

## ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – UMA NOVA ESTRATÉGIA INSTITUCIONAL

**Resumo:** Nas diretrizes das políticas de desenvolvimento, a discussão sobre a reorganização do espaço, e, em especial das atividades industriais regionais e locais, dentre estas os Arranjos Produtivos Locais (APL's) tornaram-se um tema importante, o que fez surgir o interesse para a realização desse estudo. Nos países desenvolvidos, bem como, nos países em desenvolvimento, a estratégia baseada nos arranjos e sistemas produtivos locais tem sido objeto de relevante preferência pelas políticas públicas voltadas para a geração de emprego e renda e promoção do desenvolvimento. O trabalho apresenta os resultados de pesquisa com os atores e agentes envolvidos no Arranjo Produtivo de Flores (APF) localizado no município de Maracás – Bahia. O objetivo da investigação é estudar em que medida o APF tem funcionado como um instrumento para o desenvolvimento de Maracás. Assim, a pesquisa pretende provocar reflexões à cerca dessa nova estratégia de organização produtiva (em APL's) e, a contribuição desse ordenamento para o desenvolvimento de localidades.

### 1. INTRODUÇÃO

No Brasil a partir dos anos de 1980, deu-se início a um processo de redemocratização do país, que culminou, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em várias inovações institucionais, isso, principalmente, dado ao advento da descentralização. Essas inovações institucionais, ao mudar as *regras do jogo* concederam maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, possibilitando-os a engendrar a redemocratização. Toda essa mobilização favorece ao fortalecimento da democracia representativa e participativa; à ampliação da sensibilidade dos governos locais diante das demandas sociais; à possibilidade de ascensão de um novo modelo de desenvolvimento de base local; e, à redução/eliminação dos vínculos sociais verticalizados.

A partir de então o município passou a se constituir num ente federado, no conjunto da organização política e territorial do Estado. “Trata-se de um território

político por excelência”, com capacidade de decisão e ação, com a possibilidade, ainda, de criar suas próprias Leis Orgânicas, escolher seus representantes políticos (prefeitos e vereadores), estabelecer taxaço de impostos e, também, decidir e elaborar propostas visando o desenvolvimento local, ou seja, o município se torna capaz de promover sua auto-organização. (CASTRO, 2005, FONSECA, 2003)

O local tem alcançado notoriedade política a nível nacional, tem mobilizado a comunidades inteiras e tem experimentado uma profunda revisão, tanto a respeito do que tem feito, como o *modos operandi*. No marco dessas transformações, sobressai uma nova preocupação que vem a constituir parte da agenda das políticas locais, o papel que devem jogar na promoção econômica de suas comunidades. Isto porque, alguns dos problemas que sofrem poderiam ser resolvidos, com maior êxito, em um nível infraestatal, ou seja, é decidir no âmbito local.

O município brasileiro, na concepção de alguns autores, é compreendido como sendo uma instituição política-jurídico-administrativa e territorial, e, escala local de implantação de estratégias institucionais, que correspondem ao conjunto de decisões e ações, com a finalidade específica de fortalecer economicamente lugares e, melhorar a qualidade de vida da população. Isso se dá, por vezes, por intermédio de parcerias e ações cooperadas. Tais ações podem envolver atores próximos e longínquos, públicos e privados.

A constituição dos arranjos produtivos locais e as propostas recentes de organização local para implementação de políticas públicas apresentam-se como um meio para esclarecer o debate a respeito da complexidade da gestão dessas políticas, complexidade essa, relacionada com a definição da unidade de gestão adequada; dos agentes responsáveis pela implementação da política e da divisão de responsabilidades entre esferas de governo e a sociedade, na medida em que essas definições favorecem a ordenação das ações e a composição dos diferentes interesses.

Diante do exposto, elenca-se alguns aspectos que demarcam a relevância deste trabalho: muitos dos programas/projetos realizados com o intuito de promover o desenvolvimento não obtêm êxito, seja pela intensa defasagem entre a oferta e a demanda de políticas públicas; seja pela persistência de forma assistencialista e

clientelista que deformam o gerenciamento de programas locais ou, por disputas por espaços políticos, o que reduz o potencial de conjugação de esforços e o alcance de resultados mais amplos. Percebe-se, também, que há lacunas deixadas nas agendas de pesquisa e, na maior compreensão das dinâmicas locais.

Neste estudo pretende-se inquirir sobre a eficácia dos APL's enquanto estratégia concreta de promoção do desenvolvimento local. Os Arranjos Produtivos Locais serão enfocados como instrumentos de planejamento local para a solução de problemas, como por exemplo, geração de emprego e renda. Os APL's representam, ainda, novas formas de gerir o local, numa tentativa de dar respostas a comunidade, bem como, fazer frente a um setor público moroso, ineficiente, privatizado e incapaz de prover os bens e serviços esperados pela população. As propostas de consolidação dos APL's e de outras formas de gestão do desenvolvimento de localidades, devem ser vistas em meio a um conjunto de formulação de novos arranjos institucionais e devem ser analisadas como um passo para a superação do autoritarismo, da excessiva centralização e da ineficácia da atuação conveniada, muitas vezes orientada para o clientelismo e trocas políticas, em vez do interesse público. Diante do exposto, a questão central que buscamos responder é: Qual o papel do Arranjo Produtivo para o Desenvolvimento Local em Maracás?

A hipótese formulada e que orienta esta pesquisa é a de que: nos dias atuais, levando-se em conta aspectos de relevância reconhecida como a proximidade, a cooperação e a solidariedade, dentre outros, os Arranjos Produtivos Locais (APL's) podem ser considerados um instrumento concreto na promoção do desenvolvimento.

Para responder à questão formulada e trazer evidências que comprovam ou falsifiquem a hipótese levantada, esse estudo traz uma contextualização do processo de descentralização / redemocratização governamental e seus percalços - numa escala municipal -, além de discutir, também, sobre o papel dos municípios. E, por fim, apresenta a proposta dos Arranjos Produtivos Locais como um instrumento para o desenvolvimento local. As análises que compõem o referencial teórico partem de um diálogo teórico-conceitual entre Benko&Lipietz (1994); Boisier (2000); Castro (2005) e Fonseca (2003).

Os Arranjos Produtivos Locais (APL's) apresentam-se como uma política de promoção econômica, um instrumento de planejamento das ações de âmbito local, e sua atuação pode contribuir e complementar a capacidade técnica municipal para a gestão de políticas públicas – principalmente em governos locais com reduzida capacidade econômica e administrativa. Ao sucesso dos APL's se seguirá a valorização dos municípios envolvidos.

No sentido de alcançar os objetivos e propostas estabelecidas o referido trabalho está estruturado em cinco pontos, mais as considerações finais. O primeiro ponto consiste na **Introdução**, na qual estão expostos os objetivos, relevância e justificativas, questão central, além dos conceitos voltados para a temática. Nos segundo, terceiro e quarto pontos discutem-se as bases conceituais da temática focada, analisando-se contextualmente o processo de **Descentralização Governamental**; o **Papel dos Municípios Brasileiro**, onde, far-se-á uma breve análise/avaliação do seu papel e estratégias atuais; e, por fim, falar-se-á sobre **Desenvolvimento Local no Brasil**. Na seqüência, tratamos da constituição e viabilidade dos **Arranjos Produtivos Locais** como instrumento de promoção do desenvolvimento sócio-territorial, e, por fim, as Considerações Finais, que tem por objetivo responder, a partir das discussões teóricas e das reflexões críticas, a questão central do artigo. Dessa maneira pretende-se provocar reflexões quanto às possibilidades e os limites encontrados para a consolidação de ações inovadoras e interventoras na gestão do território, observando o processo de descentralização administrativo brasileiro.

## **2. DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL**

A análise das atuais formas de gestão, em especial nos municípios do interior do Brasil, passa pela discussão da descentralização, das desigualdades regionais, da identificação dos atores locais e do papel que desempenham no processo decisório.

Durante os anos 1950 e 1960 tinha-se como certo que o desenvolvimento de um país dependia do planejamento estatal, realizado por uma elite tecnocrática, e da capacidade do Estado de impor, de cima para baixo, seus planos, programas e projetos

ao conjunto da sociedade.

Para tanto, o desenvolvimento era pensado em termos nacionais, devendo ser conduzido preferencialmente pelos governos centrais. Desenvolvimento era, acima de tudo, expandir a produção interna e a oferta de bens e serviços padronizados para o mercado doméstico, esperando que os efeitos multiplicadores dos investimentos sobre a geração de renda e emprego produzissem os resultados desejados em termos de equidade.

“Os padrões de relacionamento Estado-mercado e Estado-sociedade, predominantes no modelo nacional-desenvolvimentista, favoreceram a centralização do poder decisório, a cooptação clientelista, o oportunismo mesclado com tecnoburocracia, à dispersão e fragmentação de recursos e o uso das políticas públicas em benefícios de grupos preferenciais. A autonomia e isonomia dos agentes eram critérios estranhos nos mercados político e de bens e serviços”.  
(COSTA e CUNHA, p. 84, 2003).

Nos países de primeiro mundo, depois da II Guerra, implantaram-se os Estados do Bem-estar social, onde, por um lado, os Estados intervêm nas relações para regular as atividades econômicas e, por outro, garantem alguns direitos sociais dos cidadãos. No início dos anos 1970, os Estados de Bem-Estar Social, intervencionistas e centralizados em grandes aparelhos burocráticos, começaram a dar sinais de esgotamento. O conceito de descentralização se desenvolve fortemente nesse contexto como resposta à crise dos Estados de Bem-Estar Social (VIANA, 1998).

Percebe-se a partir desse momento um enfraquecimento dos Estados nacionais, com o surgimento de formações políticas supranacionais e o fortalecimento de regiões e cidades. Considera-se que os movimentos de prefeitos aliados a alguns governadores e as mudanças na repartição de recursos pró-instâncias subnacionais de governo, que ocorreram nesse período, foram elementos fundamentais do processo de descentralização catalisados pela crise do Estado brasileiro e pelo processo de democratização do País. Paralelamente às crises e às reformas que apareceram nos últimos anos, um processo de redefinição do Estado foi se consolidando, redefinição essa para um Estado capaz de responder, de maneira rápida, flexível e legítima, às demandas sociais.

A partir da Constituição Federal de 1988, com princípios tais como: integração

das ações; participação popular; a descentralização<sup>1</sup> da gestão e o fortalecimento do papel dos municípios, estes passaram a ter maior autonomia dada implementação do novo sistema tributário e, a descentralização dos recursos fiscais. Essa autonomia é conceituada como a capacidade dos governos municipais de definirem e implementarem uma agenda política e de políticas públicas próprias<sup>2</sup>, bem como, maior volume de encargos. Nas palavras de Castro (2005, p. 135), o “universo municipal é a expressão mais concreta do próprio conjunto do território e da sociedade brasileiros”.

### **3. PAPEL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

O Brasil é um país de grande dimensão continental e com grandes disparidades. Possui 5561 municípios, com uma população de 169.544.443 habitantes, segundo o censo de 2000 do IBGE. Dos municípios brasileiros, 83,29% têm até 30 mil habitantes e são responsáveis por 27,9% da população. Essa distribuição difere de Estado para Estado, mas a maioria dos municípios é de pequeno ou médio porte, o que exige na condução/resolução dos seus problemas articulação e, integração. Essa diversidade existente nos municípios não se refere apenas ao porte populacional, também pode ser observada em vários outros indicadores sociais. Tal situação mostra que os municípios brasileiros têm inúmeros desafios a serem superados, ainda por que, passaram a assumir novas tarefas, antes desempenhadas pelo poder central, e a ser responsáveis por outras atividades e serviços para os quais não tinham/têm competência estabelecida nem experiência acumulada, até então.

Além das novas atribuições e competências definidas para as diversas esferas de governo e, em especial, para os municípios, há uma nova distribuição dos recursos tributários na qual a União fica com 54,9% da receita disponível, os estados com 28,50% e, os municípios, com 16,60%<sup>3</sup>. Aos municípios foi atribuído um maior poder decisório, principalmente no que tange às políticas sociais. Contudo, o governo federal apropria o essencial da receita pública brasileira, cabendo aos municípios algo em torno de um sexto deste agregado, mesmo após aplicação dos principais mecanismos de transferências (dos 25% do ICMS e do FPM).

Portanto, o fato de assumirem maiores competências, principalmente em relação às políticas sociais descentralizadas – saúde, educação e assistência social – não significa que os municípios disponham de recursos financeiros, materiais e humanos para implementá-las. Como apontam Abrucio&Couto (1996) os poderes locais necessitam, portanto, repensar a atividade estatal, de forma a poder assumir os novos papéis e responsabilidades.

Para Nascimento (2000), os gestores públicos, nesse contexto, estão obrigados formular políticas capazes de articular os sujeitos locais, ou seja, estabelecer relações de poder – empreendedores públicos e privados, produtores de bens, serviços e cultura – e, dessa forma, fortalecidos em sua autonomia, possam criar projetos estratégicos de desenvolvimento regional e de inserção cooperativa e interdependente. Nesse sentido, Castro (2005, p. 95) argumenta que “as relações de poder supõem assimetrias na posse de meios e nas estratégias para o seu exercício, e o território é tanto um meio como uma condição de possibilidade de algumas dessas estratégias”.

Dentre os novos arranjos institucionais e, diante do pressuposto de que as ações para resolverem muitos dos problemas dos municípios brasileiros devem ser integradas e articuladas, - o que, por sua vez, requer cooperação - os arranjos produtivos locais, os pactos/acordos - os “consórcios” como sociedade civil sem fins lucrativos, as agências, as redes, as empresas, as associações, os fóruns intermunicipais passam a ser, portanto, as formas que os municípios têm encontrado para solucionar vários dos seus problemas, e, assim, promover o desenvolvimento de lugares.

#### **4. DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL**

A política econômica local contemporânea está associada a uma abordagem *de-baixo-para-cima* da política de desenvolvimento, na qual são os atores locais que desempenham o papel central em sua definição, execução e controle. Ocorre quando os atores locais, de forma espontânea, buscam incentivar e controlar os processos de ajuste, dando lugar à políticas de desenvolvimento econômico local (STÖHR, 1990; VÁZQUEZ BARQUERO, 1993). Para alguns autores, esta abordagem é conceituada

como Desenvolvimento Endógeno. Nesse sentido, Vázquez-Barquero (2001, p.10) diz que:

“é num contexto de transformações econômicas, organizacionais, tecnológicas, políticas e institucionais, que diante do advento da internacionalização surge o desenvolvimento endógeno. Esse processo de desenvolvimento endógeno ocorre em função do uso do potencial e do excedente gerados localmente e, às vezes, podem contar também com recursos externos, embora o que determina tais processos seja a capacidade da comunidade local de acompanhar e controlar as mudanças ocorridas em uma localidade ou região”.

Para Boisier (2000), o processo desenvolvimento local refere-se a uma modalidade de desenvolvimento que pode tomar forma em territórios de variados tamanhos, mas não em todos, dada à complexidade desse processo. Arocena (1997, p.91) saliente que nesse processo deverá ser observada, “a racionalidade globalizante dos mercados, o fato é que quanto menor o tamanho maior o processo de descentralização, refletindo-se em mudanças na estrutura das instituições locais”.

Os fundamentos do desenvolvimento endógeno estão vinculados a menores custos das transações; proximidades territoriais, herança histórica e cultural condizente com as condições de trabalho, e, sobretudo, uma rede de instituições que funcionem. A viabilidade econômica do desenvolvimento endógeno é explicada pela geração de economias de escala e pela redução dos custos de transação no sistema produtivo. Nessa ambiência, a criação e difusão de inovações e informações; a organização flexível da produção; a geração de economia de aglomeração; e, o fortalecimento das instituições é determinante para que haja desenvolvimento local.

Esse modelo de política – de desenvolvimento local - abrange, pelo menos, três dimensões: uma econômica caracterizada por um sistema específico de produção capaz de assegurar aos empresários locais, o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade que lhes garantem competitividade; uma outra sociocultural, na qual os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais



e formam um denso sistema de relações, que incorpora os valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e uma última, que é política e se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento.

Diante desse novo cenário, que gera competição de/entre empresas e territórios, começam a ser introduzidas inovações por empresas e organizações. Foram sendo gerados meios mais flexíveis de organização da produção e, conseqüentemente, novos espaços produtivos, ao tempo em que as cidades e as regiões passaram a dar respostas estratégicas aos desafios colocados pelo aumento da concorrência nos mercados.

O Estado cede seu papel de protagonista e sua liderança às empresas inovadoras, ao tempo em que as novas tecnologias de informação, os transportes e as comunicações fortalecem o funcionamento das organizações e sua interação. Retomam-se as questões voltadas para o desenvolvimento, com o objetivo de encontrar alternativas capazes de atender às necessidades e demandas dos cidadãos.

Nesse sentido os governos centrais precisam, cada vez mais, rever suas funções, no sentido de assumir o papel de agentes reguladores, parceiros e estimuladores do desenvolvimento endógeno das sociedades regionais e locais.

Dito isso, concluímos que o desenvolvimento local requer a capacidade dos atores e sociedades locais de se estruturarem e se mobilizarem, observando suas potencialidades e raízes históricas para definir e explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas transformações.

A participação civil, cada vez maior, sinaliza o crescimento de formas de cooperação social paralelamente ou em parceria com o poder local e as autoridades estadual e federal. Essa tendência importante – de um federalismo cooperativo - vem contribuindo para fortalecer alianças horizontais e verticais. Essas alianças estendem-se para várias ações, entre as quais a mais importante é a mobilização, no plano microrregional, de recursos e esforços de desenvolvimento segundo uma vocação econômica comum e bem definida, o que conduz a implementação de políticas, tais como os Arranjos Produtivos Locais.

## 5. ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Nos países desenvolvidos, a estratégia baseada nos arranjos e sistemas produtivos locais tem sido objeto de relevante preferência pelas políticas públicas voltadas para a geração de emprego e renda e promoção do desenvolvimento regional e local. O apoio aos arranjos produtivos locais (APL's) tem servido de mecanismo estruturante e organizador dos pequenos e micros empreendimentos, ocupando lugar de mecanismos institucionais de apoio a empreendimentos individuais.

Para Porter (2000), o modelo de arranjos produtivos locais (APL's) como um instrumento para o desenvolvimento local tem sido uma questão amplamente discutida na atualidade. *Clusters*/Arranjo Produtivo Local, Sistema Produtivo Local são termos utilizados para representar aglomerados de atividades produtivas do mesmo setor, localizadas em determinado espaço geográfico e desenvolvidas por empresas autônomas de pequeno, médio e até grande porte, intensamente articuladas, formando um ambiente de negócios onde prevalecem relações de recíproca confiança entre as diferentes partes envolvidas. Portanto, Arranjo Produtivo Local é uma concentração geográfica de empresas e instituições que se relacionam em um setor particular, e, que tem como um de seus principais fundamentos a cooperação entre os atores envolvidos. Inclui, em geral, fornecedores especializados, universidades, associações de classe, instituições governamentais e outras organizações que prevêm educação, informação, conhecimento e/ou apoio técnico e entretenimento.

Tais empresas são apoiadas por instituições provedoras de recursos humanos, de recursos financeiros e de infra-estrutura. As interações das empresas com as instituições geram capacidade de inovação e conhecimento específico.

Um dos fundamentos do conceito de APL está na sua utilidade, independentemente do posicionamento ideológico. Dentre as demais características dos APL's, a principal delas é a cooperação.

Ações de apoio aos APL's e a estruturação de potenciais aglomerações produtivas têm sido recentes no Brasil. Contudo, nos últimos anos, a mobilização de diversas entidades públicas e privadas, tem elevado o assunto à prioridade nas

políticas de desenvolvimento, tanto no âmbito federal quanto estadual, como é o caso no Estado da Bahia.

Contudo, existem alguns fatores que interferem na implementação dos APL's: tais como: alguns gestores não têm capacitação, ou mesmo visão empreendedora, também, a grande dificuldade que a maioria dos municípios baianos possui para prover condições internas para o desenvolvimento local. Apresentam-se, ainda, como fatores desagregadores situações como à ausência de práticas cooperativas, a relativa desorganização empresarial e os históricos de competição acirrada entre os agentes locais.

O reconhecimento dessa situação promoveu a mobilização de diversas instituições empresariais e do setor público nesse estado, que passaram a realizar reuniões e estudos sistemáticos para a promoção de APL's na Bahia. Para tanto foi instituída a Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais.

A Rede Baiana de APL começou a funcionar no ano de 2003, que, inicialmente, para poder atuar contratou uma consultoria especializada para a realização de um estudo visando identificar a existência de arranjos produtivos locais com pequenas e médias empresas no Estado da Bahia. A partir da identificação de potenciais e efetivas aglomerações produtivas far-se-ia uma seleção e posterior caracterização de cada arranjo. Na seqüência, estes arranjos passariam a ser objetos de ações articuladas pelos setores envolvidos (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e pequenas empresas (SEBRAE), secretarias de Estado, prefeituras municipais, associações e sindicatos patronais e de trabalhadores, etc.) e de políticas públicas estaduais e municipais.

Para alguns autores, os arranjos produtivos locais resultam de produtos históricos dos espaços sociais locais e, portanto, assumem características específicas em cada formação histórica concreta. A maioria, contudo, possui características de arranjos informais, baseados na exploração de uma linha de produto, no que diferem de países da periferia capitalista, por exemplo, onde é possível deparar-se com a existência de APL's que se aproximam dos modelos existentes nos países mais desenvolvidos (mais organizados e inovativos, ainda que em pequeno número).

Para alguns autores a visão dos APL's como importante forma de promover o desenvolvimento, inclusive o econômico, se dá a partir do reconhecimento de que os arranjos produtivos da “periferia capitalista” mundial tendem a proporcionar impactos locais significativos sobre o desempenho das instituições, em especial nas pequenas e médias, e, na geração de empregos.

Apesar disso a literatura sobre experiências de desenvolvimento de APL's, no Brasil, tem dado pouco destaque às especificidades do ambiente socioeconômico em regiões periféricas do país. Nessas regiões, em especial no nordeste do Brasil, a capacitação tecnológica e inovativa das unidades de produção é, em geral, inferior à das unidades de países e regiões mais desenvolvidos. O ambiente organizacional chega a ser precário, em alguns casos. Alguns arranjos configuram formas de produção vinculadas simplesmente à subsistência dos produtores e pequenos empresários que operam em áreas de pouco adensamento econômico e de baixo nível de renda per capita. Reproduzindo um padrão de acentuados desequilíbrios, há, entretanto, algumas poucas “ilhas” de empresas que parecem desconhecer a realidade circundante e praticam seus processos produtivos fazendo uso de conteúdos tecnológicos do estado da arte. (CRUZ cita CROCCO et. al., 2003, p. 8.)

Os APL's representam redes de atividades produtivas fortemente interdependentes e articuladas onde as empresas são integradas em sistemas colaborativos de produção e inovação e formam parcerias e alianças estratégicas. As empresas organizadas dessa forma estão em melhor posição competitiva do que aquelas que atuam de forma isolada. Os APL's, geralmente, nascem, não são pré-fabricados, mas o setor público e as instituições coletivas, podem desempenhar um papel-chave na sua criação e no apoio para o fortalecimento dos mesmos, a exemplo o Arranjo Produtivo de Flores na Bahia.

O Arranjo Produtivo de Floricultura na Bahia, de acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Micro Empresa (SEBRAE), se concentra em Maracás. Maracás é um município brasileiro do Estado da Bahia, localizado no sudoeste do estado, a 370 km de Salvador. Com uma área territorial de 2.560 Km<sup>2</sup>, Sua população conforme dados do IBGE (2004) era de 34.007 habitantes. Com uma combinação de clima tropical, altitude e terreno fértil, Maracás (Ba), é conhecida como a “Cidade das Flores”.

A floricultura consiste hoje em uma das mais importantes atividades econômicas e é fundamental para a geração de renda do lugar. Cerca de 200 famílias estão envolvidas através da cooperativa, associações, assentamentos no campo e o chamado “cultivo de fundo de quintal”.

A economia de Maracás historicamente dependeu da agropecuária tradicional da região, marcada por sucessivos ciclos de monocultura. Recentemente, priorizam, alternadamente, a mamona, o gado bovino, e o café.

Maracás está incluído no chamado “polígono das secas”, embora o município se localize numa micro-região com altitude que varia entre 900 e 1100 metros acima do nível do mar, possuindo um clima ameno, adequado para o cultivo de espécies vegetais subtropicais.

Atualmente houve um declínio do ciclo da monocultura do café na região. Essa situação, somado ao reconhecimento de sua vocação natural para o plantio de flores concorreram para a busca de saídas alternativas para geração de renda e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local.

Assim, uma alternativa encontrada pelo Poder Municipal foi a implantação, naquela cidade, de um projeto sócio-econômico integrado de produção de flores subtropicais. O empreendimento desde o seu início vem sendo executado sob o comando da Prefeitura de Maracás e recebe o apoio do Governo Estadual, através do Programa Flores da Bahia, conduzido pela Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI), em conjunto com a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP), além da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. (EBDA), da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Micro Empresa (SEBRAE).

A produção é escoada principalmente para Salvador, contudo, eventualmente, são efetuadas comercializações nas cidades situadas no trajeto para a capital baiana, como Feira de Santana. Salvador é o alvo principal de atenção do aglomerado, uma vez que, consome 90% das flores comercializadas no Estado, das quais menos de 3% são produzidas na Bahia. O principal fornecedor do produto é São Paulo, especificamente na região de Holambra.

Os *clusters* ou arranjos produtivos locais se configuram, nos dias atuais, numa tentativa concreta de trabalhar as restrições econômicas, e promover a inovação tecnológica e, portanto, promover o desenvolvimento local.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao analisarmos o processo de implementação do Arranjo Produtivo de Flores de Maracás – BA, percebemos que a idéia do plantio de flores nasce de reuniões entre os moradores desempregados e poder público, inclusive o prefeito do município, em uma tentativa de suscitar discussões sobre possibilidades de ação para melhorar as condições de vida da população. Dessas e outras reuniões surge a primeira associação, Associação São Mateus.

Identificado o plantio de flores como uma das possibilidades para geração de emprego e renda, situação essa (da viabilidade do município produzir flores para fins comerciais) confirmada com a visita de um profissional técnico, como visto no Capítulo I, deu-se início, então, a todo um processo para estruturação e implementação da produção. O plantio de flores foi apoiado pelo Governo do Estado, que instalou naquele município um plano piloto do atual Programa Flores da Bahia.

Ao longo da pesquisa foi possível perceber que a partir de 2000 Maracás deixa de ser “mas um município”, passando a constar em vários veículos informativos e de divulgação como “Cidades das Flores”, concretizando um processo que podemos definir como uma “invenção de tradição”. Isso, porque, antes de 2000 não havia qualquer indício de plantio de flores, principalmente com fins comerciais, além de algumas flores cultivadas em jardins e quintais das casas locais. Assim, cabe ressaltar esse fato importante, do destaque dado ao Município de Maracás nos últimos tempos, obtendo atenção diferenciada, além de suporte (técnico/financeiro) junto ao Governo do Estado. Basta uma breve passagem pelas Secretarias do Estado, com destaque para SEAGRI, para vislumbrar o número significativo de informativos sobre o Município após a implementação do plantio de flores, e, conseqüentemente a instalação do Programa Flores da Bahia.

Também é importante destacar que a atuação da Prefeitura naquele momento destoa de todo seu histórico de atuação. Acredito que essa mudança nas linhas de ação, por si só, justificaria uma nova pesquisa para compreender por que, de acordo com o disposto no Capítulo IV, mesmo estando alinhado com o Governo do Estado, durante os últimos 16 (dezesesseis) anos, ações voltadas para o desenvolvimento do município não foram implementadas, anteriormente a 2000. Essa questão por se só, representa / justificaria uma nova pesquisa, a qual possibilitaria compreender o que acontece após esse período, também, o porquê desse maior protagonismo político.

A ausência de uma base teórica e metodológica foi claramente sentida durante o decorrer de toda a pesquisa, e, especialmente durante o trabalho de campo. Dessa maneira, percebemos que o Programa Flores da Bahia sob vários aspectos reforça o caráter retórico de muitas políticas públicas implementados pelo Estado. Isso, porque, percebemos que essa política territorial, pelo seu caráter induzido, uma vez que, podemos percebê-lo como uma indução para o desenvolvimento – ainda que essa idéia não esteja explicitamente colocada nos termos do Programa -, deveria ser precedida de uma proposta metodológica coesa e fundamentada teoricamente. Essa base permitiria a visibilidade tanto para a comunidade, quanto para os pesquisadores e demais envolvidos e/ou interessados, do que verdadeiramente se propõe o Programa.

A análise que faço, hoje, sobre a viabilidade do plantio de flores de Maracás e a sua contribuição para o desenvolvimento local é a de que:

a) Quanto ao número de pessoas e/ou famílias atendidas pelo Programa, não corresponde ao proposto. A exemplo, temos a Cooperativa COOFLOR que deveria atender a demanda de 60 (sessenta jovens), no momento da aplicação dos questionários estavam vinculados à cooperativa 22 (vinte e duas) pessoas, em sua grande maioria, jovens, mas, também pessoas na chamada meia-idade.

Acredito que seja importante relatar o fato de que, durante o período da pesquisa in loco, contrariando aos estatutos da cooperativa, um dos jovens fora dispensado do grupo dos cooperados pelo Secretário de Produção (Prefeitura Municipal), sob a legação de desacato à autoridade.

b) Como visto, os produtores não têm um perfil de gestor e, ainda menos empreendedor, assim, quase a totalidade da produção de flores no município esta sob

a coordenação da Prefeitura Municipal, e, mais especificamente, da Secretaria de Produção. Esse controle segue desde a aquisição das mudas e demais componentes para o plantio, até o escoamento; vendas e decisão sobre novos produtos a implantar. Essa atitude garante que o programa siga crescendo, mesmo porque, como visto no Capítulo IV , os produtores, em sua grande maioria, não são alfabetizados, não têm experiência em comércio, alguns não estão motivados , dentre outros fatores que corroboram para que o Governo Local tome as rédeas do processo. Contudo, foi possível perceber claramente, que a vontade dos associados/cooperados é, quase sempre, cerceada, o que demonstra o pouco significado do poder de decisão dos membros e, menor ainda a participação da sociedade civil nas decisões administrativas, isso ocorre principalmente porque tanto as associações, como a cooperativa, além dos produtores independentes não estão plenamente organizadas e a forma como acontecem as reuniões dos produtores, normalmente no Parque dos Eucaliptos (Leia-se Secretaria de Produção) sem haver discussões nas comunidades é outro ponto bastante negativo. Os munícipes não reconhecem os arranjos institucionais existentes, dessa forma a participação cidadã é um processo ainda muito tímido.

É fundamental ampliar essa discussão, mesmo porque, como afirmam lideranças locais, em entrevistas durante pesquisa de campo, eles já “ouviram falar do plantio de flores”, sabem onde se localiza (alguns deles), mas, não têm maiores detalhes. Dessa situação podemos inferir que nem os comerciantes, nem mesmo os idealizadores/coordenadores da produção estão atentos para possibilidade de oferecer no mercado local parte dos insumos para o plantio de flores.

c) O escoamento da produção enfrenta toda sorte de problema. Quanto a esse tópico, o que vem funcionando bem é o acondicionamento, isso por que o volume produzido esta relativamente pequeno, o que permite aos dois caminhões baú refrigerados atender à demanda. Mas, o local para comercialização da produção mostrou-se inadequado, pois: como comercializar flores num tempo pré-determinado de 3 (três) horas, como aponta um dos relatórios de vendas de um servidor da prefeitura. A Cooperativa Central em Nandiba (Salvador – BA) que foi apontada pelo Governo local como em vias de conclusão das obras, de acordo com entrevista



realizada com um dos ex-produtores individuais, “[...] não passa de promessa, já se fala dela desde 2000”.

d) Considerando que a existência do Capital Social é uma das premissas para um APL dar certo, a questão da capacitação técnica, primordial para o cultivo em questão, não mais vem sendo observada. No início, no momento de implementação do Programa, os produtores foram treinados, participaram de cursos e eventos, ministrados por pessoas capazes e, em espaços igualmente adequados. Contudo, o que pode-se perceber na estrutura atual é que, parte significativa das pessoas que foram habilitadas já não mais estão vinculadas ao plantio de flores, alguns retornaram para agricultura, plantando verduras, outros estão desempregados. Para os últimos produtores não houve treinamento, aprendem uns com os outros.

O desenvolvimento local não passa unicamente pelo recorte da dimensão municipal, contudo, concluímos que o Arranjo Produtivo de Flores de Maracás, apesar dos problemas apontados, especialmente os estruturais, influencia no desenvolvimento do município, uma vez que, muitos moradores receberam algum tipo de capacitação técnica, o que os habilita a atuar seja no programa, seja individualmente; também muitos moradores tiveram a oportunidade de realizar viagens, conhecendo novos espaços, em circunstâncias totalmente diferenciada do seu ambiente de vida, o que acredito desperta-os para outros raios de ações / interesse; o município se tornou nacional e até internacionalmente conhecido, o que tem proporcionado o interesse por parte de turistas, técnicos, pesquisadores, dentre outros, gerando maior volume de negócios locais; por fim, embora ainda sem alterações, a partir da sensibilização do comércio local, pode-se mobilizá-lo a atender demandas de insumos para o plantio, o que também contribuirá para o aumento dos negócios realizados naquela localidade. O fato é que muitas pessoas que não tinham nenhuma renda e nem ao menos perspectivas para tanto, hoje, conseguem alcançar um rendimento (ainda que inferior aos padrões mínimos) e, o município hoje é conhecido e “reconhecido” pelo plantio de flores.

Nos dias atuais, os Arranjos Produtivos Locais não são apenas saídas criativas para os municípios enfrentarem a crise, racionalizando e economizando recursos. Mais do que isso, os APL's “tem sido uma forma concreta de intermediação entre o estado e

as administrações municipais”, redistribuindo tarefas e responsabilidades, promovendo a participação popular e fortalecendo a autonomia municipal.

Esse sistema de atuação com surge como uma alternativa inovadora para que se promova o desenvolvimento integrado de determinada região, o que, em última análise, acaba possibilitando maior participação cidadã, democracia, legitimidade e governabilidade. O ponto-chave nesse esforço é dispor de uma forte coalizão de atores locais, o que implica “o consenso político, o pacto social, a cultura de cooperação e a capacidade de criar, coletivamente, um projeto de desenvolvimento” (Boisier, p. 142, 1996).

A adoção dessa política representará, na prática, a busca de soluções e instrumentos que conjuguem a união dos poderes públicos e a participação da comunidade, sem o que mudanças mais profundas e definitivas não acontecerão.

Além do que é preciso fortalecer a dimensão comunitária, como na expressão de Milton Santos, “o que globaliza separa; é o local que permite a união”. É preciso buscar a reconstituição do tecido social, a partir da construção da cidadania e, em particular, de uma redefinição das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas.

A abordagem baseada em APL's, representa uma unidade prática de investigação que supera a tradicional visão, baseada na organização individual, setor ou cadeia produtiva, ao permitir o estabelecimento de nexos entre território e atividades econômicas, as quais também não se restringem aos cortes clássicos espaciais como os níveis municipais e de micro-região.

Nesse quadro, medidas que repense o desenvolvimento e maximizem os recursos de lugares, possibilitando, ainda, as transformações de tradicionais rotinas administrativas em novos instrumentos de ação, tornam-se imprescindíveis. Cabe aos municípios articular-se para manter a qualidade de vida dos cidadãos e, em algumas micro-regiões, os Arranjos Produtivos Locais têm sido uma alternativa para mudar as condições de vida da população.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. e COUTO, C.G. 1996. A definição do papel do estado em âmbito local. "In Revista Perspectiva" São Paulo. Fundação Seade. v. 10, n. 3

ARAUJO, T. B. 2000. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**. RJ: Revan: fase.

ARAUJO, T. B. 2005. **Descentralização de políticas públicas: um desafio para o Brasil**. Disponível em <http://creditofundiario.org.br/materiais/revista/artigos/artigo07-1.htm> pesquisado em 20/05/2005.

AROCENA, J 1997. *Lo global y lo local em la transición contemporáneo*. Cuadernos del ILPES, Montevideo, p. 78-79.

BLUMM, M. H. N. 1999. **Autonomia política local: As relações entre o Poder Executivo de Salvador e o Congresso Nacional, 1993 a 1996**. Salvador/Ba. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração/UFBA, Universidade Federal da Bahia.

BOISIER, s. *Modernidad y Territorio*. (Cadernos del ILPES, 42) Santiago de Chile: ILPES, 1997.

BORJA J., CASTELLS, M. 1997. **Local y global: la gestión de las ciudades em la era de la globalización**. Madrid: Grupo Santilla de Ediciones.

CACCIA-BAVA, S. 2002. **Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção** / Silvio Baccia Bava, Verônica Paulics, Peter Spink – organizadores SP, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 336p.

CASTRO, Iná Elias de. 2005. **Geografia e Política: território, escala de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

COSTA, F L da; CUNHA, A P G 2003. **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva** / Organizadoras Sylvia Constant Vergara, Vera Lúcia de Almeida Corrêa; RJ: FGV, 188p. (Coleção FGV Prática)

CRUZ, Rossine Cerqueira da. **A inserção de Feira de Santana (Ba) nos processos de integração produtiva e de desconcentração econômica nacional**. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1999.

FONSECA, A. A. M. 2003. **Descentralização e estratégias institucionais dos municípios para a captação de recursos : um estudo comparativo entre Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista/Bahia – 1997-2003**. Rio de Janeiro. 315 f.

Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

NASCIMENTO, L. F. M. 2000: REAd – Revista Eletrônica de Administração; Editoração; Periódico; Português; O;;;BRASIL; impresso;;.

STÖHR, W. B. , ed. 1990. *Global challenge and local reponse*. London: Mansell.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. 1993. *Política económica local*. Madrid: Pirámide.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. 2001. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.

VIANA. A. L. D´A. 1998. **Novos riscos, a cidade e a intersectoralidade das políticas públicas**. Revista de Administração Pública, v. 32, p. 23-32.

---

<sup>1</sup> A descentralização aqui é compreendida como a transferência aos governos locais de responsabilidade pela execução das ações demandadas, onde, podemos perceber novos comportamentos com mudanças de toda ordem, e, em especial, nos atores sociais, nas estratégias utilizadas, bem como, nas várias escalas envolvidas nesse processo

<sup>2</sup> É importante registrar que o Brasil é a única federação do mundo a possuir três níveis federativos: a União, os estados e os municípios. Esse princípio inédito foi introduzido no art. 18 da Constituição, o qual determina o novo status dos municípios, “todos autônomos”, segundo a expressão constitucional.

<sup>3</sup> AFFONSO, R. de B.A. e SILVA, P.L.B. (orgs.) Reforma Tributária e Federação. São Paulo:Unesp, 1995, P206.