sistemas produtivos e inovativos locais (RedeSist⁹) o conceito de distritos industriais foi introduzido pelo economista inglês Alfred Marshall, em fins do século XIX. Tal conceito deriva de um padrão de organização comum à Inglaterra do período, onde pequenas firmas concentradas na manufatura de produtos específicos, em atividades econômicas como têxtil, gráfica e de cutelaria, aglomeravam-se, em geral, na periferia dos centros produtores.

Alfred Marshall (1842-1924) deu grande destaque ao elemento espaço na análise econômica. Lembrou que, historicamente, a atividade econômica tende a se localizar em alguns sítios e que as civilizações se desenvolvem com a produção para a exportação para os mais distantes centros consumidores. Ele cunhou o termo “economias externas” para designar os benefícios que se originam da concentração da atividade econômica em alguns centros (SOUZA, 2009, p. 6).

Sem dúvida, entre as várias estratégias de desenvolvimento local ou de consolidação de sistema produtivo local, os distritos industriais italianos são aqueles que mais se aproximam do tipo-ideal marshalliano, é dizer, uma aglomeração de pequenas empresas organizadas por uma divisão de trabalho baseada no equilíbrio entre concorrência e cooperação, funcionando sobre uma intrincada relação em

⁹

Site: <<http://www.redesist.ie.ufrj.br>>

rede, impulsionada por inovações contínuas e especializada na produção de produtos de alta qualidade (AMARAL FILHO et al., 2002, grifo nosso).

Segundo Pyke, Becattini e Sengenberger (1990 apud Amaral Filho et al., 2002) qualquer definição de distrito industrial não estará livre de controvérsia. No entanto, os autores definem esse conceito como sendo um sistema produtivo local, caracterizado por um grande número de firmas que são envolvidas em vários estágios – e em várias vias– na produção de um produto homogêneo. Um forte traço desse sistema é que uma vasta rede dessas empresas industriais, criada a partir dos anos 70, é de pequeno ou muito pequeno porte. Muitos desses “distritos” foram encontrados no norte e no nordeste da Itália, chamada Terceira Itália, ao redor das cidades de Bolonha, Florença, Ancona, Veneza e Módena. Eles eram especializados em diferentes produtos que abrangiam desde fábricas de calçados, cerâmicas, têxteis e de confecções, até fabricantes de motocicletas, equipamentos agrícolas, auto-peças e máquinas de ferramentas.

Para Castanhar (2006), nos distritos industriais identifica-se uma relação entre as esferas social, política e econômica no interior do sistema produtivo. Dessa forma, o sucesso dos distritos depende não só da dimensão econômica (organização da produção, tecnologia, mercados, produtividade etc.), mas também, em grande escala, das dimensões social e político-institucional. Assim, nos distritos industriais italianos, uma importante característica identificada é a cooperação. De fato, os estudiosos dessas experiências atribuem à cooperação desenvolvida pelas empresas desses distritos os ganhos que puderam ser constatados pela elevada taxa de crescimento das exportações e pela grande capacidade inovadora da Itália nos anos de 1980 e 1990 – que se originou, em boa parte, nesses distritos.

A análise de aglomerações produtivas segundo a abordagem do *milieu innovateur* – traduzido como ambiente inovador ou entorno inovador – reflete uma preocupação legítima em identificar os elementos que podem, por um lado, fornecer elementos para contribuir para a sobrevivência dos distritos industriais e, de outro, fornecer elementos para que outras regiões e locais pudessem despertar seus próprios projetos de desenvolvimento de maneira planejada, inovadora e sólida. Essa corrente dispensa atenção especial para a tecnologia, por considerá-la questão

essencial no processo de transformações das últimas décadas (AYDALOT, 1986, apud AMARAL FILHO et al., 2002). Nesse aspecto, a estratégia de *milieu innovateur* destaca-se daquela de distrito industrial porque, enquanto este privilegia a visão do “bloco social”, aquele confere às inovações uma certa autonomia e um papel determinante. Não obstante, o *milieu innovateur* não se contrapõe ao surgimento e à existência de micro e pequenas empresas, desde que elas sejam inovadoras.

Para o Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, da rede de pesquisa RedeSist (2003, p. 18), o *milieu innovateur* pode ser definido como “o local ou a complexa rede de relações sociais em uma área geográfica limitada que intensifica a capacidade inovativa local através de um processo de aprendizado sinérgico e coletivo. Consideram-se não apenas as relações econômicas, mas também sociais, culturais e psicológicas.”

O conceito acima foi criado por iniciativa do Group de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI) que reuniu, a partir de 1985, pesquisadores da Europa, principalmente da França, Bélgica e Itália, que analisavam as relações entre a inovação e o território, com destaque aos trabalhos de Aydalot (1986), Maillat (1995) e Camagni (1995). Vários pesquisadores que participaram da identificação e revelação dos distritos industriais italianos também participaram da agenda de pesquisa do GREMI, cujo objetivo foi desenvolver uma metodologia comum e uma abordagem teórica que permitissem uma análise – de forma territorializada – da inovação, enfocando o papel do ambiente ou meio (*milieu*) no processo de desenvolvimento tecnológico. Destarte, está intrínseca a noção de que o processo de desenvolvimento tecnológico e a formação de um espaço econômico são fenômenos interrelacionados, que têm lugar em um vasto processo de desenvolvimento e reestruturação industrial.

O meio está no centro do sistema produtivo local, implicando o surgimento e a manutenção de uma lógica de interação dinâmica, facilitando a aprendizagem socialmente ampliada dos atores locais. Nesse sentido, a inovação torna-se um processo coletivo, o qual é provocado, com complexidade e interatividade. O sucesso dessa dinâmica explica por que algumas áreas inovam e outras não. As regiões adotam novos processos e produtos, que procuram a cooperação entre as

empresas e demais agentes locais, promovendo a investigação, a criação e a difusão do conhecimento. A interação entre os agentes locais, com o apoio das autoridades locais e regionais, reduz a incerteza e os riscos associados à inovação. Desse modo, os meios só têm sucesso se mantiverem uma coerência interna, um sentido de cooperação e uma visão comum do futuro (MAILLAT, 1995, p. 228 apud SOUZA, 2009).

Percebe-se, por esse viés tecnológico, que a corrente dos defensores dos *milieux innovateurs* apresenta certa preocupação em evitar que determinadas regiões periféricas não sejam vítimas dos resultados perversos difundidos pela desintegração do modelo fordista de produção (AMARAL FILHO et al., 2002). Para Castanhar (2006), esse modelo pressupõe a produção em massa, obtida principalmente através da verticalização do processo produtivo. Nesse contexto, o processo de globalização e de reengenharia pela qual as grandes empresas multinacionais passaram, com frequência, resultaram na fragmentação do processo de produção. Esse processo pode vir também acompanhado de uma desintegração espacial da produção, que resulta no traslado das firmas, ou de parte delas, à procura de regiões que apresentem vantagens locais.

Amaral Filho e outros (2002) afirmam que a desintegração vertical permite que a empresa separe o núcleo estratégico – encarregado de pesquisa & desenvolvimento, marketing etc. – das partes de produção e/ou montagem; logo, a empresa pode simplesmente conservar o seu núcleo estratégico no lugar de origem e deslocar para outras regiões aquelas partes de simples montagem do produto. Nesse caso, segundo análise de Castanhar (2006), um fator importante para a escolha da região que vai receber essa atividade é o custo da mão-de-obra, o que pode tornar ilusória a vantagem de ter “atraído” uma grande empresa, já que esta pode facilmente transferir a produção para outra região quando (e se) cessarem as vantagens comparativas identificadas inicialmente.

Portanto, as janelas de oportunidades abertas pela desintegração da produção fordista para que uma região periférica passe a crescer pode ser apenas uma bolha passageira sem a capacidade de realizar a união entre território e indústria. Nesse caso, o conceito de *milieu innovateur* fornece subsídios importantes

para se tentar evitar a formação de uma industrialização vazia e por natureza nômade, sem vínculos permanentes com a região e, por conseguinte, mais vulnerável (AMARAL FILHO et al., 2002).

A estratégia de aglomerações produtivas baseada no *cluster*, cuja tradução denotativa significa “agrupamento”, também é utilizada em estudos de estruturas morfológicas de sistemas complexos na geografia, na astronomia, na sociologia e na economia para descrever aglomerações produtivas locais.

A comunidade científica começou a observar que a proximidade física das pequenas e médias empresas (PMEs) propiciava não somente externalidades (ou, como conhecido na literatura de economia regional, economias de aglomeração), mas também condições para uma interação cooperativa no sentido da superação de problemas comuns. Tais aglomerações são chamadas de *clusters*.

Amato Neto (2008, p. 53) afirma que, de modo abrangente, o *cluster* pode ser entendido como a “concentração setorial e geográfica de empresas”. Por isso, segundo o autor, é importante frisar que são formados apenas quando os aspectos setorial e geográfico estão concentrados. De outra maneira, o que se tem é apenas organização de produção em setores e geografia dispersas, não formando, portanto, um *cluster*. Neste caso, o escopo para a divisão do trabalho e economia de escala é pequeno. Em contrapartida, no caso de um *cluster*, encontra-se amplo escopo para a divisão de tarefas entre empresas, bem como para a especialização e para a inovação – insumos imprescindíveis para a competição em mercados externos. Há também, nesse caso, um espaço significativo para a ação sinérgica das empresas pertencentes a um *cluster*, o que não ocorre em sistemas dispersos.

Os *clusters* “consistem de indústrias e instituições que têm ligações particularmente fortes entre si, tanto horizontal quanto verticalmente, e, usualmente, incluem: empresas de produção especializada, empresas fornecedoras, empresas prestadoras de serviços, instituições de pesquisas e instituições públicas e privadas de suporte fundamental” (HADDAD, 1999, p. 24).

Para Amaral Filho e outros (2002), o autor de maior influência na composição estrutural do conceito do *cluster* parece ter sido Michael Porter (1990). Contudo, até 1998, esse nome não aparecia no título dos incontáveis artigos do

autor. Todavia, tudo indica que a estrutura de um *cluster*, como é veiculado, sobretudo nas empresas internacionais de consultoria, guarda íntima relação com o diamante de Porter.

De acordo com Porter (1999), quatro amplos atributos são capazes de promover a inovação e vantagens competitivas. Atributos que, isolados e como sistema, lapidam o “diamante” de vantagem nacional. Esses atributos são:

1. **Condições dos fatores.** A posição do país quanto aos fatores de produção – como mão-de-obra qualificada e infra-estrutura – necessários para competir num determinado setor;
2. **Condições da demanda.** A natureza da demanda no mercado interno para os produtos ou serviços do setor;
3. **Setores correlatos e de apoio.** A presença ou a ausência, no país, de setores fornecedores e outros correlatos, que sejam internacionalmente competitivos;
4. **Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas.** As condições predominantes no país, que determinam como as empresas são constituídas, organizadas e gerenciadas, assim como a natureza da rivalidade no mercado interno (PORTER, 1999, p. 178).

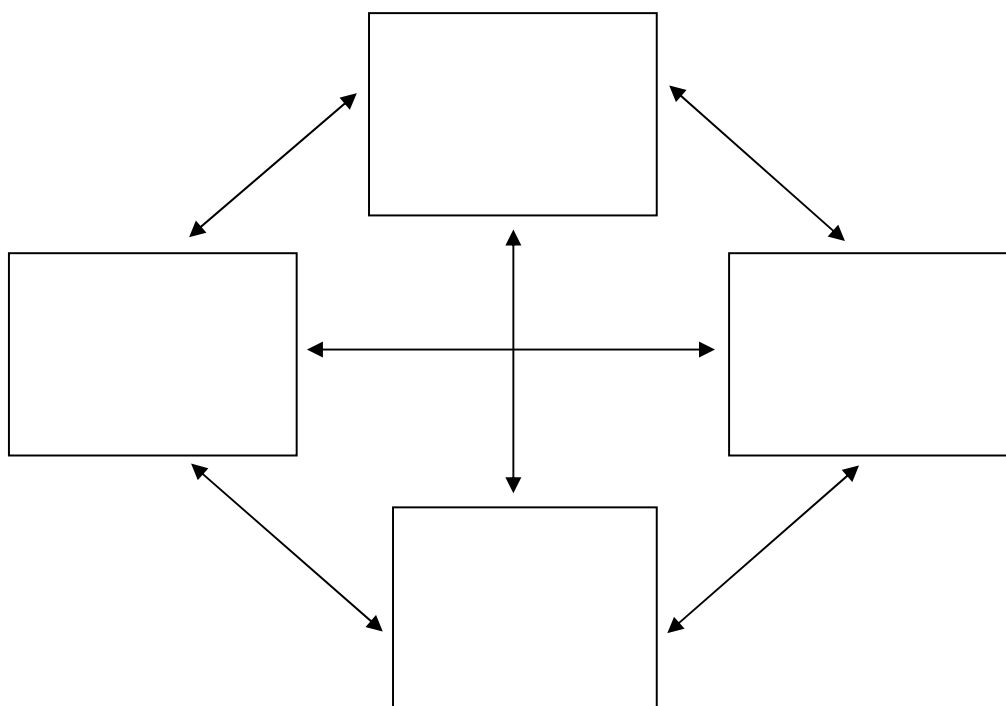


Figura 08: Determinantes das vantagens competitivas nacionais (PORTER, Michael, 1999, p. 179).

Ao analisar a vantagem competitiva das nações, Porter deparou-se com *clusters* bem sucedidos em diversos setores industriais. Para ele, um *cluster* pode ser entendido como “concentrações geográficas de empresas inter-relacionadas,

fornecedores especializados, prestadores de serviço, empresas em setores correlatos e outras instituições específicas (universidades, órgãos de normalização, associações comerciais) que competem, mas que cooperam entre si” (PORTER, 1999, p. 209-10).

Em um primeiro momento, as pessoas que leram o livro de M. Porter ou o seu artigo na *Harvard Business Review* (nov./dez. de 1989) e haviam procurado entender por que determinadas cidades concentravam suas empresas em determinado tipo de produto apresentaram a satisfação de dizer “enfim surgiu a explicação”. As cidades do calçado, do bordado, das malhas, da cerâmica etc. não eram mais anomalias inexplicáveis. Eram os casos de *clusters* de negócios, normais e naturais. Essas pessoas tiveram uma aceitação imediata das idéias de competitividade dos *clusters* como apresentado por Porter (ZACCARELLI et al. 2008, p. 6).

Ainda para Zaccarelli *et alli* (2008), as empresas introduzidas no modelo de *clusters* desfrutam de vantagens competitivas sobre empresas concorrentes isoladas, e a fonte para essas potenciais vantagens não foi construída por nenhum empreendedor ou estrategista.

A estratégia do *cluster*, tal como vista pela corrente porteriana, procura recuperar alguns conceitos tradicionais, como “pólo de crescimento” e “efeitos concatenados”, de Perroux e Hirschman, respectivamente, presentes na idéia de indústria-chave ou indústria-motriz, conjugada com uma cadeia produtiva que tem como propósito adicionar o máximo de valor possível (CASTANHAR, 2006).

Essa recuperação é processada através da incorporação de vários elementos que aparecem naqueles exemplos exitosos de desenvolvimento endógeno e que estavam ausentes naqueles conceitos e modelos tradicionais, que, aliás, serviram para estes como pontos críticos, quais sejam, (i) articulação sistêmica da indústria com ela mesma, com o ambiente externo macroeconômico e infra-estrutural e com as instituições públicas e privadas, tais como universidades, institutos de pesquisa etc. a fim de maximizar a absorção de externalidades, principalmente tecnológicas. (ii) plasticidade na ação conseguida através de uma forte associação entre a indústria e os atores e agentes locais que permita processos rápidos de adaptações face às transformações do mercado e (iii) forte vocação externa, sempre buscando o objetivo da competitividade exterior (Amaral Filho e colaboradores, 2002, p. 344).

A idéia central é constituir uma ou várias indústrias-chave em determinada região, transformá-las em líderes do seu mercado, se possível internacionalmente, e fazer dessas indústrias a força motriz do desenvolvimento dessa região, objetivos alcançados por meio da mobilização integrada e total entre os agentes dessa região.

Assim, a abordagem de *cluster* se distingue tanto da visão fordista tradicional, identificada com a grande indústria de produção de massa, quanto da visão predominante nos distritos industriais, identificada com a pequena produção flexível.

Além disso, a estratégia de *cluster* está mais próxima da idéia de um “modelo”. A evidência mais clara desse aspecto é o fato de se encontrar com frequência, na literatura sobre *cluster*, a solução do “diamante” proposto por Porter, uma solução forte e até certo ponto convincente. Desse modo, o *cluster* tem a vantagem de assumir uma forma mais precisa do que outros conceitos e estratégias de desenvolvimento regional.

Observou-se no Brasil, ao longo da última década, um crescimento econômico muito mais acentuado em regiões periféricas, fato que caracterizou um processo de gradual interiorização da atividade econômica brasileira. Nesse contexto, para Castanhar (2006, p. 329-330),

esse deslocamento da atividade econômica para o interior do país esteve associado ao dinamismo de aglomerações de micro, pequenas e médias empresas. Essas aglomerações, quando apresentam um razoável grau de coordenação interior, envolvendo articulação entre as empresas e entre essas e outras instituições públicas ou privadas, são denominadas “arranjos produtivos locais” (APLs).

No final da década de 1990, o programa RedeSist (Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos Locais) iniciou uma série de estudos sobre aglomerações produtivas e elaborou o conceito de Arranjo Produtivo Local (APL).

Um fundamento valioso do programa é reconhecer a importância que as micro e pequenas empresas (MPEs) podem ter na reestruturação produtiva e no desenvolvimento de regiões e países. Esse papel pode ser ampliado e potencializado quando associado a alguns desdobramentos, como (CASTANHAR, 2006, p. 344):

- o reconhecimento de que o aproveitamento das sinergias coletivas geradas pela participação dinâmica em arranjos e cadeias produtivas¹⁰ locais efetivamente aumenta as chances de sobrevivência e

¹⁰ cadeia produtiva é uma seqüência de operações que conduzem à produção de bens, cuja articulação é amplamente influenciada pelas possibilidades tecnológicas e definida pelas estratégias dos agentes. Estes possuem relações interdependentes e complementares, determinados pelas forças hierárquicas (MORVAN, 1985 apud Araújo, 2005).

crescimento, particularmente das MPEs, constituindo-se em importante fonte geradora de vantagens competitivas duradouras;

- os processos de aprendizagem coletiva, cooperação e dinâmica inovativa desses conjuntos de empresas assumem importância ainda maior para o enfrentamento dos novos desafios colocados pela difusão da chamada sociedade da informação ou era do conhecimento, crescentemente globalizada;
- o entendimento desse conjunto de questões passou a constituir uma das principais preocupações e alvos das novas políticas de promoção do desenvolvimento tecnológico e industrial, com ênfase especial nas formas e instrumentos de promoção de MPEs.

A abordagem utilizada ressalta não somente a importância da organização social e política dos atores e a interação e cooperação entre eles, presentes na definição de “distritos industriais”, mas também a relevância da inovação, destacada no conceito de *milieu innovateur*. Os pesquisadores da RedeSist optaram por definir de forma distinta duas categorias analíticas: os “sistemas produtivos e inovativos locais” (Spils) e os “arranjos endógenos produtivos locais” (APLs).

A concepção de APLs elaborada pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) é: “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 sejam incipientes” (ZAPATA, AMORIM e ARNS, 2007, p. 73).

Porém, não é este o entendimento comum na literatura, pois os APLs, se comparado aos Spils, não se caracterizam como sistemas que apresentam maior complexidade na interação dos agentes. Assim, segundo Lastres e Cassiolato (2008), os Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Spils) designam conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais localizados em um mesmo território, cuja articulação contribui para produção de bens e serviços específicos. Os Spils comumente incluem:

- empresas – produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de bens e serviços (matérias-primas, equipamentos e outros insumos), distribuidoras e comercializadoras, consumidoras etc. atuando nos 03 setores da economia, ou seja, no primário, secundário e terciário;

- demais organizações voltadas para a formação e treinamento de pessoas, pesquisa e desenvolvimento, informação, promoção e financiamento;
- cooperativas, sindicatos, associações e representações de todo tipo.

Já os Arranjos Produtivos Locais (APLs), para os autores, designam aqueles casos fragmentados e que não apresentam significativos vínculos entre os atores de interação, cooperação e aprendizagem, que são essenciais para a geração e mobilização de capacitações produtivas e inovativas. De fato, a base do dinamismo e da competitividade das empresas não se restringe:

- a uma única empresa ou a um único setor, estando fortemente associada a atividades e capacidades existentes ao longo da cadeia de produção e comercialização. Envolve, ainda, uma série de atividades e organizações responsáveis pela assimilação, uso e disseminação de conhecimentos e capacitações;
- apenas aos atores econômicos e às cadeias e complexos produtivos, mas reflete também as particularidades dos demais atores sociais e políticos, bem como dos ambientes onde se inserem.

Para melhor entendimento Zapata, Amorim e Arns (2007) propõem um diagrama sobre Arranjos Produtivos Locais (APLs) e Sistemas Produtivos Locais (SPLs), no qual cada círculo representa um ator (produtor, empresa, instituição); as ligações entre esses atores correspondem às relações de interdependência. Dependendo da intensidade dessas e da densidade produtiva, a aglomeração tende a se caracterizar como um APL ou SPL, apresentando maior complexidade e eficiência.

A figura a seguir representa um APL, que consistem em aglomerações territoriais de atores (econômicos, políticos, institucionais, sociais) com foco em um conjunto específico de atividades econômicas ou vínculos de interdependência:

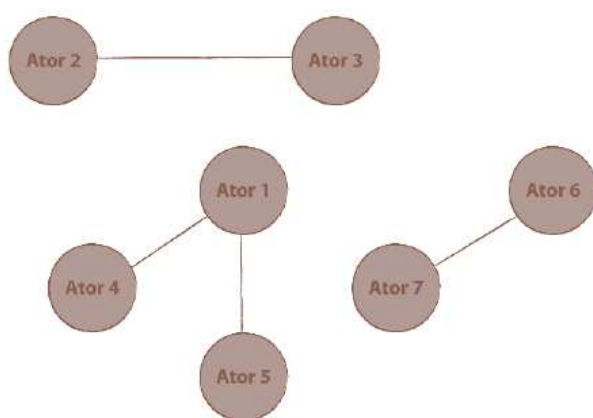


Figura 9: APL

Os Sistemas Produtivos Locais (SPLs) são aglomerações territoriais de atores com fortes vínculos de interdependência e articulação, resultando em: interação, cooperação, aprendizagem, inovações (produtos, processos e formatos organizacionais), maior competitividade territorial e capacitação social. A figura 10, abaixo, é uma representação desse sistema:

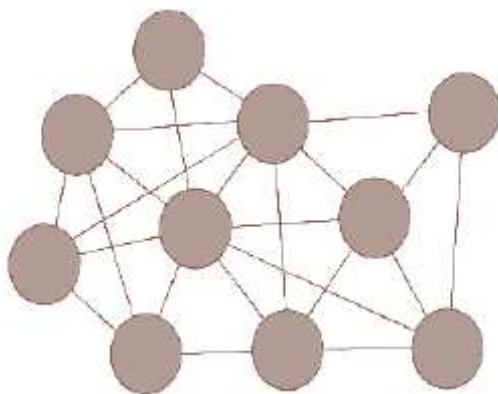


Figura 10: SPL

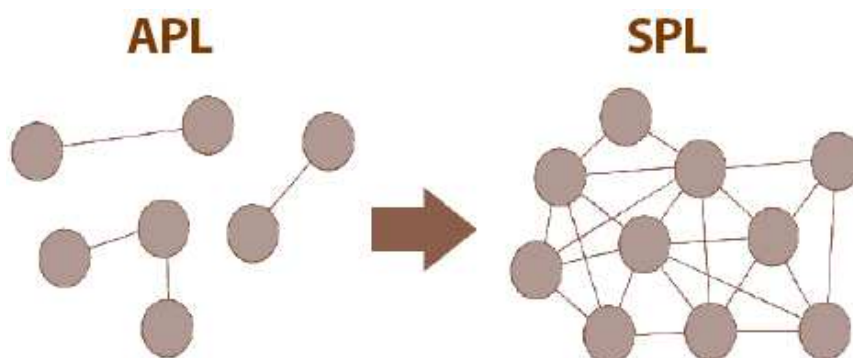


Figura 11: Evolução de um APL para um SPL (inter-relacionamento, interdependência, articulação, cooperação)

No entanto, como não existe uma padronização no uso dos termos entre os pesquisadores e instituições, os conceitos de *cluster*, APL e SPLs são usados, muitas vezes, como sinônimos. Tal fato decorre de uma imprecisão no uso dos conceitos, notadamente no que se refere ao balizamento e fundamentação de políticas públicas que pretendem a promoção setorial, localizada em territórios que apresentam relativo dinamismo institucional, empresarial e não- empresarial.

Independentemente da diversidade de nomenclatura e das categorias analíticas associadas a aglomerações empresariais, o que há em comum entre elas é o reconhecimento de que essas aglomerações, como quer que sejam denominadas, são um poderoso e eficaz instrumento para impulsionar o desenvolvimento regional e nacional a partir de ações locais. E que, nessas aglomerações, as micro, pequenas e médias empresas exercem um papel central. Além disso, as políticas públicas voltadas tanto para o apoio ao desenvolvimento regional quanto para o desenvolvimento de ciência e tecnologia, como a própria política industrial, cada vez mais utilizam essas aglomerações empresariais como objeto (e instrumento), complementando e, eventualmente, até substituindo uma abordagem baseada em setores ou empresas individuais (CASTANHAR, 2006, p. 346).

Ainda para Castanhar (2006), a terminologia que prevaleceu no Brasil para essas aglomerações foi Arranjo Produtivo Local (APL), presente nas análises teóricas, nos estudos empíricos e nas iniciativas de políticas públicas. Todavia, Castanhar cita a obra de Amaral Filho e colaboradores para dizer que talvez a única distinção que valha a pena fazer, uma vez que pode ser importante tanto para a análise teórica, para os estudos empíricos e para o desenho das políticas públicas, seja a

que utiliza uma categoria mais simples, que denominam “núcleos produtivos locais” (NPLs), para se referirem apenas às aglomerações de micro e pequenas empresas, e reservam a classificação “arranjo produtivo local” para o núcleo produtivo ou aglomeração de empresas, no qual já estejam presentes atributos de organização social e institucional. Esses atributos, por seu turno, pressupõem a existência de, pelo menos, três elementos: capital social, organização produtiva e articulação político-institucional (AMARAL FILHO et al. 2002 apud CASTANHAR, 2006, p. 347).

Zapata, Amorim e Arns (2007) esclarecem que, assim como os APLs são aglomerações menos estruturadas que os SPLs, o núcleo produtivo local (NPL) é uma outra forma de denominar as aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas; todavia, ele possui os vínculos mais incipientes ainda e é caracterizado apenas pela proximidade geográfica entre as empresas. O NPL difere basicamente

da categoria de APL por não ter estruturada sua organização social e institucional, necessária para a realização da produção social e estabilidade do aglomerado.

Para concluir o entendimento sobre o termo APLs, vale a pena apresentar a definição que, segundo Castanhar (2006, p. 347), é adotada pelas diversas agências governamentais com políticas voltadas para o tema e que se tornou também uma definição-base no próprio meio acadêmico:

arranjos produtivos locais” são aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.

Cassiolato, Lastres & Szafiro (2000) indicam alguns “ingredientes básicos” que caracterizam os APLs. São eles: dimensão territorial, especialização produtiva, conhecimento tácito¹¹, governança, inovação e aprendizado interativo” (apud ZAPATA, AMORIM e ARNS, 2007, p. 77).

Ainda para Zapata, Amorim e Arns (2007), a cooperação entre os agentes também se constitui num elemento fundamental na competitividade do arranjo, pois o sucesso de uma unidade muitas vezes está associado ao sucesso das outras que formam o APL.

Em síntese, para que um aglomerado de empresas caracterize um arranjo produtivo, são necessários: proximidade física, trabalho conjunto, algum tipo de especialização produtiva, cooperação e confiança entre seus integrantes. “Além desses fatores, seu sucesso freqüentemente se explica a partir de articulações com instituições, como, por exemplo, universidades, bancos, institutos tecnológicos, serviços de apoio à produção e gestão. Esse modelo está associado à idéia de **rede**, em que há um grande poder de interligação entre produtores, consumidores, fornecedores e instituições” (ZAPATA, AMORIM E ARNS, 2007, p. 77, grifo nosso).

O próximo capítulo destina-se a apresentar e discutir os principais conceitos relativos ao processo de formação e desenvolvimento das alianças, parcerias e

¹¹ **Conhecimento tácito:** a palavra tácito vem do latim *tacitus*, que significa “não expresso por palavras”. Então, conhecimento tácito é aquele que o indivíduo adquiriu ao longo da vida, que está na cabeça das pessoas. Geralmente é difícil de ser formalizado, codificado ou explicado a outra pessoa, pois é subjetivo e inerente às habilidades de uma pessoa. É como andar de bicicleta: você aprende tentando, mas dificilmente consegue explicar (“codificar”) para outra pessoa como fazê-lo.

relações entre organizações, ou seja, parte-se da idéia de **redes** de cooperação entre vários agentes, bem como da sua gestão como fator impulsionador do desenvolvimento local e regional.

3. GESTÃO DE REDES INTERORGANIZACIONAIS

3.1. Alianças, Parcerias e Relações entre Organizações

Entre os novos formatos organizacionais, as alianças, parcerias e relações entre organizações têm se constituído em novas oportunidades de negócios que se viabilizam com base nos novos arranjos interempresariais ou nas chamadas redes (inter)organizacionais de cooperação. Está cada vez mais presente a existência de redes ou estruturas policêntricas que abarcam diversos atores, organizações ou módulos vinculados entre si por meio do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada.

Para Fleury e Ouverney (2007), tal fenômeno se observa em diferentes campos gerenciais, sob a forma de redes de empresas, de políticas, de movimentos sociais, de apoio sócio-psicológico etc. e, mesmo com essa diversidade de objetivos, instituições, atores e recursos envolvidos, encontram-se, em todos os casos, elementos comuns, representados pelos desafios de estabelecer modalidades gerenciais capazes de viabilizar os objetivos pretendidos e preservar a existência da estrutura reticular.

Porter (1998) coaduna com Fleury e Ouverney (2007) quando, muitos anos antes, disse que

esse termo (redes) aliado a esta definição não é utilizado apenas na teoria organizacional, mas também em uma ampla gama de outras ciências, tais como pesquisa operacional, teoria da comunicação e teoria dos pequenos grupos. No caso presente, definiremos redes como sendo o método organizacional de atividades econômicas através de coordenação e/ou cooperação inter-firmas (apud AMATO NETO, 2008, p. 46).

Dessa forma, segundo Amato Neto (2008), as redes estão situadas no âmago da teoria organizacional, e pode-se perceber que uma rede interfirmas configura-se de forma a regular a interdependência de sistemas complementares (produção, pesquisa, engenharia, coordenação e outros), o que é distinto de agregá-los em uma única firma.

“O termo rede deriva do latim *rete*, que significa entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames, com aberturas regulares fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido”. Ainda para os autores, as “redes são um tipo de textura, com conotação substantiva (totalidade), supondo permanente movimento,

entrelaçamento (transformação) e tensões entre estabilidade e mudança (auto-regulação)” (FISCHER e MELO, 2004, p. 21).

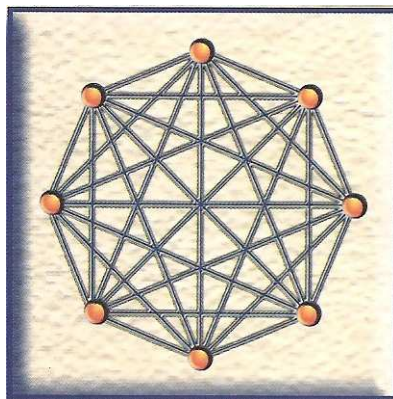


Figura 12: Redes
Fonte: Fleury e Ouverney (2007)

As redes, então, são entendidas por Zapata, Amorim e Arns (2007) como conexão e articulação de atores em busca de objetivos comuns. Redes não têm hierarquia. São estruturas democráticas de participação e aprendizagem. Já as redes de empresas configuram-se como grupos de organizações com interesses comuns que se unem para a melhoria da competitividade de um determinado setor ou segmento.

Segundo Pyke apud Amato Neto (2008, p. 41), o sistema cooperação entre empresas pode ser descrito:

como sendo composto geralmente de pequenas empresas independentes, organizado em um local ou região com base, pertencendo ao mesmo setor industrial (incluindo todas as atividades correnteza abaixo e correnteza acima), empresas individuais a especializar-se em uma fase em particular do processo produtivo, organizadas juntas, e se fazem valer das instituições locais, através de relacionamentos de competição e cooperação (

Na concepção elaborada pela RedeSist (2003), a rede de empresa ou organização demonstra um sentido amplo, pois, para efeito de representação gráfica, **rede** é um conjunto de pontos ou nós conectados entre si por segmentos – arcos – que viabilizam o intercâmbio de fluxos –de bens, pessoas ou informações – entre os diversos pontos da estrutura. Redes podem ser abstratas (redes sociais) ou concretas (redes de comunicação); visíveis (rodovias e ferrovias) ou invisíveis (redes de telecomunicações).

Já no campo da literatura de várias ciências como, por exemplo, a economia industrial, as **redes** constituem uma forma organizacional passível de ser identificada em diversos tipos de aglomerações produtivas e inovativas; seu enfoque revela, fundamentalmente, a forma de interação entre os diversos agentes.

Ainda segundo a conceituação da RedeSist (2003, p. 22), é possível estabelecer uma diferenciação entre os três conceitos “de firmas em rede, indústrias em rede e redes de firmas”. O primeiro conceito, **empresa em rede**, refere-se a mudanças na organização interna da firma, decorrentes da evolução da firma estruturada em múltiplas divisões independentes entre si (multi-divisional), para um novo padrão de articulação entre as distintas alçadas produtivas e organizacionais, possibilitado pelo desenvolvimento das tecnologias de informação-telecomunicação.

O segundo conceito, de **indústria (ou setor industrial) em rede**, faz referência, de modo comum, a setores de infra-estrutura (telecomunicações, energia, saneamento etc.), baseando-se no estabelecimento de um padrão de interconexão e compatibilidade entre tecnologias e características técnicas de processos produtivos realizados nas diferentes unidades produtoras daquela atividade. Nessa situação, a eficiência da organização da indústria em pauta está profundamente relacionada ao formato “em rede”. Por fim, o conceito de **rede de empresas** refere-se a arranjos interorganizacionais baseados em vínculos sistemáticos entre firmas formalmente independentes, originando um padrão particular de governança que é capaz de promover uma coordenação mais eficaz de atividades complementares realizadas por estas diversas empresas. Essas redes originam-se por meio da consolidação de vínculos sistemáticos entre firmas, os quais assumem diversas formas: aquisição de partes de capital, alianças estratégicas, externalização de funções da empresa etc. Tais redes podem, ainda, estar vinculadas tanto a diferentes elos de uma determinada cadeia produtiva (conformando redes de fornecedor-produtor-usuário), como a diferentes dimensões espaciais (a partir das quais se conformam redes locais, regionais, nacionais ou supranacionais).

Dessa maneira, as redes de empresas traduzem-se no agrupamento formal ou informal de empresas autônomas, que visam a execução de atividades habituais,

permitindo que as empresas participantes foquem somente em suas atividades principais ou *core business*. A atuação em redes vem sendo considerada uma alternativa eficaz para enfrentar o rápido processo de mudanças nas relações econômicas. Tal forma de atuação inclui-se também nas estratégias atuais de grandes empresas confrontadas com a exigência de maior capacidade inovativa, especialização e flexibilidade produtiva. No que concerne às redes de fornecedores, usualmente as pequenas organizações se concentram em torno de grandes para o fornecimento de insumos ou componentes específicos. Logo, a participação em redes pode proporcionar um largo conjunto de experiências, estimulando diversas formas de aprendizado e gerando um conhecimento coletivo que potencializa a possibilidade de geração e difusão de inovações tecnológicas e organizacionais.

Além da concepção desenvolvida pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2003, no âmbito do programa RedeSist, Grandori e Soda (1995, apud AMATO NETO, 2008) identificam três tipos básicos de redes:

- As **redes proprietárias**, que se caracterizam pela formalização de acordos relativos ao direito de propriedade entre os acionistas de empresas. Os casos mais conhecidos são as *joint ventures*¹² e as associações do tipo *capital ventures*¹³.
- As **redes burocráticas**, as quais são caracterizadas pela existência de um contrato formal, que se destina a regular não só as especificidades de fornecimento de bem/serviços, mas também a própria organização da rede e as condições de relacionamento entre seus membros. Elas têm como exemplo as associações comerciais (cartéis, federações e consórcios) e redes de agências (acordos de licenciamentos e de franquias ou *franchising*).
- As **redes sociais**, em oposição às redes burocráticas, têm por característica fundamental a informalidade nas relações interempresariais,

¹² *Joint venture* - empreendimento conjunto, com fins lucrativos, de que participam duas ou mais pessoas.

¹³ *Capital venture*, que relacionam o investidor de um lado e a empresa parceira de outro e são encontradas com maior frequência nos setores de tecnologia de ponta, nos quais se estabelecem os mecanismos de decisão conjunta e até mesmo de transferência de tecnologia gerencial.

ou seja, prescindem de qualquer tipo de acordo ou contrato formal, tornando-se direcionadas para o intercâmbio da chamada mercadoria social – prestígio, *status*, mobilidade profissional e outros. Têm-se como exemplos, os pólos e distritos de alta tecnologia e as redes onde há a presença de um agente central, que coordena os contratos de fornecimento entre os agentes dessa rede.

A criação e a manutenção da estrutura de redes impõem grandes desafios administrativos relacionados a diferentes processos, tais como negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e de interação, construção de mecanismos decisórios coletivos, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham novos contornos e requerem outra abordagem quando se trata de estruturas gerenciais policêntricas (FLEURY e OUVÉRY, 2007).

Para Amato Neto (2005), as redes estratégicas interorganizacionais constituem-se, portanto, em uma alternativa quanto à forma de organizar a produção de bens e/ou serviços e podem ser utilizadas pelas empresas na busca de melhoria de sua posição competitiva.

Ainda para o autor (2005, p. 18), “sob um aspecto específico, a formação de redes dinâmicas de cooperação pode ser vista como uma solução viável para as pequenas e médias empresas que se encontram em desvantagem frente às grandes empresas para competir num mercado globalizado”. Em geral, as grandes empresas têm condições suficientes para dominar todas as etapas da cadeia de valor (suprimentos, logística, P&D, produção e marketing), resultando em uma grande vantagem, à medida que a integração da cadeia de valor torna-se essencial para a competitividade das empresas.

A concepção de cooperação via redes de empresas não é algo verdadeiramente novo no cenário das organizações, visto que, “várias formas de alianças estratégicas entre empresas e organizações – *joint ventures*, consórcios, alianças oportunistas, terceirização, subcontratação e outras – já se constituem em práticas empresariais há algum tempo” (AMATO NETO, 2005, p. 18).

Casarotto Filho e Pires (2001) apresentam dois tipos de redes. O primeiro consiste na rede *topdown* (de-cima-para-baixo), na qual a pequena empresa pode-se tornar fornecedora de uma empresa-mãe ou, principalmente, subfornecedora. É uma rede na qual o fornecedor é altamente dependente das estratégias da empresa-mãe e tem pouca ou nenhuma flexibilidade ou poder de influência nos destinos da rede, conforme figura 13:

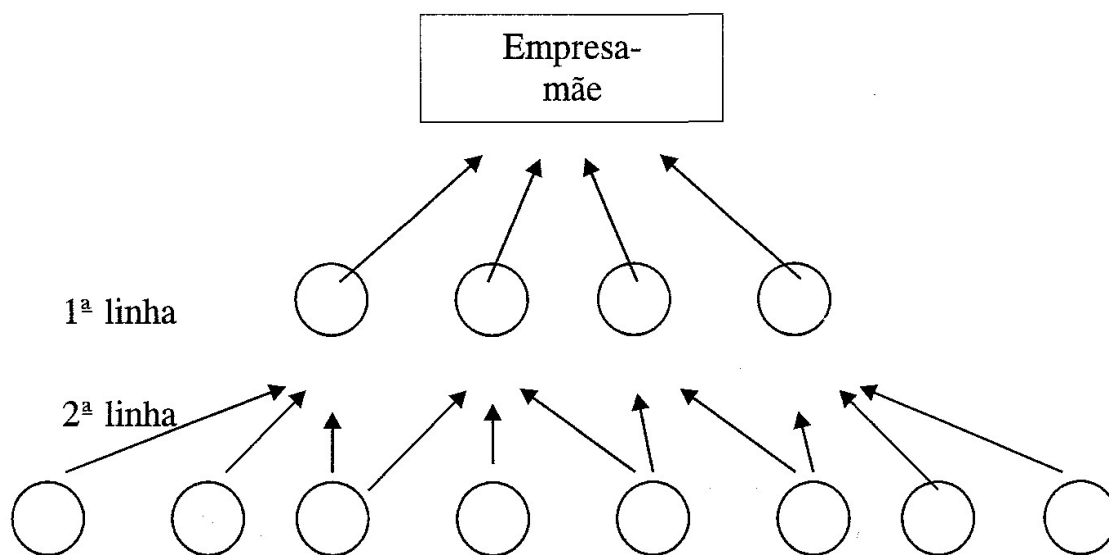


Figura 13: Modelo de rede *topdown*
Fonte: Casarotto Filho e Pires (2001, p. 36)

O segundo tipo de rede, apresentada por Casarotto Filho e Pires (2001, p. 37), “mostra uma rede flexível de pequenas empresas. Esse tipo de rede tem sido o sustentáculo de economias altamente desenvolvidas como a da região da Emilia Romagna, na Itália. As empresas unem-se por um consórcio com objetivos amplos ou mais restritos”.

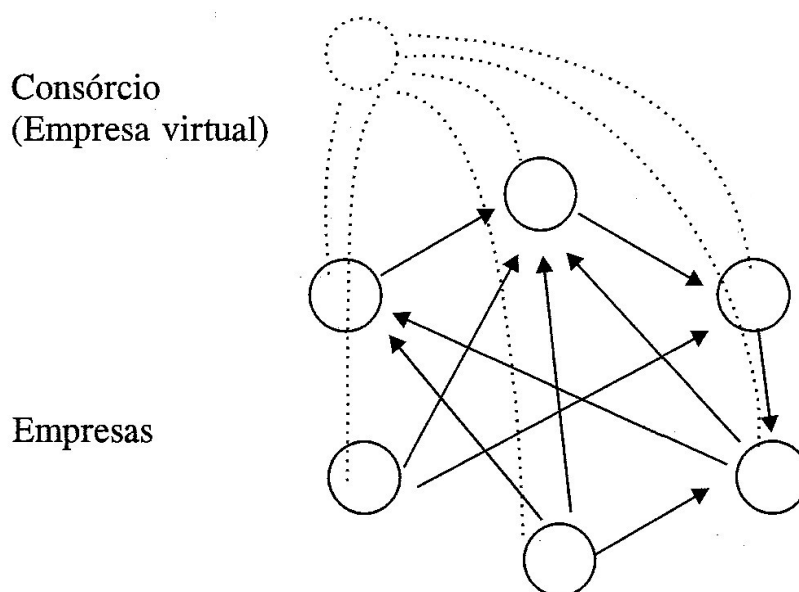


Figura 14: Rede flexível de empresas
 Fonte: Casarotto Filho e Pires (2001, p. 36)

Para o autor, é notório que a formação de consórcios não acontecerá de forma repentina, já que a questão cultural é altamente relevante e sua concretização está fortemente ligada aos modelos de desenvolvimento regional. Além disso, ele destaca que essas redes flexíveis possuem ampla variedade de tipos e estruturas funcionais, decorrentes do segmento em que se incluem, do(s) produto(s) envolvido(s) e da profundidade do nível de cooperação. A justificativa real e a própria base das redes em si é uma só: “juntar esforços em funções em que se necessita de uma escala maior e maior capacidade inovativa para sua viabilidade competitiva” (CASAROTTO FILHO e PIRES, 2001, p. 41).

Conforme Zaccarelli et al. (2008), o fenômeno da formação de uma rede, na gestão dos negócios, adquire viabilidade quando as atividades de compra e venda entre empresas tornam-se regulares, isto é, transações puras são progressivamente substituídas por transações repetitivas, evoluindo para relacionamentos comerciais; essa transformação da relação, baseada nas transações, pode ser entendida como processo de fidelização comercial, admitida como movimento deliberado e consciente de seus gestores, nem sempre, porém, resultado de disposição voluntária de ambas as partes. Embora os efeitos positivos desse processo sejam

discretos no início, sua continuidade sugere uma perspectiva de mais e maiores vantagens no futuro.

Para Amato Neto (2008, p. 42), a cooperação interempresarial pode viabilizar o atendimento de uma série de necessidades das empresas, necessidades essas que seriam de difícil satisfação nos casos em que as empresas atuam isoladamente. Entre essas necessidades destacam-se:

- combinar competências e utilizar o *know-how* de outras empresas;
- dividir o ônus de realizar pesquisas tecnológicas, compartilhando o desenvolvimento e os conhecimentos adquiridos;
- partilhar riscos e custos de explorar novas oportunidades, realizando experiências em conjunto;
- oferecer uma linha de produtos de qualidade superior e mais diversificada;
- exercer uma pressão maior no mercado, aumentando a força competitiva em benefício do cliente;
- compartilhar recursos, com especial destaque aos que estão sendo subutilizados;
- fortalecer o poder de compra;
- obter mais força, para atuar nos mercados internacionais.

Zacarelli et al. (2008, p. 23) salienta que a compreensão de um sistema supra-empresarial como redes de negócios não se limita à observação de aspectos como concentração geográfica ou processos de fidelização. “Prática e pesquisa evidenciaram a necessidade de considerar um conjunto de fundamentos, que se constituem em evidências observáveis da vantagem competitiva do sistema supra-empresarial”. O quadro 02, apresentado a seguir, exhibe a listagem de fundamentos.

Quadro 02: Fundamentos da performance competitiva de redes

Fundamento		Impacto na competitividade	
		Causa	Efeito
1	FIDELIZAÇÃO crescente entre fornecedores-clientes	Diferencial competitivo pela integração e desenvolvimento de práticas.	Redução de custos agregados e/ou aumento de benefício da oferta: favorecimento do processo de auto-organização e estabelecimento de governança.
2	COMPRA DIRETA de insumos usuários-produtores	Diferencial competitivo pelo alinhamento da disponibilidade de suprimentos, mesmo externos à rede (evitando desvantagem potencial).	Diminuição ou eliminação de intermediários, reduzindo-se dificuldades de interação, bases de estocagem e/ou custos adicionais de gestão e operação de intermediação.
3	ABRANGÊNCIA de negócios presentes na rede	Diferencial competitivo associado à disponibilidade, velocidade de acesso, tecnologia e confiabilidade de insumos produzidos no interior de rede.	Redução de custo agregado com a combinação ótima de disponibilidade de fornecimento, tecnologia e confiabilidade.
4	ESPECIALIZAÇÃO das empresas presentes na rede	Diferencial competitivo baseado na velocidade de desenvolvimento com investimentos e custos inferiores.	Especialização dos negócios favorece redução de despesas agregadas de operação e diminuição do volume de investimento necessário.
5	AGILIDADE na substituição de empresas	Diferencial competitivo vinculado à presença efetiva e permanente de empresas competentes.	Extinção de negócios com baixa competitividade por fechamento da empresa ou mudança de controle.
6	HOMOGENEIDADE de intensidade de fluxos	Movimento de intervenção vinculado ao balanceamento equilibrado de demandas ao longo da rede.	Diferencial competitivo por aumento da eficiência agregada da rede em função da redução de estoques, velocidade de resposta e demanda e, conseqüentemente, “lead-time de rede” inferior e “giro de rede” superior.
7	INOVAÇÃO para alinhamento de negócios	Movimentos de intervenção orientados para manutenção ou aumento da eficiência agregada da rede	Diferencial competitivo baseado em eficácia e eficiência da rede (redução de estoques, velocidade de fluxos e diminuição de custos de transferências, entre outros ganhos potenciais).
8	APERFEIÇOAMENTO para introdução de novas tecnologias	Movimentos de intervenção , pois assimetrias de informação competências de introdução e capacidade de investimento potencialmente não estão disponíveis em	Diferencial competitivo baseado em eficácia e eficiência da rede (redução de estoques, velocidade de fluxos e diminuição de custos de transferências, entre outros ganhos potenciais).

		toda rede.	
9	COMPARTILHAMENTO de investimentos, riscos e lucros	Movimento de intervenção focado no estímulo a práticas de invocação conjuntas, parcerias de desenvolvimento e ganhos compartilhados.	Diferencial competitivo baseado em eficácia e eficiência da rede (redução de estoques, velocidade de fluxos e diminuição de custos de transferências, entre outros ganhos potenciais).
10	ESTRATÉGIA DE GRUPO para competir como rede	Movimento de intervenção , assegurando orientações de ação e decisão de empresas focadas em ganhos de competitividade para a rede como um todo.	Diferencial competitivo resultante de gestão estratégica balizada pela prioridade da competição com outras redes.

Fonte: Zaccarelli et al. (2008, p. 25)

Cabe lembrar, que as redes cooperação interorganizacionais podem viabilizar o atendimento de uma série de necessidades das empresas, com fins exclusivamente particulares do grupo; no entanto, além disso, “historicamente, governos vêm colaborando amplamente com empresas privadas, associações e organizações filantrópicas para cumprir os fins públicos e prestar serviços” (GOLDSMITH e EGGERS, 2006, p. 24).

Segundo Kotler e Lee (2008), as tendências de parcerias estratégicas entre as agências do setor público e privado, bem como com organizações sem fins lucrativos, não são fáceis de mensurar. Contudo, conforme resumido no quadro 03 abaixo, todos os parceiros podem ganhar – de acordo com o que oferecem – o que se constitui em condição essencial para que essas trocas ocorram e sejam sustentáveis ao longo do tempo.

Quadro 03. O que os parceiros oferecem e o que obtêm a partir de parcerias com as agências públicas

PARCEIROS	OFERECER À PARCERIA	OBTER DA PARCERIA
Setor Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Dinheiro • Prestação gratuita de serviços • Produtos • Acesso a canais de distribuição • Acesso a clientes • Aumento de visibilidade para as comunicações • Apoio • Voluntários 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidade técnica • Aumento pela preferência da marca • Aumento de vendas • Benevolência da comunidade • Impacto social • Aumento de atrativos, retenção e satisfação de funcionários
Setor sem fins lucrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidade técnica • Talento • Novas redes locais • Voluntários 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de recursos • Aumento de visibilidade • Habilidade técnica • Novas redes nacionais e contatos

Setor sem fins lucrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidade • Acesso a canais de distribuição • Apoio 	com agências públicas <ul style="list-style-type: none"> • Apoio para a missão e as metas da agência
Outras agências públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Influência • Acesso a mercados-alvo • Habilidade técnica • Acesso a canais de distribuição 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio para a missão e as metas da agência • Aumento de recursos • Aumento de visibilidade • Habilidade técnica

Fonte: KOTLER, Philip; LEE, Nancy, 2008, p.237

Conseqüentemente, para Fleury e Ouverney (2007, p. 18), “há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na implementação de uma política, e, apenas por meio das redes de políticas, pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas”. No próximo tópico, serão abordados aspectos sobre redes em administração pública e políticas públicas com vistas ao desenvolvimento local/regional.

3.2. Redes em Administração Pública

Em razão de uma série de motivos, incluindo avanços e mudanças mais profundas na economia e na sociedade, que favorecem as formas de organização em rede, “a tendência atual de governo em rede é tanto maior em amplitude, como diferente em espécie, de qualquer força vista anteriormente” (GOLDSMITH e EGGERS, 2006, p. 24).

A emergência do conceito de redes no contexto da administração pública atual, cuja intensificação se deu nos anos 90, veio revelar as deficiências de uma série de abordagens teóricas tradicionais que, aplicadas às diversas dimensões de atuação do Estado, buscavam inferir e explicar padrões de comportamento dos atores envolvidos. Na medida em que tais paradigmas não mais ofereciam explicações convincentes diante de novos padrões de organização marcados pela crescente fragmentação e interdependência dos formatos organizacionais e inter-relacionais, o conceito de redes se mostrava como a abordagem mais promissora,

justamente por fornecer as bases teóricas mais apropriadas à descrição e análise desses novos elementos.

Assim, “a literatura de administração pública mostra a emergência de um novo paradigma de gestão pública, fundamentado na concepção de redes como resposta aos processos de transformação de estrutura do Estado e de suas relações com a sociedade civil” (FLEURY e OUVERNEY, 2007, p 40).

A intensificação da relação de confiança em parcerias, sua filosofia de alavancar organizações não-governamentais para aumentar o valor público e as várias e inovadoras relações de negócios são todas marcas dessa mudança de paradigma. “Governos que trabalham nesse novo modelo dependem menos de servidores públicos em papéis tradicionais e mais de uma teia de parcerias, contratos e alianças para realizar o trabalho público. Chamamos essa evolução de ‘governar em rede’ ” (GOLDSMITH e EGGERS, 2006, p. 21).

Fleury e Ouverney (2007, p 41) enfatizam que

O fenômeno de expansão das redes em administração pública remonta à década de 1990, mas antes disso a literatura internacional nessa área já contava diversos estudos sobre a ação do Estado no estabelecimento de arranjos locais de desenvolvimento, na gestão intergovernamental, na implementação de programas federais e nos sistemas de implementação descentralização de políticas públicas. Tais estudos enfatizam o desenvolvimento de estratégias conjuntas entre atores governamentais, privados e organizações da sociedade social.

Segundo Goldsmith e Eggers (2006, p. 23) pode-se usar o termo redes, na administração pública, “como referência às iniciativas deliberadamente empreendidas pelo governo para alcançar fins públicos, com metas de desempenho mensuráveis, responsabilidades atribuídas a cada parceiro e um fluxo de informações estruturado”. O objetivo final desses esforços é produzir o máximo possível em termos de valor público, mais do que a soma do que cada ator solitário poderia realizar sem cooperação.

As redes em administração pública leva-nos a refletir sobre suas características, suas vantagens e desvantagens, assim como sobre os problemas específicos envolvidos na sua gestão.

Para Fleury e Ouverney (2007, p. 25), em geral, são consideradas vantajosas as seguintes características:

- a pluralidade de atores envolvidos nas redes possibilita maior mobilização de recursos e garante a diversidade de opiniões sobre o problema em questão;
- graças à capilaridade das redes, a definição de prioridades se dá de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos problemas;
- como as redes envolvem simultaneamente governo e organizações não-governamentais, pode-se contar com uma presença pública sem ter de criar uma estrutura burocrática;
- dada a flexibilidade inerente à sua dinâmica, as redes podem desenvolver uma gestão adaptativa que esteja conectada a uma realidade social volátil, articulando as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, e adotando o monitoramento como instrumento de gestão, e não de controle;
- por se tratar de uma estrutura horizontalizada, em que os participantes preservam sua autonomia, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos consensos obtidos através de processos de negociação entre seus participantes, o que acarreta maior compromisso e responsabilidade com as metas compartilhadas, bem como maior sustentabilidade.

Já para Goldsmith e Eggers (2006), as vantagens do modelo em rede são:

- **especialização** – as redes liberam as empresas para que se concentrem em sua missão principal e explorem a *expertise* dos melhores prestadores disponíveis;
- **inovação** – os vencedores do prêmio Harvard para Inovações no Governo Americano são, muitas vezes, programas que utilizam modelos em rede, pois a inovação freqüentemente enfrenta obstáculos maiores em uma organização hierárquica – particularmente em uma burocracia governamental – do que dentro de redes, porque a gama de restrições internas horizontais tende a inibir a interação necessária para que se desenvolvam boas idéias;
- **velocidade e flexibilidade** – a flexibilidade aumenta a velocidade de resposta do governo. Em função de sua estrutura hierárquica de tomada de decisão, as burocracias inflexíveis tendem a reagir lentamente a novas situações. A rigidez do pessoal governamental e dos sistemas de compras dificultam mobilizações rápidas e mudanças de direção quando as circunstâncias os justificam. As redes, ao contrário, tendem a ser mais hábeis e flexíveis do que as hierarquias.

- **alcance crescente** – há a necessidade de aumentar o alcance das redes em governos inovadores, porque, às vezes, a busca é por recursos financeiros, e a necessidade de capital privado – ou de verbas governamentais – atrai outros parceiros potenciais e seus recursos. Pode ocorrer também que um funcionário governamental tenha uma idéia que exija talentos de gestão especializados, não disponíveis sem o envolvimento de parceiros. É dizer, a ampliação das redes contribui a enfrentar obstáculos.

Como citado pelos autores, é notório os benefícios das redes interorganizacionais na administração pública. Porém, certas características das redes limitam sua eficácia ou criam dificuldades para sua gestão, pois (Fleury e Ouverney, 2007, p. 25):

- por envolverem numerosos participantes governamentais e privados, as redes de políticas tornam problemática a prestação de contas (*accountability*) em relação ao uso dos recursos públicos;
- o processo de negociação e geração de consensos pode ser demasiado lento, retardando a solução de problemas que requerem ação imediata;
- as metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos, já que as responsabilidades são muito diluídas;
- a dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou mesmo comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais;
- os critérios para participação na rede não são explícitos nem universais, o que pode levar à marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, ficando assim a política nas mãos somente de uma elite;
- as dificuldades de controle e coordenação das interdependências tendem a gerar problemas na gestão das redes.

Goldsmith e Eggers (2006) acrescentam ao debate, que os desafios para o modelo em rede são:

- **congruência de meta** – conseguir alinhar metas no setor público não é tarefa simples. Redes de governo podem-se formar para prestar um tipo de serviço cujos resultados muitas vezes não são claros, são difíceis de medir e podem levar anos até se concretizarem; além disso, as redes podem reunir atores cujas metas se sobrepõem, ao mesmo tempo em que diferem. Apesar de o governo necessitar de que seus contratos prestem contas, a própria

complexidade do problema que requer a solução em rede muitas vezes dificulta o processo de *accountability*;

- **supervisão distorcida** – muitos governos erroneamente percebem as parcerias públicas-privadas e a terceirização como uma maneira de diminuir a “dor de cabeça” de administrar um serviço e deixam de realizar um supervisão adequada;
- **colapso na comunicação** – os canais informais de comunicação interna muitas vezes são prejudicados em uma abordagem de rede, na qual a difusão e a descentralização podem criar dificuldades de comunicação;
- **coordenação fragmentada** – um governo em rede normalmente envolve coordenação entre múltiplos níveis de governo, organizações sem fins lucrativos e empresas privadas. Cada uma delas tem seu próprio público-alvo e quando a complexidade é alta e as responsabilidades não são claramente definidas, problemas de coordenação podem minar a rede;
- **déficit de dados e maus parâmetros** – a escassez de dados precisos pode provocar o fracasso da prestação de serviço em rede, fato que pode ocorrer mesmo com a simples terceirização;
- **falta de capacidade** – uma boa capacidade de formar redes demanda participação de indivíduos com ampla experiência e com habilidade para perceber como diferentes parceiros produzem diferentes resultados;
- **estabilidade no relacionamento** – o governo tem a vantagem da estabilidade. Quando uma rede é proposta – em especial quando o governo faz um contrato de gestão da rede com um terceiro – surgem, em grande parte das situações, preocupações relacionadas ao que irá acontecer quando o contrato expirar. Essa incerteza alimenta a aversão a assumir riscos e certa desconfiança entre parceiros;

Assim, para Goldsmith e Eggers (2006), ao expor não somente os benefícios, mas também os desafios para o governo em rede, aumentam-se as chances de avaliar e explorar as situações nas quais uma abordagem em rede seria adequada. Então, conforme ilustrado na tabela 04, certos fatores determinam a escolha de um modelo em rede em detrimento do modelo hierárquico.

Quadro 04. Fatores que determinam a escolha de um modelo de governança por parte do governo

<i>Fatores que favorecem o modelo em rede</i>	<i>Fatores que favorecem o modelo hierárquico</i>
Necessidade de flexibilidade	Preferência pela estabilidade
Necessidade de respostas diferenciadas para clientes	Necessidade de respostas uniformes, baseadas em regras
Necessidade de diversas habilidades	Necessidade de apenas uma única habilidade profissional
Muitos atores privados potenciais disponíveis	O governo é o fornecedor predominante
Clareza em termos de resultados ou produtos desejados	O resultado é ambíguo
O setor privado preenche as lacunas de habilidades	O governo tem a experiência necessária
É essencial alavancar recursos privados	Capacidade externa não é importante
Os parceiros têm maior alcance ou credibilidade	O governo tem experiência com cidadãos nessa área
Serviços múltiplos atingem o mesmo cliente	O serviço é relativamente independente
Terceiros podem prestar o serviço ou alcançar a meta a um custo menor do que o governo	É mais econômico prestar o serviço internamente
Tecnologia em rápida mudança	O serviço não é afetado por mudanças de tecnologia
Múltiplos níveis de governo prestam o serviço	Um único nível do governo presta o serviço
Múltiplas agências utilizam ou necessitam de funções similares	Uma mesma agência utiliza ou necessita de funções semelhantes

Fonte: GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D., 2006, p.74

Assim como vários atores já destacaram as principais vantagens da organização em rede, Fleury e Ouverney (2007, p. 69) destacam o estudo sobre redes de Agranoff e McGuire, bem como sua relação com políticas governamentais de desenvolvimento local, ao expor que

Agranoff e McGuire (1999), com base em estudos sobre desenvolvimento econômico local, enfatizam a capacidade das redes para ter acesso a um vasto conjunto de atores de diversas naturezas e detentores dos mais variados recursos, o que possibilita ampliar o potencial de eficácia e eficiência da ação pública, embora isso demande habilidades especiais de gestão. Afirmam, ainda, que essa capacidade é resultante da flexibilidade da estrutura das redes, a qual lhes permite ajustar-se rapidamente a novas situações, transformando suas bases tecnológicas e suas formas de produção de bens e serviços para fazer face às restrições externas (apud Fleury e Ouverney, 2007, p 69).

Para Vázquez-Barquero (2005), as forças ou mecanismos do desenvolvimento local são derivados de um formato em rede, cujo conjunto de forças tem a ver com organização da produção, difusão de inovações, dinâmica urbana e desenvolvimento das instituições, conforme figura 15.

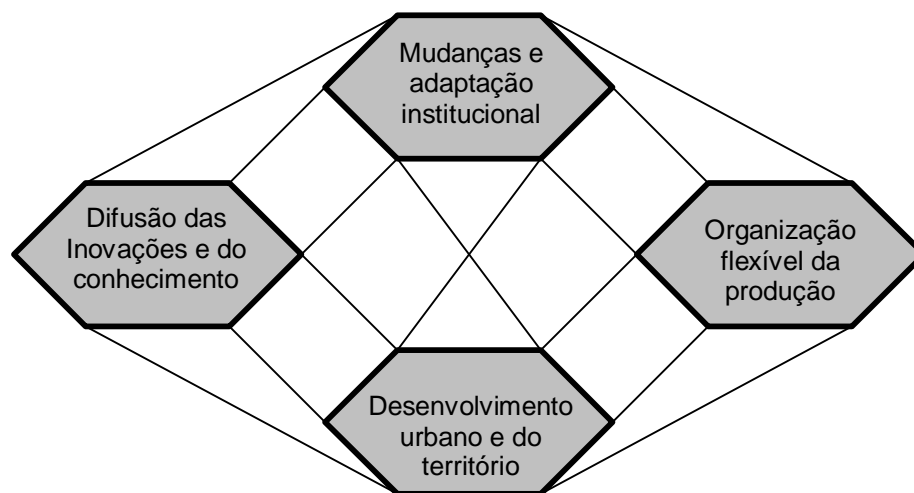


Figura 15: As forças do desenvolvimento
Fonte: Vázquez-Barquero (2005, p. 38)

Para Vázquez-Barquero (2005, p. 153), nessa rede de fatores, a figura 16 mostra como uma ação da administração pública, por meio de uma política pública de desenvolvimento endógeno, “cumpre uma função relevante no processo de desenvolvimento econômico, visto que atua como catalisador dos mecanismos de interação por meio de iniciativas locais, facilita o desenvolvimento empresarial e a criação de redes de empresas, fomenta a difusão das inovações e do conhecimento, melhora a diversidade urbana e estimula o desenvolvimento do tecido institucional”. Em outras palavras, a nova política de desenvolvimento propõe, precisamente, melhorar o funcionamento de cada uma das forças determinantes de acumulação de capital e conhecimento.

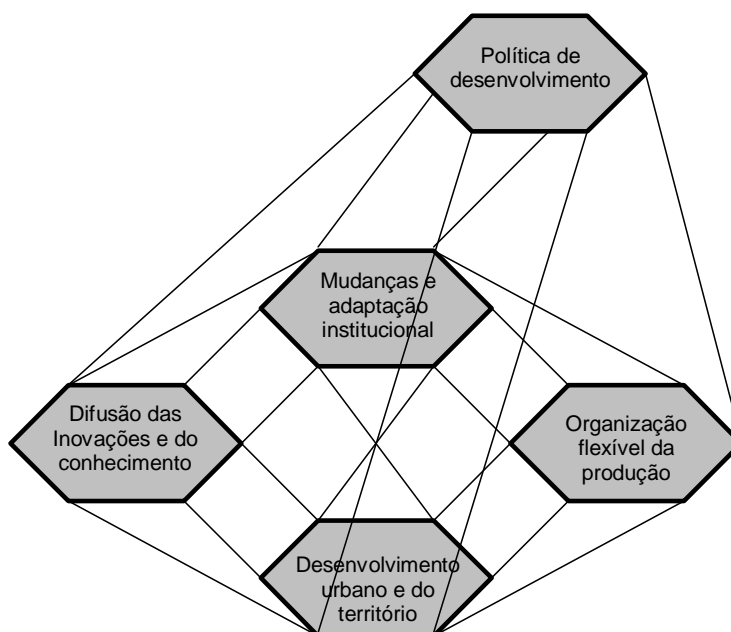


Figura 16: A nova política de desenvolvimento
 Fonte: Vázquez-Barquero (2005, p. 154)

Para o autor (2005), um dos objetivos centrais da política de desenvolvimento governamental está em apoiar o processo de melhora contínua da capacidade empresarial e organizativa do território. Ademais, segundo Vázquez-Barquero (2005), começou a revitalizar-se, nos últimos anos, a política de atração de empresas que permitem a internalização de suas atividades no território. Com esse fim, nas últimas décadas, apareceram incubadoras de empresas, centros de empresas e inovação e iniciativas que impulsionam a capacidade empreendedora de grupos sociais.

A administração pública tem um papel de destaque nessa rede de atores locais, sobretudo nas iniciativas para criação e difusão de inovações em incubadores de empresas, como ressalta Etzkowitz, Mello e Almeida (2005) no modelo de redes tri-laterais e organizações híbridas – Governo, Universidade e Indústria – para uma incubadora tecnológica no Brasil, conforme figura 17, na qual o Estado constitui um dos três pilares ou hélices.

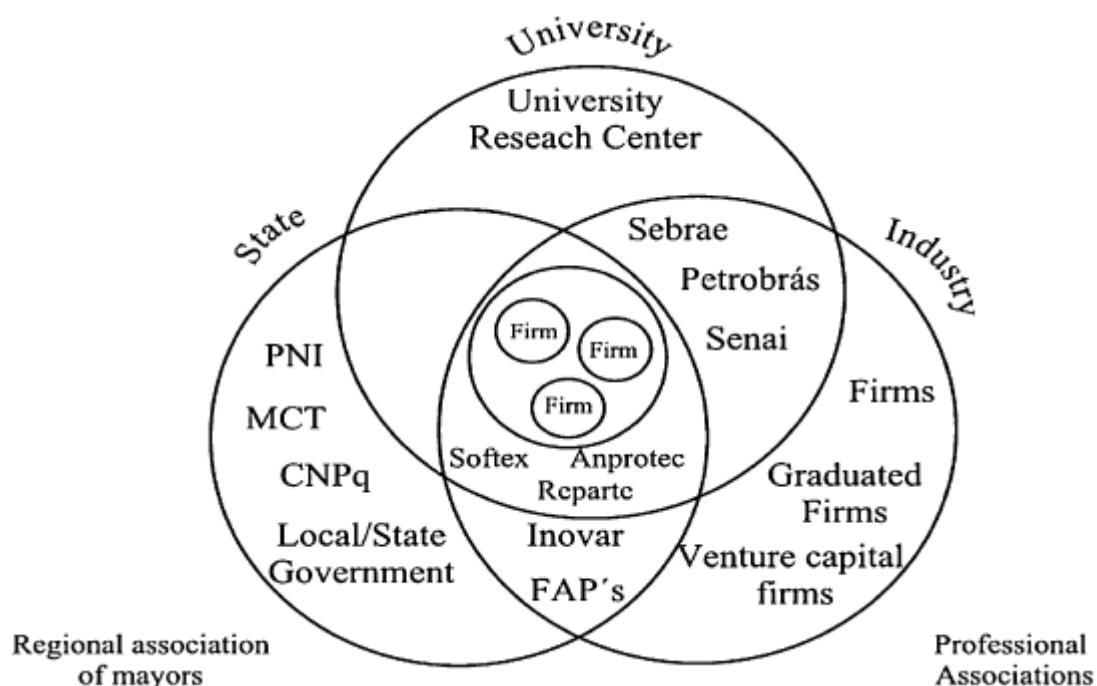


Figura 17: Incubadora tecnológica – tríplice hélice III. SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Petrobrás - Petróleo Brasileiro S/A; Softex - Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro; Anprotec- Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores; Inovar (programa federal); FAP's: Fundação de Apoio às Pesquisas; PNI - Programa Nacional de Apoio a Incubadoras de Empresas; MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia; CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Fonte: Almeida (2004, apud Etzkowitz, Mello e Almeida, 2005, p. 418)

Para Etzkowitz, Mello e Almeida (2005), a evolução das incubadoras no Brasil contribuiu para o incremento da inovação, onde, atualmente, um aumento na complexidade dos níveis da infra-estrutura organizacional evolui de maneira concomitante com a descentralização do poder em nível nacional e com a criação de novas entidades regionais. Essa transformação inclui esforços para incentivar a universidade, a indústria e os governos locais na promoção de projetos conjuntos de inovação que fomentem um conjunto mais amplo de arranjos produtivos locais (APLs) com vistas ao desenvolvimento regional.

Fleury e Ouverney (2007, p. 108-109) sintetizam o assunto, afirmando que

de acordo com os estudos sobre redes em administração pública, nos contextos formados por atores e organizações com autonomia decisória somente é possível dar respostas eficazes e eficientes aos problemas complexos de política pública quando esses atores e organizações se associam num padrão de interdependência de recursos em rede (...). Assim,

somente quando a interdependência existente adquire certo grau de aprofundamento, mediante a constituição de uma institucionalidade coletiva com bases organizacionais legitimamente definidas, é que se podem desenvolver as potencialidades da estrutura reticular, tais como velocidade de aprendizagem, ganhos de escala, maior capacidade de inovação, rapidez de mobilização, variedade de combinação de recursos etc.

A seguir serão apresentadas algumas concepções teóricas de redes interorganizacionais, concebidas como elementos inerentes de aglomerados, em políticas públicas de desenvolvimento local-regional.

3.2.1. Redes Interorganizacionais em Políticas Públicas com Vistas ao Desenvolvimento

A economia moderna, baseada no conhecimento e na inovação, confere uma função substancial aos aglomerados organizacionais, fato que vem obrigando os formuladores de políticas a buscar novas concepções de intervenção pública nos espaços regionais, com vistas ao enfrentamento, em novas bases, dos desafios do desenvolvimento regional com base em aglomerados (WITTMANN et al., 2004).

A existência desses aglomerados pressupõe redes, as quais propiciam o compartilhamento de recursos, que podem ser tecnológicos, financeiros, humanos, de conhecimento ou outros de interesse dos envolvidos, podendo ter distintas categorias de participação. As parcerias podem ser efetivas – por meio de acordo formal ou informal –, desenvolvendo-se a partir da predisposição de dois ou mais indivíduos, organizações ou instituições para usufruir os resultados obtidos, a iniciar-se da atuação ou produção de cada parte envolvida numa ligação de compromisso e confiança.

Para Wittmann et al. (2004), com o intuito de formar redes produtivas, as empresas nesses aglomerados cooperam entre si, com o objetivo de lograr vantagens competitivas, realizando conjuntamente ações que isoladamente seriam de difícil ou impossível execução. “Nesse contexto, surgem as *joint ventures*, as redes empresariais, os arranjos locais de produção (APLs), os sistemas locais de

produção (SLPs), os sistemas locais de inovação e produção (SLI/P), os distritos industriais, os arranjos territoriais e outras formas interativas” (WITTMANN, p. 23).

Lewis (1992, apud WITTMANN et al., 2004) cita quatro tipos de alianças estratégicas, são elas: (1) a cooperação informal, em que as empresas trabalham em conjunto sem vínculo contratual; (2) as alianças de capital, que incluem os investimentos minoritários, *joint ventures* e consórcios; (3) os contratos formais, para assumir compromissos explícitos e (4) as redes estratégicas, que são compostas por qualquer um ou todos os tipos de alianças.

Segundo Paim (2005), as redes interorganizacionais constituem-se nas principais ferramentas para promoção do desenvolvimento regional. Entre as principais ferramentas que o autor destaca, estão: consórcio intermunicipal, fórum da cidadania, câmara regional, agências de desenvolvimento regional, câmaras setoriais, *clusters* ou arranjos produtivos locais (APLs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e as parcerias público-privadas (PPPs).

Casarotto Filho e Pires (2001) citam como aglomerações produtivas: cadeia produtiva, *cluster*, aglomeração competitiva, consórcio, sistema econômico local e redes de empresas. Contudo, preferem simplesmente qualificar em micro e macrorredes. A microrrede é uma associação de empresas visando garantir competitividade do conjunto, como, por exemplo, o consórcio. A macrorrede é uma associação que, por meio de um mecanismo de integração (vide figura 20) de todas as entidades representativas da região, visa a seu desenvolvimento.

Casarotto Filho e Pires (2001) clareiam essa abordagem ao expor que, é possível ainda um *cluster* não conter nenhum consórcio, ou seja, as relações de parceria são todas informais, ou melhor dizendo, apenas comerciais, ou negociais. A figura 18 mostra os níveis do ciclo de vida de um *cluster*, desde as primeiras relações comerciais entre algumas empresas, passando por um crescimento e verticalização, até seu nível estruturado com relações formalizadas entre as empresas e forte integração com as instituições de suporte.

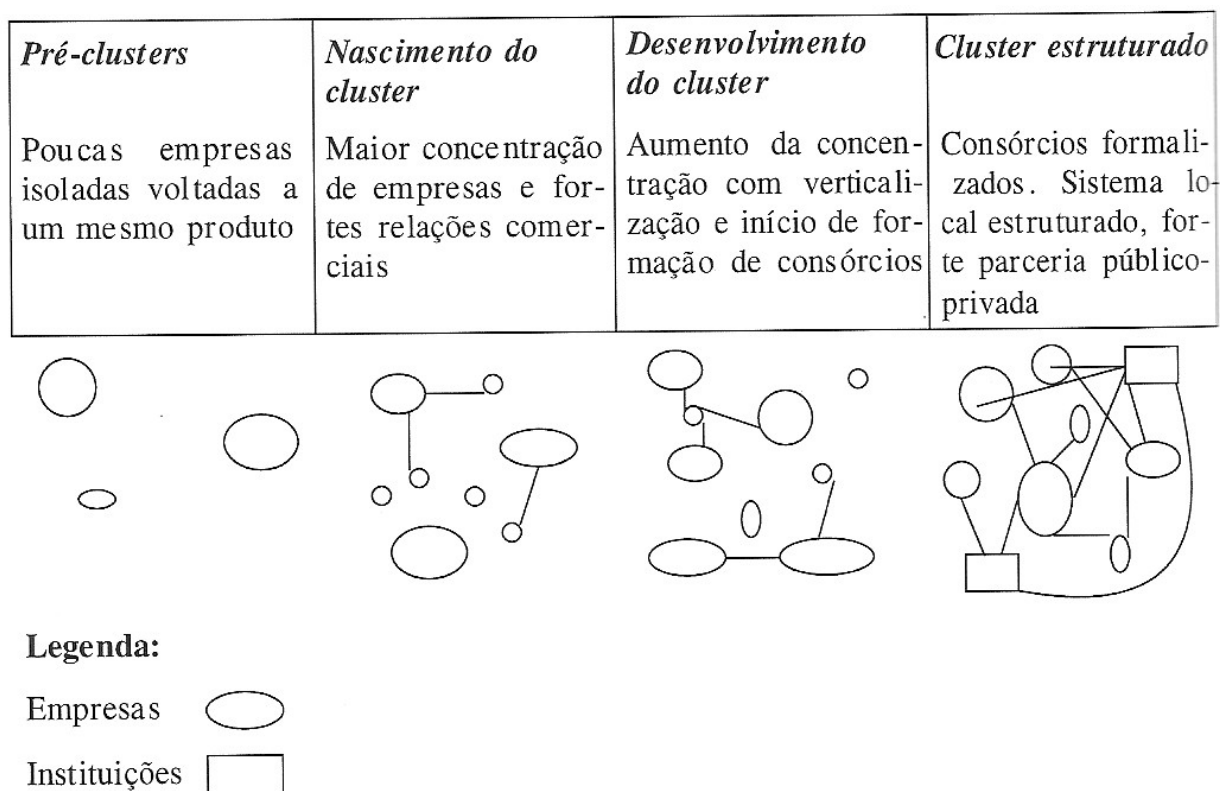


Figura 18: Ciclo de vida de um *cluster*
 Fonte: Casarotto Filho e Pires (2001, p. 70)

Para os autores, a grande diferença da abordagem do desenvolvimento local para a mera abordagem da análise de um *cluster* ou de cadeia produtiva é o objetivo de suas análises, planejamento e intervenção; é dizer: enquanto esta abordagem busca melhorar sua competitividade, aquela busca a qualidade de vida na região, onde a macrorrede formada e os mecanismos de integração são fruto de um planejamento territorial mais abrangente.

Nesse sentido, Zaccarelli et. al (2008) afirma que nas redes é possível, a partir da observação dos benefícios decorrentes do agrupamento inicial, compreender o desenvolvimento de sua capacidade competitiva utilizando uma abordagem sistêmica, que considera a capacidade de transformação que os inter-relacionamentos entre as empresas possuem. A diferença em relação ao processo evolutivo de *clusters* consiste na manifestação antecipada de governança, em função da posição de poder de negociação dos agentes componentes da rede,

interrompendo, ou, melhor dizendo, orientando o processo de evolução por auto-organização (círculo virtuoso). Esse atributo confere às redes uma situação de referência de alinhamento dos negócios mais consistente e tangível, se comparadas aos *clusters*.

Lastres e Cassiolato (2008, p. 126) alertam que

o uso indiscriminado dos conceitos de arranjos produtivos locais, aglomerações produtivas (distrito industrial, *cluster* etc.), complexos e cadeias produtivas – como se fossem sinônimos e predominando sempre a idéia de aglomeração – tem levado à conclusão de que a simples existência de um aglomerado produtivo é razão suficiente para sua seleção tanto quando estudo de caso quanto para apoio político; as informações sobre a localização da aglomeração podem, por si próprias, responder sobre quais políticas devem ser implementadas. Uma implicação derivada é a tendência de localizar esses arranjos, o que é freqüentemente seguido pelo desenvolvimento de sofisticados mapas e sistemas de informação. As aglomerações são geralmente identificadas por meio de indicadores (quocientes locacionais, índices de especialização etc.) obtidos de estatísticas oficiais disponíveis.

Para Fischer e Melo (2004, p. 20, grifo nosso), a concepção de

Arranjo Produtivo Local (APL), desenvolvida pela RedeSist é incorporada em políticas do governo brasileiro no âmbito federal (Ministério da Integração e de Ciência e Tecnologia, entre outros), nos estados e municípios. O sistema S, especialmente o SEBRAE¹⁴, bem como agências (como a SUDENE¹⁵) e bancos de desenvolvimento adotaram os APLs como estrutura em **rede**, bem como governos estaduais e municipais.

Então, Fischer e Melo (2004) propõem uma configuração para as interorganizações que atuam no desenvolvimento de territórios, representada pela figura 19: uma rede em três níveis de complexidade: o primeiro nível é o das organizações; o segundo, das formas organizacionais articuladas em redes e o terceiro, das redes de redes.

¹⁴ SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

¹⁵ SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

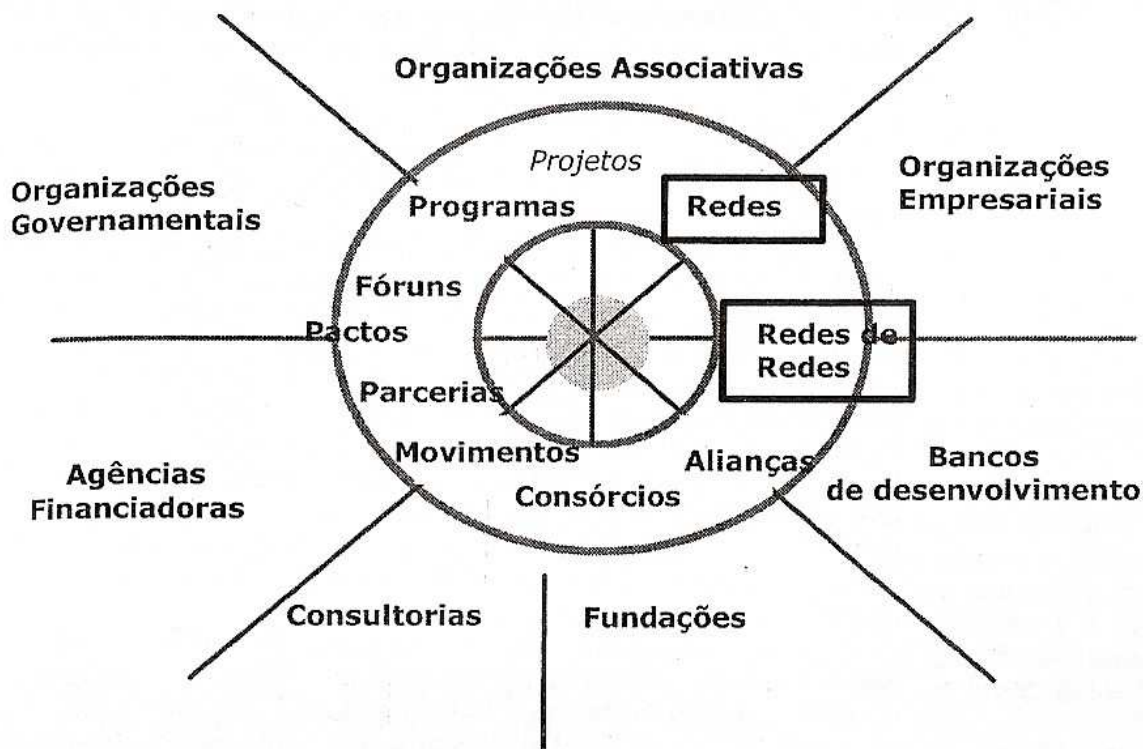


Figura 19 – Interorganizações em rede e desenvolvimento territorial
 Fonte: Fischer e Melo (2004, p. 23)

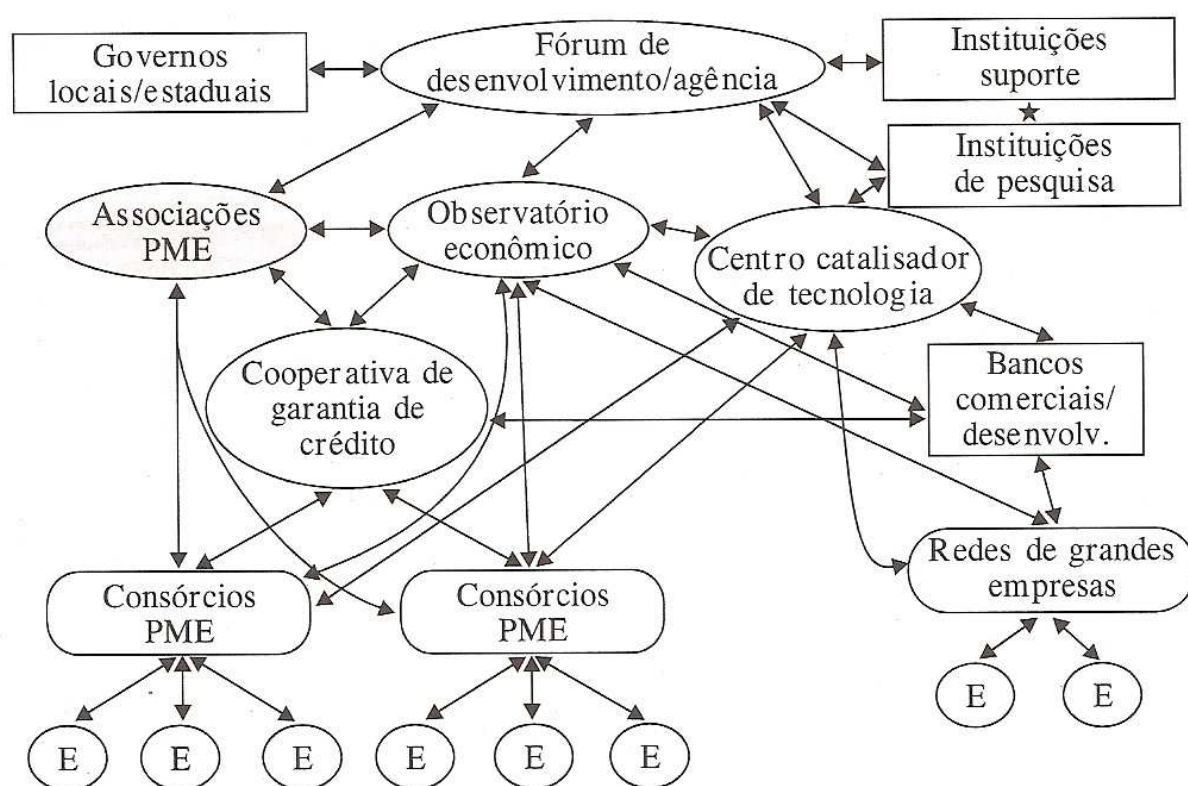
Para esses pesquisadores (2004, p. 23), as organizações no nível inicial são

as organizações associativas, organizações de governo e empresas, bem como agentes financiadores, consultorias, fundações, bancos de desenvolvimento e outras organizações discretas, que desenvolvem ações estratégicas sobre o território. Assumindo a forma de programas e projetos conjuntos, parcerias, cooperativas, as organizações articulam-se em um segundo nível: o das redes.

Organizações associativas podem encadear redes temáticas entre si, visando temas específicos como infância, gênero, saúde etc. Podem também encadear redes na forma de parcerias e alianças no desenvolvimento de programas e projetos, que contam com organizações não-governamentais (ONGs).

As redes de redes têm um estado maior de complexidade e podem ser representadas por fóruns e consórcios associados a recortes territoriais na forma de arranjos sócio-produtivos a espaços virtuais (websites).

Casarotto Filho e Pires (2001) buscaram exemplos na região hoje considerada por eles a mais avançada do mundo em desenvolvimento local, com forte base em pequenas empresas, que é a região da Emilia Romagna. Os autores afirmam que uma das razões para o sucesso da pequena empresa na Emilia Romagna são as associações empresariais, cuja rede relacional – com destaque para a associação de pequenas empresas – está representada na figura 20.



Obs.: E Pequenas empresas
 □ Aparato institucional existente
 ○ Instrumentos de integração a serem criados para dar competitividade

Figura 20: Modelo geral de rede – desenvolvimento de um sistema econômico local com foco na associação de pequenas empresas

Fonte: Casarotto Filho e Pires (2001, p. 162)

Nesse contexto, cabe destacar a política do Banco do Brasil (BB) para impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões onde ele está presente. O BB utiliza-se do Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), que é uma estratégia negocial de desenvolvimento, viabilizada por meio da mobilização de agentes

econômicos, sociais e políticos para apoio a atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas, buscando respeitar a diversidade cultural.

Segundo informação no site do Banco do Brasil, o principal fator de sucesso do DRS é o princípio participativo e construtivista de sua metodologia, que se baseia no processo de concertação¹⁶: a sociedade civil, iniciativa privada, associações, cooperativas, governos, universidades, entidades religiosas, ONGs, entre outros, organizam-se em rede e são parceiros no planejamento, coordenação e acompanhamento do processo de desenvolvimento regional sustentável.



Figura 21 – Concertação estratégica do DRS do Banco do Brasil
Fonte: Cartilha de Desenvolvimento Regional Sustentável

Segundo o Banco do Brasil (2010), a concertação estimula os atores sociais a se apropriarem da metodologia DRS e a conduzirem o processo de desenvolvimento regional sob a ótica da sustentabilidade, pois os parceiros, uma vez organizados e

¹⁶ A "concertação", com o sentido de orquestração, é uma ação integrada, harmônica e compartilhada que aglutina os diversos agentes econômicos, sociais e políticos envolvidos na cadeia de valor das atividades produtivas selecionadas.

comprometidos com um objetivo comum, tornam-se responsáveis por implementar as ações planejadas – além de monitorá-las – e ainda pela avaliação de todo o processo.

Neste contexto, Amato Neto (2008) comenta que, ainda que se conheça o fato de que experiências de formação de redes de cooperação entre organizações tenham-se difundido globalmente a partir dos anos 90, algumas regiões foram pioneiras nesse aspecto, como ocorreu nas regiões centro-norte da Itália, chamada de Terceira Itália (Emilia-Romagna, Vêneto e Lombardia). Nesses locais, foram estabelecidas as primeiras redes horizontais de cooperação, dado que essas regiões já contavam com um cenário bastante favorável para o desenvolvimento da cooperação entre pequenas e médias empresas.

No debate em torno desses novos formatos organizacionais, surge o conceito de território, que tem sido discutido na perspectiva do desenvolvimento. Essa questão será discutida no próximo tópico.

3.3. Dinâmica Territorial das Redes

Segundo o documento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2003), o desenvolvimento mundial recente reanima forças centrípetas de articulação metropolitana que atestam a lógica espacial predominante de um sistema econômico que intensificou sua internacionalização. A tendência à concentração de meios de produção e força de trabalho em determinados pontos do território é motivada pelas circunstâncias que se vão impondo na dinâmica do jogo do mercado e das políticas públicas. Na atual conjuntura, a força das decisões do setor privado se acentua, especialmente com os movimentos de internacionalização dos grandes conglomerados mundiais, da liberalização financeira e de reestruturação produtiva que se encontram na raiz da chamada “globalização”. Em consequência, acirram-se as desigualdades sociais e regionais, aumentando a necessidade de que se proponham políticas capazes de minorar seus efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial das nações e de suas regiões.

Nesse ambiente, os países menos desenvolvidos tendem a enfrentar maiores dificuldades, uma vez que os grandes blocos de capital e as corporações que os representam ganham liberdade de movimento e se estruturam para se deslocar rapidamente pelos mais dispersos pontos do planeta, utilizando os territórios nacionais como meras plataformas de operação. Faltam a esses países ferramentas para retirar maiores contrapartidas da presença dessas corporações em seus territórios, incapazes que estão, pelas regras reinstituídas da “boa conduta social e econômica”, de regular os fluxos que movimentam as redes globais. Nesses termos, o desenvolvimento tende a privilegiar certas localidades, enquanto inabilita ou deixa de lado outras, muitas vezes levando em conta mais o interesse das corporações que o das nações e de suas populações (GOMES, 2004).

Segundo Milton Santos (2006), uma das características do mundo atual é a exigência de fluidez para a troca de mensagens, idéias, produtos ou dinheiro, interessando aos atores hegemônicos. A fluidez contemporânea é baseada nas redes técnicas, que são um dos suportes da competitividade.

Para Vieira e Vieira (2007), os fluxos que se produzem internamente no sistema espacial estabelecem as redes de relações produtivas e de expansão demográfica. O sistema espacial produtivo, com suporte numa estrutura físico-ambiental criou, durante as diversas etapas do desenvolvimento econômico, padrões de produção de uma estrutura sistêmica e, conseqüentemente, o estabelecimento de fluxos cruzados entre nós. No tocante a esse aspecto,

a direção dos fluxos, inter-relacionando a produção e o consumo, determinou, nas dimensões locais, regionais, nacionais e internacionais a organização de sistemas de ligações convenientes [...] um fato gerado numa dimensão territorial é repassado à outra, que produz um novo fato e retorna a dimensão anterior ou gera novas linhas de fluxos, formando uma imagem de rede (VIEIRA, M. e VIEIRA, E., 2007 p. 39).

Na economia dominante, tudo passa como se ela devesse se entregar a uma busca incansável pela fluidez. Os que reúnem condições para subsistir num mundo marcado pela inovação e uma concorrência atroz são os mais velozes. Busca-se, então, suprimir todo obstáculo à livre circulação das mercadorias, da informação e do dinheiro, a pretexto de garantir a livre concorrência e assegurar a primazia do mercado, tornado um mercado global (SANTOS, 2006).

Já o fundamento da rede refere-se à interconexão nas relações de produção e consumo. O movimento, que se forma entre pontos nodais do sistema de produção global, representa fluxos de trocas e dimensões produtivas e de consumo diferenciadas. Assim, no tempo-espaço produtivo, desenvolvem-se forças cuja dinâmica se dirige para os centros nodais do sistema (VIEIRA, M. e VIEIRA, E., 2007).

“As redes espaciais de produção fundamentam a noção de lugar global como um espaço-mundo, sem barreiras nacionais, contemplado com generosos benefícios fiscais, financeiros privilegiados, concessão de áreas infra-estruturadas e amplo suporte logístico” (VIEIRA, M. e VIEIRA, E., 2007, p. 41).

Santos (2006), nesse contexto, alega que o território torna-se, então, palco de conflitos de interesses que, no contexto da globalização, materializam, nos lugares, o confronto entre o espaço local e o espaço global.

Para entender a dimensão de um território socialmente organizado é importante fazer uma distinção entre espaço e território. Albuquerque Llorens (2001) destaca o conceito de espaço como suporte geográfico no qual se desenvolvem as atividades sócio-econômicas. Nesse sentido, costuma trazer implicitamente a idéia de homogeneidade, de tal forma que as preocupações fundamentais a ela relacionadas referem-se à distância, aos custos de transporte, à aglomeração de atividades ou à polarização do crescimento. Mas, a partir da perspectiva do desenvolvimento local e regional, interessa-nos basicamente outro conceito diferente, qual seja, o de território, que compreende a heterogeneidade e a complexidade do mundo real, suas características ambientais específicas, os atores sociais e sua mobilização em torno das diversas estratégias e projetos, bem como a existência e o acesso aos recursos estratégicos para o desenvolvimento produtivo e empresarial. Em síntese, em face do conceito de espaço como contexto geográfico dado, é interessante destacar o conceito de território como ator do desenvolvimento.

Para Sepúlveda (2005), esse enfoque na dimensão territorial define a unidade de análise, planejamento e ação para o desenvolvimento microrregional sustentado. O espaço de operação se converte no cenário territorial no qual se processam relações sociais e econômicas historicamente determinadas e cujas

fronteiras são facilmente reconhecíveis. A unidade territorial apresenta certo grau de homogeneidade desde o ponto de vista do seu potencial e de suas limitações, tanto ecológicas e produtivas como sociais e institucionais. Essa perspectiva representa um cenário apropriado para destinar recursos que promovam sua transformação multidimensional.

Para o processo de desenvolvimento territorial, as redes configuram-se como um dos pilares centrais e, segundo SANTOS (1998), se comparamos as redes do passado com as atuais, a grande distinção entre elas é a respectiva parcela de espontaneidade na elaboração respectiva. Quanto mais avança a civilização material, mais se impõe o caráter deliberado na constituição de redes.

Cabe lembrar que, no glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais, da Rede de Pesquisa em Sistemas Locais da UFRJ (2003, p. 23), as redes de empresas referem-se “a arranjos interorganizacionais baseados em vínculos sistemáticos [...]”. Estas redes podem estar relacionadas a diferentes elos de uma determinada cadeia produtiva (conformando redes de fornecedor-produtor-usuário), bem como estarem vinculadas a **diferentes dimensões espaciais**” (grifo nosso).

A crescente amplitude e a complexidade de nossos desafios sociais e econômicos estão sobrepujando as capacidades institucionais e econômicas das organizações de, isoladamente, lidar com eles. Nesse contexto, a cooperação emerge como espaço de novas possibilidades. Nenhuma entidade isolada possui todos os elementos necessários para abordar com eficácia uma necessidade social identificada. Conforme mencionado anteriormente, os *clusters*, arranjos produtivos locais (APLs), parcerias estratégicas, distritos industriais, pólos e parques científicos, *milieu* inovador, consórcios, fóruns e outras variações encontram-se entre as principais articulações de organizações na dimensão territorial.

Yoguel, Novick e Martin (2001) “referem-se aos conjuntos de agentes inter-relacionados (*clusters*, sistemas locais ou *milieu*) presentes na literatura sobre as novas formas de organização dos sistemas produtivos e propõem o conceito de trama produtiva, ou seja, articulação entre atores de desenvolvimento, atividades inovadoras e tecnologias de gestão social” (apud FISCHER e MELO, 2004, 19-20).

Para Fischer e Melo (2004), a expressão mais recente das tramas produtivas é o “APL”. Desse modo, estimulam-se arranjos produtivos nos âmbitos federal, estadual e municipal como a forma mais adequada de agenciamento do desenvolvimento territorial, e os territórios são recortados como APLs.

Nesse sentido, Fischer e Melo elaboraram a figura 22, que ilustra a indissociabilidade entre configurações organizacionais e interorganizacionais, processo de gestão e as escalas territoriais – das tramas produtivas de desenvolvimento sócio-territorial – em que são exercidos.

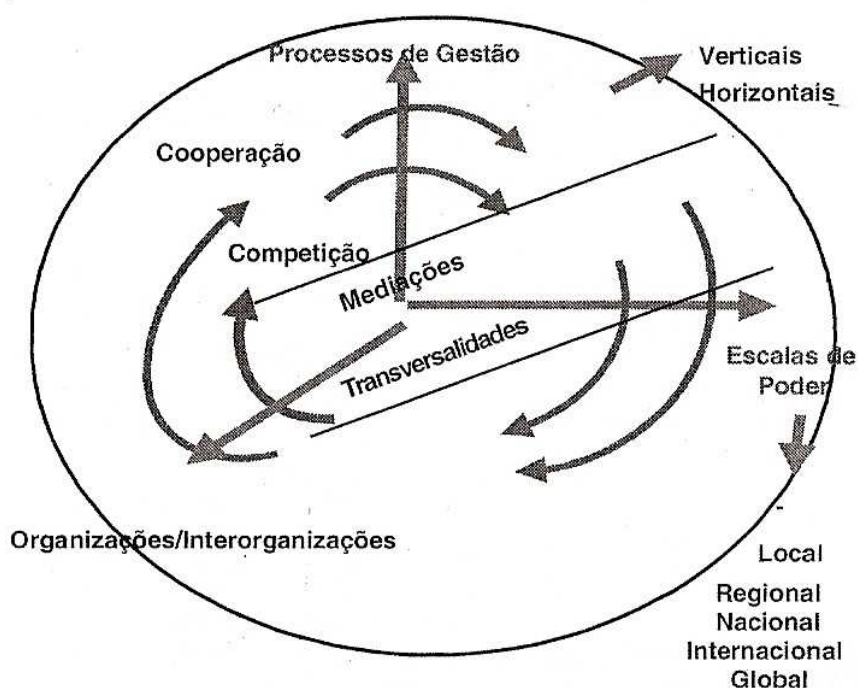


Figura 22 – Tramas sócio-produtivas, processos de gestão e escalas de poder
Fonte: Fischer e Melo (2004, p. 21)

Os conceitos de mediações e transversalidade são comuns às configurações organizacionais e interorganizacionais complexas. As mediações são realizadas por atores sociais, entendidos como indivíduos ou instituições gestoras.

Fischer e Melo (2004, 21) acrescentam que cooperar e competir são agenciamentos polares, mas não excludentes nas políticas de gestão territorial. “Temos aí um duplo movimento da parte ao todo e do todo (escala internacional e global) às partes, ao local. As disputas por recursos e as estratégias de sustentabilidade levam, inevitavelmente, à competição. De outra parte, as

associações entre iguais e diferentes são orientadas por lógicas de cooperação, formando-se alianças, parcerias, pactos, consórcios.”

Os processos de gestão em organizações complexas fluem em diferentes direções – verticais, horizontais, transversais –, já que organizações e redes organizacionais encontram-se para cooperar, embora, de maneira correspondente, estabeleçam convenções para mitigar efeitos e regular competição. “A transversalidade dos processos de gestão ocorre entre organizações/interorganizações, entre escalas de poder, entre movimentos de natureza mais cooperativa ou competitiva. A transversalidade é propriedade das redes, metáfora mais recorrente no estudo de tramas sócio-produtivas” (FISCHER e MELO, 2004, p. 21).

Como se pôde perceber, os arranjos espaciais não se dão apenas por meio de pontos contínuos, há, também, constelações de pontos descontínuos – mas também interligados – que definem um espaço de fluxos reguladores. Santos (2006) propõe que as segmentações e partições presentes no espaço sugiram ao menos dois recortes: as verticalidades e as horizontalidades.

As verticalidades representam pontos no espaço que, separados uns dos outros, impingem o funcionamento global e são vetores de racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são para as extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região, ou seja, são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contra-finalidade, localmente gerada (SANTOS, 2006).

Toda sociedade se caracteriza por sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais, tanto formais quanto informais. “Alguns desses sistemas são basicamente horizontais, congregando agentes que têm o mesmo *status* e o mesmo poder. Outros são basicamente verticais, juntando agentes desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência.” (PUTNAM, 2006, p. 182-183).

Então, segundo Putnam, entende-se por formato horizontal aquelas organizações que dão origem às cooperativas, clubes, sociedades de assistência mútua, associações culturais, sindicatos, enfim, organizações que dão origem a

cooperativas, clubes, sociedades de assistência mútua, associações culturais, sindicatos, enfim, organizações desprovidas de hierarquia e regras rígidas. A vantagem das organizações horizontais, em relação às verticais, é que as primeiras criam redes de solidariedade e desenvolvem relações generalizadas de reciprocidade, facilitando a cooperação espontânea e criando antídotos contra o clientelismo e o oportunismo, geradores de uma reciprocidade limitada e assimétrica.

Assim, para Fleury e Ouverney (2007), essa diversidade de atores locais está começando a influenciar, também, o processo político, fato que sinaliza o surgimento de uma sociedade policêntrica onde se organizam distintos núcleos articuladores, os quais, por sua vez, tendem a alterar os nexos verticais entre Estado e sociedade – baseados na regulação e subordinação –, visando relações mais horizontais, que privilegiam a diversidade e o diálogo no território.

Santos (2006) alerta que, paralelamente, forças centrípetas e forças centrífugas atravessam o território como tendências ao mesmo tempo contrastantes e confluentes, agindo em diversos níveis e escalas.

As forças centrípetas resultam do processo econômico e do processo social. Essas forças são de agregação e são fatores de convergência. No campo e na cidade, elas são, respectivamente, fatores de homogeneização e de aglomeração. E entre o campo e a cidade, elas são fatores de coesão.

As forças centrífugas podem ser consideradas um fator de desagregação quando retiram da região os elementos do seu próprio comando, a ser buscado longe dali.

As forças centrípetas conduzem a um processo de horizontalização, ou seja, de agregação e convergência; já as forças centrífugas conduzem a um processo de verticalização, que são forças de fragmentação e fatores de desagregação dessa mesma base. A solidariedade interna ao subespaço, providenciada pelas forças centrípetas, está permanentemente perturbada pelas forças centrífugas e deve ser permanentemente refeita (SANTOS, 2006).

As redes são, pois, ao mesmo tempo, concentradores e dispersoras, condutoras de forças centrípetas e de forças centrífugas.

A sobreposição dos recortes e a simultaneidade das forças criam, na visão de Santos (2006), “novas solidariedades”, a despeito de diferenças entre pessoas ou lugares. Santos (2006) propõe a seguinte tipologia para as “novas solidariedades”: hierárquica, homóloga e complementar. A forma hierárquica, como resultado da crescente racionalização das atividades, ocorre sob comando tendencialmente concentrado em um agente, ou em uma organização que, independentemente de sua localização, interfere no espaço sócio-territorial. A homologia diz respeito às áreas de produção modernizadas e confluentes em função de uma informação especializada que, presidindo a racionalidade, cria similitude de atividades e gera contigüidades funcionais. A complementaridade refere-se à articulação entre diferentes atividades que se estabelecem igualmente em decorrência da modernização produtiva e da necessidade de intercâmbio geograficamente próximo.

Sob as duas últimas formas, o sentido, o cotidiano é compartilhado mediante regras estabelecidas ou reformuladas localmente. Nesse caso, a informação tende a se generalizar, ou seja, tende ao domínio coletivo local. Sob a forma hierárquica, se situa um cotidiano imposto externamente, comandado por informação privilegiada, secreta e que se caracteriza como importante recurso de poder (SANTOS, 2006).

Nesse espaço de recortes e forças, as redes configuram-se como novos atores políticos na sociedade do conhecimento e da conectividade. “A organização territorial em rede abrange desde a rede urbana até redes decisórias, redes políticas, sociais, culturais, e tem poder explicativo importante para a compreensão das territorialidades” (MACHADO, 2005, p 20).

Os desafios para a promoção do desenvolvimento territorial requerem que as ações pontuais de organizações e movimentos sejam substituídas por ações cooperadas, em rede, de modo a construir mais intercâmbios de experiências e, conseqüentemente, mais aprendizagem social, bem como o melhor uso dos recursos e resultados mais efetivos. Do lado da sociedade civil, os fóruns e os conselhos participativos de discussão de políticas públicas e a organização dos atores em redes sociais são instrumentos fundamentais para a construção de processos de controle social. A figura 23, abaixo, ilustra uma estrutura de

organização social em rede comum na atualidade (ZAPATA, AMORIM e ARNS, 2007, p. 51).



Figura 23 – Redes sociais
Fonte: Zapata, Amorim e Arns (2007)

No parágrafo anterior, foi feita uma “abordagem social” pelos autores Zapata, Amorim e Arns (2007). No próximo tópico, serão abordados mais aspectos conceituais sobre o fator social nas redes e em políticas públicas.

3.4. Redes e Políticas Públicas sob a ótica da gestão social

Para Fleury e Ouverney (2007), a proliferação de redes de gestão é explicada por uma variedade de variáveis que atuam de forma sinérgica, conformando uma nova realidade administrativa. Por um lado, a globalização econômica alterou os processos produtivos e administrativos, no sentido de maior flexibilização, integração e interdependência. Por outro, as atuais transformações no papel do Estado e em suas relações com a sociedade impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e de modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações empresariais ou sociais.

No caso da América Latina, esses fatores são concomitantes com o processo de democratização que alterou o tecido social, com a proliferação de inúmeras organizações sociais e com o desenvolvimento de uma nova

consciência cidadã que reivindica maior participação nos processos de gestão das políticas públicas” (FLEURY e OUVÉRY, 2007, p. 9).

Ainda para os autores, o incremento de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, no qual atuam intensamente, tem sido catalisado por outros fatores relacionados com a maior complexidade dos processos administrativos em um ambiente de processos fugazes e mutáveis. Soma-se a isso, o desenvolvimento tecnológico das comunicações, permitindo interações virtuais em tempo real.

Assim, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos e os problemas, complexos; onde existem múltiplos atores envolvidos; onde há interação de agentes públicos e privados, centrais e locais, bem como uma progressiva procura por benefícios e por participação cidadã, ou seja, por uma intensa participação social.

Para Tenório e Saravia (2006, p.107-108),

as pessoas preocupadas com questões de natureza social continuam na busca de uma alternativa conceitual que convença os tecnocratas e dirigentes de turno a perceber que “o social” deve continuar nas agendas dos Estados. No entanto, os remanescentes do ideário neoliberal de finais do século XX aceitam tais agendas desde que sejam os setores privado e o público não governamental, e não o setor público, que se dediquem à solução “do social”. Para eles, a administração pública não tem um caráter universalizador de ações e deve concentrar-se, apenas, na regulação do particular.

Ainda para os autores, as anunciadas mudanças na administração pública brasileira, decorrentes da ascensão de um governo que parecia haver sido eleito na esperança de que fosse de encontro ao determinismo de mercado, poderiam restituir a função original da gestão pública.

Deve-se, no entanto, reconhecer e enaltecer aqueles que promoveram uma gestão pública com características singulares – a gestão social. Ademais, reconhecer também que, apesar das reformas e modernizações, das “reformas do Estado”, dos inúmeros seminários e treinamentos sobre o tema, da criatividade das nomenclaturas – governabilidade, governança¹⁷, *stakeholders*, *rent-seekers*,

¹⁷ Alguns autores propõem um conceito mais abrangente de governança, que interpreta o Estado como um sistema político mediado por redes auto-organizadoras, cujos resultados são

paradigmas gerenciais e quejandos – a questão central continua de pé, isto é, as prestações do Estado não ocorrem na quantidade e qualidade que permitiriam atender as inúmeras carências suportadas por grande parte da população do país (Tenório e Saravia, 2006).

Para Farah (2006), de um modelo centralizado e “monopolizado” por agências estatais federais, passa-se a uma situação mais flexível em que uma multiplicidade de atores integra o processo decisório e a implementação por meio dos mais variados mecanismos. Tais mudanças assinalam a emergência de novos arranjos institucionais na promoção de políticas públicas e na gestão pública subnacional.

Os novos arranjos, segundo Farah, são: (1) democratização dos processos decisórios e da implementação: participação da sociedade civil; (2) parcerias para a provisão de serviços públicos: ONGs e comunidade; (3) abordagem integral e articulação intersetorial; (4) colaboração intergovernamental “horizontal”: os consórcios intermunicipais e (5) redes.

Faremos um destaque ao arranjo “redes”. Conforme Farah, algumas iniciativas implementadas pelas esferas locais de governo configuram verdadeiras redes de atores e de entidades, mobilizados em torno de um ou mais problemas de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado, seja por limites financeiros, seja pelo maior grau de imersão no problema que uma ação coordenada permite.

A articulação em rede constitui, por si só, uma inovação em relação ao modelo centrado em uma única agência estatal, assim como em relação ao processo que excluía a sociedade civil das decisões. “Assim, a sociedade civil está representada nas redes – por meio de ONGs e das mais diversas formas de representações da comunidade – e de diferentes níveis de governo, assim como mais de um governo de mesmo nível” (FARAH, 2006, p. 69).

Zapata, Amorim e Arns (2007) vão ao encontro das afirmações de Farah (2006) e relatam que, as redes, nos anos mais recentes, têm aparecido como uma

estrutura de organização alternativa, especialmente para organizações do terceiro setor. Muitas ações de movimentos sociais e organizações do terceiro setor que têm alcançado êxito resultaram de iniciativas em rede.

Assim, “a formação das estruturas policêntricas que configuram uma nova esfera pública plural resulta de um deslocamento não só do nível central de governo para o local, mas também do Estado para a sociedade”. Processos de descentralização e o adensamento da sociedade civil encaminham-se para modos inovadores de gestão compartilhada das políticas públicas (FLEURY e OUVÉRY, 2007, p. 12).

Embora se possa focalizar, no que concerne aos processos envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, a inclusão de novos atores, é importante registrar outras inovações identificadas nas ações recentes de governos locais no Brasil. Em primeiro lugar, a redefinição do papel dos governos locais tem sido acompanhada também por inovações na gestão administrativa *stricto sensu*. Entre os eixos principais de mudança referentes à gestão, destacam-se (FARAH, 2000, apud FARAH, 2006, p. 70):

- descentralização e democratização da gestão e do processo decisório, com ênfase na participação do servidor público;
- descentralização das estruturas de decisão em direção à unidade prestadora do serviço, buscando maior proximidade em relação ao usuário e aos cidadãos;
- formação e qualificação de servidores;
- reforço a sistemas de apoio a decisões - banco de dados, estatísticas gerenciais etc.;
- simplificação e racionalização de procedimentos;
- introdução de sistemas de avaliação de desempenho;
- racionalização de gastos e incremento de receitas municipais.

Trata-se de iniciativas que podem contribuir tanto para a maior eficiência da ação governamental quanto para a democratização das políticas. Tais inovações constituem um campo relevante de análise.

Há inovações importantes, finalmente, que incidem sobre a relação entre Estado e cidadão, as quais, embora não cheguem a caracterizar a participação dos cidadãos na gestão pública, caracterizam uma democratização do acesso a serviços públicos. Esse é o caso de programas que visam garantir o acesso à informação, superando o distanciamento entre estruturas estatais e cidadãos, manifesto na

dificuldade de informações básicas sobre seus direitos, sobre os serviços públicos e sobre a própria ação estatal (FARAH, 2001, p. 78-79, apud FARAH, 2006).

Destarte, para muitos programas governamentais, a descentralização foi uma proposta que adquiriu relevância na maneira de implementação das políticas públicas, uma vez que o poder local se torna protagonista da articulação entre organizações governamentais, empresariais e sociais, ampliando a rede de ação pública por meio da inclusão de novos atores políticos (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Segundo Paula (2005), a vertente societal ainda não definiu completamente sua visão de desenvolvimento, mas tende a partilhar de um novo conceito que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, redefinindo o que entendemos por privação e bem-estar, além de reformular as práticas e políticas que conduzem a isso. Dessa maneira, o desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos através do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã. Para Dallabrida (2004, p 39), “hoje o planejamento estratégico é utilizado para elaborar planos de desenvolvimento regionais em que se utilizam métodos participativos, se trabalham as debilidades e fortalezas de um território e se traçam seus possíveis caminhos”.

No modelo político e estratégico de ação social, dentro da ação estratégica em grupo, a maioria dos teóricos que analisam a burocracia e o poder considera que a ação coletiva e estratégica não é um fenômeno natural. Trata-se de um construto social. A organização é uma estruturação estratégica da ação coletiva que visa oferecer soluções específicas para concretização de objetivos do grupo social. As regras burocráticas correspondem às soluções criadas por atores sociais relativamente autônomos que buscam regular e instituir a cooperação a fim de atingir objetivos e metas comuns ao grupo social (MOTTA e VASCONCELOS, 2006).

Assim, busca-se criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório

no aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura nutrir-se de diferentes canais de participação e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (Paula, 2005).

Constitui-se assim uma gestão social, que segundo Tenório (1998, apud Paula, 2005, p. 159), “contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecno-burocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”.

Ainda para Tenório (p. 159-160), “a gestão aqui é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor: sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado”.

A democracia deliberativa é um modelo ou processo que incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio da deliberação política (Lüchmann, 2002, apud Paula, 2005). Teríamos assim uma administração pública co-gestionária que funcionaria pelas alternativas criadas pela engenharia institucional para participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos.

Nessas experiências, as incursões políticas não são feitas de cima para baixo, ou seja, do governo central para a localidade. Fazendo uma analogia à evolução do conceito de *marketing*, observa-se que, no período da revolução industrial, o foco das empresas era na produção, ou melhor, no tipo de produto que a própria organização queria fabricar, ao invés de reformular os produtos segundo desejos e necessidades dos clientes. Dessa forma, uma incursão de cima para baixo não leva em consideração o que a base local opina sobre as questões que impactam sua realidade.

Para Paula (2005), em outras palavras, as instituições precisam ser recriadas e, para viabilizar essa reinvenção político-institucional, é fundamental transformar as relações entre o Estado e a sociedade.

Com novos formatos institucionais, as políticas públicas formuladas não são “empurradas” na sociedade de maneira unilateral, pois busca-se saber o que as

comunidades estão realmente precisando para, assim, adaptar o produto ou investimento financeiro em projetos que são construídos de forma participativa.

Segundo Paula (2005), entre os novos formatos institucionais ou experiências participativas que estão em curso, destacam-se os (I) fóruns temáticos; (II) os conselhos gestores de políticas públicas e (III) o orçamento participativo. No primeiro caso, os primeiros fóruns surgiram no final dos anos 1980 e constituíram um novo tipo de espaço para o debate de problemas públicos. Eles ampliaram as experiências de discussões promovidas nas antigas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pois procuraram tornar públicos temas de interesse coletivo e articular o público interessado em contribuir para a geração de novas idéias e/ou propostas de políticas públicas: movimentos sociais, ONGs, técnicos de prefeituras e dos governos estaduais, partidos políticos, sindicatos, profissionais liberais e cidadãos interessados na temática.

Além disso, a autora adiciona que os fóruns são uma experiência democrática, pois criam espaço para a discussão e confronto de idéias, deixando que os participantes tenham acesso a um mesmo conjunto de informações e possam se solidarizar em relação aos problemas e necessidades de seus pares.

No segundo formato institucional, os conselhos gestores de políticas públicas surgiram, também, nos anos 80 durante o processo de redemocratização e foram incorporados pela Constituinte de 1988. A partir daí, apareceram vários conselhos como o de saúde, educação, social etc.

Já o terceiro formato, orçamento participativo, consiste na participação da população em discussões e definições do orçamento público.

Então, segundo Fleury e Ouverney (2007, p 22),

Se na perspectiva societária prevalece a noção de redes como processos mobilizadores que geram conexões solidárias, na perspectiva que enfatiza a gestão das redes intergovernamentais e interorganizacionais entende-se que a maior complexidade do sistema intergovernamental significou um aumento das inter-relações em todos os níveis de governo e da sociedade, alterando o modelo de gestão das políticas públicas.

Evidencia-se diante disso, que para “o tipo de democracia pretendida para um país de dimensões continentais e diferenciadas como o Brasil deve-se incorporar a lógica social à lógica estatal. O Estado, como ente regulador, indutor e garantidor

da ordem pública, não é mais um poder distanciado de seus comandados, mas pauta-se pelas necessidades dos seus cidadãos” (RUEDIGER e RICCIO, 2005, p. 20). Logo, para os autores, um aparelho institucional adaptado à nova dinâmica social tem por finalidade revigorar o processo democrático e aumentar a inclusão social.

No próximo capítulo, será abordada a metodologia deste estudo. Serão apresentados o método de pesquisa, os tipos de pesquisa, o universo e amostra, os meios utilizados para coleta de dados que servirão de base para o projeto e serão especificados o tratamento dos dados e as limitações do método realizado.

4. METODOLOGIA

4.1. Método de pesquisa

O método científico utilizado foi a análise de conteúdo. Esse método pode, tomando como referência Vergara (2006), ser utilizado de acordo com os seguintes passos:

- Definição do tema e problema de pesquisa;
- Revisão da literatura pertinente ao problema de investigação e escolha da(s) orientação(ões) teórica(s) que dará(ão) suporte ao estudo;
- Definição de suposições para o problema sob investigação, exceto se a pesquisa for do tipo exploratória;
- Definição dos meios para a coleta dos dados, conforme o tipo de pesquisa - documental ou de campo. No primeiro caso, os dados podem ser coletados em relatórios ou outros documentos da organização. No segundo, a coleta geralmente ocorre por meio da realização de entrevistas abertas ou semi-estruturadas ou da aplicação de questionários;
- Coleta dos dados por meio dos instrumentos escolhidos;
- Definição do tipo de grade para análise: aberta, fechada ou mista;
- Leitura do material selecionado durante a etapa de coleta dos dados (documentos, transcrição de entrevistas, respostas a questionários);
- Definição das unidades de análise: palavra, expressão, frase, parágrafo;
- Definição das categorias para análise, conforme a grade de análise escolhida:
 - Grade aberta: identificação de categorias de análise, conforme vão surgindo ao pesquisador;
 - Grade fechada: definição preliminar das categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa.
 - Grade mista (grade utilizada nesta pesquisa): definem-se preliminarmente as categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa, porém

admite-se a inclusão de categorias surgidas durante o processo de análise;

- Análise de conteúdo, apoiando-se em procedimentos estatísticos, interpretativos ou ambos;
- Resgate do problema que suscitou a investigação;
- Confrontação dos resultados obtidos com a(s) teoria(s) que deu(ram) suporte à investigação;
- Formulação da conclusão.

4.2. Tipo de Pesquisa

Quanto à metodologia da pesquisa, toma-se por base a taxionomia apresentada por Vergara (2007), que qualifica a pesquisa sob dois aspectos: quanto aos meios e quanto aos fins.

Quanto aos meios, a pesquisa será documental, bibliográfica e estudo de caso.

Classifica-se como documental, porque será feito o uso de material interno de órgãos públicos e privados e com pessoas, como registros, informativos, ofícios, memorandos, CD-ROMs, relatórios, produtos de andamentos dos investimentos públicos, DVDs e apostilas, não acessíveis ao público em geral. A pesquisa será bibliográfica, pois se valerá de informações contidas em livros, revistas, publicações técnicas e acadêmicas. Por fim, será estudo de caso, de sorte que estudará, com profundidade e detalhamento, o projeto de cooperação técnica entre a FAO/ONU e o Ministério da Integração e a política de expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Quanto aos fins, a pesquisa será descritiva e aplicada.

Classifica-se como pesquisa descritiva, pois pretende-se expor a importância das redes interorganizacionais como meios para o desenvolvimento regional. Trata-se de pesquisa aplicada, pois pretende-se associar o desenvolvimento territorial, estudado teoricamente por autores de renomada competência, com situações concretas encontradas numa dada situação real de trabalho.

4.3. Universo e Amostra

Faz parte do universo desta pesquisa o corpo gerencial da Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional (MI). A secretaria é composta de um secretário, dois diretores, quatro coordenadores-gerais de programas e projetos e treze gerentes (responsáveis técnicos) de cada uma das mesorregiões prioritárias para as ações do Ministério, além dos demais servidores, que estão em um patamar mais baixo na hierarquia. Logo, incluímos na pesquisa os coordenadores de programas, gerentes das mesorregiões e a equipe do Projeto Produzir, ou seja, os coordenadores dos 03 programas de desenvolvimento, a coordenadora do Projeto Produzir, os 13 gerentes das mesorregiões e membros da equipe do Projeto Produzir. Destaque-se que a coordenadora do programa PROMESO também é gerente de uma mesorregião. Eles serão selecionados em todo o seu universo (população de 13 gerentes, 04 coordenadores dos programas e projetos e técnicos do Projeto Produzir com mais de 02 anos de experiência) para responder ao questionário de pesquisa, conforme o quadro abaixo:

Quadro 05 - População do estudo no Ministério

Gerentes de Mesorregião	Mesorregiões	Estados contidos	Formação acadêmica	Respondeu ao questionário
Agnaldo Moraes da Silva	Águas Emendadas	GO/BA	Historiador e Mestre em Agronegócios	✓
Juliana Alves Ferreira Freitas	Vale do Ribeira/Guará-queçaba	SP/PR	–	X
Daniela Cruz de Carvalho	Alto Solimões	AM	Graduada em Economia	✓
Daniela Nogueira	Seridó	RN/PB	Doutora em Ciência Política e Sociologia	✓
Maila Romano Villa Verde	Vale do Rio Acre	AC/AM	–	X
Marcos Carvalho de Sant'Ana	Metade Sul do Rio Grande do Sul	RS	–	X
Marcos José Rodrigues Miranda	Bico do Papagaio	PA/MA/TO	Graduado em Economia, com especialização em desenvolvimento regional	✓
Morganna Mendes Pedroza de Oliveira	Grande Fronteira do MERCOSUL	RS/PR/SC	–	X

Breno Einstein Figueiredo	Itabapoana	RJ/ES/MG	Graduado em Ciências Sociais	✓
Osvaldo de Deus Ferreira Júnior	Chapada das Mangabeiras	MA/PI/TO	Graduação e especialização em Ciências Sociais	✓
Raphael Ferreira de Paiva	Chapada do Araripe	CE/PE/PI	Graduado em Antropologia	✓
Romário Farney Pinheiro de Oliveira	Vales do Jequitinhonha e do Mucuri	MG/ES/BA	Graduado em Economia, com especialização em desenvolvimento regional	✓
Walber Santana Santos	Xingó	PE/AL/SE	–	X
Técnicos do Projeto Produzir com mais de dois anos de experiência de trabalho no projeto			Formação acadêmica	Respondeu ao questionário
Dorotea Blos			Doutorado em Arquitetura e Urbanismo	✓
Juliana Maria Coutinho Vieira			Licenciatura em Letras (Português/Inglês)	✓
Cleber Lago do Valle Mello Filho			Mestre em Arquitetura e Planejamento Urbano	✓

Coordenadores dos programas de desenvolvimento			Respondeu ao questionário
Luanna Sant'Anna Roncaratti	Gerente do CONVIVER Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido		X
	Coordenadora-Geral da Região Nordeste – CGNE		
Marcos José Rodrigues Miranda	Coordenador-Geral da Região Norte – CGNO		✓
Claudia Cybelle Freire dos Santos (graduada e especializada em Administração)	Gerente do PDFF Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira		✓
	Coordenadora-Geral da Região Sul – CGSU/PDFF		
Morganna Mendes Pedroza de Oliveira	Gerente do PROMESO Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais		X
	Coordenadora-Geral da Região Sudeste – CGSE		
Dorotea Blos	Gerente do PRODUIR Projeto Organização Produtiva de Comunidades		✓
	Coordenadora-Geral de Projetos Especiais – CGPE		

Fonte: Elaborado pelo autor

Podem-se considerar como amostra da pesquisa as ações em campo empreendidas pelo Projeto Produzir no período de 2004 a 2009 – amostra dirigida composta por cinco intervenções selecionadas pela equipe do Projeto, uma em cada macrorregião do país – de forma a garantir, na pesquisa, a análise de experiências que mostraram aspectos relevantes em seu processo de implementação.

A seguir, as localidades correspondentes às cinco intervenções da amostra em que se baseou a pesquisa documental e os principais aspectos que, segundo a equipe do Projeto Produzir, motivaram sua seleção:

Região Norte:

- Município: Amaturá/AM.
- Eventos realizados: 1 EOP em 2004 e 2 Oficinas de Gestão, em 2005 e 2009.
- Critério utilizado para seleção: Continuidade da intervenção e articulação com outros programas regionais.

Região Nordeste:

- Município: Serrita/PE.
- Eventos realizados: 1 EOP em 2006 e 1 Oficina de Gestão em 2009
- Critério utilizado para seleção: Continuidade da intervenção.

Região Sudeste:

- Município: São João da Barra/RJ
- Eventos realizados: 1 EOP em 2006 e 1 Oficina de Gestão em 2009.
- Critério utilizado para seleção: Continuidade da intervenção.

Região Sul:

- Municípios: Barracão/PR, Bom Jesus do Sul/PR e Dionísio Cerqueira/SC.
- Evento realizado: 1 EOP em 2008.
- Critério utilizado para seleção: Intervenção de âmbito regional e articulação com outros programas regionais.

Região Centro-Oeste:

- Município: Mambáí/GO

- Evento realizado: 1 EOP em 2008.
- Critério utilizado para a seleção: Articulação com outros programas regionais.

Além do Ministério, outro universo que comporá o presente estudo será a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: aplicou-se um questionário semi-estruturado aos diretores-gerais de todos os *campi* existentes nos Institutos Federais, localizados em todas as cinco macrorregiões do território brasileiro, através de mensagem enviada por e-mail. Ademais, foi estudado com mais profundidade o Instituto Federal de Brasília (IFB), especificamente o *campus* Gama, com a análise de seus documentos internos.

A seguir apresentamos a tabela com todos os respondentes do estudo de caso em questão.

Quadro 06: Respondentes dos Institutos Federais

Diretor-Geral de <i>Campus</i>	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	Unidade que chefia (<i>Campus</i>)	Formação acadêmica
Adelmar Alves de Aviz Junior	do Pará	-	Graduação em tecnologia em processamento de dados, especialista em Redes e Telecomunicações, mestrado em educação e ciências
Adulbento Reinke	Catarinense	Campus Sombrio	Letras
Albertino Ferreira Nascimento Júnior	da Bahia	-	*Licenciatura em química *Especialização em planejamento de ensino *Bacharel em química
Alex Batista Dias	Baiano	Campus-Catu-BA	Engenheiro Agrônomo.
Alfredo Franco Cabral	de Sergipe		Veterinário
Andrei Zwetsch Cavalheiro	de Santa	-	Engenheiro Mecânico

	Catarina		
Carlos Alberto Vieira	de São Paulo	-	Matemático, Pedagogo, pós graduado em Ciência da Computação, Mestre em Educação, Arte e História da Cultura (EAHC) e Doutorando em EAHC.
Carlos AlbertoSchurch Bork	Sul-rio-grandense	Campus Sapucaia do Sul	Engenharia Mecânica
Carlos Antônio Barbosa Firmino	do Maranhão	Campus São Raimundo das Mangadeiras	Física
Carmen Monteiro Fernandes	De São Paulo	Campus Birigui	Pedagoga, Psicopedagoga, Mestre em Currículo
Denise Bogéa Soares	do Maranhão	Campus São Luís Centro Histórico	Licenciatura em Educação Física/ Artes Plásticas (UNB) e Mestrado em Ciências da Comunicação (USP)
Devanil Antonio Francisco	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Campus Cornélio Procopio - Pr	Licenciatura em Matemática e Mestre em Engenharia de Produção
Dicíola Figueirêdo de Andrade Baqueiro	da Bahia	Campi Barreiras	Pedagogia com Hab. em supervisão e Orientação Pedagógica
Eder Cardoso Gomes	do Ceará	Campus Crato	Mestrado em Ciências do Solo
Edison de Almeida Manso	de Goiás	Campus Goiânia	Engenharia Civil
Eleonardo Lucas Pereira	de Minas Gerais	Campus Congonhas	Engenheiro Civil, Geotécnico
George Sterfson Barros	do Roraima	-	Educação Física
Gilsa Pinheiro Rodrigues dos Santos	do Pará	-	Administração
Idilio Manoel Brea Victoria	Rio Grnadense	-	Licenciatura Plena em Física.
JOSÉ AIRTON MONTEIRO	do Rio de	-	GRADUAÇÃO E

	Janeiro		BACHARELADO EM CIÊNCIAS BIOLÓGICA
José Arimathéa Oliveira	do Rio de Janeiro	<i>Campus</i> Pinheiral	
José Maurício do Rêgo Ferreira	do Amazonas	<i>Campus</i> Manaus- Zona Leste	Licenciado em Agropecuária e em Ciências sociais
José Nunes Aquino	do Ceará	<i>Campus</i> Cedro	Licenciatura em matemática
Juarez Pontes	de Santa Catarina	-	Engenharia Elétrica, Licenciatura Desenho, Direito
Juraci Corrêa Castro	do Pará	<i>Campus</i> Ítaituba	Educação Física
Leono Covari	do Mato Grosso	<i>Campus</i> São Vicente	Tecnólogo em Administração Rural
Luiz Carlos Machado Rodrigues	do Sul de Minas Gerais	<i>Campus</i> Muzambinho	Engenheiro agrônomo
Marcelo Fagundes Félix	Fluminense	<i>Campus</i> Macaé	Bacharel em informática – UFF Mestre em Computação – PUC/RJ Doutor em Informática – PUC/RJ
Marcelo Silva Leite	de Brasília	<i>Campus</i> Gama	Licenciado em Eletrônica
Marco Antônio de Oliveira	do Rio Grande do Norte	<i>Campus</i> APODI	Licenciado em Matemática e Direito, especialista em Educação e Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente
Marinaldo Jose de Medeiros	de Sergipe	<i>Campus</i> Lagarto	Engenharia Mecânica
Não quis se identificar	-	-	Eng. Civil
Paulo Marinho de Oliveira	da Bahia	<i>Campus</i> Vitória da Conquista	Engenheiro agrícola, Dr. de água e solo
Paulo Roberto Sangoi	do Rio Grande do Sul	-	-
Ricardo Torres Ribeiro	da Bahia	<i>Campus</i> Eunápolis	Graduação: História/ Especialização: Filosofia Contemporânea/

			Mestrado: Educação
Sebastião Nunes da Rosa Filho	Goiano	<i>Campus Morrinhos - GO</i>	Licenciatura Plena em Ciências Agrícolas
Sérgio Luiz Rodrigues Donato	Baiano	<i>Campus Guanambi</i>	Engenheiro Agrônomo
Terezita Pereira Braga Barroso	do Norte de Minas Gerais	<i>Campus ALMENARA</i>	Tecnóloga em Administração Rural / Licenciada em Ciências Agrárias
Verônica Lacerda Arnaud	da Paraíba	<i>Campus Picuí</i>	Licenciatura em Ciências, Licenciatura em Mecânica, Eng. Mecânica, Especialização em Gestão da Qualidade Total, Mestrado em Eng. Mecânica
Vicente Pereira de Almeida	Goiano	-	Licenciatura em ciências - Habilitação Matemática. Pedagogia - Ciências Agrícolas -Mestrado e Doutorado em Agronomia
Watanaíldo Barbosa Fernandes	Baiano	<i>Campus Santa Inês</i>	Matemática

Fonte: Elaborado pelo autor

4.4. Instrumento e Tratamento dos Dados

No caso dos questionários, é útil e necessário submetê-los a testes prévios, que antecedam sua aplicação, para o julgamento de pessoas com reconhecida competência no assunto. Segundo Vergara (2007), o pré-teste é feito, solicitando que as pessoas façam seu julgamento a respeito do questionário – lembrando que estas pessoas não poderão participar de uma nova aplicação do questionário definitivo, ou seja, elas ficarão fora da amostra. Para tanto, foi feito o pré-teste com as seguintes pessoas:

- Alam Gualberto Teixeira – bacharel e licenciado em Ciências Sociais e especialista em administração pública – Consultor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
- Marina Godoi de Lima – graduada em Ciências Políticas e especialista em gestão pública – é servidora do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na carreira de gestão governamental, no cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
- Rosana do Carmo Guiducci – doutora em Economia Aplicada – pesquisadora da Embrapa (Sede).

Essas pessoas foram escolhidas porque, além das competências que detêm no tema, já trabalharam, por diversos anos, diretamente em programas de desenvolvimento regional/local do Governo Federal.

Procedeu-se à análise de conteúdo, apoiando-se em procedimentos estatísticos e interpretativos. O método escolhido foi, pois, a análise de conteúdo. Para Vergara (2006), o método compreende três etapas básicas: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos dados e interpretação. A pré-análise refere-se à seleção do material e à definição de procedimentos a serem seguidos. A exploração do material diz respeito à implementação desses procedimentos. O tratamento e a interpretação, por sua vez, referem-se à geração de inferências e dos resultados da investigação. Nesta última fase, suposições poderão ser confirmadas ou não.

A análise de conteúdo admite tanto abordagens quantitativas quanto qualitativas ou, ainda, ambas.

Portanto, o estudo em questão não se limitou apenas à análise numérica, pois, no questionário semi-estruturado, houve tanto perguntas fechadas como perguntas abertas, cuja leitura exaustiva permitiu identificar as idéias centrais contidas nas respostas de cada questão para uma classificação em núcleos de sentido que articulam as diferentes categorias de idéias.

4.5. Limitações do Método

No presente trabalho, convém reconhecer a existência de algumas limitações:

- A própria realidade do Ministério da Integração Nacional (MI), especificamente da Secretaria de Programas Regionais (SPR), que tem forte preocupação em cumprir metas de execução orçamentária e de realização das ações planejadas, mas pouca preocupação em avaliar os impactos da política pública no desenvolvimento regional. Há uma ausência de indicadores dos resultados do trabalho realizado pelos programas e projetos da Secretaria.
- Há a possibilidade de que as respostas nos questionários possam não descrever as opiniões reais das pessoas por razões conscientes (medo, por exemplo) ou inconscientes. Também, pode ocorrer alguma desconfiança do entrevistado sobre a finalidade real da pesquisa. Buscou-se, contudo, neutralizar esses aspectos, fazendo uma introdução explicativa dos objetivos do estudo, antes da aplicação dos questionários.
- Como grande quantidade dos *campi* dos Institutos Federais é recém-implantada, os relatos da maioria dos diretores-gerais referem-se mais à suas experiências de trabalho em outros *campi* do que aos atuais;
- Por fim, outra limitação foi a constante troca de e-mails dos altos dirigentes dos Institutos Federais, conforme consulta realizada no *site* oficial do MEC, fazendo com que a maior parte dos e-mails enviados retornassem. Assim, para suplantar esse fator restritivo, utilizou-se a seguinte informação: “os diretores-gerais estão fazendo uma especialização em gestão pública na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Distrito Federal”. As turmas são de 50 pessoas; então, o pesquisador foi à ENAP e falou com os diretores nas turmas 03 e 04, além de ter tido acesso à lista de e-mails pessoais dos diretores participantes da turma 02, fato que assegurou o recebimento do questionário de pesquisa por mais de 50% do total do público pesquisado.

5. CASO I: A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No atual ambiente nacional e mundial, o debate sobre novas bases de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional torna-se muito importante. De saída, a política regional no Brasil precisa lidar com dois lados de uma mesma moeda:

lidar com a grande desigualdade regional, o que é problema, e com a magnífica diversidade regional, o que é um enorme potencial (...). A sociedade brasileira precisa lidar, ao mesmo tempo, com uma enorme desigualdade de oportunidades, desigualdade de infra-estrutura, desigualdade de poder, entre tantas outras e, ao mesmo tempo, está desafiada a lidar com a maravilhosa diversidade do país. Daí a riqueza do debate de política regional no caso brasileiro (ARAÚJO, 2007, p. 230).

Bandeira (2006) lembra que, em dezembro de 2003, o Ministério da Integração Nacional divulgou um documento, produzido por duas de suas Secretarias, a de Políticas de Desenvolvimento Regional e a de Programas Regionais, intitulado *Política Nacional de Desenvolvimento Regional – proposta para discussão*. Nele é esboçada uma nova abordagem para as ações da Administração Federal relacionadas com o desenvolvimento regional e com o enfrentamento das desigualdades regionais.

Ciro Gomes (2004) relata que, num país como o Brasil, a existência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional torna-se fundamental para que, na retomada do crescimento que se anuncia, as forças tradicionais da concentração sejam minimizadas e o dinamismo possa atingir as mais diversas regiões do país. Na ausência de tal política, nas décadas recentes, prevaleceu a “guerra fiscal”. Mas floresceram, também, experiências de cooperação sub-regional muito positivas e que devem ser valorizadas agora pelas políticas federais. Em nível estadual, alguns estados começam a implementar uma verdadeira revolução institucional, valorizando a dimensão regional na estruturação de suas ações.

Em nível municipal, após a onda fragmentadora que prevaleceu nos anos pós Constituição de 1988, quando mais de 1300 novos municípios foram criados, numerosas experiências de pactos, fóruns, consórcios e outras formas de ação coordenada ou de cooperação indicam um momento novo que também deve ser

valorizado na formulação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (GOMES, 2004).

Galvão (2007, p. 338) recorda que o objeto principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é “a redução das desigualdades regionais e o apoio ao desenvolvimento das regiões brasileiras, na busca de melhor exploração dos potenciais que emergem da exuberante diversidade cultural, social e econômica do nosso país”. Os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presente no país, são a matéria-prima das políticas regionais. É para atuar nessas direções, de forma clara e direta, que se justifica a existência da PNDR. Atuar nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando suas diversidades, configura-se como uma estratégia para a redução das desigualdades. Ou seja, a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência e/ou estagnação da atividade econômica é o que interessa a essa política.

A abordagem da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003) mostra que, no caso de um país continental como o Brasil, além da redefinição de sua inserção mundial, parece cada vez mais evidente o imperativo de combater desigualdades internas e trabalhar a diversidade como um ativo essencial do modelo de desenvolvimento. E isso remete às políticas que tenham por eixo a estruturação de iniciativas inovadoras desde a base territorial do país, que contem com o engajamento das diversas forças sociais e políticas das regiões.

Alguns problemas, naturalmente, possuem maior afinidade com o desenvolvimento regional. De modo inverso ao que muitos pensam, o objeto da PNDR não é o combate à pobreza, que constitui um problema afeto a outros campos de ação pública, em especial ao das políticas sociais. Se assim fosse, no caso brasileiro atual, o mapa de intervenção da PNDR levaria o Governo a priorizar as áreas metropolitanas, mais ricas e dinâmicas, mas hoje concentradoras de enorme contingente de pobres.

Pobreza e desigualdades regionais, no entanto, mostram-se convergentes em muitos lugares e seus respectivos mapas de referência assemelham-se em várias regiões, nas quais, em muitas situações, as posições relativas se superpõem.

Dessa forma, os espaços não incorporados a contento pela dinâmica capitalista justificam a intervenção do Estado, que objetiva a redução das desigualdades sócio-econômicas por meio da criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas; a inserção digna da população no mercado de trabalho; a implantação de infra-estrutura e dos serviços básicos de saúde, educação, entre outros. O fundamento da Política reside na oportunidade de que se articulem iniciativas de cunho territorial, tendo em vista ampliar os níveis de coesão e integração das estruturas sócio-econômicas espacialmente distribuídas.

Para Ferreira e Moreira (2007), a PNDR inovou ao conceber como uma de suas premissas básicas a abordagem em múltiplas escalas, estabelecendo a necessidade de diálogo entre territórios que compõem as diferentes regiões brasileiras e valorizando a diversidade que caracteriza o território nacional, conforme figura 24.

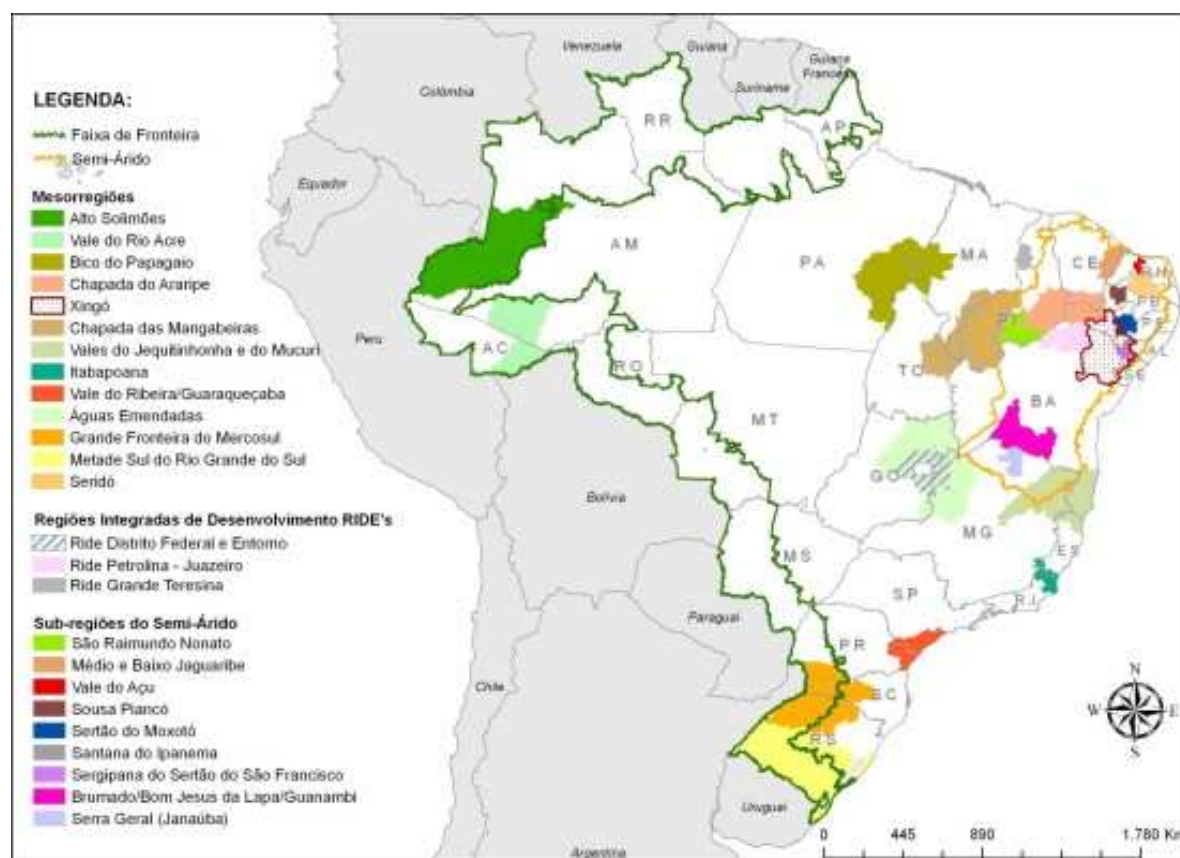


Figura 24 – Territórios prioritários de atuação da PNDR

Fonte: SPR/MI

As iniciativas nos territórios prioritários da PNDR foram agrupadas em quatro blocos de ações e atividades distintos (GALVÃO, 2007, p. 344):

1. *dinamização econômica*, com destaque para reestruturação de arranjos produtivos locais;
2. *infra-estrutura econômica*, com ênfase na realização de pequenas obras de transporte de inegável impacto local;
3. *infra-estrutura social*, onde se sobressaem obras de infra-estrutura hídrica (abastecimento de água, construção de açudes, cisternas etc.); e
4. *organização social e institucional*, destacando ações de fortalecimento das estruturas de coordenação e organização social dos territórios selecionados.

Nesse sentido, no desempenho de suas atribuições, a Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional (MI) atua por meio de programas e ações que exercem iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e das populações que nelas residem e trabalham: Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver), Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Projeto Organização Produtiva de Comunidades (Projeto Produzir).

Os programas e projetos desenvolvidos pela Secretaria de Programas Regionais (SPR) têm como característica comum o fato de se orientarem por três grandes diretrizes básicas:

- a) delimitação de espaços sub-regionais prioritários cujas conformações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas e maior eficiência e eficácia na aplicação integrada dos recursos públicos disponíveis;
- b) organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e a sociedade civil, visto que somente a mobilização e o compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento podem garantir o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis;
- c) dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento e a gestão de atores locais, podendo transformar os

círculos viciosos de atraso e subdesenvolvimento em círculos virtuosos de dinamização, crescimento e inclusão regional e social.

Se prevalece um olhar estratégico do desenvolvimento regional no âmbito macrorregional –onde se sinaliza para grandes apostas territoriais –, para linhas de ação prioritárias e para novos recortes territoriais de planejamento, a escala mesorregional é predominantemente operacional.

Mesorregião é um espaço subnacional entre dois ou mais estados ou de fronteira com países vizinhos, menores que as macrorregiões, com identidade histórica, cultural, social e política e caracterizadas por problemas sociais, institucionais e de dinamismo econômico.

A intervenção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional nas Mesorregiões Diferenciadas, de início, não mais assume ao Governo Federal a posição de proeminência no processo de planejamento e execução da política, pois reconhece que seu papel é

... atuar como órgão de coordenação das diversas políticas que contribuem para a integração nacional e o desenvolvimento regional, catalisando, também, os esforços descentralizados e endógenos de regiões e localidades em busca de melhores padrões de vida. Estas atribuições devem contar com a participação ativa da sociedade local e ações cooperativas das instâncias federal, estadual e municipal¹⁸.

A organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e a sociedade civil foi uma estratégia para as mesorregiões, visto que a mobilização e o compromisso local em uma estratégia de desenvolvimento contribuem para o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis.

Assim, segundo Ferreira e Moreira (2007), a escala mesorregional é a mais indicada para a transformação das práticas de desenvolvimento regional no país, propiciando melhores condições de internalização das novas tendências de desenvolvimento regional, conforme ensinamentos das experiências mundiais bem-sucedidas. Atributos como participação, empoderamento, controle social e

¹⁸

Agenda de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, documento elaborado pela Secretaria de Programas Regionais Integrados do Ministério da Integração Nacional.

coordenação de iniciativas na base dos territórios selecionados a partir da organização de atores regionais são multiplicados em espaços onde prevalecem identidades econômicas, sociais, culturais, ambientais, político-institucionais e históricas.

Para o desenvolvimento das sub-regiões brasileiras prioritárias, com destaque às mesorregiões, a atuação por meio dos Programas de Desenvolvimento Regional tem priorizado o estímulo à estruturação e à dinamização dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) na perspectiva de permitir a emergência destes em espaços territoriais caracterizados pela desigualdade e pelo baixo dinamismo, de acordo com a figura 25.

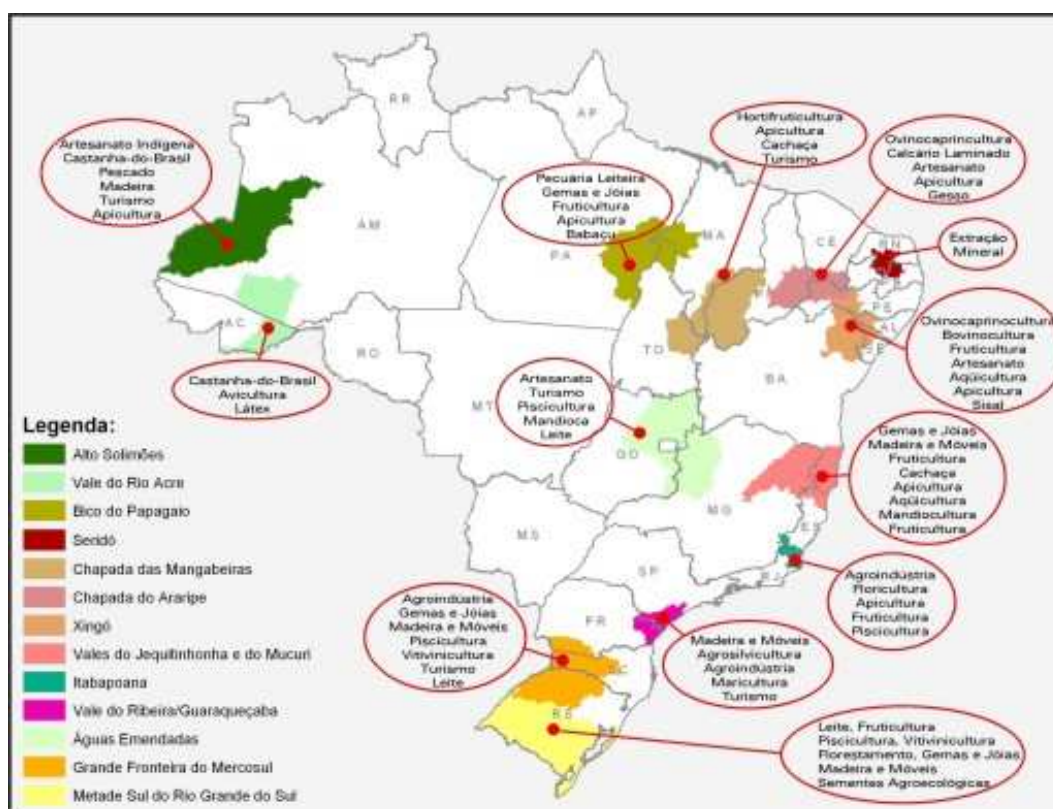


Figura 25 – Mesorregiões de atuação do MI, com principais APLs. Fonte: SPR/MI

Castanhar (2006) argumenta que o desenvolvimento dos APLs existentes, com vistas ao aumento de sua competitividade e sustentabilidade, bem como o apoio à criação de novos APLs dependem crucialmente da existência de políticas públicas eficazes e específicas para esse fim.

Segundo Lastres e Cassiolato (2008), a avaliação das políticas de promoção de Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Brasil revela uma série de avanços. Essa oportunidade foi entendida e desenvolvida de forma muito rápida no âmbito acadêmico e de pesquisa no Brasil, nos anos 90. Sua incorporação na esfera das políticas públicas e privadas também ocorreu de forma precoce e rápida, passando a substituir outras supostamente análogas. A resultante convergência, por um lado, favoreceu a aceitação e da difusão da abordagem, assim como a articulação das ações dos agentes de política, o que é fundamental para a maior efetividade das mesmas. Diniz, Santos e Crocco (2006, p. 111-112), completam ao afirmar que:

O desenvolvimento de políticas de apoio a arranjos produtivos locais tornou-se, nos anos 1990, a mais popular ação governamental em termos de desenvolvimento [...] as justificativas para este fenômeno são várias, mas duas se destacam: o fato do processo competitivo atual implicar uma revalorização do local, enquanto espaço privilegiado para o surgimento de inovações; e o fim do estado intervencionista keynesiano, implicando um movimento em direção à descentralização de responsabilidades do estado no sentido da região e das localidades.

Para trabalhar os APLs, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional prioriza a territorialização, de forma a organizar as ações nas localidades que mais a necessitam. A Secretaria de Programas Regionais identifica e estimula os Arranjos Produtivos Locais (APLs), ou melhor, os conjuntos específicos de atividades econômicas que possuem certo vínculo e podem ser desenvolvidos por aglomerações territoriais de agentes políticos, econômicos e sociais.

Além disso, buscando a promover a Política Nacional de Desenvolvimento Regional com a realização de ações concretas de uma gestão social para o fortalecimento de empreendimentos que contribuem para a geração de emprego e renda de forma sustentável, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Programas Regionais (SPR), propôs a construção de fóruns em seus espaços prioritários como um importante aliado para a elaboração e execução de projetos que visam realizar investimentos em arranjos e cadeias produtivas potenciais para o desenvolvimento sustentável, buscando diálogo com os diversos atores locais, possibilitando um processo decisório participativo.

Os fóruns desempenham papel central nos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas. Devem ser entendidos,

simultaneamente, como instâncias de representação, debate e deliberação e como organizações que promovem processos de concertação em escala regional, articulando os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, para ações relacionadas com o desenvolvimento regional (BANDEIRA, 2006).

Ainda para Bandeira (2006, p. 246, grifo nosso), os fóruns se constituem em “instrumentos importantes para a construção social e política das regiões, fortalecendo **as redes** e práticas de alcance regional e ajudando a transformar esses territórios em entes coletivos”. Além disso, proporcionam ao poder público um interlocutor institucional para a formulação e implementação de ações de promoção do desenvolvimento, cuja legitimidade e representatividade possa ser reconhecida pelo conjunto dos atores da região.

O Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões faz parte da política governamental para criação de um espaço de debate para implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, promovendo a articulação para definição de diretrizes, estratégias e prioridades com vistas à elevação das condições sociais básicas e da redução das disparidades sócio-econômicas inter e intra-regionais.

O Fórum Mesorregional tem facilitado a implementação da PNDR no alcance dos seguintes objetivos:

- propor uma visão estratégica para o desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião;
- integrar e articular a atuação das instituições públicas, privadas e da sociedade civil no âmbito da mesorregião, para a elaboração e execução de projetos de desenvolvimento;
- estimular os municípios a incorporar em seus orçamentos programas, projetos e ações consistentes com as políticas de desenvolvimento da mesorregião;
- estimular as instâncias locais/regionais a participar no processo orçamentário dos municípios da Mesorregião;
- acompanhar a execução orçamentária das ações governamentais referentes à Mesorregião;

- respaldar as ações dos agentes públicos, privados e da sociedade civil dos estados nos quais a meso está contida, em busca de maior participação nas decisões nacionais de interesse da mesorregião;
- assegurar permanentemente a continuidade do processo de planejamento estratégico da mesorregião;
- promover eventos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião;
- promover o intercâmbio de experiências sobre o desenvolvimento em nível estadual, nacional e internacional, envolvendo os agentes institucionais da mesorregião;
- formular planos e políticas de desenvolvimento.

Para Bandeira (2007), a figura institucional do fórum de desenvolvimento mesorregional, no contexto do que se convencionou chamar de “sistema de gestão mesorregional”, é a instância máxima do arranjo institucional que se estabelece no âmbito dos programas de mesorregiões diferenciadas. Entre as atribuições que cabem aos fóruns, deve-se destacar o papel de instância de articulação do conjunto de atores representativos do território, buscando orientar interesses individuais para objetivos comuns.

Antes do surgimento dos Fóruns das Mesorregiões, nelas não existiam **redes** que interligassem os atores com o objetivo de identificar e organizar ações em defesa de interesses regionais comuns, e as formas de articulação interorganizacional existentes visavam exclusivamente a defesa de interesses setoriais ou locais (BANDEIRA, 2006, p. 257, grifo nosso).”

Os fóruns promovem uma série de ações que visam o desenvolvimento local e priorizam ações que são decididas na base e não exclusivamente no Ministério. Assim, tal como extraímos do livro de Vázquez-Barquero (2007, p. 144), “os processos de desenvolvimento econômico podem também se dinamizar ‘de baixo pra cima’, por meio de decisões de investimento e de localização das empresas e dos atores locais, públicos e privados, unindo ao controle destes processos a sociedade organizada”.

A política de desenvolvimento endógeno enfatiza, então, precisamente que o desenvolvimento de um território se produz quando se cria e se desenvolve a

capacidade de organizações aptas a difundir inovações e conhecimentos que estimulem a melhora da competitividade das empresas. Isso requer uma mudança institucional singular, que, no momento atual, passa por todos os atores, públicos e privados, que passam a tomar as decisões de investimento de forma coordenada. O importante é que os impulsos que atuam sobre o território sejam compatíveis e provoquem a reação da comunidade local em favor do crescimento e da mudança estrutural. A questão, portanto, apóia que se produza sinergia entre as ações de “cima para baixo”, por meio das políticas setoriais e espaciais, que promovem o desenvolvimento estrutural com ações de “baixo para cima”, que criam um entorno favorável para o desenvolvimento empresarial local (Vázquez-Barquero, 2005).

Visualiza-se que algumas experiências participativas, como o fórum mesorregional, são uma ampliação da gestão social no setor público. Insere-se, nesse contexto, o projeto de cooperação técnica que será abordado no próximo tópico.

5.1. Cooperação Técnica Internacional

Segundo a Cartilha do Projeto Produzir e outros documentos internos da Secretaria de Programas Regionais (SPR/MI), entre os diversos instrumentos que compõem a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, as ações do Projeto Organização Produtiva de Comunidades (Projeto Produzir) constituem-se num eficiente elemento de integração. O objetivo é o fortalecimento do capital humano e social de comunidades situadas nas áreas de depressão econômica ou que apresentem problemas de estagnação, visando sua inserção produtiva e competitiva no mercado. Nessas comunidades os potenciais econômicos de desenvolvimento previamente identificados são fortalecidos e apoiados pelas demais ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

O Ministério da Integração Nacional, com o fundamental apoio da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), almeja, com o Projeto FAO-UTF/BRA/040/BRA,

denominado Projeto Produzir, organizar as forças vivas da sociedade na direção do desenvolvimento e da inserção social em regiões selecionadas do território nacional.

O Projeto Produzir envolve mudanças de modelos, de estratégia e de forma de atuação, além de trazer uma nova abordagem sistêmica para a inserção econômica e social do público-alvo atendido e substituir o enfoque assistencialista pela aposta na capacidade de organização produtiva das comunidades que vivem nas áreas prioritárias para o desenvolvimento regional.

Essas mudanças permitem direcionar as atividades dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), integrando o Produzir aos Programas de Desenvolvimento Regional do país, uma vez que ele envolve a construção de parcerias sustentáveis com organizações governamentais e não-governamentais, com vistas à implementação de iniciativas transversais em nível sub-regional, beneficiando as mesorregiões selecionadas, o Semi-Árido e a Faixa de Fronteira.

Componente da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o Projeto Produzir, mais do que apenas capacitar a população-alvo, busca mobilizar e articular a sociedade local em torno de projetos econômicos, com o intuito de criar ou de fortalecer os Arranjos Produtivos Locais para que ampliem as oportunidades de trabalho e de geração de renda nas comunidades. Com isso, visa melhorar as condições de vida do povo e fornecer novos horizontes para o desenvolvimento nas sub-regiões prioritárias para a PNDR.

Para Castanhar (2006, p. 205-206), as iniciativas e políticas destinadas a criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico na maioria das vezes “se limitam às grandes políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal), ou, na melhor das hipóteses, a políticas setoriais, cujo objetivo é também de natureza macroeconômica, tais como as políticas industrial, energética, de tecnologia, de promoção de exportações, entre outras”.

Da mesma forma, políticas específicas de fomento à atividade empresarial, incluindo financiamentos, eventuais vantagens fiscais, são, em geral, definidas de forma “universal”, ou seja, em princípio, qualquer empresa que atenda aos objetivos e exigências do programa poderia qualificar-se, independentemente do porte, da região e do setor etc. Na prática, a maioria dessas políticas tende a beneficiar

empresas de grande porte – seja porque elas estão mais preparadas do ponto de vista de estrutura empresarial, qualificação gerencial e de acesso à informação, seja porque têm mais solidez patrimonial e representam menor risco para os agentes financeiros – públicos e privados – que executam tais políticas.

Como forma de compensação, são definidas, episodicamente, políticas governamentais voltadas para a micro ou pequena empresa, incluindo programas de treinamento, por meio do sistema SEBRAE, ou linhas de financiamento, por meio dos organismos oficiais de crédito. Em geral, essas iniciativas têm um resultado pouco mais do que simbólico, quando não apenas de marketing ou folclórico (CASTANHAR, 2006).

Segundo Castanhar (2005), um desafio adicional e específico para melhorar a chance de sucesso das grandes políticas governamentais é investir na capacitação empresarial através de políticas apropriadas e direcionadas para tal. Essa política é tanto mais importante quanto se reconheça que a existência de uma capacidade empreendedora e de um dinamismo empresarial disseminados em todo o país é o grande recurso que diferencia o Brasil de outros países emergentes e que nos permitiu, muito mais do que as escolhas de política macroeconômica, superar uma seqüência de crises ao longo da última década.

Para se compreender melhor a estratégia de implementação do Projeto BRA/040/BRA e sua inserção na PNDR, é fundamental conhecer os elementos históricos que a conduziram ao estágio atual.

5.2. Fundamentos Históricos

A história¹⁹ do Projeto Produzir começou no ano de 1994, quando foi lançado o Projeto de Geração de Emprego e Renda (Proger). Tratava-se de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo Brasileiro e a FAO/ONU, cujo objetivo era aumentar os postos de trabalho e incrementar a renda da população de comunidades pobres das Regiões Norte, Nordeste e municípios dos Estados de São Paulo e Espírito Santo. O referencial básico era a Metodologia de Capacitação

¹⁹ O breve histórico foi retirado dos documentos internos do Projeto Produzir/SPR/MI.

Massiva²⁰, que permitia a capacitação e a organização social de grande número de pessoas, com criação ou fortalecimento de empreendimentos produtivos comunitários.

Em 1996, houve mudança de nomenclatura do projeto, que passou a ser denominado Pronager (Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda) e seguiu utilizando a Metodologia de Capacitação Massiva para atuar em grande escala até o ano de 2002. Mobilizou milhares de pessoas em prol do fortalecimento de suas comunidades, com o intuito de agregar laços de confiança, reciprocidade e auto-estima aos participantes e despertar saberes necessários ao trabalho coletivo para a melhoria na vida dessas pessoas.

Em 1999, o projeto tornou-se programa de governo e integrou o Plano Plurianual 2000/2003. Em 2003, com a elaboração do novo PPA 2004/2007 e os desafios para se adequar ao megaobjetivo da redução de desigualdades regionais, o Projeto Produzir passou por mudanças metodológicas profundas, com o objetivo de aumentar sua eficiência técnica e administrativa.

Tais adequações caracterizaram também o ano de 2004, pois, até então, o Produzir atuava nos estados brasileiros com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo de 0,5. Naquele ano, em função dos preceitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o programa expandiu sua atuação a todo o território nacional, privilegiando as áreas abrangidas pelos demais programas integrantes dessa política. As áreas prioritárias da PNDR são definidas segundo três aspectos principais de caracterização: áreas de baixa renda e alto dinamismo, áreas estagnadas e de média renda e áreas de baixo dinamismo e também baixa renda. Nessa perspectiva, o Produzir foi incluído PPA 2004/2007.

A metodologia de trabalho do Projeto Produzir foi finalmente sistematizada em 2005. Assim, tomou-se como subsídio o referencial da Teoria da Administração para o Desenvolvimento (TAD)²¹. Além disso, em 2006 foi sistematizado um Guia de Implementação que considera as experiências anteriores realizadas pelo Projeto

²⁰ A Metodologia de Capacitação Massiva é de autoria de Clodomir Santos Moraes e fundamenta-se na Teoria da Organização, do mesmo autor.

²¹ O Ministério da Integração Nacional encarregou o Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (Ibrad) para elaborar a Teoria da Administração para o Desenvolvimento, base das ações de Projeto Organização Produtiva de Comunidades (Projeto Produzir).

FAO-UTF/BRA/040/BRA e incorpora as lições aprendidas às diretrizes da PNDR. O guia tem como objetivo fornecer subsídios teóricos e conceituais aos técnicos multiplicadores para a realização dos Eventos de Organização Produtiva (EOPs).

Assim, com uma importante reestruturação programática, foram introduzidas quatro grandes mudanças:

- 1) ampliação do foco regional, por meio de intervenções que objetivam irradiar seus benefícios;
- 2) integração das ações com os demais programas de desenvolvimento regional;
- 3) aumento da articulação com a base estadual, municipal e local;
- 4) fomento da estruturação de uma importante rede nacional de instituições integradas no combate aos desequilíbrios regionais, por sua forma descentralizada de conceder papel mais relevante aos órgãos executores.

Atualmente o Projeto Produzir encontra-se na fase de final da sua cooperação técnica internacional; portanto, há uma concentração no encerramento das ações em execução e, concomitantemente, estão reformulando a sua metodologia de atuação para que seus instrumentos possam ser aplicados pelas ferramentas clássicas do governo brasileiro. Além disso, está-se iniciando a contratação de uma instituição especializada para avaliação das ações do Projeto Produzir. Tudo isso contribuirá na formatação de um novo termo de cooperação, que dará continuidade ao Projeto sob uma nova roupagem.

5.3. Implementação

A estratégia de implementação das ações do Projeto Produzir envolve o processo de definição da região de atuação, em conformidade com os Programas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. Para tanto, parte-se de demandas da sociedade civil já organizada nos espaços prioritários desses programas. Assim os municípios selecionados tornam-se eixos de desenvolvimento mesorregional e servem de base para a implantação das ações.

O Projeto Produzir trabalha em parceria com entidades governamentais e não-governamentais sem fins lucrativos, as quais são conhecidas, no âmbito do Produzir, como Entidades Executoras. Segundo o Guia de Implementação do Produzir, as Entidades Executoras assumem um papel abrangente, funcionando como incubadoras das atividades econômicas que se pretendem desenvolver nas comunidades.

Nos espaços prioritários para o desenvolvimento regional, a definição dos municípios de atuação inicia-se com a articulação de parcerias para a execução dos Eventos de Organização Produtiva (EOPs). Essas parcerias objetivam oferecer à população-objetivo mecanismos institucionais e instrucionais para o desempenho das atividades produtivas potenciais identificadas para a região e voltadas à organização de micro e pequenos empreendimentos produtivos.

Segundo Dallabrida (2004, p37), o “planejamento regional que se busca é aquele capaz de definir diretrizes e metas para alcançar o desenvolvimento de territórios ou regiões, incorporando ao processo elementos como a participação dos atores/agentes regionais, resultando no projeto político de desenvolvimento regional”.

Para o desenvolvimento dessas parcerias em âmbito microrregional, com o envolvimento dos atores/agentes regionais, o Projeto Produzir conta com um corpo técnico capacitado na metodologia específica, cuja atualização ocorre por meio da realização de Eventos de Capacitação dos Técnicos Multiplicadores. O corpo técnico atua de forma intensiva em campo (três meses), apoiando tecnicamente as Entidades Executoras na mobilização, sensibilização e organização da população local por meio dos Eventos de Organização Produtiva (EOPs). O corpo técnico encarrega-se também do acompanhamento sistemático dos empreendimentos formados nas comunidades.

Ao longo da execução das capacitações dos EOPs, a Coordenação Nacional do Projeto Produzir realiza acompanhamento sistêmico das macro e das micro-ações, em busca da sustentabilidade de seus resultados. Outra ferramenta para alcance dos objetivos do Projeto Produzir é a Oficina de Gestão (OG), que ocorre nas comunidades já atendidas, buscando o fortalecimento dos empreendimentos

gerados nos Eventos de Organização Produtiva ou derivados de outras ações da SPR.

Castanhar (2005) alerta que, mediante convênios com instituições de ensino e com as próprias instituições financeiras oficiais, pode-se oferecer programas de treinamento de curta duração, descentralizados e com calendário que permita aos empresários conciliar o programa com suas atividades profissionais. O programa deve incluir as dimensões gerenciais essenciais: planejamento; gestão de recursos humanos; gestão de sistemas e tecnologias de informação; gestão de marketing; contabilidade de custos e orçamento empresarial; gestão de recursos financeiros e gestão de recursos logísticos.

Segundo o Guia de Implementação do Projeto Produzir (2006), a execução de um Evento de Organização Produtiva segue as seguintes etapas:

- I) preparando para implantar o Produzir (diagnóstico, sensibilização e mobilização);
- II) implantando o Produzir;
- III) aprendendo a competir;
- IV) empreendimento em funcionamento;
- V) monitorando e avaliando o empreendimento;
- VI) análise e sistematização dos dados.

A figura 26, a seguir, favorece uma visão geral da metodologia.

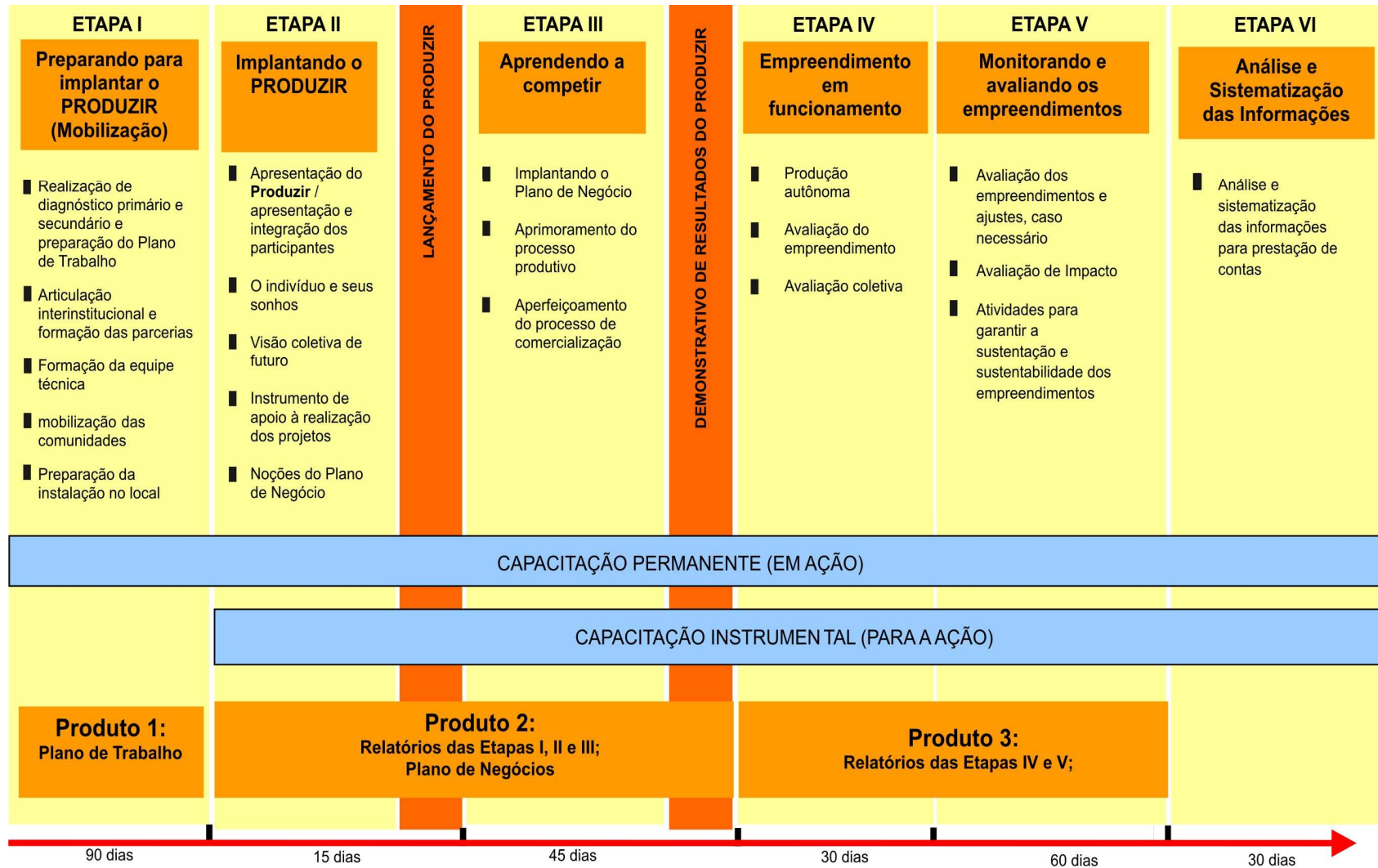


Figura 26 – Etapas do Evento de Organização Produtiva
 Fonte: Guia de Implementação do Produtir

Já as etapas para a execução de uma Oficina de Gestão, conforme figura 27, são as seguintes:

- I) Planejamento das Ações;
- II) Execução;
- III) Finalização da Oficina de Gestão;

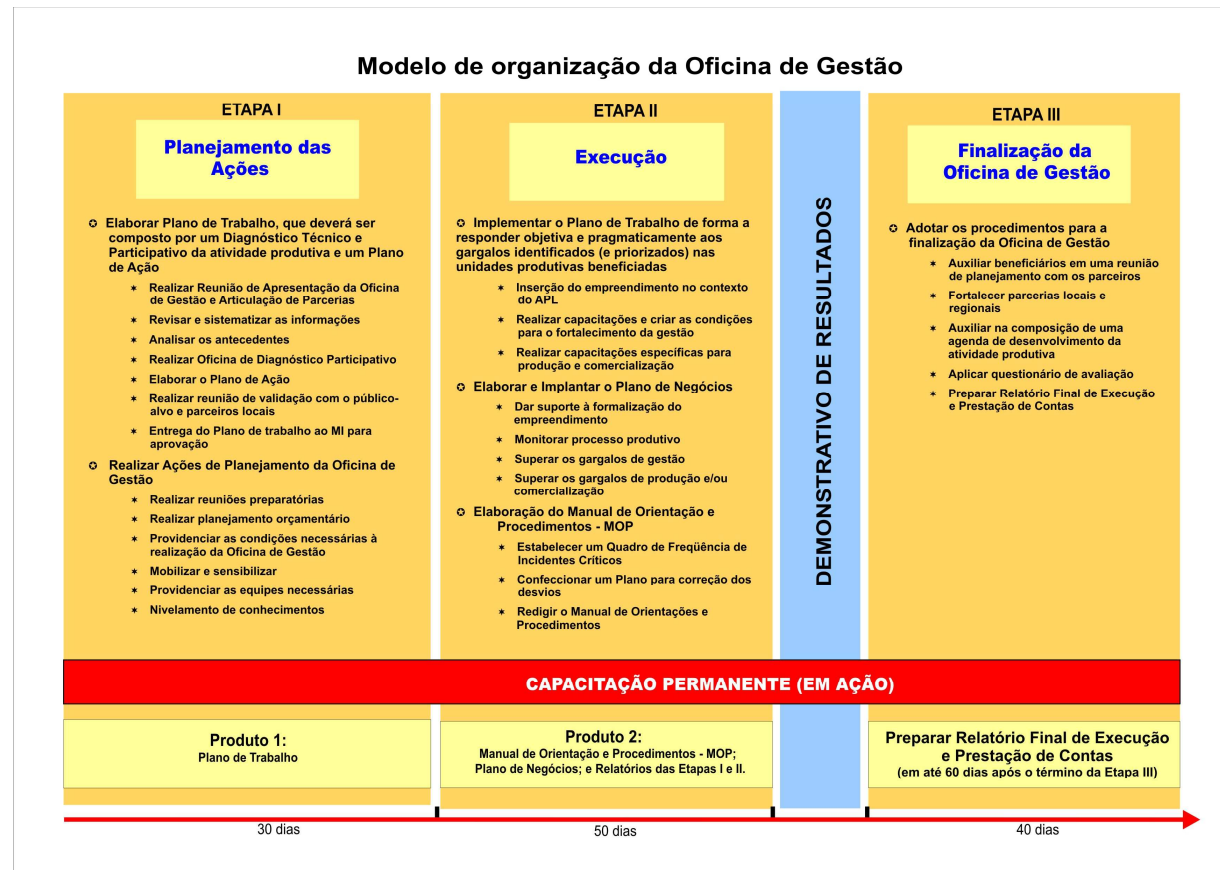


Figura 27 – Etapas da Oficina de Gestão
Fonte: SPR/MI

Para Castanhar (2005, p. 173) “é importante ressaltar que programas de formação gerencial devem ter cunho essencialmente prático e aplicado, mostrando a utilidade dessas ferramentas no cotidiano do empresário”. Logo, após a conclusão dos cursos ele deverá estar capacitado a:

- Elaborar e utilizar um plano de negócios;
- Desenvolver e utilizar sistemas de informações gerenciais e financeiros;
- Calcular de forma coerente o custo de seus produtos;
- Elaborar e utilizar pesquisas de mercado;
- Formular políticas financeiras consistentes;
- Considerar seus funcionários e fornecedores como parceiros estratégicos;
- Melhorar continuamente a qualidade de processos e produtos;
- Elaborar informações financeiras adequadas ao seu relacionamento com instituições financeiras;
- Criar um ambiente empresarial que estimule a inovação e mantenha o ímpeto empreendedor do próprio empresário e de seus funcionários; e
- Atribuir a devida prioridade à geração de valor para seus clientes.

Nesse contexto, e com essa orientação programática, insere-se o Projeto Produzir, que atua na identificação e na viabilização de alternativas de trabalho e de renda para as comunidades carentes excluídas da dinâmica sócio-econômica do país. Por meio da organização produtiva, esse Projeto de Cooperação Técnica Internacional atuou em vários municípios, contudo a análise está focada em cinco ações, devido a importância delas, presentes nas cinco macrorregiões do país, a saber: (a) Amaturá/AM; (b) Serrita/PE; (c) Mambai/GO; (d) São João da Barra/RJ; e (e) Barracão/PR, Bom Jesus do Sul/PR e Dionísio Cerqueira/SC, conforme quadro 07, respectivamente.

Quadro 07 – Dados referentes às ações do Projeto Produzir/SPR/MI

Região Norte - Amaturá/AM – APL da Castanha do Brasil							
Entidade Executora	Objetivo	Atividade Produtiva	Vigência	Valor do Contrato (R\$)	Valor pago	Pessoas capacitadas	Empreendimentos (criados/ fortalecidos)
Diocese do Alto Solimões	Realização de Evento de Capacitação em Campo em Amaturá, Amazonas.	Artesanato da Castanha do Brasil; Coleta e Armazenagem da Castanha do Brasil; Produção de Mudas da Castanha do Brasil; Tecnologia de Alimentos (Derivados da Castanha do Brasil).	21/6/2004 a 10/9/2004	81.100,00	81.100,00	211	4
Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas – AFLORAM	Realização da Oficina de Gestão em Amaturá, Amazonas.	Boas Práticas de Manejo para extratores de castanha; Higienização e Manipulação de Alimentos; Capacitação Tecnológica; Segurança no Trabalho; Comércio Exterior (Exportação); Organização Social Empreendedora; Gestão, Comercialização e Marketing; Elaboração do Plano de Negócios; Cooperativismo.	20/12/2005 a 30/7/2007	163.000,00*	158.000,00*	249	2
Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Amazonas – OCB/AM	Realização de Oficina de Gestão em Amaturá, Amazonas.	Atividades voltadas para formalização de cooperativa; regularização da agroindústria junto aos órgãos ambientais e fiscalizadores, além da realização de reforço em Boas Práticas de Fabricação.	12/3/2009 a 9/9/2009	59.926,00	47.940,80	50	1
Região Nordeste – Serrita/PE – APL do Artesanato em couro							
Entidade Executora	Objetivo	Atividade Produtiva	Vigência	Valor do Contrato	Valor pago	Pessoas capacitadas	Empreendimentos (criados/ fortalecidos)
VALER – Capacitação, Pesquisa e Assessoria para o Desenvolvimento Local Sustentável	Realização de Evento de Organização Produtiva em Serrita, Pernambuco.	Ovinocaprinocultura e Artesanato em couro.	13/9/2006 a 31/12/2007	115.090,00	115.090,00	115	2

Entidade Executora	Objetivo	Atividade Produtiva	Vigência	Valor do Contrato	Valor pago	Pessoas capacita- tadas	Empreendi- mentos (criados/ fortalecidos)
VALER – Capacitação, Pesquisa e Assessoria para o Desenvolvimento Local Sustentável	Realização de Oficina de Gestão em Serrita, Pernambuco.	Atividades voltadas à reestruturação da Associação de Artesãos do Sertão Pernambucano; capacitação e qualificação para o processo de organização, gestão e produção; revisão do plano de negócio; realização do planejamento estratégico do empreendimento; expansão da comercialização.	13/1/2009 a 16/7/2009	60.000,00	55.474,65	85	2

Região Centro-Oeste – Mambaí/GO – APL de Frutos do Cerrado (Agroextrativismo)

Entidade Executora	Objetivo	Atividade Produtiva	Vigência	Valor do Contrato	Valor pago	Pessoas capaci- tadas	Empreendi- mentos (criados/ fortalecidos)
Agência Brasileira de Meio Ambiente e Tecnologia da Informação – ECODATA	Realização de Evento de Organização Produtiva em Mambaí, Goiás.	Processamento de frutos do cerrado e frutos de quintal; Viveiro de mudas; Artesanato	30/4/2008 a 19/7/2009	120.879,20	120.969,20	65	3

Região Sudeste - São João da Barra/RJ – APL do Pescado

Entidade Executora	Objetivo	Atividade Produtiva	Vigência	Valor do Contrato	Valor pago	Pessoas capaci- tadas	Empreendi- mentos (criados/ fortalecidos)
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do Rio de Janeiro – SENAR/RJ	Realização de Evento de Organização Produtiva em São João da Barra, Rio de Janeiro.	Boas práticas do beneficiamento do pescado; Curso de formação de preços e embalagens.	25/9/2006 a 31/1/2008	99.430,00	99.430,00	50	2
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do Rio de Janeiro – SENAR/RJ	Realização de Oficina de Gestão em São João da Barra, Rio de Janeiro.	Atividades com vistas à obtenção da certificação estadual e federal; elaboração do plano de marketing; fortalecimento da gestão administrativa, financeira e comercialização dos produtos.	9/1/2009 a 13/8/2009	60.000,00	58.724,22	25	1

Região Sul – Barracão e Bom Jesus do Sul/PR e Dionísio Cerqueira/SC – APLs da Bovinocultura e da Vitivinicultura

Entidade Executora	Objetivo	Atividade Produtiva (fortalecer APL indicado)	Vigência	Valor do Contrato	Valor pago	Pessoas capacitadas	Empreendimentos (criados/ fortalecidos)
Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná	Realização de Evento de Organização Produtiva nos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, Paraná, e Dionísio Cerqueira, Santa Catarina.	Produção de leite e derivados (queijo colonial e mussarela); produção de uva e derivados (vinho, suco, geléia, graspa e vinagre).	30/4/2008 a 24/6/2009	170.000,00	170.000,00	200	4

* Os valores referem-se, além Oficina de Gestão em Amaturá/AM ao Evento de Capacitação em Campo nos municípios de Tonantins
 Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos do Projeto Produzir/SPR/MI

Além dessas informações, os Produtos (relatórios de partes da execução da ação, que são entregues para contrapartida financeira), mostram que a pactuação de ações sinérgicas, visando o desenvolvimento com os atores locais sempre foi uma preocupação do Projeto Produzir enquanto ferramenta de implementação da PNDR.

Em outras palavras, além da parceria com a Entidade Executora, que se constitui em um arranjo formalizado de duração limitada, procura-se construir estruturas interorganizacionais que emergem das relações de interdependência de recursos em rede, na perspectiva do estímulo à estruturação e à dinamização dos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

A dinamização e estruturação de redes organizacionais para o desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais, representada na figura 28, conta com o monitoramento e a gestão de atores locais – fator decisivo para o êxito dessa ação de organização produtiva, bem como para a inclusão regional e social.

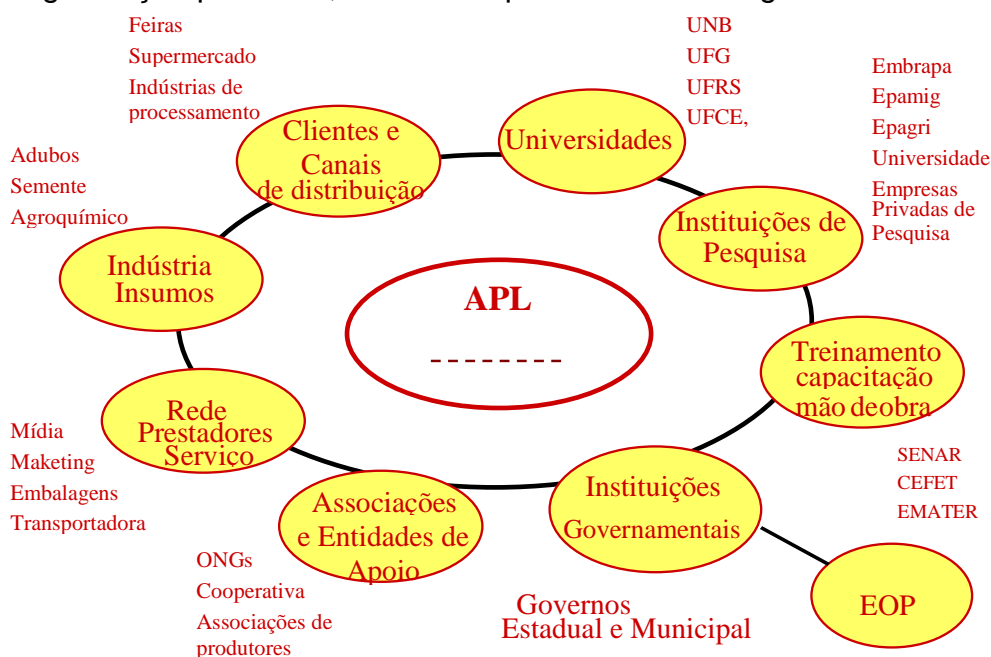


FIGURA 28 – Rede de atores locais para o APL fomentado em um EOP

Fonte: Elaborado pelo autor com base na análise de conteúdo dos documentos internos do MI

Uma concepção participativa e deliberativa de democracia aliada à gestão social acaba por melhorar o desempenho das ações implementadas nas mesorregiões. Para tanto, faz-se necessária a formação de redes envolvendo os potenciais atores locais, sem esquecer-se da participação direta dos beneficiados, ou seja, do público-objetivo dos programas regionais e projetos de desenvolvimento regional.

6. CASO II: A REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, TÉCNICA E TECNOLÓGICA

Embora muito do que já foi debatido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional também possa ser aplicado aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, outros aspectos precisam ser abordados.

Em um breve histórico, segundo o *site* do Ministério da Educação²², a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica começou em 1909, quando o então presidente da República, Nilo Peçanha, criou 19 escolas de aprendizes e artífices que, mais tarde, deram origem aos centros federais de educação profissional e tecnológica (Cefets).

Tida no seu início como instrumento de política voltado para as 'classes desprovidas', a rede federal configura-se hoje como importante estrutura para que todas as pessoas tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas.

Foi na década de 1980 que um novo cenário econômico e produtivo se estabeleceu, com o desenvolvimento de novas tecnologias agregadas à produção e à prestação de serviços. Para atender a essa demanda, as instituições de educação profissional vêm buscando diversificar programas e cursos para elevar os níveis da qualidade da oferta.

Cobrindo todo o território nacional, a rede federal presta um serviço à nação ao dar continuidade à sua missão de qualificar profissionais para os diversos setores da economia brasileira, realizar pesquisa e desenvolver novos processos, produtos e serviços em colaboração com o setor produtivo.

Já com relação à expansão da rede federal, tem-se que a rede está vivenciando a maior expansão de sua história. De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Nos últimos sete anos, porém, o Ministério da Educação já entregou à população várias unidades das 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas.

As unidades em obras têm conclusão prevista para o final de 2010. O MEC está investindo R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional. Em 2010,

²²

<http://redefederal.mec.gov.br/>

estima-se que o número de escolas ultrapassará as 354 unidades previstas. Serão 500 mil vagas em todo o país.

No que tange ao reordenamento da expansão da rede, no ano de seu centenário (2010), a rede federal sofre uma grande transformação. Desde 29 de dezembro de 2008, 31 centros federais de educação tecnológica (Cefets), 75 unidades descentralizadas de ensino (Uneds), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades deixaram de existir para formar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

São 38 institutos federais presentes em todos estados, oferecendo ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Também integram os institutos as novas escolas que estão sendo entregues dentro do plano de expansão da rede federal.

Essa rede é formada, ainda, por instituições que não aderiram aos institutos federais, mas que também oferecem educação profissional em todos os níveis. São dois Cefets, 25 escolas vinculadas a universidades e uma universidade tecnológica.



Figura 29 – Rede federal de educação profissional e tecnológica
Fonte: SETEC/MEC

Recuperar, mesmo que de forma panorâmica, o histórico, a expansão da rede federal e seu reordenamento é essencial quando se busca a afinidade entre política de educação profissional e política pública. À luz dos elementos conceituais que subsidiaram a criação dos institutos federais, a educação profissional e tecnológica afirma-se como uma política pública.

Segundo o material de concepção e diretrizes dos institutos federais, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação (MEC), enquanto política pública, os Institutos Federais assumem o papel de agentes colaboradores na estruturação das políticas públicas para a região que polarizam, estabelecendo uma interação mais direta junto ao poder público e às comunidades locais. Nesse sentido, cada Instituto Federal deverá dispor de um observatório de políticas públicas como espaço fundamental para o desenvolvimento do seu trabalho.

Contudo, essa nova institucionalidade fomenta a criação de outra representação, distanciada daquela construída por quase um século de existência, que trazia, por vezes, reações severas quanto a sua finalidade. Em vários momentos, ao longo da sua existência, aconteceram questionamentos em relação à rede federal de educação profissional e tecnológica, no que se refere a sua condição de ser mantida pelo orçamento público federal, sobretudo quando, no limite de sua função, estava a formação de técnicos de nível médio. Em tempos recentes, a educação profissional e tecnológica também se viu argüida no que se referia à pertinência da oferta pública. Esse foi um tempo em que também se acentuava, em relação à educação profissional e tecnológica, uma concepção de caráter funcionalista estreita e restrita apenas a atender aos objetivos determinados pelo capital, no que diz respeito ao seu interesse por mão de obra qualificada.

De fato, as instituições federais, em períodos distintos de sua existência, atenderam a diferentes orientações de governos. Em comum, essas orientações eram voltadas à centralidade do mercado, à hegemonia do desenvolvimento industrial e a um caráter pragmático e circunstancial para a educação profissional e tecnológica. No entanto, é necessário ressaltar uma outra dimensão associada à rede federal de educação profissional e tecnológica e que diz respeito à competência que têm as instituições de tecerem em seu interior propostas de inclusão social e de construir "por dentro delas próprias" alternativas pautadas

nesse compromisso, definidas pelo seu movimento endógeno e não necessariamente pelo traçado original de política de governo.

Assim, para Morin (2007), a gestão participativa, ou melhor, a gestão de uma rede de várias instituições contribui para evitar a pseudo-funcionalidade, que não considera as necessidades não-quantificáveis e não-identificáveis. Desse modo, o século XX viveu sob domínio da pseudo-racionalidade, que presumia ser a única racionalidade, mas atrofiou a compreensão, a reflexão e a visão em longo prazo. Assim, surge o paradoxo de se ter produzido, neste século, avanços gigantescos, sem visualizar os reais problemas globais, fundamentais e complexos. Esse fato acontece porque

o parcelamento e a compartimentação dos saberes impedem apreender “o que está tecido junto.(...) Trata-se de entender o pensamento que separa e que reduz, no lugar do pensamento que distingue e une. Não se trata de abandonar o conhecimento das partes pelo conhecimento das totalidades, nem da análise pela síntese; é preciso conjugá-las. Existem desafios da complexidade com os quais os desenvolvimentos próprios de nossa era planetária nos confrontam inelutavelmente (MORIN, 2007, p. 45-46).

Assim, tem-se o entendimento de que o conhecimento não deve ser considerado de forma isolada, mas tomando as dimensões do poder dos saberes que circula nas redes sociais. Nessa ótica, se, por um lado, a troca de informações tem meios para alcançar todos os institutos federais, por outro, é imperativo ficar atento à tendência em limitá-la para alguns e disponibilizá-la para outros, rompendo alguns dos nós dessa rede policêntrica – que não se resume à sua conexão com entes externos – e entendendo que também há um subsistema ou microrrede, dentro da ampla rede de atores, que congrega exclusivamente os institutos federais, mais especificamente a Rede Federal de Educação Profissional, Técnica e Tecnológica.

Nessa perspectiva, a educação profissional e tecnológica no Brasil ganha o reconhecimento de que, dentro dela, se estabelecia uma correlação de força entre setores que sempre a tomaram como um braço a favor da acumulação capitalista e um movimento interno que vislumbrava no trabalho educativo importante instrumento de política social, assumida como aquela voltada para a criação de oportunidades e para a redistribuição dos benefícios sociais, visando a diminuição das desigualdades.

“O que se observa no mundo contemporâneo é, de um lado, o caos político e social, a decomposição, e, de outro, pontos de resistência e de insurgência, tentando criar alternativas possíveis para uma vida de melhor qualidade no interior da própria globalização” (KEIL e BAQUERO, 2008, p. 307). Dessa maneira, surgem várias e distintas alternativas, nas quais educação para a sustentabilidade é a educação para a liberdade.

Segundo Keil e Baquero (2008, p. 307), “a liberdade tem a potência daquilo que é – uma força coletiva singular”. Então, a educação para a sustentabilidade não é competência exclusiva do Estado; neste caso, a educação para a sustentabilidade é a educação para autogestão no plano microssocial e microrregional, visando a organização social e à organização política. O processo da formação das estruturas de sustentabilidade movimenta-se de baixo para cima, não o contrário. Assim, as estruturas de sustentabilidade, formadas em redes de atores locais, “são potências democráticas, porquanto somam liberdade e trabalho, combinando-os na produção do bem comum”.

Pensar nos institutos federais do ponto de vista político representa a superação desses contrapontos e a instituição de uma política pública que concorra para a concretização de um projeto viável de nação para este século. Significa, portanto, definir um lugar nas disputas travadas no âmbito do Estado e da sociedade civil, e esse “lugar” é o território. Falar em território significa estar sempre transpondo as fronteiras geopolíticas. Seria recorrer ao local e ao regional para conciliar a antinomia local *versus* global na perspectiva da sua superação.

Assim, “a noção e as estratégias de desenvolvimento se assentam em diferentes lógicas e interesses que propiciam uma rede de relações determinantes na conformação dos lugares, de orientação global ou local” (GOULART e VIEIRA, 2008, p. 93).

É certo que diversos formatos interorganizacionais vêm sendo formulados, estudados e avaliados como configurações capazes de promover o desenvolvimento de localidades em diferentes escalas: comunidades, cidades, regiões, estados, países. “Entre as razões para tal interesse estão a mudança no papel do Estado, direcionada pela ideologia neoliberal; o aumento da competitividade no mercado globalizado; a crise estrutural no mercado de trabalho; a busca de ampliação do espaço de participação da sociedade civil, entre tantos outros” (GOULART e VIEIRA, 2008, p. 92).

Mais que tudo, a decisão de estabelecer os institutos federais como política pública representa trabalhar na superação da representação existente (de subordinação ao poder econômico) e estabelecer sintonia com outras esferas do poder público e da sociedade na construção de um projeto mais amplo para a educação pública, com singularidades que lhe são bastante próprias, passando a atuar como uma rede social de educação profissional e tecnológica. Na compreensão de seu trabalho coletivo, os institutos federais reúnem, da diversidade sociocultural, princípios e valores que convergem para fazer valer uma concepção de educação profissional e tecnológica em sintonia com os valores universais do homem, daí a importância de assegurar, nos institutos federais, o lugar da arte e da cultura.

Desse modo, “todo desenvolvimento verdadeiramente humano deve compreender o desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e da consciência de pertencer à espécie humana” (MORIN, 2007, p. 17).

O papel que está previsto para os institutos federais é garantir a perenidade das ações que visem incorporar, antes de tudo, setores sociais que historicamente foram alijados dos processos de desenvolvimento e modernização do Brasil, o que legitima e justifica a importância de sua natureza pública e afirma uma educação profissional e tecnológica como instrumento realmente vigoroso na construção e resgate da cidadania e da transformação social.

Para Fernando Haddad (2008), diante dessa expansão sem precedentes, a proposição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets) como modelos de reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica para uma atuação integrada e referenciada regionalmente demonstra com grande clareza os desejáveis enlaces entre educação sistêmica, desenvolvimento e territorialidade.

No entender de Goulart e Vieira (2008, p. 96), têm-se a visão das “universidades como espaço privilegiado da produção científica e tecnológica brasileira. (...) As universidades tornaram-se, então, alvos diretos de políticas governamentais explicitamente voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico e núcleo de sustentação desse sistema.” Do mesmo modo, para Haddad (2008, p. 152), “talvez seja na educação profissional e tecnológica que os vínculos

entre educação, território e desenvolvimento tornem-se mais evidentes e os efeitos de sua articulação, mais notáveis.”

No trecho retirado do documento de concepção e diretrizes dos institutos federais (SETEC/MEC, 2010, p. 21-22) verifica-se, que:

Atuar no sentido do desenvolvimento local e regional na perspectiva da construção da cidadania, sem perder a dimensão do universal, constitui um preceito que fundamenta a ação do Instituto Federal. O diálogo vivo e próximo dos Institutos Federais com a realidade local e regional objetiva provocar um olhar mais criterioso em busca de soluções para a realidade de exclusão que ainda neste século castiga a sociedade brasileira no que se refere ao direito aos bens sociais e, em especial, à educação. No local e no regional, concentra-se o universal, pois nada no mundo seria em essência puramente local ou global. A interferência no local propicia alteração na esfera maior. Eis por que o desenvolvimento local e regional deve vir no bojo do conjunto de políticas públicas que transpassam determinada região e não como única agência desse processo de desenvolvimento.

No contexto das políticas públicas de desenvolvimento, segundo Vázquez-Barquero (1995), tanto as estratégias como as ações assumem uma forma diferente em cada experiência de desenvolvimento local e, em última análise, colocam um conjunto de questões cujas respostas certamente exigirão a realização de novas pesquisas. A análise das iniciativas voltadas à criação de empresas, ao fomento da mudança tecnológica ou à formação técnica — todas ações-chave na realização da estratégia — mostra a complexidade desse tipo de política.

Um objetivo estratégico das políticas de desenvolvimento local é constituído pelo fomento da capacidade empresarial e organizacional de caráter local e, eventualmente, pela importação de *know-how* empresarial procedente de outras áreas. Em alguns casos, como os de Lebrija ou Parthenay (pequenas cidades agrárias da Espanha e da França), esse objetivo tem um caráter mais amplo. Trata-se de introduzir novas formas de comportamento na sociedade local, estimulando e animando os cidadãos a iniciarem atividades destinadas a solucionar problemas existentes (Vázquez-Barquero, 1995, p. 227).

Então, a comunicação entre os institutos federais e seu território torna-se imprescindível na definição de rumos a serem construídos a partir de uma concepção endógena, sob o ponto de vista de projetos locais. Por outro lado, a proposta traz em seu bojo não o autoritarismo de implantação e implementação, mas a crença de que, ao entrar em contato com a cultura de um território, ela altera-se a partir do processo interativo instaurado.

Assim, cada Instituto Federal deve ter a agilidade para conhecer a região em que está inserido e responder mais efetivamente aos anseios dessa sociedade, com a temperança necessária na definição de suas políticas para que ele seja

verdadeiramente uma instituição alavancadora de desenvolvimento com inclusão social e distribuição de renda. É essa concepção que dá suporte à delimitação da área de abrangência dos Institutos Federais, qual seja, as **mesorregiões**. A razão de ser dos Institutos Federais, como instituições voltadas para a educação profissional e tecnológica e comprometidas com o desenvolvimento local e regional, está associada à conduta articulada ao contexto em que está instalada, ao relacionamento do trabalho desenvolvido, à vocação produtiva de seu *lôcus*, à busca de maior inserção da mão-de-obra qualificada neste mesmo espaço e à elevação do padrão do fazer de matriz local com o incremento de novos saberes, aspectos que deverão estar consubstanciados no monitoramento permanente do perfil sócio-econômico-político-cultural de sua região de abrangência (grifo nosso).

Entretanto, um dos desafios a serem enfrentados pelos Institutos Federais é tornar-se espaços de referência do estar junto, do coletivo, da troca de sentidos, enfim, de relações de negociações de sentidos que, estendendo-se para além do espaço institucional, constituem o cerne de uma vivência mais democrática. Ao ver-se como lugar de diálogo entre negociadores, cada instituto amplia seu campo de atuação ao espaço do território geográfico no qual se insere e que passa a ser o campo de negociação entre o local e o global, de construção de uma rede de solidariedade intercultural.

Ainda, “compreender intensivamente os mecanismos e as estratégias dos agentes na construção das redes de relacionamento que lhes possibilitam instituírem novas e dinâmicas formas de interação é outra investigação relevante para ampliar o entendimento acerca da relação entre produção de conhecimento científico e tecnológico e desenvolvimento local” (GOULART e VIEIRA, 2008, p. 103).

6.1. Instituto Federal de Brasília – IFB

Segundo o Plano de Desenvolvimento Institucional²³ do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB), como parte do plano de expansão da educação profissional, científica e tecnológica do Ministério da Educação, a Lei nº 11.534, de 25 de outubro de 2007, o IFB foi criado como entidade de natureza

²³

Site: < http://www.ifb.edu.br/attachments/006_2010410103211319pdi_2009-2013_ifb.pdf>

autárquica, vinculada ao Ministério da Educação, a Escola Técnica de Brasília (ETB-BSB).

Com a intenção de possuir diversas unidades descentralizadas, a Escola Técnica de Brasília federaliza o Colégio Agrícola de Brasília, localizado na Região Administrativa (RA) de Planaltina e prevê a criação de mais quatro unidades nas RA de Brasília (Plano Piloto), Taguatinga, Gama e Samambaia.

A ETB-BSB foi transformada em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília ou Instituto Federal de Brasília (IFB) pela Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, passando a incorporar a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. O IFB possui hoje, além do *Campus* Planaltina, os *campi* de Brasília, Taguatinga, Gama e Samambaia, conforme figura 30.

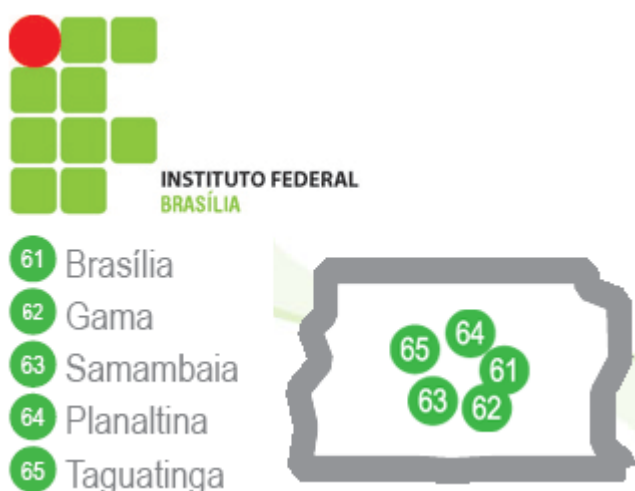


Figura 30: *Campi* do IFB
Fonte: MEC

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília/DF, foi criado em 2007 e, segundo o Plano de Desenvolvimento Institucional do IFB, em seu planejamento institucional destacam-se três aspectos: (a) Missão, (b) Visão e (c) Valores.

a) Missão – oferecer ensino, pesquisa e extensão no âmbito da Educação Profissional e Tecnológica, por meio da produção e difusão de conhecimentos, contribuindo para a formação cidadã e o desenvolvimento sustentável.

b) Visão – até 2014, ser reconhecida como instituição pública federal de excelência em ensino, pesquisa e extensão no âmbito da educação profissional e tecnológica.

c) Valores – I. Educação como bem público e de qualidade; II. Formação crítica; III. Gestão democrática e participativa; IV. Respeito à diversidade; V. Inovação, empreendedorismo e cooperativismo; VI. Desenvolvimento sustentável; VII. Otimização dos recursos públicos; e VIII. Comprometimento com o IFB.

A missão institucional do Instituto Federal deve, no que respeita à relação entre educação e trabalho, nortear-se pelos seguintes objetivos (HADDAD, 2008, p. 153, grifo nosso):

- a) ofertar a educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio;
- b) orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos **arranjos produtivos locais**;
- c) estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão.

Na definição de uma estratégia de desenvolvimento econômico local, podem ser destacados, igualmente, alguns aspectos e linhas de políticas fundamentais (ALBUQUERQUE LLORENS, 2001, p. 78):

- articulação produtiva territorial do tecido empresarial e das diferentes atividades rurais, urbanas, agrárias, industriais e de serviços;
- compromisso com o emprego produtivo e com o atendimento ao mercado de trabalho local;
- conhecimento das tecnologias apropriadas à adoção de recursos e potencialidades territoriais;
- atenção à inovação tecnológica e organizacional adequadas aos níveis produtivo e empresarial locais;
- envolvimento dos trabalhadores locais na redefinição da organização produtiva;
- adaptação do sistema educacional e de capacitação profissional à problemática produtiva e socioterritorial;
- existências de políticas específicas de apoio a MPMEs, cooperativas e setor normal local; e
- acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial.

Algumas dessas linhas de política devem ser articuladas entre as diferentes instâncias públicas territoriais, visando a definição de ações coerentes. Daí a delegação de competências reais e a distribuição do poder, que perpassa a descentralização político-territorial, constituírem um requisito central para dotar os

territórios do máximo de autonomia e liberdade nesse tipo de estratégia de desenvolvimento local.

Quanto à relação entre educação e ciência, o Instituto Federal deve constituir-se em centro de excelência na oferta de ensino de ciências, voltado à investigação empírica; qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas escolas públicas; oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de física, química, biologia e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional, e oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica (HADDAD, 2008, p. 153).

Albuquerque (2001) e Haddad (2008) concordam em muitas linhas de políticas para o desenvolvimento local e regional, com destaque ao fato de que o sistema educacional deve atender à demanda e potencial endógeno, definidos com o envolvimento dos atores locais.

Dessa maneira, observa-se que todos os cursos criados pelo IFB, especificamente pelo *Campus* Gama, estão vinculados com os APLs. Ademais, todos eles foram escolhidos com a participação social, em audiências públicas que contaram com a participação dos empresários locais, sociedade civil organizada, sindicatos, órgãos públicos, ONGs, entre outros, resultando na seleção dos seguintes programas de educação profissional:

CURSOS	Início Programado
<ul style="list-style-type: none"> Nível Médio <ul style="list-style-type: none"> ✓ Técnico em Logística (2º / 2010) ✓ Técnico em Agronegócio (1º / 2011) ✓ Técnico em Cooperativismo (1º / 2011) ✓ Técnico em Química (2º / 2011) Nível Superior <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tecnólogo em Logística (2º / 2011) ✓ Licenciatura em Química (1º / 2012) Pós-Graduação (<i>lato sensu</i>) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Especialização em Gestão (1º / 2012) 	

Cabe destacar que, no Plano do Curso Técnico em Logística, que foi o primeiro a ter seu início neste semestre, visualiza-se a forte preocupação com a necessidade da localidade – esse fato pode ser observado no trecho do plano de

curso, descrito a seguir: “diante dos dados apresentados, vemos como a implantação do *Campus* Gama e seus respectivos cursos, dentre eles, o de Logística, revela-se como um indutor de crescimento da área e outras ações correlatas na região”.

Em outro fragmento do plano de curso, nota-se o mesmo compromisso:

O curso de Logística que será oferecido no *Campus* Gama representa um marco para essa área profissional, uma vez que, no Gama, bem como no seu entorno, não há oferta de cursos aos cidadãos que procuram uma qualificação profissional adequada, a continuidade de sua formação e atuação ativa na sociedade. Este curso será ofertado a estudantes que tenham concluído o Ensino Médio e irá desenvolver e aplicar princípios científicos, ações adequadas às condições regionais.

Além disso, há uma congruência com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais (APLs), como destacado ainda no plano de curso de logística, a saber:

De acordo com o Programa de Arranjos Produtivos Locais do Distrito Federal (PAPL-DF), elaborado pelo Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e parceiros, percebe-se, ainda, que os arranjos estruturados em 2003 e seus correspondentes planos de metas até 2008, a saber: agricultura orgânica, flores e plantas ornamentais, ovinocaprinocultura, madeira e móveis, uniformes profissionais e executivos (vestuário), gemas e jóias mostram-se com grande potencial para a área de logística, uma vez que têm se projetado estudos sobre a organização de unidades centrais de comercialização e distribuição dos produtos e do perfil de consumo dos mesmos. Nesse sentido, existe também um indicativo de demanda de formação de profissionais na área operacional e técnica em cada área dos arranjos citados acima, com uma média de 1000 profissionais que podem ser formados em cada uma delas.

No que se refere às redes interorganizacionais, esta estrutura encontra-se no DNA do Instituto Federal de Brasília, pois, ao contrário de outras instituições de ensino, como as universidades federais, onde a tomada de decisões dá-se em um conselho de dirigentes formado apenas por pessoas da organização, os Institutos Federais têm como instância máxima de sua organização um conselho superior, conforme a figura 32, composto por atores autônomos, sendo o conselho de dirigentes (vide figura 31), apenas consultivo, mas não deliberativo como o conselho superior.

Criado em conformidade com os artigos 7º e 10º do Estatuto do IFB, de 17/08/2009.



Figura 31: Colégio de dirigentes
Fonte: Instituto Federal de Brasília

Criado em conformidade com os artigos 7º e 8º do Estatuto do IFB, de 17/08/2009.



Figura 32: Conselho superior
Fonte: Instituto Federal de Brasília

Assim, para Fleury e Overney (2007, p. 108), “o desenvolvimento de uma estrutura em rede envolve, pois, a construção de uma de institucionalidade que transforma as relações de interdependência mediante estratégias e instâncias de coordenação interorganizacional e de pactuação política coletiva”.

Criado em conformidade com os artigos 7º e 8º do Estatuto IFB, de 17 de agosto de 2009.

Segundo o Art. 9º, do estatuto do IFB, compete ao Conselho Superior:

- I. aprovar as diretrizes para atuação do IFB e zelar pela execução de sua política educacional;
- II. aprovar as normas e coordenar o processo de consulta à comunidade escolar para escolha do Reitor do IFB e dos Diretores-Gerais dos *campi*, em consonância com o estabelecido nos arts. 12 e 13 da Lei nº 11.892/2008;
- III. aprovar os planos de desenvolvimento institucional e de ação e apreciar a proposta orçamentária anual;
- IV. aprovar o projeto político-pedagógico, a organização didática, regulamentos internos e normas disciplinares;
- V. aprovar normas relativas à acreditação e à certificação de competências profissionais, nos termos da legislação vigente;
- VI. autorizar o Reitor a conferir títulos de mérito acadêmico;
- VII. apreciar as contas do exercício financeiro e o relatório de gestão anual, emitindo parecer conclusivo sobre a propriedade e a regularidade dos registros;
- VIII. deliberar sobre taxas, emolumentos e contribuições por prestação de serviços em geral a serem cobrados pelo IFB;
- IX. autorizar a criação, a alteração curricular e a extinção de cursos no âmbito do IFB, bem como o registro de diplomas;
- X. aprovar a estrutura administrativa e o regimento geral do IFB, observados os parâmetros definidos pelo Governo Federal e legislação específica; e
- XI. deliberar sobre questões submetidas à sua apreciação.

O conselho superior do Instituto Federal de Brasília é composto por:

- Presidente: Reitor do IFB;
- Representações externas: Federação do Comércio de Bens, Turismo e Serviços do Distrito Federal (FECOMÉRCIO); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Central Única dos Trabalhadores (CUT); SETEC/MEC; Fundação Banco do Brasil; e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).
- Representações internas (02 representantes por categoria): docentes; servidores técnico-administrativos; discentes; egressos; diretores-gerais; e ex-Reitor (membro vitalício).

Logo, “as redes também se distinguem de outras organizações de caráter corporativo ou hierárquico, na medida em que se formam a partir de atores

autônomos cujas bases de poder se estabelecem em torno de *clusters* de recursos que delimitam o núcleo de sua governança (FLEURY e OVERNEY, 2007, p. 108)".

Na visão sistêmica da educação, território e desenvolvimento se fundem nos Institutos Federais de maneira plena. (...) A maturidade da rede federal de educação profissional e tecnológica e a escala e a dispersão das unidades por todas as mesorregiões do país exigem um novo modelo de atuação, que envolva o desenvolvimento de um arrojado projeto político-pedagógico, verticalidade da oferta de educação profissional e tecnológica, articulação com o ensino regular, aumento da escolaridade do trabalhador, interação com o mundo do trabalho e as ciências e apoio à escola pública. Mais uma vez, níveis e modalidades educacionais em estreita conexão (HADDAD, 2008, p. 154).

7. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

7.1. Ministério da Integração Nacional

Dos 13 gerentes de mesorregiões, houve o retorno de 08 questionários e entre os 04 coordenadores de programas e projetos, 02 responderam. Entre os técnicos do Projeto Produzir, buscou-se entrevistar os servidores com mais de dois anos de casa, de forma que os entrevistados realmente tivessem tido um mínimo de contato com as ações já realizadas – destes, somente haviam 02 servidores que se encaixavam neste critério e todos responderam ao questionário. Assim, obteve-se um total de 12 respondentes, entre os 19 possíveis.

Sobre a faixa de idade do público pesquisado na Secretaria de Programas Regionais (SPR), visualiza-se que:

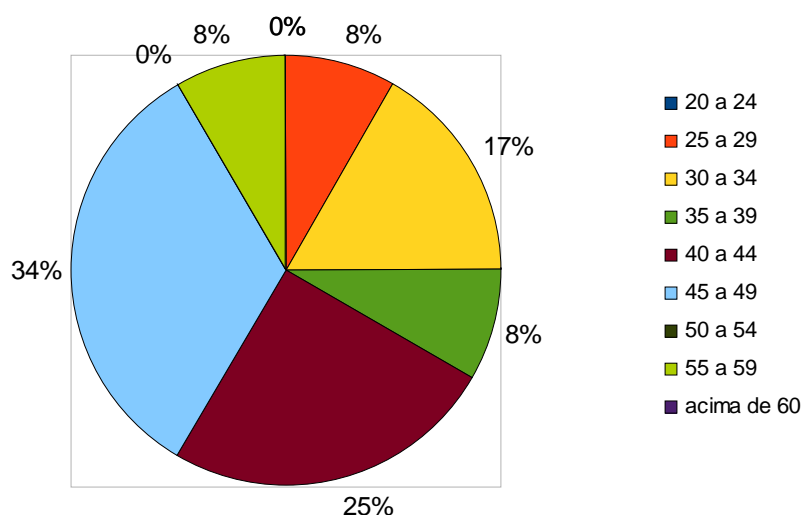


Gráfico 01 – Idade dos entrevistados

Logo, 59 % (cinquenta e nove por cento) da alta gerência na SPR têm entre 40 e 49 anos. Além disso, conforme o gráfico abaixo, constata-se que a grande maioria concorda que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional (MI), é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional no Brasil.

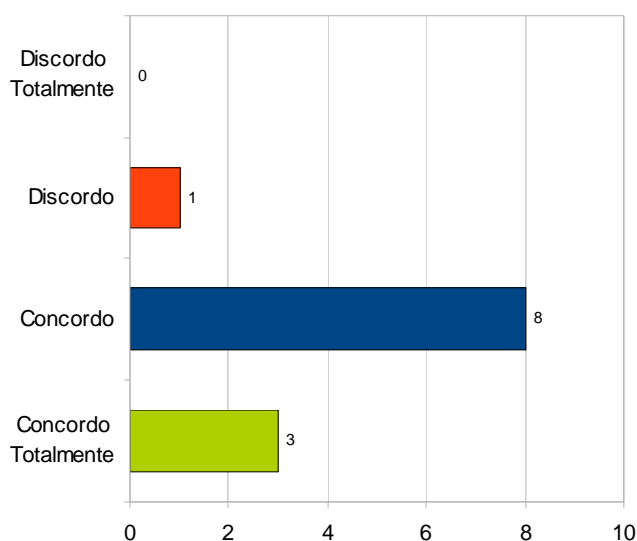


Gráfico 02 – Promoção de Desenvolvimento

Entretanto, o resultado da questão 02 revela-se intrigante, pois não há essa unanimidade quando foi perguntado se os programas e projetos da Secretaria de Programas Regionais, do Ministério da Integração Nacional, estão realmente conseguindo alcançar o objetivo da PNDR.

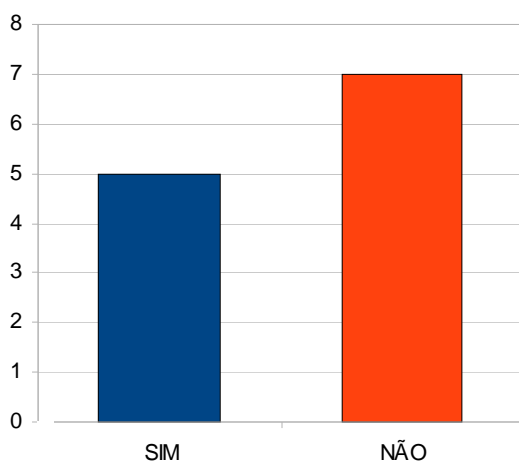


Gráfico 03 – Alcance do objetivo

Ao contrário, a maioria (ainda que a diferença seja pequena) dos dirigentes acredita que os instrumentos de implementação da política nacional de desenvolvimento regional não estão sendo eficazes, conforme gráfico 03.

Para esclarecer esta curiosa discrepância entre os resultados da questão 01, em que somente uma pessoa discordava que a PNDR promove o desenvolvimento,

e da questão 02 do questionário, a questão 03 pergunta por que o gestor crê que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implementada pelos programas e projetos da SPR, é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional. Em caso negativo, por que ela não promove o desenvolvimento. Dessa forma, obteve-se, como resposta dos que não crêem que os programas e projetos da SPR alcancem o objetivo da PNDR, que a interferência política nos locais a serem beneficiados, a falta de maiores recursos orçamentários/financeiros e descontinuidade das ações com ausência de articulação interministerial estão entre os principais motivos. Esses aspectos podem ser constatados nas falas a seguir:

[...] em regra, se contaminam pelo ambiente político que a envolve, tornando os mecanismos de execução passíveis de serem orientados para o atendimento de demandas que não necessariamente dialogam entre si em uma perspectiva de desenvolvimento integrado.

[...] Todavia, não há o necessário espelhamento orçamentário, isto é, pela magnitude que é o projeto de promoção de desenvolvimento regional esta deveria ter recursos no OGU para produzir resultados efetivos. Esse "desprestígio" desse setor no âmbito governamental gera insuficiência de resultados.

Por conta da falta de recursos financeiros para financiamento da infraestrutura física.

[...] As ações são muito pontuais e descontínuas para que se possa chegar a um resultado nessa proporção. Há pouca articulação com outros Ministérios que seriam importantes no desenvolvimento de determinada potencialidade identificada nos municípios.

Cabe frisar que sete dos servidores que responderam “não” à questão número dois, quando na justificativa da questão 03, um absteu-se de responder e outros dois mudaram de opinião, justificando que os programas e projetos conseguiam alcançar o objetivo da PNDR.

Já no que concerne à justificativa sobre por que a PNDR promove o desenvolvimento local e regional, tem-se que, por meio dos programas/projetos, há a criação das condições mínimas para que ocorra a inclusão de segmentos nas economias locais/regionais, por meio da implantação de infraestrutura de bens e serviços, bem como de capacitações/qualificações; adequação das ações às necessidades do território; as atividades produtivas são fomentadas e a prestação de serviço é feita de forma que a sociedade interaja e compreenda que a atividade continua, mesmo com o término da intervenção do Ministério na localidade; há apoio

à organização social; e, também, porque as regiões priorizadas são aquelas caracterizadas como de baixo dinamismo econômico.

No gráfico 04, perguntamos se as suposições apresentadas estão entre os principais fatores impulsionadores do desenvolvimento local e regional. Tais fatores são apresentados de acordo com a legenda abaixo.

- Conhecimento das particularidades do território;
- Redes de cooperação entre organizações;
- Capacitação profissional;
- Fomento a Arranjos Produtivos Locais (APLs);
- Deseja destacar outro(s) fator(es)?

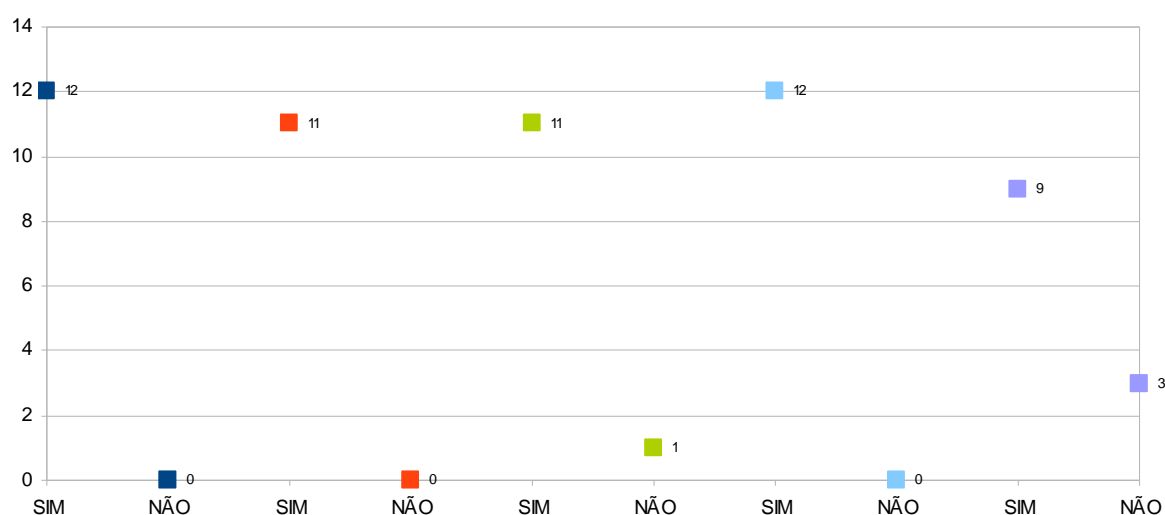


Gráfico 04 – Fatores impulsionadores do desenvolvimento

Como se pode observar acima, houve uma concordância com todos fatores supostos, tidos como relevantes para o desenvolvimento local e regional, onde praticamente todos os respondentes confirmaram/concordaram em tudo; logo, nenhum desses fatores foram descartados. No entanto, apesar da maioria dos colaboradores responderem que não há outro fator que enquadre-se entre os principais, 25 % deles (03 pessoas) destacaram que existem outros fatores que poderiam ser acrescentados, a saber: (1) Protagonismo social local, autonomia e sustentabilidade das organizações da sociedade; (2) Planejamento, gestão e capacitação técnica dos gestores públicos e de suas equipes; (3) O empoderamento por parte das sociedades locais/regionais na condução do processo, por meio da participação nos fóruns mesorregionais; (4) Ação integrada das políticas públicas; (5) Orçamento, capacidade gerencial das administrações e articulação política; (6)

Articulação entre políticas públicas a serem implementadas no território; (7) Fomento ao setor turístico, que não caracteriza propriamente um arranjo produtivo local; (8) Financiamento da infra-estrutura; e (9) Organização social.

Em seguida, pediu-se que os gestores, norteados pela pergunta anterior, indicassem os dois principais fatores que estimulam o desenvolvimento local e regional. O resultado nota-se no gráfico 05.

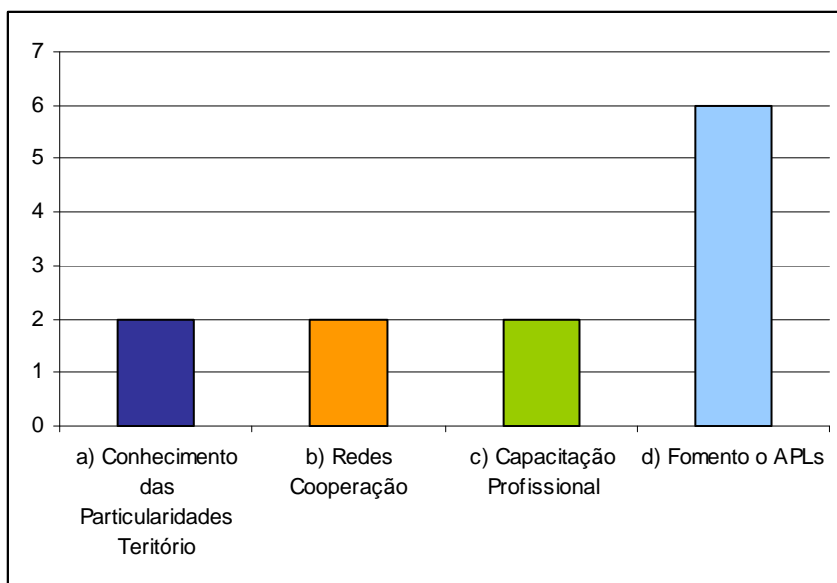


Gráfico 05 – Priorização de fatores

Quando se indagou, em uma escala de importância, qual a opinião com relação ao valor das alianças, parcerias e relações interorganizacionais para o desenvolvimento das regiões brasileiras, mais de 60% indicaram que este fator é extremamente importante, mostrando que as redes interorganizacionais, na visão da cúpula gestora do SPR/MI, têm forte correlação com o desenvolvimento local e regional.

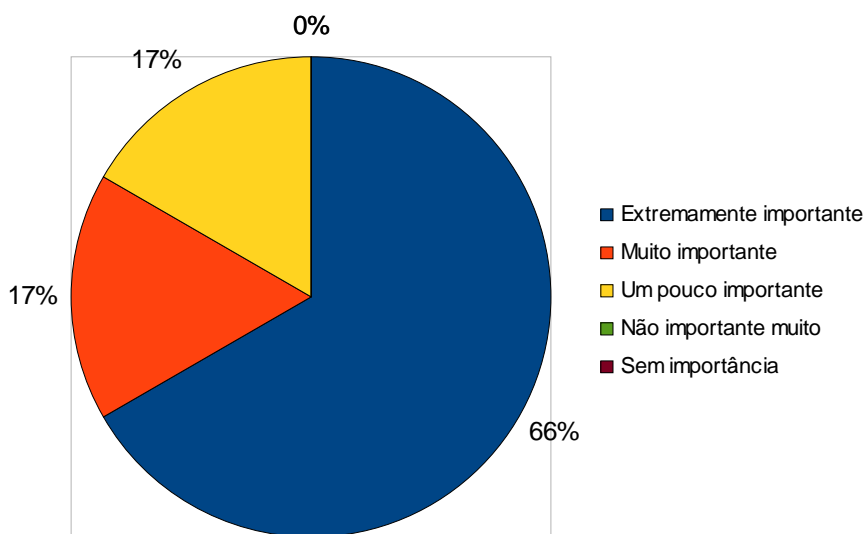


Gráfico 06 – Escala de importância das redes

Já o gráfico 07 mostra que a maior fração dos gerentes conhece gestão de redes entre organizações.

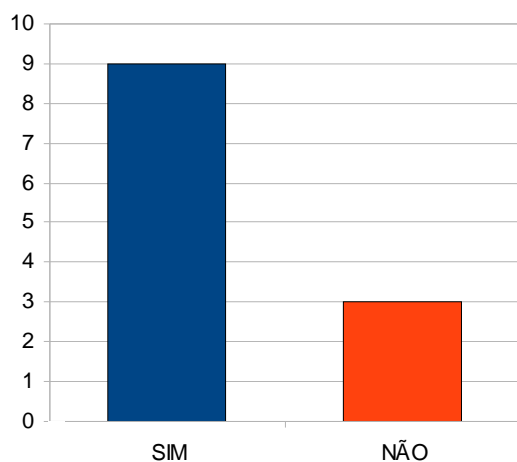


Gráfico 07 – Conhecimento da gestão de redes

Na questão 08, foi perguntado se as redes interorganizacionais influenciam positivamente o alcance efetivo dos bons resultados nas intervenções da organização em que trabalhavam e 75% dos respondentes disseram que sim, resultado possível de ser verificado no gráfico 08.

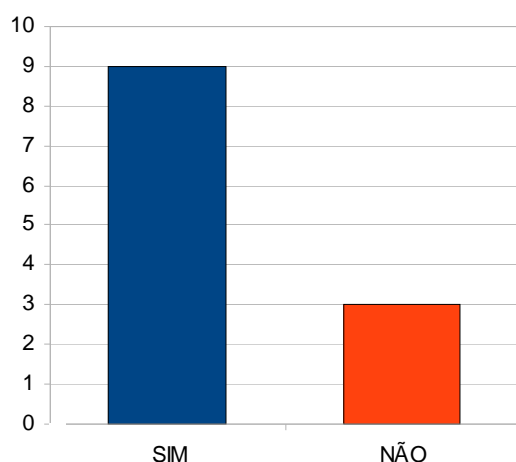


Gráfico 08 – Influência positiva das redes

Já a questão 09 pede para avaliarem a ‘gestão de redes’ como ferramenta de apoio à implementação de políticas públicas que visem a geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão. O respondente coloca um ‘X’ em uma das sete opções, escala de número de 1 a 7. Para facilitar o entendimento da visualização gráfica, a legenda foi convertida para uma escala nominal de intensidade da força desta ferramenta.

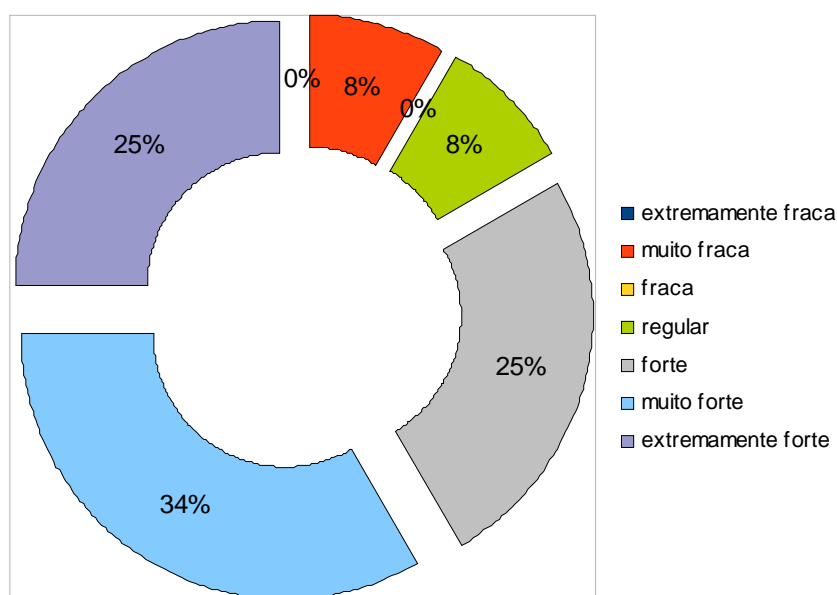


Gráfico 09 – Força das redes como ferramenta apoio

Segundo, o gráfico 09, oitenta e quatro por cento (84%) do público estudado considera a gestão de redes como uma forte ferramenta de apoio à implementação de políticas públicas, ressaltando que 34% disseram que a gestão de redes é uma ferramenta muito forte ou nota 06 na escala de pontuação (de 1 a 7). Portanto, a maioria dos respondentes situou-se nas classes que dão as maiores pontuações para esse fator impulsionador do desenvolvimento regional/local.

A penúltima questão (aberta) à pergunta foi a seguinte: “na execução das ações da organização estudada, há alguma(s) situação(ões) em que houve debilidade nas alianças, parcerias e relações interorganizacionais, ou seja, na gestão de redes? Em caso positivo, houve algum resultado discrepante (ou não esperado) na execução de suas ações? Justifique”.

Quanto aos entraves decorrentes da debilidade na gestão de redes destacam-se: a desarticulação de fóruns de desenvolvimento de algumas mesorregiões; dificuldade ou mesmo impedimento de uma gestão eficiente, que faz com que os resultados da organização não alcancem o objetivo esperado, necessitando de um tempo de maturação maior; a gestão de redes pressupõe comprometimento das partes envolvidas, o que nem sempre é possível, dada a complexidade de cada instituição; a má relação entre o Poder Público Local e a associação beneficiária do projeto dificulta a realização de algumas atividades; a rotatividade dos gestores públicos e privados das instituições que participam do processo (prefeitos e dirigentes) e interesses de pequenos grupos predominando sobre um amplo projeto de desenvolvimento.

Essas debilidades podem ser constatadas nas falas abaixo:

[...] a má relação entre o Poder Público Local e a associação beneficiária do projeto dificultou a realização de algumas atividades [...]

Com certeza, existem casos de problemas na gestão de redes e o que pode ser registrado como resultado não esperado na execução das ações é, por exemplo, a desarticulação de fóruns de desenvolvimento de algumas mesorregiões.

Nos programas da SPR, especialmente nas Mesorregiões, as redes de organizações articuladas em suporte às ações de desenvolvimento regional foram organizadas por meio dos Fóruns Mesorregionais. [...]

[...] A descontinuidade da parceria efetiva por uma das partes dificulta ou mesmo impede uma gestão eficiente, assim como uma ampliação do empreendimento e de seus resultados.

Um dos grandes obstáculos enfrentados e que causa essa debilidade é a rotatividade dos gestores públicos e privados das instituições que participam

do processo (prefeitos e dirigentes). Os novos nem sempre estão imbuídos da necessidade de sua participação efetiva para que o processo não seja interrompido. [...]

[...] Acontece que é muito difícil fazer parceria no governo federal, desde que um órgão independente participe diretamente na articulação desta parceria, por exemplo, a Casa Civil ou a Secretaria de Articulação Institucional da Presidência da República.

Por fim, na última questão, abordam-se quais ensinamentos podem ser extraídos do processo de implementação dos programas e projetos da SPR/MI – tendo em vista o desenvolvimento local e regional – e quais as recomendações que podem ser feitas para futuros desdobramentos em projetos ou programas dessa natureza.

Analisando as idéias centrais contidas nas respostas dos gestores, chega-se à conclusão que entre os principais ensinamentos e recomendações que podemos assimilar estão:

- Promover a capacitação dos agentes locais no processo de desenvolvimento regional, qualificando pessoas no processo de articulação e execução da PNDR;
- Elaboração de planos regionais baseados em diagnósticos de abrangência social, política e econômica, discutidos com a participação dos atores com influência local/regional;
- Efetiva articulação entre políticas públicas no território;
- Investimento em desenvolvimento institucional sustentável das prefeituras municipais;
- Maior aproximação entre os implementadores da política nos diferentes níveis;
- Ensinamentos positivos: participação da base na definição de políticas públicas e programas governamentais. Recomendações: aumento de recursos orçamentários, da infra-estrutura física e humana para a implementação dos programas de desenvolvimento.
- Aperfeiçoar os instrumentos de diagnóstico da atividade a ser apoiada e a continuidade na intervenção, seja por meio do Ministério, seja por articulações com parceiros;
- Deve-se ampliar o prestígio do desenvolvimento regional dentro das políticas de governo. Isto implicará em mais recursos no OGU, mais pessoal para atuar e maior capacidade em incorporar setores produtivos e atores territoriais;

- Atenção às demandas e ofertas da sociedade local e fomento ao desenvolvimento de institucionalidade local, para que possa, após a saída da intervenção ministerial, gerir o projeto e agir como multiplicadores;
- Ensinamentos: a organização social/organização de redes é fator fundamental para que o processo de desenvolvimento seja endógeno e com sustentabilidade; para o fortalecimento das redes sociais (Fóruns Mesorregionais) foi extremamente importante a construção coletiva de processos de discussão e implementação de projetos em apoio à base produtiva local ou regional, porque os integrantes dessas redes visam o resultado do seu trabalho na materialização dos projetos e nos benefícios sociais e econômicos que eles aportam;
- Recomendações: Necessidade de facilitar o apoio logístico para a constituição das redes de organizações (apoio à realização de reuniões, acesso a meios de comunicação, capacitação), especialmente em territórios onde o público-alvo das políticas de desenvolvimento regional não tem condições materiais para viabilizar sua participação efetiva.
- Acredito que devam ser concentrados esforços na melhoria da capacidade de gestão de empreendimentos no próprio território, pois, sem ela, torna-se praticamente impossível a difusão dos benefícios a serem alcançados;
- O principal ensinamento é a obrigatoriedade de estruturação de alianças/parcerias/redes para a implementação de projetos e ações, principalmente entre os órgãos públicos, promovendo a transversalidade das ações, o que otimiza a utilização de recursos públicos no processo; e
- Gestão do desenvolvimento amparado no estímulo ao potencial e características econômicas, sociais e culturais próprias de cada região, buscando constantemente a organização social e orientação às populações locais sobre as possibilidades concretas de desenvolvimento. Instalar os fóruns de desenvolvimento das mesorregiões e construir os planos de ação são fundamentais na implementação dos programas e projetos da SPR/MI.

Entre as recomendações, é notória a necessidade de ampliar as ações para qualificação dos atores locais dos territórios. Eles precisam estar em condições de elaborar seus projetos, captar recursos junto às diversas fontes disponíveis – não

ficar na dependência apenas de recursos oriundos da SPR/MI. No que diz respeito à gestão de redes – considerando a atuação dos fóruns mesorregiões – faz-se necessário implementar medidas que amenizem os problemas de articulação/gestão decorrentes das distâncias entre as sedes municipais de pólos microrregionais, de modo que seja potencializada a capacidade de mobilização dos atores sociais governamentais e não-governamentais que desenvolvem papel ativo nas ações relativas ao desenvolvimento regional.

7.2. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Dos mais de 300 *campi* dispersos em todo o território nacional, 41 (quarenta e um) diretores-gerais, das 05 macrorregiões do Brasil, responderam ao questionário desta pesquisa. No primeiro gráfico, constata-se que 82% dos altos gestores dos Institutos Federais têm acima de 40 anos – a experiência é um importante fator de escolha. Para ser um diretor-geral, é necessário passar por um processo de eleição: o candidato deve cumprir alguns requisitos, como tempo de efetivo exercício laboral que se enquadre nas duas últimas classes da progressão funcional ou titulação superior com doutorado com pelo menos cinco anos no Instituto Federal.

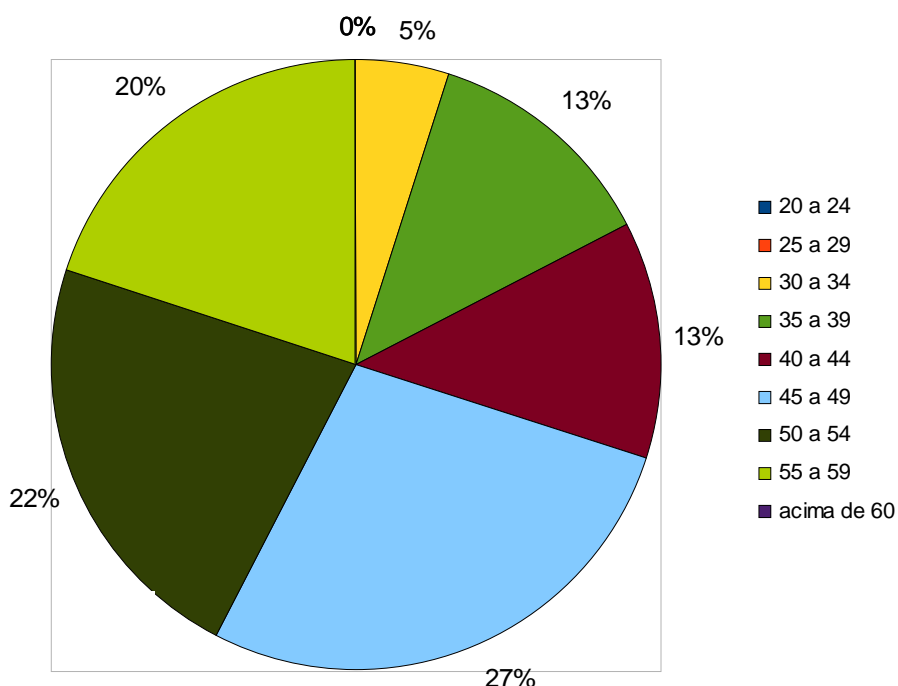


Gráfico 01 – Idade dos entrevistados

A questão 01, conforme o gráfico 02, revela que todos os diretores concordam que a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional no Brasil.

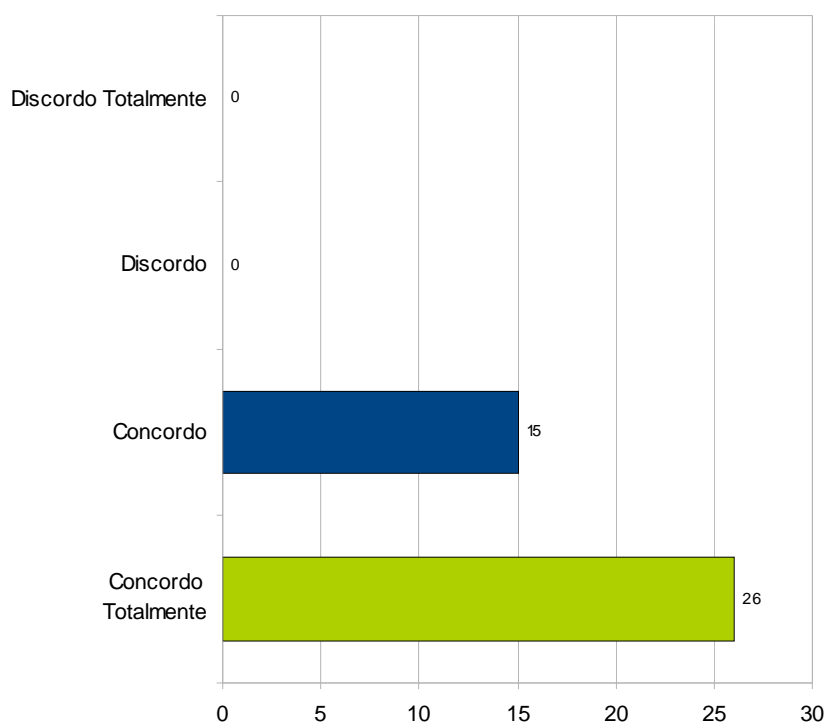


Gráfico 02 – Promoção de desenvolvimento

Ao contrário do caso do Ministério da Integração Nacional, na questão 02, coadunando com as respostas da questão anterior (01), a totalidade dos diretores-gerais crê que os Institutos Federais estão conseguindo, de fato, “estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional”, de acordo com o objetivo V da sua lei de criação, a Lei 11.892/2008, art. 7º.

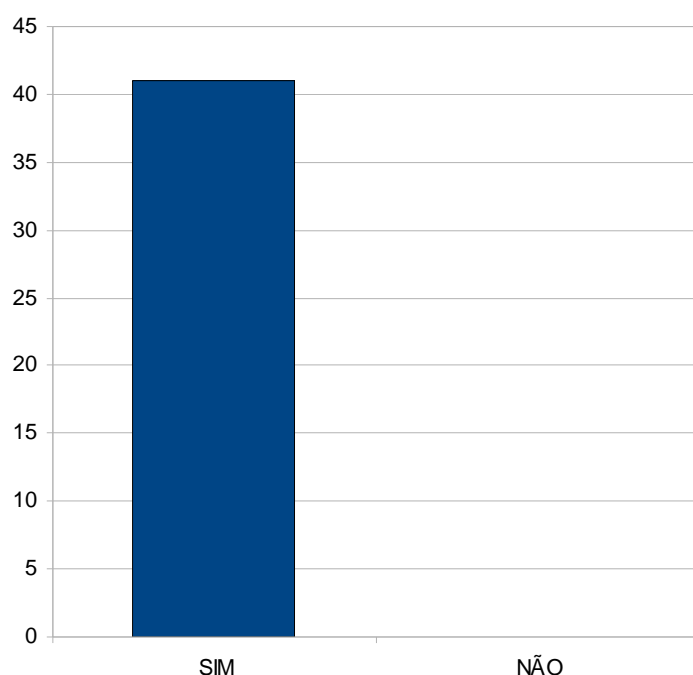


Gráfico 03 – Alcance do objetivo

A questão 03 pergunta por que o gestor crê que a expansão da ‘Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica’ é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional. Em caso negativo, por que ela não promove o desenvolvimento.

A análise mostrou que se podem concentrar algumas respostas, ressaltando que os principais motivos que causam este entendimento são: formação profissional em regiões interioranas, gerando trabalho e renda no território; fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) por meio da qualificação das pessoas; a implantação do *campus*, que está atraindo muitas empresas para o local; foco no potencial/produção da região; descentralização da gestão; atendimento às necessidades locais e regionais; ações de pesquisa e extensão aplicando ou inovando tecnologias; satisfatória infra-estrutura; interiorização da atividade econômica; e promoção da inclusão social. Tais respostas podem ser expressas em muitas falas, como a seguir:

[...] Além disso, com ações de pesquisa e extensão, isoladamente ou em cooperação com outras instituições, promovem o desenvolvimento regional, seja aplicando ou inovando tecnologias.

Porque permite oportunidades para as pessoas no local onde moram. Muitas empresas se estabelecem na região contando com a possibilidade da existência de qualificação das pessoas.

Pq permite atender às demandas e vocações regionais com mais especificidade, contextualizada. Tb pq facilita o acesso dos alunos no interior e o contato com os atores sociais e empresariais locais.

Exatamente pela interiorização da oferta do ensino técnico profissionalizante, e ainda, de cursos superiores e inclusive pós-graduação. Na atuação dos IFs, os arranjos produtivos locais recebem incremento positivo de mão-de-obra qualificada com a formação de jovens da própria região, que podem ficar no local, porém com novas perspectivas de vida.

[...] Além disso, a implantação de cursos deve estar associada aos arranjos produtivos locais (APL's), priorizando a capacitação de pessoal da região. [...]

[...] A instalação dos *campi* nas localidades do interior é algo de extrema importância, pois os arranjos produtivos locais são alavancados com a chegada de pessoal qualificado, o que não tinha em momento anterior. Além da qualidade oferecida pelo ensino público, que atenderá as comunidades mais carentes em todos os níveis.

A expansão da Rede Federação de Educação Profissional, Científica e Tecnológica promove a interiorização do ensino, ofertando a educação profissional nos municípios mais distantes dos grandes centros urbanos e garante a oportunidade das pessoas humildes terem acesso à educação.

Uma das causas é a descentralização de um Instituto Federal, dos grandes centros, atendendo assim, regiões mais distantes.

A interiorização das instituições federais de ensino não só aumenta as oportunidades de acesso da população em idade de formação, como também induz processos de desenvolvimento econômico, uma vez que, ao formar mão de obra, atua como agente indutor da economia ao alterar o contexto local dos agentes econômicos regionais.

Na quarta questão, a respeito dos principais fatores impulsionadores do desenvolvimento local e regional foram propostas algumas variáveis, segundo a legenda abaixo. O gráfico 04 mostra que todos os fatores pesquisados foram unanimemente considerados como aqueles que estão entre os principais estimuladores do desenvolvimento local e regional.

- Conhecimento das particularidades do território;
- Redes de cooperação entre organizações;
- Capacitação profissional;
- Fomento a Arranjos Produtivos Locais – APLs;
- Deseja destacar outro(s) fator(es)?

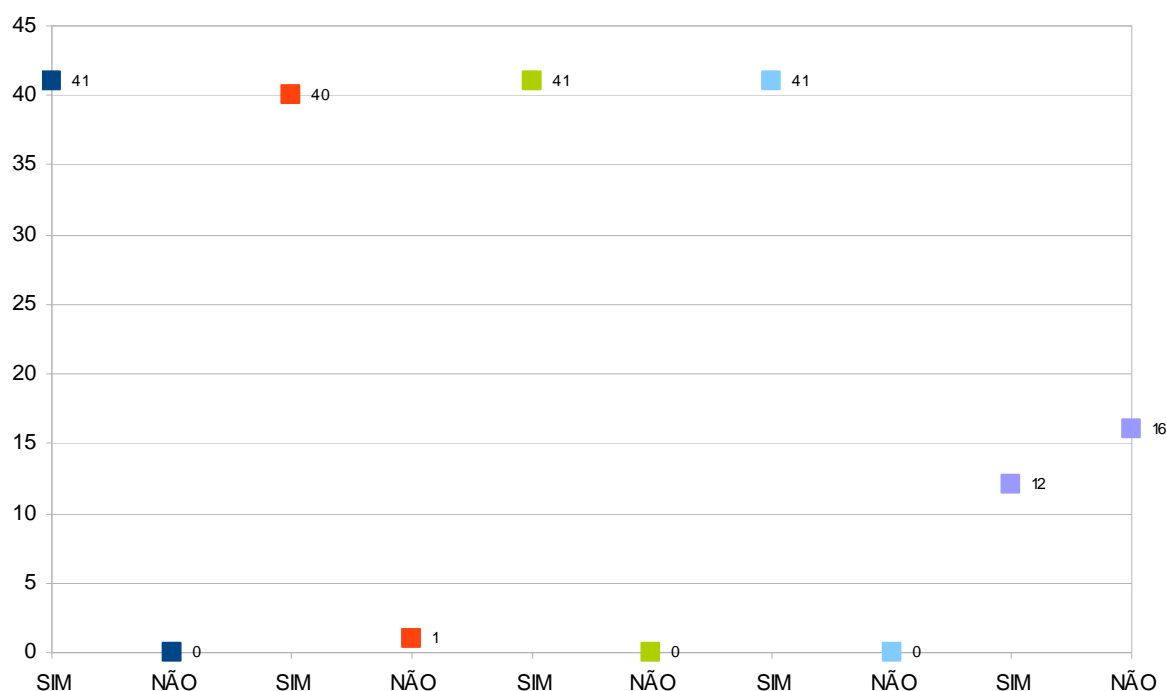


Gráfico 04 – Fatores impulsionadores do desenvolvimento

Além dos fatores indicados, 29% dos respondentes inseriram novos fatores, são eles:

- Obtenção do município de recursos externos;
- Parceria público-privada;
- Pesquisa aplicada à região;
- Parcerias entre os Institutos e outras instituições com vistas ao desenvolvimento de pesquisas tecnológicas focadas na solução de problemas locais;
- Educação básica de qualidade;
- Desenvolvimento de capital humano e social e melhoria do nível de educação da população, pois considerar apenas a capacitação é insuficiente;
- Investimentos públicos e oferta de serviços privados na área de cultura e esporte; e
- Implantação de hotéis, incubadoras tecnológicas e centros empresariais.

Na questão seguinte (nº 05), os diretores tiveram que escolher somente os dois principais fatores que impulsionam o desenvolvimento local e regional, conforme gráfico 05.

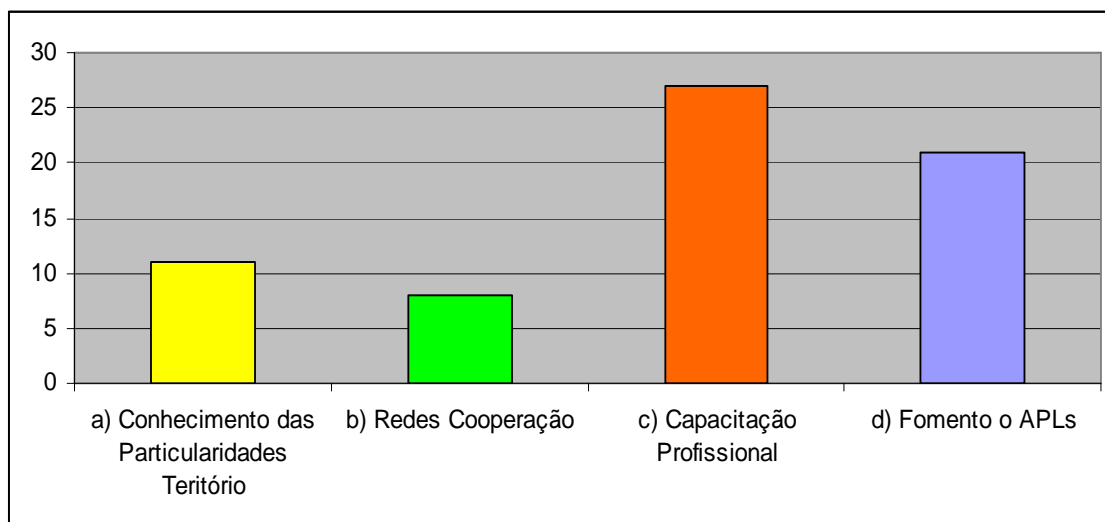


Gráfico 05 – Priorização de fatores

Em uma escala de importância, os gestores opinaram sobre o valor das alianças, parcerias e relações interorganizacionais para o desenvolvimento das regiões brasileiras. Como resultado, obteve-se que 47% classificaram como extremamente importante e 46% como muito importante; em outras palavras, 93% dos entrevistados colocam a gestão de redes interorganizacionais como fator fundamental do desenvolvimento territorial.

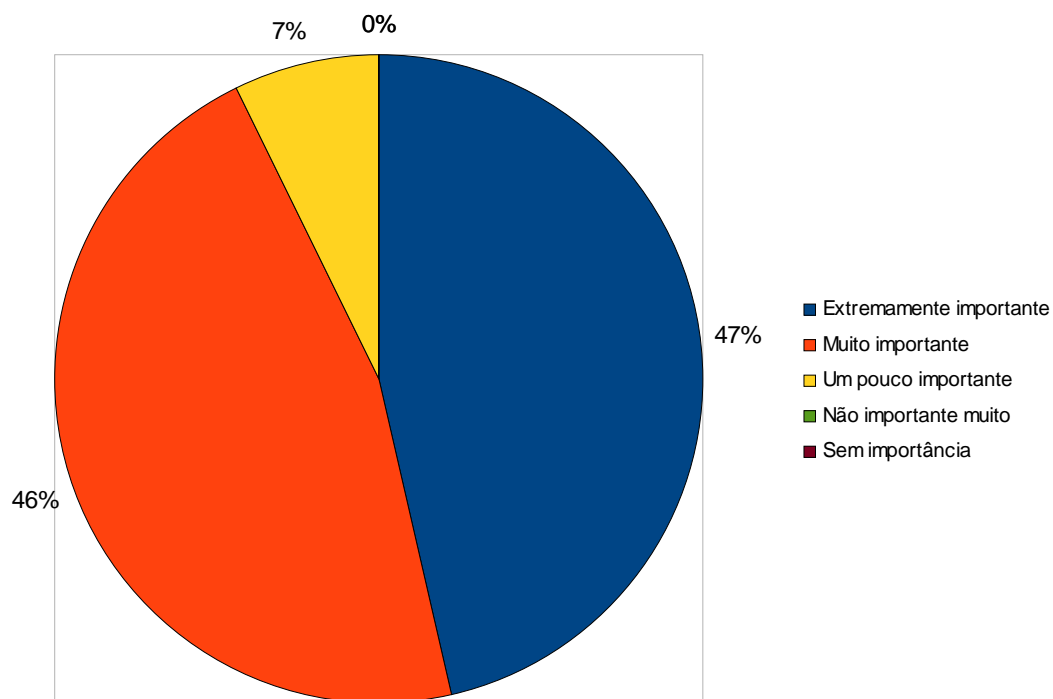


Gráfico 06 – Escala de importância das redes

O gráfico 07, mostra que a maioria dos diretores conhece gestão de redes entre organizações.

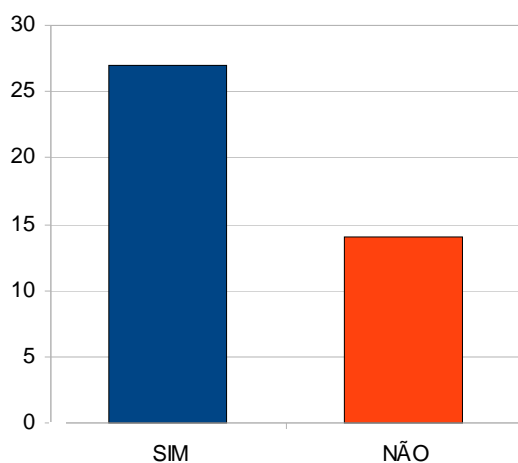


Gráfico 07 – Conhecimento da gestão de redes

A próxima questão aborda sobre a influência das redes interorganizacionais no alcance efetivo dos bons resultados e, como resposta, 80,5% dos respondentes, segundo o gráfico 08, afirmam que as redes têm este impacto positivo.

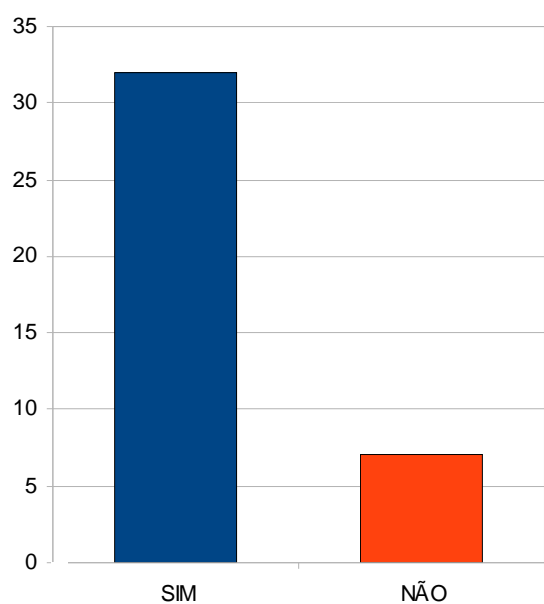


Gráfico 08 – Influência positiva das redes

A questão 09 pede para avaliarem a ‘gestão de redes’ como ferramenta de apoio à implementação de políticas públicas que visem a geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão, onde o respondente coloca um ‘X’ em uma das sete opções, escala de número de 1 a 7. Para facilitar o entendimento da visualização gráfica, a legenda foi convertida em uma escala nominal de intensidade da força desta ferramenta.

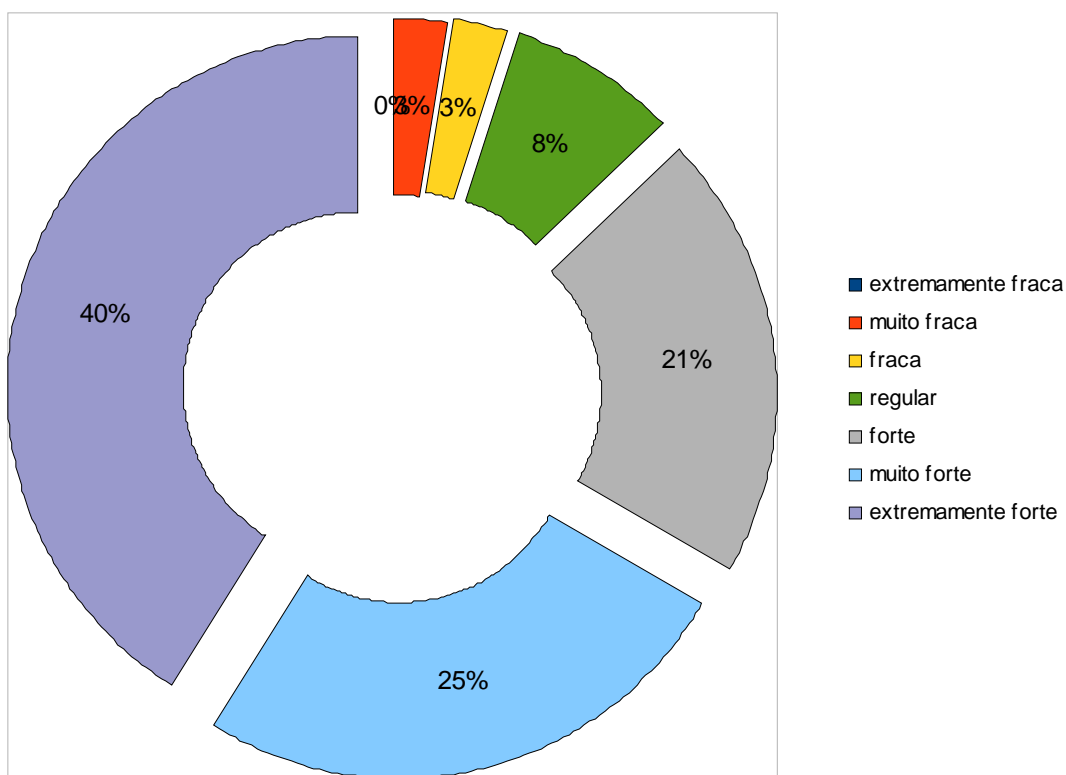


Gráfico 09 – Força das redes como ferramenta apoio

Para o gráfico 09, é proeminente que 40% dos diretores gerais avaliaram a gestão de redes como ferramenta nota 07 (extremamente forte), com relação a sua capacidade de patrocinar a implementação de políticas públicas. Se somarmos todos os diretores que deram as pontuações forte, muito forte e extremamente forte, chega-se ao valor de 86% dos casos.

A décima questão interpela: “na execução das ações da organização estudada, há alguma(s) situação(ões) em que houve debilidade nas alianças, parcerias e relações interorganizacionais, ou seja, na gestão de redes? Em caso positivo, houve algum resultado discrepante (ou não esperado) na execução de suas ações? Justifique”.

Assim, nas respostas, quando há um processo de tibiez da gestão de redes, existem as seguintes razões para as discrepâncias nos resultados esperados: permuta de líderes dos atores locais; a falta de concretização das alianças em termos de cooperação; falta de pactuação e coordenação de ações entre as três esferas do poder público; interferência política, que pode prejudicar as ações da rede; falta de planejamento estratégico e, por fim, quando uma das partes deixa de

cumprir o papel que lhe é atribuído. Essas situações podem ser conferidas nas palavras desses diretores-gerais:

Relação com fundações de apoio, com empregos e com prefeituras dependem de pessoas. Mudando o líder em qualquer ator social, muda o comportamento da rede, para melhor ou para pior.

Principalmente, quando ocorre mudança de atores (cargos), até as pessoas se conhecerem, o projeto fica "parado". Outras discordavam da execução do projeto, ou da forma e de parceria, e querem mudar.

Merece registro o fato de que algumas alianças ou parcerias interinstitucionais não se materializam na concretude dos termos de convênio, e sim, nas relações interpessoais. [...]

[...] falta de integração entre políticas públicas dos diversos ramos do poder público (federal, estadual e municipal), gerando ambigüidade, discrepância e sobreposições.

[...] Nessas relações, cada Instituição precisa cumprir suas metas dentro das condições e tempo estabelecidos, mas isso nem sempre ocorre, o que compromete o desenvolvimento de projetos nessa perspectivas e enfraquecem os laços de confiança mútua.

[...] Outro ponto é que às vezes existe a interferência política (partidária, ambiental, etc), que também pode prejudicar as ações da instituição. [...]

A última questão, número 11, indaga sobre quais ensinamentos podem ser extraídos do processo de implementação da política de expansão dos Institutos Federais – tendo em vista o desenvolvimento regional – e quais as recomendações que podem ser feitas para futuros desdobramentos em projetos ou programas dessa natureza.

Os dirigentes relataram vários ensinamentos e recomendações, cujas idéias centrais são:

- Qualificação dos técnicos e dos atores que participam das audiências para definição dos cursos apropriados a serem ofertados;
- Administração descentralizada, democrática e de acordo com a demanda da comunidade;
- Garantia de acesso à educação pela população de baixa renda e a promoção do desenvolvimento levando em consideração as especificidades de cada localidade;
- Ofertas de cursos observando os APLs;
- Utilizar critérios, técnicas sócio-econômicas e não somente políticas para balizar as novas fases da expansão da rede;
- Preparo de reitores, pró-reitores, diretores, técnicos administrativos, prefeitos, secretários municipais e mesmo entidades da sociedade civil para

que compreendam e operem no sentido de que sejam alcançados os propósitos sociais de que se revestem os objetivos dos institutos federais;

- Investimentos em bolsas de pesquisa destinadas ao desenvolvimento tecnológico e social;
- Estratégias de convivência para os novos servidores nos *campi* onde estão sendo lotados, para lograr a "fixação" de servidores públicos, muitas vezes de outras regiões, no interior do Brasil;
- Oferta de formação, capacitação e qualificação profissional para atender às demandas locais, além de auxiliar e/ou promover o desenvolvimento de novas tecnologias;
- Garantir que as escolas existentes sejam dotadas da infra-estrutura necessária para o desenvolvimento de um bom trabalho;
- Ao reunir diretores-gerais para um processo colaborativo de formação/capacitação em conjunto, percebe-se claramente o potencial da ação em rede. Estimular esses processos em diferentes níveis de atuação dentro dos Institutos Federais, aplicando-se a outras organizações, certamente produzirá efeitos duradouros para a administração;
- É importante que seja observado as particularidades locais de onde se localiza o instituto;
- Ensinaamentos: ampliação de oportunidades; capacitação profissional; soma de esforços; preparação para o mercado de trabalho e não para o mercado de emprego; formação do espírito empreendedor;
- Recomendações: maior preocupação na vinculação dos *campi* à Reitoria do IF tendo como preocupação a proximidade territorial;
- A gestão de alianças como um instrumento propulsor para o fortalecimento dos institutos, a fim de potencializar o alcance das políticas públicas;
- A modalidade de ensino adotada pela maioria dos IFs foram os cursos técnicos pós-médio. Temos a experiência de que é muito complicado trabalhar com estes alunos (alunos com níveis de aprendizado muito heterogêneos). O ideal seria adotar a modalidade técnico-integrado (ensino médio e técnico juntos) com formação de quatro anos; e
- Ampliar as ações/ou projetos de alcance social, especialmente nas áreas da educação, qualificação da mão-de-obra profissional e sua inserção no mercado de trabalho e/ou economia, buscando dar oportunidade às classes trabalhadoras e segmentos sociais marginalizados historicamente.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Há muito tempo, o país sonha com o momento de poder pensar novamente, com determinação, seu desenvolvimento. Será o dia de rever velhos modelos e suas mazelas, de repensar heranças arraigadas na memória da população, de redesenhar projetos e reconstruir consensos em torno de novas idéias-força, capazes de nos conduzir a uma etapa de progresso, bonança e prosperidade” (CIRO GOMES, 2004, p. 323).

Construir uma visão comum de futuro é poderosa ferramenta de mobilização e motivação das organizações. São necessários esforços e energias para alinhar missões, estratégias e valores, trazendo compensações em termos de solidez e sustentabilidade de aliança. Isso cria coesão e confiabilidade, que não nascem espontaneamente; elas evoluem por atos cooperativos sucessivos que aumentam o conhecimento e a confiança.

A cooperação torna-se, então, um pré-requisito para a eficácia. Há alianças que se concentram em criar massa crítica, mas compartilham uma preocupação comum com determinado problema. Segundo o trabalho de Robert Putnam, sabemos que algumas características de organização social como confiança, normas e sistemas contribuem para aumentar a eficiência da sociedade e facilitar as ações coordenadas. Além disso, a formação e crescimento de associações introduzem hábitos e alimentam o espírito de cooperação e de solidariedade na sociedade, gerando condições propícias para o desenvolvimento local e regional.

Conforme preleciona o autor, a superação dos dilemas da ação coletiva e a cooperação voluntária se estabelecem, de forma mais fácil, numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social, sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de organização social. Portanto, a acumulação de capital social aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para o empreendimento de ações coletivas, favorecendo o fortalecimento da competitividade sistêmica, propiciando a consolidação de identidades regionais e contribuindo para o desenvolvimento local e regional.

O impacto da formação de redes empresariais na economia da região é sentido a partir do momento em que estas começam a se reorganizar em grande escala, como com a construção de relacionamentos entre as redes atuantes no mercado, ressaltando que os resultados dessa interação associam-se à existência de capital social.

A articulação dos atores sociais de uma localidade é uma estratégia fundamental em ações de desenvolvimento regional. As redes organizacionais devem ser articuladas com o objetivo de adensar as políticas públicas e as ações privadas, para que se alcancem os resultados esperados pelos atores sociais. A articulação de parcerias pressupõe uma atitude cooperativa na complementaridade necessária aos desafios da multidimensionalidade do desenvolvimento territorial. Os integrantes das redes entre organizações precisam ter parte e ser parte dos resultados das ações implementadas.

Na perspectiva do sistema no qual se insere a rede, o estabelecimento de meios para a pactuação possibilita construir a governança democrática de atores dispersos, exercendo-se uma forma de coordenação social diferente das hierarquias tradicionais e dos mercados. Desse modo, para Fleury e Ouverney (2007), a dinâmica de relações de compartilhamento de poder mediante canais formalizados de pactuação transforma a interdependência na relação fundamental de construção e fortalecimento da governança democrática, tornando a rede um modelo de arranjo social apto a expandir o potencial do Estado tanto na eficácia relativa ao resultado das políticas públicas quanto na coordenação política.

Cabe ao Estado um papel importante na coordenação de decisões econômicas, na regulação de mercados e serviços públicos, no provimento de serviços sociais básicos e no desenvolvimento de regiões menos favorecidas. Esse papel será mais bem exercido, na medida em que for planejado com o concurso da sociedade civil. Ademais, o processo de planejamento tende a ser mais efetivo a nível local, considerando a proximidade dos problemas e a representatividade dos atores nele envolvidos.

Na escala mesorregional, a preferencial na atuação das políticas públicas estudadas, – a do Ministério da Integração Nacional e da Rede Federal de Educação Profissional, Técnica e Tecnológica – ocorre uma ampla discussão teórica sobre o desenvolvimento endógeno, tão em voga na estratégia das políticas de desenvolvimento local/regional e amplamente referida neste trabalho, a partir das teorias contemporâneas das aglomerações de empresas, com especial destaque aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), e às redes interempresariais intrínsecas destes territórios.

“O fato da rede ser global e local, una e múltipla, estável e dinâmica, faz com que a sua realidade, vista num movimento de conjunto, revele a

superposição de vários sistemas lógicos. Além disso, a mistura de várias racionalidades cujo ajustamento é presidido pelo mercado e pelo poder público, e, sobretudo pela própria estrutura socioespacial também é revelada nesse contexto” (SANTOS, 2006, p.278).

Evidencia-se, diante disso, que a exploração de elementos teórico-empíricos formulados pelos renomados autores citados e os resultados desta pesquisa, que teve seu foco em duas das principais políticas públicas brasileiras (com investimento de bilhões de reais nos últimos anos), oferecem alternativa para o entendimento e para novas perspectivas de atuação no desenvolvimento regional e local, posicionados num contexto atual da gestão de redes interorganizacionais.

Também devemos mencionar que não cabe supor, no entanto, que o tipo ideal de redes de políticas se aplica a todas as situações, ou em outras palavras, que a gestão de redes interorganizacionais é inequivocamente mais eficiente e eficaz. Como já apresentado, a existência da rede depende não só da complexidade do fenômeno político em questão, mas também da dinâmica societária que gera um tecido social mais ou menos rico. Apenas em situações como essas é que múltiplos atores políticos e organizacionais autônomos são capazes de organizar-se em um arranjo horizontal, caso seja essa a solução mais eficiente para potencializar os recursos existentes e alcançar um objetivo comum. Usando os ensinamentos de Fleury e Ouverney (2007), a existência da rede pressupõe uma sociedade rica e plural, na qual o reconhecimento do outro como inesperado parceiro pode levar ao diálogo na procura de objetivos e estratégias comuns.

Finalmente, a pesquisa vem comprovar que a definição clara do propósito da formação de redes interorganizacionais é condição, na implementação de políticas públicas, para obtenção de bons resultados no desenvolvimento local e regional. Cooperação gera mais cooperação e, quanto mais profundas e amplas as ligações com a causa e com as pessoas, mais sólidos serão os pilares das articulações interorganizacionais. Redução das desigualdades sociais engendradas, pela ação de tais articulações desvela seu alcance e seu potencial transformador, no âmbito do espaço territorial, vivenciado pelos atores envolvidos e pelas pessoas beneficiadas por essas políticas públicas, sendo estas últimas, ao final, sua razão de ser.

Ainda, antes de concluir esta dissertação, cabe salientar que o presente estudo abre caminho para uma série de outras possibilidades de pesquisa, para o aprofundamento ou novas descobertas, entre as quais se podem destacar:

- Um estudo mais aprofundado sobre os demais fatores impulsionadores do desenvolvimento local e regional apontados por esta pesquisa;
- A replicação do estudo em empresas de outros ramos que não o das políticas públicas, considerando as particularidades do setor;
- Um estudo casual para descrever em detalhes como a implantação da gestão de redes interorganizacionais altera as estratégias/processos das empresas;
- Um estudo das escalas de poder existentes nas organizações integrantes da rede e sua relação nos movimentos de natureza mais cooperativa ou competitiva;
- Um estudo para identificar e descrever as influências exercidas pelo fator humano nos processos de gestão de redes interorganizacionais para o desenvolvimento local/regional;
- Um estudo para aprofundar e quantificar os ganhos organizacionais alcançados pelo formato em rede.

REFERÊNCIAS

ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco. **Desenvolvimento econômico local**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti; CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. **Desenvolvimento regional no Brasil**. 2 ed. Brasília: IPEA/Iplan, 1978.

AMARAL FILHO, Jair do et al. **Núcleos e arranjos produtivos locais: casos do Ceará**. Rio de Janeiro, 2002. ms.

_____. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. IPEA, n.23, p. 261-286, junho, Brasília. 1999.

_____. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA, n. 14., p. 35-70, dez., Brasília, 1996.

AMATO NETO, João. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2000, 4ª reimpressão 2008.

_____. Redes dinâmicas de cooperação e organizações virtuais. In: AMATO NETO, João (Org). **Redes entre organizações: domínio do conhecimento e da eficácia operacional**. São Paulo: Atlas, 2005.

DALLABRIDA, Valdir R.; SIEDENBERG, Dieter R; FERNÁNDEZ, Victor R.. Desenvolvimento territorial: Uma revisão teórica na perspectiva da territorialização do desenvolvimento. In: WITTMANN, Milton Luiz; RAMOS, Marília Patta (Orgs). **Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

ARAÚJO, Massilon J. **Fundamentos de agronegócios**. 2 ed. Atlas, São Paulo, 2005.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: Desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, Clélio Campolina (org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

_____. Desenvolvimento Regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Mesorregiões como escala para políticas regionais: articulação de atores e gestão territorial. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO,

Marco (orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BANCO DO BRASIL. **Estratégia negocial de DRS**. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portalbb/page22,8368,8371,0,0,1,6.bb?codigoNoticia=4569&codigoMenu=3869>>. Acesso em 03/09/2010.

BRASIL. Instituto Federal de Brasília. **Plano de desenvolvimento institucional 2009-2013**. Disponível em: <http://www.ifb.edu.br/attachments/006_2010410103211319pdi_2009-2013_ifb.pdf>. Acesso em 23/02/2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia**. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/>>. Acesso em 18/08/2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Institutos Federais, um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes**. Brasília: Setec, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Guia de implementação do Projeto Produzir**. Brasília: SPR, 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Livreto do PRODUIR: Organização Produtiva de Comunidades**. Brasília: SPR, 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais**. Brasília: SPR, 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/index.asp>>. Acesso em 17/08/2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Documento elaborado pela Secretaria de Programas Regionais Integrados para a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Brasília: SPRI, 2002.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano F. **O poder nas Organizações**. São Paulo: Thomson, 2007.

CASAROTTO FILHO, Nelson; PIRES, Luis Henrique. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento regional**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.. **Globalização e inovação localizadas: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

CASTANHAR, José Cesar. Arranjos Produtivos Locais como estratégia de interiorização da atividade econômica, com dinamismo e redução das desigualdades. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil. In: MARTINS, Paulo E. M.; PIERANTI, Octavio P. (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Capacitação Empresarial. In: CAVALCANTI, Bianor S.; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Orgs.). **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COSTA, Sérgio Francisco. **Introdução ilustrada à Estatística**. 3 ed. São Paulo: Harbra, 1998.

DINIZ, C. C.; SANTOS, Fabiana; CROCCO, M. Conhecimento, Inovação e Desenvolvimento Regional/Local. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Planejamento regional: algumas observações teóricas e análise da prática. **Redes**, v. 9, n. 1, p. 37-61, jan./abr. 2004.

ETZKOWITZ, Henry; MELLO, José Manoel C.; ALMEIDA, Mariza. Towards “meta-innovation” in Brazil: The evolution of the incubator and the emergence of a triple helix. **Research Policy**, n. 34, p. 411-424, 2005.

_____. The Triple Helix of University - Industry – Government Implications for Policy and Evaluation. **Science Policy Institute**. New York, Working paper 2002-11.

_____; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from National System and “Mode 2” to a Tripé Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, n. 29, p. 109-123, 2002.

FARAH, Marta F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José A. (Orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FERREIRA, Henrique Vila da C; MOREIRA, Marcelo. Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR. In: DINIZ, Clélio Campolina (org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa P. Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento sócio-territorial. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 11, ed. especial, p. 13-41, 2004.

FRANCO, Augusto de. Capital Social e Desenvolvimento Local. In: VERGARA, Patrício (org). **Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional**. Fortaleza: IADH, 2004.

FLEURY, Sonia; OUVÉNEY, Assis Maforé. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

_____. **Um projeto para o Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira. A Política Brasileira de Desenvolvimento Regional e o ordenamento territorial. In: DINIZ, Clélio Campolina (org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2006.

GOMES, Ciro. A questão regional é nacional. In: VERGARA, Patrício (org). **Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional**. Fortaleza: IADH, 2004.

GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo Milano F. Desenvolvimento e organizações: as universidades como eixo de articulação entre o local e o global. **Revista Organizações & Sociedade**. v.15, n.45, p. 91-106, abr./Jun., 2008.

HADDAD, Fernando. O novo Plano de Desenvolvimento da Educação. In: VELLOSO, João Paulo R.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (orgs.). **A verdadeira revolução brasileira: integração de desenvolvimento e democracia**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

HADDAD, Paulo R. (Org.). **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudos de clusters**. Brasília: CNPq/Embrapa, 1999.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LEVIN, Jack; FOX, James Alan. **Estatística para ciências humanas**. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

KEIL, Ivete M.; BAQUERO, Rute. Educação para a Sustentabilidade. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs). **Desenvolvimento regional, democracia local e capital social**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing no setor público: um guia para um desempenho mais eficaz**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

MACHADO, Lia O. (Org.) **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 12 ed. São Paulo, Cortez, 2007.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria geral da Administração**. 3 ed. São Paulo: Thomson, 2006.

LASTRES, Helena Maria M.; CASSIOLATO, José Eduardo. Políticas para arranjos produtivos locais no Brasil. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma (org.). **Política de gestão pública integrada**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PAIM, José Carlos. **Ferramentas de desenvolvimento regional**. São Paulo: EI – Edições Inteligentes, 2005.

PASE, Hemerson Luiz; SANTOS, Everton. O Capital social e o desenvolvimento no Rio Grande do Sul. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (orgs). **Desenvolvimento regional, democracia local e capital social**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

PAULA, Luiz Fernando de. Repensando o desenvolvimento. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 47-58, jul./set. 2006.

PAULA, Ana Paula P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PORTER, Michael E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, Bianor S.; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Orgs.). **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SÁBATO, Jorge; BOTANA, Natalio. **La ciencia y tecnología en el desarrollo futuro de América Latina**. Revista de la Integración, p. 15-36, nov. 1968

SÁCHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

_____. **Economia espacial: críticas e alternativas.** São Paulo, Hucitec, 1979.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEPÚLVEDA, Sergio. **Desenvolvimento sustentável microrregional: métodos para planejamento local.** Brasília: IICA, 2005.

SOTO, William Hector G. A dialética do desenvolvimento regional: capital social, democracia, redes empresariais e dinâmica territorial. In: BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares.** 2 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SOUZA, Nali Jesus de. **Desenvolvimento regional.** São Paulo: Atlas, 2009.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo E. M.; PIERANTI, Octavio P. (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

UFRJ. **Rede de Pesquisas em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.** Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em 23/04/2008.

VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. **Las nuevas fuerzas del desarrollo.** Barcelona: Antonio Bosch Editor, 2005.

_____. Desenvolvimento Local: Novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (16)1:221-241, 1995.

VALENTIM, Rosa. O capital social como um dos elementos que compõem a dinâmica do desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; WITTMAN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares.** 2 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

VEIGA, José Eli da. Neodesenvolvimento: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 9 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de Pesquisa em Administração.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, Marcelo Milano F.; VIEIRA, Eurípedes Falcão. **Geoestratégia Global: Economia, Poder e Gestão de Territórios.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

WITTMAN, Milton L. et al. Estruturas organizacionais em rede e desenvolvimento regional: contextualização e complexidades. In: WITTMAN, Milton Luiz; RAMOS, Marília P. (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: capital social, redes e planejamento.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

ZACCARELLI, Sergio Baptista et al. **Clusters e Redes de Negócios: uma nova visão para a gestão dos negócios**. São Paulo: Atlas, 2008.

ZAPATA, Tânia; AMORIM, Mônica; ARNS, Paulo C. **Desenvolvimento territorial à distância**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007.

ZAPATA, Tânia. A gestão participativa para o desenvolvimento local – Método Gespar. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE 01

QUESTIONÁRIO (Ministério da Integração Nacional)

Nome:
Instituição que trabalha atualmente:
Cargo/função:
Data de ingresso no Instituto Federal: / /
Nível de escolaridade: <input type="checkbox"/> ensino médio <input type="checkbox"/> graduação <input type="checkbox"/> especialização <input type="checkbox"/> mestrado <input type="checkbox"/> doutorado
Formação Acadêmica:
Idade: <div style="display: flex; flex-wrap: wrap; padding: 5px;"> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> 20 a 25 anos</div> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> 25 a 30 anos</div> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> 30 a 35 anos</div> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> 35 a 40 anos</div> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> 40 a 45 anos</div> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> 45 a 50 anos</div> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> 50 a 55 anos</div> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> 55 a 60 anos</div> <div style="width: 25%;"><input type="checkbox"/> acima de 60 anos</div> </div>

1. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, do Ministério da Integração Nacional - MI, é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional no Brasil. *Marque um 'X' na alternativa – pontos de escala – que indica sua resposta sobre a afirmação logo acima.*

☐ Concordo totalmente
 ☐ Concordo
 ☐ Discordo
 ☐ Discordo totalmente

2. Os programas e projetos da Secretaria de Programas Regionais – SPR, do Ministério da Integração Nacional – MI, estão realmente conseguindo “a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento no Território Nacional” (objetivo da PNDR, decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007). *Marque um 'X' na alternativa que indica sua resposta sobre a afirmação logo acima.*

☐ Sim ☐ Não

3. Por que você crê que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, implementada pelos programas e projetos da SPR, é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional? Em caso negativo, por que ela não promove o desenvolvimento?

4. Você considera que os itens relacionados abaixo estão entre os principais fatores impulsionadores do desenvolvimento local e regional?

- a) Conhecimento das particularidades do território;
☐ Sim ☐ Não ☐ Não se Aplica
- b) Redes de cooperação entre organizações
☐ Sim ☐ Não ☐ Não se Aplica
- c) Capacitação profissional;
☐ Sim ☐ Não ☐ Não se Aplica
- d) Fomento a Arranjos Produtivos Locais- APLs;
☐ Sim ☐ Não ☐ Não se Aplica
- e) Deseja destacar outro(s) fator(es)?
☐ Sim. Qual(is)
- ☐ Não

5. Considerando a pergunta anterior, destaque apenas os 02 (dois) principais fatores que estimulam o desenvolvimento local e regional?

6. Em uma escala de importância, qual sua opinião a respeito do valor das alianças, parcerias e relações interorganizacionais para o desenvolvimento das regiões brasileiras? *Marque um 'X' na alternativa que indica sua resposta sobre a pergunta logo acima.*

- ☐ Extremament
e importante ☐ Muito
importante ☐ Um pouco
importante ☐ Não muito
importante ☐ Sem
importânci
a

7. Você conhece gestão de redes entre organizações?

- ☐ Sim ☐ Não

8. As redes interorganizacionais influenciam positivamente o alcance efetivo dos bons resultados nas intervenções da organização em que trabalho. *Marque um 'X' na alternativa que indica sua resposta sobre a afirmação logo acima.*

- ☐ Sim ☐ Não

9. Avalie a 'gestão de redes' como ferramenta de apoio à implementação de políticas públicas que visem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão? *O respondente coloca um 'X' em uma das sete opções.*

Ferramenta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ferrament
Fraca	1	2	3	4	5	6	7	a Forte

10. Na execução das ações de sua organização, há alguma(s) situação(ões) em que houve debilidade nas alianças, parcerias e relações interorganizacionais, ou seja, na gestão de redes? Em caso positivo, houve algum resultado discrepante (ou não esperado) na execução de suas ações? Justifique:

11. Quais ensinamentos podem ser extraídos do processo de implementação dos programas e projetos da SPR/MI – tendo em vista o desenvolvimento regional – e quais as recomendações que podem ser feitas para futuros desdobramentos em projetos ou programas dessa natureza?

APÊNDICE 02

QUESTIONÁRIO (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia)

Nome:
Instituição que trabalha atualmente:
Cargo/função:
Data de ingresso no Instituto Federal: / /
Nível de escolaridade: <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-end;"> <input type="checkbox"/> ensino médio <input type="checkbox"/> graduação <input type="checkbox"/> especialização <input type="checkbox"/> mestrado <input type="checkbox"/> doutorado </div>
Formação Acadêmica:
Idade: <div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> 20 a 25 anos</div> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> 25 a 30 anos</div> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> 30 a 35 anos</div> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> 35 a 40 anos</div> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> 40 a 45 anos</div> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> 45 a 50 anos</div> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> 50 a 55 anos</div> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> 55 a 60 anos</div> <div style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> acima de 60 anos</div> </div>

<p>1. A expansão da 'Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica' é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional no Brasil. <i>Marque um 'X' na alternativa – pontos de escala – que indica sua resposta sobre a afirmação logo acima.</i></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <input type="checkbox"/> Concordo totalmente <input type="checkbox"/> Concordo <input type="checkbox"/> Discordo <input type="checkbox"/> Discordo totalmente </div>
<p>2. Os Institutos Federais estão conseguindo, de fato, “estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional” (objetivo nº 5 da sua lei de criação, Lei 11.892/2008, art. 7º). <i>Marque um 'X' na alternativa que indica sua resposta sobre a afirmação logo acima.</i></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não </div>
<p>3. Por que você crê que a expansão da 'Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica' é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional? Em caso negativo, por que ela não promove o desenvolvimento?</p>
<p>4. Você considera que os itens relacionados abaixo estão entre os principais fatores impulsionadores do desenvolvimento local e regional?</p> <p style="margin-left: 20px;">a) Conhecimento das particularidades do território;</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-end; margin-left: 20px;"> <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não se Aplica </div>

b) Redes de cooperação entre organizações

☐ Sim

☐ Não

☐ Não se Aplica

c) Capacitação profissional;

☐ Sim

☐ Não

☐ Não se Aplica

d) Fomento a Arranjos Produtivos Locais- APLs;

☐ Sim

☐ Não

☐ Não se Aplica

e) Deseja destacar outro(s) fator(es)?

☐ Sim. Qual(is)

☐ Não

5. Considerando a pergunta anterior, destaque apenas os 02 (dois) principais fatores que estimulam o desenvolvimento local e regional?

6. Em uma escala de importância, qual sua opinião a respeito do valor das alianças, parcerias e relações interorganizacionais para o desenvolvimento das regiões brasileiras? Marque um 'X' na alternativa que indica sua resposta sobre a pergunta logo acima.

☐ Extremament
e importante

☐ Muito
importante

☐ Um pouco
importante

☐ Não muito
importante

☐ Sem
importânci
a

7. Você conhece gestão de redes entre organizações?

☐ Sim

☐ Não

8. As redes interorganizacionais influenciam positivamente o alcance efetivo dos bons resultados nas intervenções da organização em que trabalho. Marque um 'X' na alternativa que indica sua resposta sobre a afirmação logo acima.

☐ Sim

☐ Não

9. Avalie a 'gestão de redes' como ferramenta de apoio à implementação de políticas públicas que visem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão? O respondente coloca um 'X' em uma das sete opções.

Ferramenta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ferrament
Fraca	1	2	3	4	5	6	7	a Forte

10. Na execução das ações de sua organização, há alguma(s) situação(ões) em que houve debilidade nas alianças, parcerias e relações interorganizacionais, ou seja, na gestão de redes? Em caso positivo, houve algum resultado discrepante (ou não esperado) na execução de suas ações? Justifique:

11. Quais ensinamentos podem ser extraídos do processo de implementação da política de expansão dos Institutos Federais – tendo em vista o desenvolvimento regional – e quais as recomendações que podem ser feitas para futuros desdobramentos em projetos ou programas dessa natureza?