



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO**

JOSELITO SANTOS ABRANTES

**(DES)ENVOLVIMENTO LOCAL EM REGIÕES PERIFÉRICAS
DO CAPITALISMO: Limites e Perspectivas no Caso do Estado do
Amapá (1966 a 2006)**

Belém
2010

JOSELITO SANTOS ABRANTES

**(DES)ENVOLVIMENTO LOCAL EM REGIÕES PERIFÉRICAS
DO CAPITALISMO: Limites e Perspectivas no Caso do Estado do
Amapá (1966 a 2006)**

Tese apresentada para obtenção do título de
Doutor em Ciências – Desenvolvimento
Sócioambiental, Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos, Universidade Federal do Pará

Orientador: Prof^o. Dr. Fábio Carlos da Silva.

Belém
2010

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPa)

Abrantes, Joselito Santos

(Des)envolvimento Local em Regiões Periféricas do Capitalismo: Limites e Perspectivas no Caso do Estado do Amapá (1966 a 2006) / Joselito Santos Abrantes; Orientador, Fábio Carlos da Silva. – 2010.

280 f.: il.; 31 cm

Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2010.

1. Planejamento regional - Amapá. 2. Desenvolvimento sustentável - Amapá. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Desenvolvimento regional - Política governamental. 5. Capitalismo. I. Silva, Fábio Carlos da Silva, Orientador. II. Título.

CDD ed. 338.9098116

JOSELITO SANTOS ABRANTES

**(DES)ENVOLVIMENTO LOCAL EM REGIÕES PERIFÉRICAS
DO CAPITALISMO: Limites e Perspectivas no Caso do Estado do
Amapá (1966 a 2006)**

Tese apresentada para obtenção do título de doutor em
Ciências - Desenvolvimento Sócioambiental, Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal
do Pará.

Aprovado em: 10/09/2010

Banca Examinadora:

Prof^o Dr. Fábio Carlos da Silva
Orientador – NAEA/UFPA

Prof^o. Dr. Armin Mathis
Examinador – NAEA/UFPA

Prof^o Dr. Marco Ximenes
Examinador – UFPA

Prof^o. Dr. José Maria da Silva
Examinador Externo – UNIFAP

Prof^o. Dr. Arthur Oscar Guimarães
Examinador Externo – CDS/UnB

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste estudo contamos com o apoio direto e indireto de muitas pessoas e instituições. Sou grato a todos os que contribuíram para a sua conclusão. Em primeiro lugar, um agradecimento especial ao professor Fábio Carlos da Silva, a quem coube o desafio de me orientar; que com suas críticas positivas, questionamentos oportunos além de sugestões pertinentes e precisas contribuiu fundamentalmente para o resultado desse trabalho.

À DEUS, por ter me concedido a vida, paz e saúde, fatores imprescindíveis no desenvolvimento desta árdua tarefa. Aos meus pais, irmãos, à minha esposa e meus filhos, pelo carinho e constante incentivo para o meu aperfeiçoamento profissional.

Sou também profundamente grato aos professores do doutorado: Edna Castro, Marco Ximenes, Tereza Ximenes, Índio Campos, Fábio Silva, Francisco Costa, Thomas Hurtienne, Armin Mathis, Ligia Simonian, Luiz Aragón, Juarez Pezzuti, David Macgrath e Ana Paula Bastos por sua dedicação, conhecimento e interação no decorrer do processo mútuo de aprendizagem.

Aos colegas do curso de Doutorado: Edinaldo Nunes, Antônio Cláudio, Marco Chagas, Cláudia Chelala, Irani Gemaque, Alandy Simas, Luiza de Castro, Augusto Oliveira, Enéas Nunes, Edney Loiola, Marcelo Creão, Raullyan Borja, Marcelo Oliveira e Lúcia Borges, com os quais aprendi muito.

Um agradecimento especial aos incansáveis amigos economistas (ex-alunos): Antonio Teles Junior e Leidiane Vaz dos Santos, que foram imprescindíveis no levantamento dos dados estatísticos e no apoio à elaboração do Índice de Desenvolvimento Econômico e Social do Amapá (IDESAP).

RESUMO

Esta tese analisa se a mudança de escala do paradigma de promoção das políticas públicas de desenvolvimento regional, cuja orientação enfrentou uma alteração do âmbito nacional para o local, resultou em melhorias das condições de vida dos amapaenses, com recorte no período 1966/2006. Assim, o estudo discute uma temática que vem merecendo crescente atenção na literatura, seja do ponto de vista teórico ou resultante de observação empírica: a análise da trajetória das políticas públicas de promoção do desenvolvimento regional e local do governo federal brasileiro, com o foco especial no estado do Amapá. Portanto, analisa em que medida programas e projetos de desenvolvimento local, a exemplo do DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) e dos APL's (Arranjos Produtivos Locais) implementados no Amapá têm apresentado sinergia entre as escalas públicas de promoção dessas políticas. Configura-se como um estudo analítico-bibliográfico e empírico de avaliação de políticas públicas de desenvolvimento local, investigando a efetividade social dessas políticas de caráter endógeno, que emergiram mais fortemente a partir da década de 90, no país, particularmente no estado do Amapá. Para tanto, foi empreendido um quadro teórico-conceitual, analítico e empírico capaz de demonstrar e elucidar algumas especificidades que guiaram e orientaram a trajetória do desenvolvimento regional e local sustentável e sustentado no estado do Amapá, entre 1966 e 2006. Para a consecução deste estudo, além da pesquisa bibliográfica e documental utilizou-se da associação das pesquisas quantitativa e qualitativa. O exame conjunto dos resultados proporcionados pelo IDESAP (Indicador de Desenvolvimento Econômico e Social do Amapá), como dos demais indicadores econômicos e sociais independentes analisados, indica um processo evolutivo e gradual de desenvolvimento no estado do Amapá. Apesar de considerar-se ainda modesto e tímido o avanço socioeconômico no Amapá, principalmente a partir da década de 1990, caracteriza-se por uma mudança de paradigma em termos de desenvolvimento regional/local, baseando-se em pressupostos diferentes daqueles do modelo anterior, que poderia ser chamado de centralizador ou “exógeno”.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local/Regional. Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável. Arranjos Produtivos Locais. Amapá.

ABSTRACT

This thesis had as object evaluate if the changes on the scale of the promotion of regional public politics development, which got changed, starting on the national point of view until the local, resulted on improvements of the amapaense's condition life, between the periods 1966 / 2006. Therefore, the study discusses a thematic which is coming more and more attention in the literature, been on the theoretical point of view or as result of the experiment observation: the analysis of quest of the public politics on the regional and local development of the federal Brazilian government, with the objective on Amapá state. So, analyze in which measure programs and projects of local development, as example DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) and APL's (Arranjos Produtivos Locais) carried out on Amapá has presented energy in common among the public scales of promotion of these politics. The thesis treats as one bibliographic analytic and empiric research of these politics, which became stronger in the beginning of 90's decade, in the country, specifically on Amapá state. To get all that, it was made a concept theoretical, analytic and empiric able to demonstrate and elucidate some points that guided and directed the way of the regional and local sustainable and supported development on Amapá state, between 1966 and 2006. To the study carry on, besides the bibliographic and documental research, was realized the association of the quantitative and qualities researches predominated on your realization. Therefore, the exam of the results made by IDESAP (Indicador de Desenvolvimento Econômico e Social do Amapá) as the excepts economics and socials independents indicators analyzed, shows an evaluative and gradual process of the development on the Amapá state. Even we consider as very shy and modest the socioeconomic advances at Amapá, mainly in the beginning of the 90's decades, characterized as a change of the point of view in terms of local/regional development, based on different opinions of that previous model, which should be called of centralizer or "exogenous".

Keys-word: Local/Regional Development. Local Development Merge and Sustainable. Locals Productive Arrangement. Amapá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Síntese dos principais paradigmas do desenvolvimento após 1950.....	43
Quadro 2 -	Mudanças no paradigma de desenvolvimento.....	44
Quadro 3 -	Vertentes teóricas acerca do desenvolvimento local.....	56
Quadro 4 -	Síntese da atuação do Governo Federal na Amazônia (1966/2006).....	90
Quadro 5 -	Evolução do processo político dos Territórios Federais e seus reflexos Nas estratégias econômicas do Amapá.....	95
Quadro 6 -	Principais ações para organização espacial do Amapá (1943-1974).....	98
Quadro 7 -	Principais ações para organização espacial do Amapá (1975-1987)...	101
Quadro 8 -	Principais ações para organização espacial do Amapá (1988-2006)...	103
Quadro 9 -	Números de domicílios e população residindo em áreas de ressaca em Macapá e Santana.....	111
Esquema 1 -	Componentes do IDES.....	163
Esquema 2 -	Componentes do IFDM.....	167
Esquema 3 -	Variáveis componentes do IDESAP por áreas de Desenvolvimento.....	208

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Comparação da taxa de crescimento populacional entre o Estado, Região Norte e Brasil.....	109
Gráfico 2 -	Evolução do PIB do Estado do Amapá deflacionado pelo deflator Implícito do PIB nacional. 1970-2007.....	148
Gráfico 3 -	Taxa média de crescimento do PIB e taxa média de crescimento da População. Estado do Amapá. 1971-2007.....	149
Gráfico 4 -	Taxa de crescimento acumulado do PIB e taxa média de crescimento do PIB no Amapá. 1971-2007.....	151
Gráfico 5 -	Evolução do PIB <i>per capita</i> do Amapá. 1971/2007.....	152
Gráfico 6 -	Evolução do PIB do Amapá em Relação ao PIB do Brasil. 1970/2007	154
Gráfico 7 -	Composição do PIB do Amapá por Setores Econômicos. 1970/1990..	155
Gráfico 8 -	Composição do PIB do Amapá por Setores Econômicos. 1991/1994..	156
Gráfico 9 -	Composição do PIB do Amapá por Setores Econômicos. 1995/2002..	157
Gráfico 10 -	Composição do PIB do Amapá por Setores Econômicos. 2003/2007..	158
Gráfico 11 -	Taxa de variação da população. Taxa de variação do PIB per capita (1970/2007).....	160
Gráfico 12 -	PIB <i>per capita</i> do Amapá. 1970/2007.....	161
Gráfico 13 -	IDES dos Estados, Brasil, 2007.....	163
Gráfico 14 -	Indicador de Performance dos Estados, 2001-2007.....	164
Gráfico 15 -	Evolução do Estado do Amapá, 2001-2007.....	165
Gráfico 16 -	Evolução do Estado do Amapá. Sub-Índices, 2001-2007.....	166
Gráfico 17 -	Evolução do Índice de Gini. Estado do Amapá. 1990-2008.....	177
Gráfico 18 -	Evolução do efetivo de rebanhos bovinos.....	213
Gráfico 19 -	Taxa média de crescimento do efetivo de rebanhos bovinos.....	213
Gráfico 20 -	Evolução do efetivo de rebanhos suínos.....	214
Gráfico 21 -	Taxa média de crescimento do efetivo de rebanho suíno.....	214
Gráfico 22 -	Evolução do efetivo de bubalinos.....	215
Gráfico 23 -	Taxa média de crescimento do efetivo de rebanho de bubalino.....	215
Gráfico 24 -	Evolução do efetivo de rebanho equino.....	216
Gráfico 25 -	Taxa média de crescimento do efetivo de rebanho equino.....	217
Gráfico 26 -	Volume de bens agrícolas - Arroz.....	218
Gráfico 27 -	Taxa média de crescimento da produção de arroz.....	218

Gráfico 28 -	Volume de bens agrícolas. Mandioca.....	219
Gráfico 29 -	Taxa média de crescimento da produção de mandioca.....	219
Gráfico 30 -	Volume de bens agrícolas. Milho.....	220
Gráfico 31 -	Taxa média de crescimento do volume de bens agrícolas. Mandioca...	220
Gráfico 32 -	Funcionários públicos empregados no Território Federal/Estado do Amapá.....	221
Gráfico 33 -	Taxa média de crescimento de funcionários públicos empregados no Território Federal/Estado do Amapá.....	221
Gráfico 34 -	Matrículas no ensino fundamental	223
Gráfico 35 -	Taxa média de crescimento de matrículas no ensino fundamental.....	223
Gráfico 36 -	Quantitativo de professores no ensino fundamental.....	224
Gráfico 37 -	Taxa média de crescimento do quantitativo de professores no ensino fundamental.....	224
Gráfico 38 -	Quantitativo de estudantes que completaram o ensino fundamental.	225
Gráfico 39 -	Tx média de estudantes que completaram o ensino fundamental.....	225
Gráfico 40 -	Quantitativo de matrículas no ensino de segundo grau.....	226
Gráfico 41 -	Taxa média de crescimento de matrículas no segundo grau.....	226
Gráfico 42 -	Quantitativo de professores no segundo grau.....	227
Gráfico 43 -	Taxa média de crescimento do quantitativo de professores no segundo grau.....	227
Gráfico 44 -	Quantitativo de estudantes que completaram o segundo grau.....	228
Gráfico 45 -	Tx média crescimento de estudantes que completaram o 2º grau.....	228
Gráfico 46 -	Número de mortes de crianças até 12 meses.....	229
Gráfico 47 -	Taxa média de crescimento número de mortes de crianças até 12 meses.....	229
Gráfico 48 -	Número de crianças nascidas vivas.....	230
Gráfico 49 -	Tx média de crescimento do número de crianças nascidas vivas.....	230
Gráfico 50 -	Taxa de mortalidade infantil.....	231
Gráfico 51 -	Taxa média de crescimento da mortalidade infantil.....	231
Gráfico 52 -	Quantitativo de profissionais de saúde empregados nos hospitais públicos do Amapá.....	232
Gráfico 53 -	Taxa média de crescimento do quantitativo de profissionais da saúde empregados nos hospitais públicos do Amapá	233
Gráfico 54 -	Quantitativo de eleitores.....	233

Gráfico 55 - Taxa média de crescimento do quantitativo de eleitores.....	234
Gráfico 56 - Número de conexões de energia elétrica.....	235
Gráfico 57 - Taxa média de crescimento do número de conexões de energia elétrica.....	235
Gráfico 58 - Número de alvarás de construção emitidos pela PMM.....	236
Gráfico 59 - Taxa média de crescimento do número de alvarás de construção emitidos pela PMM.....	236
Gráfico 60 - Quilometragem de estradas.....	237
Gráfico 61 - Taxa média de crescimento de estradas do Amapá, em Km.....	238
Gráfico 62 - Número de veículos motorizados.....	238
Gráfico 63 - Taxa média de crescimento do número de veículos motorizados no Amapá.....	239
Gráfico 64 - IDESAP - Subíndice Econômico.....	244
Gráfico 65 - IDESAP - Subíndice Social.....	246
Gráfico 66 - IDESAP - Subíndice Infra-estrutura.....	249
Gráfico 67 - IDESAP Total.....	250

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População residente total do Estado do Amapá - 1966-2006.....	108
Tabela 2 - Evolução emprego por setor de atividade econômica Amapá. 2005-2008. .	124
Tabela 3 - Número de empresas por setor econômico no Amapá 2006 – 2008.....	125
Tabela 4 - Participação de empresas por porte e setor econômico. Amapá - 2008.....	125
Tabela 5 - Mão-de-obra ocupada. Setor de atividade no Amapá 2006 – 2008	125
Tabela 6 - Balança comercial do Amapá (US\$ 1.000 FOB).....	127
Tabela 7 - PIB. Períodos efetivamente calculados. Estado do Amapá.....	147
Tabela 8 - IFDM - Estado do Amapá. % 2006-2000.....	167
Tabela 9 - IFDM - Municípios amapaenses. Ranking. % 2000-2006.....	169
Tabela 10 - IFDM – Emprego & Renda. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	169
Tabela 11 - IFDM – Educação. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	169
Tabela 12 - IFDM – Saúde. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	169
Tabela 13 - IFDM - Municípios amapaenses. Ranking ordem alfabética..... %2000-2006.....	170
Tabela 14 - IFDM - Emprego e Renda. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	170
Tabela 15 - IFDM - Educação. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	171
Tabela 16 - IFDM – Saúde. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	171
Tabela 17 - IFDM - Municípios amapaenses. Ranking.% 2000-2006.....	172
Tabela 18 - IFDM - Emprego e Renda. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	172
Tabela 19 - IFDM - Educação. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	172
Tabela 20 - IFDM - Saúde. Municípios amapaenses. % 2000-2006.....	172
Tabela 21 - IDH-M por município e total do estado do Amapá, 1970-2000.....	174
Tabela 22 - IDH-M – Subíndice Renda, por município e total do AP. 1970-2000.....	175
Tabela 23 - IDH-M - Subíndice Longevidade, município e total do AP. 1970-2000....	176
Tabela 24 - IDH-M - Subíndice Educação, município e total do AP. 1970-2000.....	176
Tabela 25 - Faturamento anual dos produtores. 2004-2006.....	190

Tabela 26 - Número de pessoas ocupadas na horticultura.....	191
Tabela 27 - Mix de produtos.....	191
Tabela 28 - Área plantada com hortaliças.....	192
Tabela 29 - Participação de empresas por município no APL Madeira Móveis.....	194
Tabela 30 - Evolução do faturamento do APL Madeira Móveis no Amapá.....	195
Tabela 31 - Mão-de-obra ocupada na indústria moveleira.....	196
Tabela 32 - Resultado da produtividade do APL Madeira Móveis.....	196
Tabela 33 - Resultado da medição T0, T1, T2, T3 e TF.....	198
Tabela 34 - Indicadores do Projeto APL Oleiro-Cerâmico de Macapá e Santana.....	202
Tabela 35 - Faturamento global e média de faturamento do APL Oleiro-Cerâmico.....	203
Tabela 36 - Pessoal ocupado. Total, média, variação. 2004 a 2006.....	204
Tabela 37 - Produção total de tijolos. Variação. (2004 a 2007) (em milhares).....	204
Tabela 38 - Custos em valores absolutos do APL oleiro-cerâmico (2004 a 2007) (R\$ mil).....	205
Tabela 39 - Resumo do IDESAP. Evolução e taxa média de variação. 1971-2006.....	251

LISTA DE ABREVIATURAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
AMCEL	Amapá Florestal Celulose S.A.
APA	Área de Proteção Ambiental
APL	Arranjo Produtivo Local
BASA	Banco da Amazônia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAESA	Companhia de Água e Esgoto do Amapá S.A
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIDAM	Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia
FNO	Fundo Constitucional do Norte
GEA	Governo do Estado do Amapá
GEOR	Gestão Estratégica Orientada para Resultados
IBAM	Instituto Brasileiro da Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMI	Indústria e Comércio de Minérios S.A
IDESAP	Índice de Desenvolvimento Econômico e Social do Amapá
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEPA	Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá
IFDM	Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente na Amazônia
IDES	Índice de Desenvolvimento Econômico e Social dos Estados
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
MMX	Mineração e Metálicos S.A.
MPBA	Mineração Pedra Branca do Amapari
OECD	Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDSA	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PEA	População Economicamente Ativa
POLAMAZÔNIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPA	Plano Plurianual
PRODES	Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia

PRODER	Programa de Emprego e Renda
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras
RAIS	Relação Anual de Informações
RADAM	Radar da Amazônia
RESEX	Reserva Extrativista de Uso Sustentável
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDE	Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico
SEICOM	Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração
SEPLAN	Secretaria do Estado do Planejamento
SPL	Sistema Produtivo Local
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SETEC	Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TFA	Território Federal do Amapá
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHE	Usina Hidrelétrica
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
2 OS DESAFIOS TEÓRICOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A EMERGÊNCIA DO LOCAL.....	31
2.1 PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO..	31
2.1.1 Crescimento x Desenvolvimento: Uma discussão teórico-conceitual.....	32
2.1.2 Definições e Tipologias do Desenvolvimento: Regional, Local, Territorial e Endógeno.....	35
2.2 EPISTEMOLOGIA DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL.....	37
2.2.1 Novos Paradigmas do Desenvolvimento Regional/Local Endógeno.....	42
2.2.2 A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local.....	52
2.2.3 A Dicotomia das Escalas Local e Global de Desenvolvimento.....	54
2.3 A EMERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO.....	58
2.3.1 Políticas Públicas Contemporâneas de Desenvolvimento Regional/Local.....	63
2.3.2 Estado e Desenvolvimento Regional/Local no Brasil.....	70
2.4 CAPITAL SOCIAL: QUESTÕES E CONCEITOS.....	76
2.4.1 Capital Social como Fator de Desenvolvimento Local.....	77
2.4.2 Identidade Regional.....	81
2.4.3 O Papel do Estado como Mobilizador do Capital Social.....	82
3 EVOLUÇÃO POLÍTICA, SOCIOECONÔMICA E AMBIENTAL DO AMAPÁ	87
3.1 PRIMEIRO PERÍODO: MODELO TRADICIONAL.....	91
3.2 SEGUNDO PERÍODO: MODELO MODERNISTA (DESENVOLVIMENTISTA)	100
3.3 TERCEIRO PERÍODO: MODELO SOCIOAMBIENTAL.....	104
3.4 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS DO AMAPÁ.....	107
3.4.1 Processos de Urbanização e Migração.....	109
3.5 BREVE CARACTERIZAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DO AMAPÁ.....	113
3.5.1 Setor Primário.....	115
3.5.1.1 Silvicultura.....	117
3.5.1.2 Mineração.....	119
3.5.1.3 Pesca.....	120
3.5.2 Setor Secundário.....	121
3.5.3 Setor Terciário.....	122
3.6 OUTROS INDICADORES ECONÔMICOS.....	124
3.6.1 Balança Comercial (1975/2008).....	126

4 AS ESTRATÉGIAS RECENTES DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL.....	129
4.1 DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (DLIS).....	129
4.1.1 Referencial Histórico-Metodológico do DLIS.....	132
4.2 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL.....	135
4.2.1 Aglomerações Espaciais de Empresas: A Origem na Visão Marshalliana....	136
4.2.2 Referencial Teórico-Conceitual de APL's.....	138
4.3 MENSURAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL.....	145
4.3.1 Qualidade de Vida no Amapá: Análise por meio de Indicadores de Desenvolvimento propostos no Brasil como balizadores de Políticas Públicas.....	146
4.3.1.1 Produto Interno Bruto no Amapá (1970/2007).....	146
4.3.1.2 PIB ou Renda <i>per capita</i>	158
4.3.1.3 Indicador de Desenvolvimento Econômico e Social (IDES) dos estados Brasileiros.....	162
4.3.1.4 Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM).....	166
4.3.1.5 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).....	173
4.3.1.6 Índice de Gini (1990/2008).....	177
5 QUALIDADE DE VIDA NO AMAPÁ: UMA AVALIAÇÃO POR MEIO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IDESAP).....	179
5.1 INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO AMAPÁ.....	179
5.1.1 Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS).....	180
5.1.2 Arranjos Produtivos Locais (APL's).....	184
5.1.2.1 APL da Horticultura.....	187
5.1.2.2 APL Madeira Móveis do Amapá.....	193
5.1.2.3 Projeto Pólo Oleiro-Cerâmico.....	201
5.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO AMAPÁ..	207
5.2.1 Procedimentos metodológicos.....	210
5.2.2 Análise dos Resultados das Variáveis do IDESAP.....	211
5.2.2.1 Análise das Variáveis Econômicas.....	212
5.2.2.2 Análise das Variáveis Sociais.....	222
5.2.2.3 Análise das Variáveis de Infra-Estrutura.....	234
5.2.3 Análise do Subíndice de Desenvolvimento Econômico.....	239
5.2.4 Análise do Subíndice de Desenvolvimento Social.....	245
5.2.5 Análise do Subíndice de Desenvolvimento da Infra-Estrutura.....	247
5.2.6 Análise Agregada do IDESAP.....	251
6 CONCLUSÕES.....	253
REFERÊNCIAS.....	259

1 INTRODUÇÃO

A tradicional noção de desenvolvimento contempla aspectos exclusivamente econômicos. Contudo, certos efeitos provocados regionalmente pela globalização levaram à necessidade de se refletir sobre o processo e o significado de um desenvolvimento mais amplo, todavia em escala local. As reflexões aqui realizadas consideram o conjunto das necessidades humanas básicas (subsistência, proteção, afeto, entendimento, criação, participação, ócio, identidade e liberdade), para além dos aspectos econômicos.

Nesta perspectiva, verifica-se que nos meados do século XX, as críticas formuladas pelas novas teorias econômicas e sociais às políticas de modernização, que predominaram especialmente nos países da América Latina, contribuíram para uma concepção alternativa ao “desenvolvimentismo”, ao enfatizar os fatores endógenos do desenvolvimento, até então subestimados pelos planos e metas de diversos governos latino americanos. No Brasil, após uma malograda experiência dos governos militares em termos de desenvolvimento regional, uma atenção aos aspectos sócio-culturais e a outras particularidades regionais tem permitido o estabelecimento de uma visão sobre o desenvolvimento que remete à matriz histórica e às diferentes potencialidades de cada região.

A vasta literatura técnica que aborda essa temática evidencia que essas políticas foram incapazes de apreender e atender às necessidades reais das pessoas que supostamente deveriam constituir a sua razão de ser, além de não incluir essas mesmas pessoas nas suas etapas de formulação e execução. Em geral, essas críticas focalizam a perspectiva setorialista de distribuição de recursos, uma das principais premissas defendidas por essas políticas, que também se constitui no seu maior equívoco condenando-as à ineficácia (desperdício de recursos, frustração de expectativas, manutenção de injustiças, atraso socioeconômico etc). (BECATTINI, 2002; SACHS, 2004; VÁZQUEZ BARQUERO, 2002; BUARQUE, 2002; CASSIOLATO; LASTRES; 2002; DOWBOR, 1996; VEIGA, 2005; BOISIER, 1996; BANDEIRA, 1999; BECKER, 2001; FRANCO, 2000; BROSE, 2000; RIBEIRO; SANTOS, 2005; AMARAL FILHO, 1996; SEN, 2000; KLIKESBERG; 2001).

Os diversos autores que defendem um novo paradigma no estudo da economia regional demonstram que a elaboração de políticas públicas não pode desconsiderar as especificidades que os fenômenos assumem em cada realidade: regional, territorial e local, logo, é imperativo considerar que essas serão desenvolvidas em um ambiente sistêmico e holístico planetário. Em outras palavras, dependendo das questões e processos que são objeto da atenção das políticas, há uma escala espacial mais indicada a ser considerada para seu

delineamento, e esse universo é definido por características socioeconômicas e político-culturais enraizadas em limites espaciais razoavelmente definidos.

As teorias contemporâneas relativas ao embate desenvolvimentista fazem emergir propostas de políticas incorporando a expressão “local”, como adjetivadora da perspectiva de desenvolvimento adotada, passando a ser utilizada de forma crescente a partir dos anos 80 do século passado. Essa vertente analítico-propositiva destaca que os limites do “local” não são aprioristicamente dados, independentemente do objeto a ser trabalhado: eles tanto podem ser, por exemplo, os de uma microrregião ou de um município, como os de um distrito dentro desse município, ou mesmo de uma comunidade dentro desse distrito. O que define tais limites é o alcance espacial da governabilidade, isto é, da capacidade de comando que os atores “locais” implicados possuem sobre os recursos a serem mobilizados.

Ressalte-se que, a partir de 1980 diversos estudos foram realizados buscando entender o motivo do sucesso de algumas experiências internacionais, que foram capazes de alavancar o desenvolvimento a partir do próprio território¹. O objetivo era revelar as condições de mobilização dos territórios para o desenvolvimento, ou seja, o entendimento dos fatores que ao mesmo tempo desenham e determinam o desenvolvimento de um território (VÁZQUEZ BARQUERO, 2002; BECATTINI, 2002; GALLICHIO; 2002; PUTNAM, 2002; SENGENBERGER; PIKE, 2002; SFORZI, 2002).

A proposta deste trabalho remete-se para uma abordagem de perspectiva territorial e sistêmica, recolocando o tema da promoção e criação de uma ambiência que favoreça a inovação, a cooperação e a ampliação dos espaços públicos de poder, principalmente, nos ambientes em que existem aglomerações produtivas, possibilitando o surgimento e fortalecimento de micro e pequenos negócios na agenda das localidades como forma de buscar um desenvolvimento que integre, de maneira sincrônica, as dimensões sociais, econômicas, ambientais e políticas.

1. O termo território é usado nesse trabalho como um determinado recorte de espaço cognitivo, parte de um município, um município, rede de municípios, bacias hidrográficas, vales, serras, etc., que possua sinais de identidade coletiva; mantenha ou tenha capacidade de promover uma convergência em termos de expectativas de desenvolvimento; e promova ou seja passível de uma integração econômica e social, no âmbito local. Desse modo, a configuração espacial do território independe das divisões geopolíticas (divisas municipais, regionais, estaduais e outras) e depende dos efeitos de proximidade cognitiva de suas redes, como: a articulação entre as empresas da atividade principal; uma certa regularidade e intensidade nos relacionamentos e nas articulações; a construção de confiança e cooperação; a troca sistemática de informações e conhecimento que possibilite aprendizagem e ganhos comuns (SEBRAE, 2004).

Neste contexto, esta tese tem por escopo o estudo da transição do paradigma referencial de desenvolvimento regional da escala nacional para a escala local no Estado do Amapá, com recorte no período de 1966/2006.

Portanto, foi estabelecido um corte temporal de quarenta anos: de 1966 a 2006. O ano de 1966 representa o ponto de inflexão da política governamental voltada para a Amazônia e o início de uma fase, onde a atuação mais ampla do Estado denota de forma mais clara o objetivo de desenvolvimento da região. Foi o ano da “Operação Amazônia”, quando o governo militar organizou um conjunto de normas institucionais e procedimentos legais destinados a atrair grandes capitais para a Amazônia, para promover sua ocupação e desenvolvimento².

O ano de 2006 foi definido como marco analítico em razão da maioria dos indicadores e dados estatísticos relevantes encontrarem-se disponíveis, de forma a favorecer o estudo. Porém, para efeito da análise dos indicadores de desenvolvimento definiu-se o recorte em dois períodos: 1) 1966 a 1989; e 2) 1990 a 2006. O primeiro corresponde ao período do Estado centralizador (desenvolvimentista)³, cujas políticas obedeciam ao perfil de “cima para baixo”, ou seja, eram direcionadas pelo governo federal para os estados da Amazônia. No caso específico do Amapá coincide com o período que este ainda era Território. Ressalte-se, ainda, que entre 1966 e 1989, o país vivia o período dos governos militares (1964-1985) e da transição iniciada com a Nova República (Governo Sarney) e consolidando nossa experiência democrática com a eleição de Fernando Collor de Melo em 1990. O período de 1990 a 2006 coincide com o Amapá já instituído como um Estado, tendo como primeiro governador eleito, em 1990, Annibal Barcellos. No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se o marco regulatório do processo de redemocratização do país, ao tratar da distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo. Surgem os primeiros indicativos da descentralização, com a passagem da configuração política baseada na predominância da ação governamental federal sobre o local para um policentrismo do poder.

² Nesse ano, o Banco de Crédito da Amazônia é transformado em Banco da Amazônia S. A., tornando-se o braço financeiro das empresas que seriam atraídas para a região; é extinta a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA) e criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e é extinto o Fundo de Valorização Econômica da Amazônia (FVEA) e criado o Fundo de Investimento Privado do Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM). A Operação Amazônia foi a principal política pública para região, uma vez que a partir daí que se definiu a institucionalidade que iria viabilizar as ações do Estado no propósito de desenvolver a região.

³ O Estado Desenvolvimentista caracteriza-se pela forte presença do Estado no Mercado (Estado empresário-produtor), sobretudo nas áreas de infra-estrutura, para propiciar o desenvolvimento da economia de mercado, mediante o processo de substituição de importações.

Os recentes debates e as reflexões acerca de novas formas de organização da sociedade permitem ressaltar a importância que a dimensão local vem assumindo no padrão atual de desenvolvimento. Nestes, as estratégias empresariais baseadas na inovação, na cooperação e na interação entre os agentes são elementos essenciais para a sustentabilidade e para a competitividade, especialmente das pequenas e médias empresas no mercado global.

Nesta perspectiva, novas alternativas de desenvolvimento são propostas para enfrentar os desafios e problemas econômicos, sociais e ambientais contemporâneos. Essas privilegiam os aspectos locais e, neles, a interação entre os agentes e a cooperação entre os atores sociais públicos e privados, somado a uma estrutura de governança consolidada, constituindo-se em elementos fundamentais para o processo de desenvolvimento regional endógeno e que tem sido chamado de desenvolvimento local.

Sachs (2004) corrobora essa visão ao destacar que é conveniente apreciar os conceitos de territorialidade e de desenvolvimento local, pois estes temas despertam hoje a atenção dos cientistas sociais preocupados com a identificação tanto da escala mais apropriada para pensar concretamente o desenvolvimento, como do *locus* onde melhor acontece o diálogo e o envolvimento dos atores sociais, além da promoção das parcerias indispensáveis ao bom funcionamento das atividades econômicas, mais especificamente aquelas de economias solidárias.

Desse modo, a abordagem adotada nesse estudo permite tirar proveito das vantagens de se trabalhar com uma visão territorial, dentro da filosofia da interação cooperativa, que ocorre, por exemplo, no âmbito dos projetos de desenvolvimento local. Isto possibilita a constituição de novas esferas públicas de poder para atuação em espaços em que a iniciativa privada e as lideranças empresariais locais podem, em conjunto com o setor público e as instituições de apoio - locais e externas - (governamentais e não-governamentais), suscitar novos modelos de elaboração de políticas públicas, capazes de captar e refletir as várias dinâmicas e arranjos estabelecidos nos mais diversos territórios (CASSIOLATO; LASTRES, 2002). Possibilita, ainda, coordenar, de forma sinérgica, os planos de ação dos vários atores e instituições presentes nos mencionados projetos, num processo de integração social e institucional não violenta. (HABERMAS, 1992, p. 36)⁴.

4. Nesta perspectiva, pode-se dizer que Habermas foi pontual, ao advogar que o espaço político, o ambiente da democracia deliberativa, não pode mais se limitar somente aos lugares tradicionais, como a assembléia e o tribunal, mas deve integrar os grupos de opinião que são constituídos de maneira informal, definindo novas formas de cidadania e ampliando a participação política da sociedade civil. Isso, segundo Habermas, garante que todos os pontos de vistas dos diferentes agentes sociais sejam ouvidos e debatidos, o que não pode ser confundido com um ativismo político de caráter tão-somente superficial-pragmático, mas que envolva a idéia de

Cabe aqui ressaltar, que de um modo geral, ao analisar-se algumas experiências de desenvolvimento local no Amapá, com base nas entrevistas realizadas com técnicos e gestores do poder público e privado participantes dessas iniciativas, é praticamente consenso entre eles os seguintes aspectos que obstaculizam o pleno desenvolvimento dessas práticas:

- 1) ausência de uma governança apropriada para gerir tais iniciativas;
- 2) fragilidade das bases empresariais, tendo em vista que a maioria das micro e pequenas empresas participantes não possuem o mesmo perfil empreendedor, ou seja, apresentam estágios de desenvolvimento distintos, o que dificulta o atendimento das demandas, já que o projeto é coletivo;
- 3) carência de recursos econômicos por parte de algumas instituições parceiras obstrui os processos de mobilização local ou impedem a sua conversão em processos de desenvolvimento local sustentáveis;
- 4) desgaste conceitual e metodológico desses programas de cunho local levam algumas pessoas mais céticas a verem essas iniciativas como mais um “modismo”, contribuindo para que não prosperem;
- 5) fragilidade metodológica, visto que muitas vezes os projetos atuam na superfície dos problemas, e não nas causas;
- 6) superposição de programas, projetos e ações, particularmente em relação às instituições parceiras;
- 7) limites concretos das relações democráticas e de poder interinstitucional, ou seja, algumas instituições buscam maior proeminência que outras, ou determinado participante tem interesse político nos resultados dos projetos visando promoção pessoal;
- 8) reprodução das relações de clientela com o uso por parte das elites políticas locais, do programa de indução como canal para beneficiar determinados setores da sociedade;
- 9) incompreensão ou o ceticismo quanto à proposta de relação Estado/Sociedade preconizada pelos projetos de desenvolvimento local, convertendo o programa em apenas mais um canal para a vocalização de suas demandas, sem qualquer vínculo com a sustentabilidade do desenvolvimento;
- 10) partidarização da ação implementada por parte da associação de determinados grupos políticos com o programa, comprometendo a pluralidade e a democratização da participação da sociedade;

11) dissociação entre a mobilização de recursos locais e as políticas macroeconômicas e setoriais limita o potencial de transformação das iniciativas de desenvolvimento local, que muitas vezes assumem uma visão fragmentada da realidade, conferindo excessivo poder aos agentes locais e à sua capacidade de sustentar processos de desenvolvimento endógenos. Não se pode negligenciar a necessidade da captação de recursos exógenos como alternativa de planejamento e instrumento de intervenção a ser utilizado, estreitando as perspectivas de transformação estrutural que poderiam decorrer de sua inserção num projeto de desenvolvimento nacional; e

12) descontinuidade política, caso do projeto DLIS, em que a ampla maioria dos municípios brasileiros que elaboraram seus respectivos Planos de Desenvolvimento Local, não obtiveram êxito no pleno cumprimento das suas agendas, principalmente em relação aos compromissos assumidos pelos governos estaduais e pelo governo federal, na transição das várias gestões iniciadas em 2003 no Brasil.

É nesta perspectiva que este estudo discute uma temática que vem merecendo crescente atenção na literatura técnica, seja do ponto de vista teórico ou da observação empírica: a análise da trajetória das políticas públicas de promoção do desenvolvimento regional e local do governo federal brasileiro, com o foco especial no Estado do Amapá.

Os indicadores socioeconômicos do Amapá apontam para uma grande concentração de conhecimento, poder e riquezas, demonstrando a necessidade da adoção de estratégias e políticas públicas que favoreçam a busca de mudanças culturais, sociais, políticas e econômicas permitindo o desenvolvimento social e a harmonização dos interesses nas relações entre estado, mercado e sociedade. Tal processo pode ser catalisado mediante a atração e captação de recursos externos que, compatibilizados com os recursos endógenos, potencializarão as aglomerações produtivas, com ganhos incrementais de capital social e democratização e ampliação da importância da esfera pública no fomento e regulação do desenvolvimento local.

Levantamento realizado pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA, 2004) evidenciou que existem vários aglomerados produtivos locais relevantes no Amapá, como é o caso dos empreendimentos do setor madeira e móveis, dos empreendimentos do segmento de produtos derivados do açaí, da indústria oleiro-cerâmica, da pesca, da fruticultura, dentre outros. No entanto, este mesmo estudo demonstra que a maioria desses aglomerados ainda não se configura como Arranjo Produtivo Local (APL), dado o baixo nível de governança, cooperação, interação e competitividade dos negócios instalados.

Diante de todo esse contexto, o **problema central** que essa tese busca responder é: em que medida políticas públicas de desenvolvimento local sustentável, especialmente, as estratégias com foco em programas de apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e aos Arranjos Produtivos Locais (APL's) implementadas no âmbito do estado do Amapá têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida dos amapaenses?

Portanto, é necessário avaliar a magnitude, a natureza e os efeitos das ações governamentais (federais, territoriais e estaduais) que tenham influenciado o desenvolvimento do Amapá e o bem-estar dos amapaenses, considerando-se a transição do paradigma do Estado burocrático, centralizador, empresário-produtor (Estado Desenvolvimentista) para o Estado gerencial, regulador e, sobretudo, democrático, avaliando se a mudança de escala do paradigma de promoção das políticas públicas de desenvolvimento regional, do âmbito nacional para o local, resultou ou não em melhorias das condições de vida dos amapaenses, no período 1966/2006.

Configura-se como um estudo de caso analítico-bibliográfico e empírico de avaliação de políticas públicas de desenvolvimento local. Trata de investigar a efetividade social dessas políticas de caráter endógeno, que emergiram mais fortemente a partir da década de 90, no país, particularmente no estado do Amapá. Assim, almeja-se avaliar se essas políticas conseguiram de fato traduzir-se em manifestação de desenvolvimento regional e local sustentável, especialmente em regiões periféricas do capitalismo, como o Amapá.

O exame dos desafios conceituais e práticos gerados para as políticas públicas de desenvolvimento regional e local brasileiro por esta mudança de paradigma é parte fundamental deste estudo. Para tanto, foi elaborado um quadro teórico-conceitual, analítico e empírico capaz de demonstrar e elucidar algumas especificidades que guiaram e orientaram a trajetória do desenvolvimento regional e local sustentável e sustentado no estado do Amapá, no período de 1966 a 2006.

Assim, questiona-se: em que medida programas e projetos de desenvolvimento local implementados no Estado do Amapá apresentaram sinergia entre as distintas escalas de promoção dessas políticas públicas? As políticas de desenvolvimento regional/local do governo federal e do governo estadual conjugadas com ações estruturantes mais amplas a partir do aproveitamento de vantagens comparativas territoriais localizadas nos municípios e microrregiões amapaenses, na busca racional, planejada e perseverante de vantagens competitivas resultaram no desenvolvimento do estado do Amapá?

A partir do objetivo geral mencionado foram definidos os seguintes **objetivos específicos**:

1) Analisar as alterações na concepção teórica de promoção do desenvolvimento regional e local de áreas periféricas do capitalismo resultantes da globalização da economia (esgotamento do modelo fordista de produção) e da reforma do estado (falência do estado burocrático de bem estar);

2) Contextualizar a evolução política, econômica e social do Amapá, a partir da identificação e análise das principais políticas de desenvolvimento regional direcionadas ao estado pelo governo federal, nos períodos de 1966/1989 e 1990/2006;

3) Analisar a evolução do bem-estar da população amapaense, com base em indicadores de desenvolvimento econômico e social vigentes no país, tais como: Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Econômico e Social dos Estados (IDES), Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Índice de Gini; e

4) Avaliar a efetividade social das estratégias recentes implementadas pelo governo federal brasileiro voltadas para a promoção do desenvolvimento local no estado do Amapá - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (governo FHC PPA 1999-2002)⁵ e Arranjos Produtivos Locais (governo Lula PPA 2003-2007).

Parte-se da **hipótese** de que as mudanças na forma de promover o desenvolvimento regional/local no Amapá, a partir da reforma do Estado e da descentralização política e administrativa em meados da década de 1990, resultaram na concepção de políticas públicas que têm contribuído para fortalecer a organização social, a economia local e a melhoria no nível de qualidade de vida da população periférica, alvo dessas políticas.

A investigação científica depende de um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos” (**metodologia**) para que seus objetivos sejam atingidos: os métodos científicos. Define-se como método científico o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento (GIL, 1999, p. 26).

O método é o caminho a ser trilhado pelo pesquisador, desde o início de sua caminhada, com a formulação de um problema, até a comprovação da hipótese (resposta ao problema), ao final da pesquisa. Pode ser entendido como um conjunto de etapas que serão vencidas de forma sistematizada na busca pela “verdade”.

Ressalte-se que essa verdade é validada pela ciência, uma vez que, em sentido absoluto ela jamais será alcançada, “[...] pois mesmo depois de mil experimentos que produza resultados consistentes com uma teoria científica, basta um, apenas um resultado contrário,

⁵ Cabe destacar aqui que as políticas de fomento aos APL's tiveram início ainda no Governo FHC e foram intensificadas pelo Governo LULA.

para derrubar uma teoria científica” (CRUZ; RIBEIRO, 2003, p. 33). Os métodos de abordagem que fornecem as bases lógicas à investigação são: dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético e fenomenológico (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 2001). Portanto, é possível afirmar que existem diferentes métodos que correspondem a cada ramo da ciência e a cada tema a ser pesquisado.

Para a consecução deste estudo, a estratégia utilizada foi o estudo de caso, de natureza qualitativa, cujos métodos de abordagem indutivo⁶ e hipotético-dedutivo⁷ apoiaram-se na análise de experiências de desenvolvimento regional e local empreendidas no Estado do Amapá, no período de 1999 a 2006. Assim, foram analisados os 15 projetos de DLIS implementados e 3 projetos de APL's, que foram selecionados dentre aqueles prioritários no âmbito do Plano Amapá Produtivo⁸.

Para a análise dos projetos de APL's selecionados, utilizou-se dos Relatórios de Gestão do SEBRAE/AP e do SIGEOR⁹, que é um processo de avaliação desenvolvido e coordenado pelo SEBRAE, envolvendo três fases distintas: 1) mensuração dos resultados da Fase Inicial, também chamada T Zero (ou simplesmente T0); 2) a mensuração dos resultados intermediários, também denominados T1, T2, de acordo com a evolução do projeto de desenvolvimento do APL; e 3) a mensuração dos resultados finalísticos, também chamada T final.

Além da pesquisa bibliográfica e documental¹⁰, foram realizadas pesquisas quantitativa e qualitativa. A vantagem de se integrar os dois métodos está, de um lado, na explicitação de todos os passos da pesquisa, de outro, na oportunidade de prevenir a interferência da subjetividade do pesquisador nas conclusões obtidas.

Portela descreve que na pesquisa quantitativa, os pesquisadores buscam exprimir as relações de dependência funcional entre variáveis para tratarem do como dos fenômenos.

⁶ “A indução parte da observação de casos individuais semelhantes para chegar a formular leis gerais. Na dedução, ocorre o inverso: leis gerais explicam casos individuais.” (KRUTMAN, 2004, p. 76).

⁷ Método desenvolvido por Karl R. Popper e consiste na eleição de hipóteses (proposições hipotéticas), as quais possuem uma certa viabilidade para responder um problema de natureza científica. Após a eleição dessas hipóteses, busca-se o falseamento delas, a fim de comprovar sua sustentabilidade. O método encerra-se com a comprovação das hipóteses; caso sejam refutadas, as hipóteses deverão ser refeitas.

⁸ Plano de Desenvolvimento Integrado concebido de forma participativa pelo Governo do Estado do Amapá em 2005, cujo foco é o desenvolvimento local, por meio da estratégia da metodologia de APL's.

⁹ O Sigeor é uma ferramenta para apoio à gestão dos projetos do Sebrae, elaborados através da metodologia de Gestão Estratégica Orientada a Resultados, que entrou em funcionamento a partir de 2004. Todas as instituições e atores externos participantes dos projetos de APLs desenvolvidos em parceria com o Sebrae podem acessar o Sigeor para consultas.

¹⁰ A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa, caso dos relatórios dos projetos de DLIS e dos APL's.

Assim, “eles procuram identificar os elementos constituintes do objeto estudado, estabelecendo a estrutura e a evolução das relações entre os elementos. Seus dados são métricos (medidas, comparação/padrão/metro) e as abordagens são experimentais, hipotético-dedutiva, verificatória. Eles têm como base as metateorias formalizantes e descritivas”. (PORTELA, 2004, p. 3).

Por outro lado, segundo a autora, a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas sim com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização etc. Logo, “os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa se opõem ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa” (PORTELA, 2004, p. 2).

Foram utilizados no estudo os métodos de procedimento estatístico, histórico e comparativo. O estatístico com o intuito de produzir dados e escores socioeconômicos ao proceder uma análise quantitativa das mudanças sociais e econômicas levadas a efeito no Amapá, no período de 1966 a 2006, e assim, reduzi-las a termos qualitativos. Para tanto, criou-se o Índice de Desenvolvimento Econômico e Social do Amapá (IDESAP), que possibilitou mensurar e analisar as mudanças nos padrões de vida da população amapaense, ao longo de quarenta anos, que será objeto do capítulo 4 dessa Tese. O método *histórico* foi utilizado para acompanhar e analisar a evolução do objeto pesquisado no tempo. Já o método *comparativo* foi unido ao histórico para comparar os dados do presente com os do passado.

A entrevista semi-estruturada, com questões abertas também foi usada para coletar informações pertinentes às experiências de desenvolvimento local (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – (DLIS) e Arranjos Produtivos Locais (APL's), como a principal técnica de pesquisa de dados primários. Na entrevista, valoriza-se a descrição verbal do entrevistado para a obtenção de informação com relação aos estímulos ou experiências a que está exposto. Trata-se de uma conversa que tem por objetivo, por meio das respostas fornecidas recolher dados para a pesquisa (CERVO; BERVIAN, 1983).

Gil (1999) aponta que a entrevista semi-estruturada é guiada por uma relação de questões de interesse, tal como um roteiro, que o investigador vai explorando ao longo de seu desenvolvimento. Triviños (1987) corrobora ao afirmar que a entrevista semi-estruturada parte de alguns questionamentos básicos, apoiados por teorias que interessam à pesquisa, e que, logo após, surgem outras interrogativas à medida que se recebem as respostas dos

informantes. Os informantes podem ser submetidos a várias entrevistas para que se obtenha o máximo de informações e para se avaliar as mudanças das respostas em momentos diferentes.

Para Selltiz et al. (1974), o papel do entrevistador na entrevista semi-estruturada é servir como catalisador da expressão compreensiva dos sentimentos e crenças do entrevistado, bem como do referencial a partir do qual aqueles sentimentos e crenças adquirem significação pessoal. Atingir esse objetivo requer a criação de um clima no qual o entrevistado se sinta livre para exprimir-se, sem receio de desaprovação, repreensão ou discussão, e sem receber conselhos do entrevistador.

Desse modo, a entrevista semi-estruturada valoriza não somente a presença do investigador, como também oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. Para Triviños (1987), este tipo de técnica reúne características importantes que consideram a participação do sujeito como um dos elementos de seu fazer científico.

O roteiro das entrevistas foi adaptado de Krutman (2004), assim, em cada entrevista, os assuntos foram enfocados em três blocos, que versavam sobre: 1) o desempenho (efetividade), de forma geral, dos Projetos de DLIS e APL's selecionados; 2) a sua sustentabilidade e resultados; e 3) as práticas que ajudaram e dificultaram a execução dos projetos de desenvolvimento local no Amapá.

Foram colhidos seis depoimentos pessoalmente pelo autor junto a representantes de entidades parceiras dos projetos de DLIS e APL's no Amapá (SEBRAE/AP¹¹, GEA/SETEC¹², GEA/SEDE¹³, Fóruns de DLIS dos Municípios de Laranjal do Jari, Santana e Pedra Branca do Amapari), no período de setembro de 2009 a março de 2010, sendo garantido sigilo absoluto aos depoentes. O objetivo das entrevistas foi verificar a perspectiva dos entrevistados sobre as questões consideradas importantes e de relevância envolvendo os aspectos positivos e negativos acerca dos fluxos metodológicos, operacionais e, principalmente, acerca dos efeitos e impactos alcançados junto à comunidade com a implementação dos referidos projetos de desenvolvimento local considerando as propostas estabelecidas nas suas etapas de operacionalização.

Para responder à pergunta central dessa tese (relativa à melhoria de vida da população amapaense) recorreu-se também a elaboração de um Indicador Síntese denominado de “Índice de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Amapá (IDESAP)”, cujos

¹¹ Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas no Amapá.

¹² Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia.

¹³ Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico do Estado do Amapá.

procedimentos metodológicos adotados para calcular os indicadores que o compõem estão descritos no quarto capítulo deste estudo.

A metodologia de cálculo para inferir o comportamento do bem-estar da população amapaense nos períodos (1966/1989) e (1990/2006) envolveu a análise de uma série de variáveis econômicas, sociais e de infra-estrutura cujo agrupamento, de acordo com as suas especificidades, viabilizou a elaboração do IDESAP. Para a elaboração desses cálculos e, conseqüentemente a construção dos indicadores, utilizou-se o método dos escores padronizados por se tratar de um método que permite a comparação dos indicadores entre si, e por permitir um acompanhamento da evolução do comportamento de cada indicador, ao longo dos anos de 1966 a 2006, para o estado do Amapá.

As informações para esse trabalho foram obtidas, principalmente, de fontes secundárias como a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Secretaria de Estado do Planejamento do Amapá (SEPLAN), Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAM), dentre outras.

Esta tese está estruturada em uma introdução, quatro capítulos e conclusões. No Capítulo 2 são debatidas as bases conceituais do estudo, sendo assim, busca-se discutir os principais conceitos de desenvolvimento abordados nesta tese, para que seja possível identificar as diferenças existentes entre eles e, ao mesmo tempo, sua inter-relação. As principais teorias de desenvolvimento discutidas neste estudo são aquelas que de certa forma influenciaram o arcabouço teórico-analítico e empírico que configuram a emergência do desenvolvimento regional/local endógeno, principalmente, em regiões periféricas do capitalismo nacional.

No Capítulo 3 é descrito a evolução política, social e econômica do Amapá, desde sua origem, concentrando-se nas principais ações que buscavam a sua organização espacial e socioeconômica enquanto Território Federal¹⁴, bem como após sua transformação em Estado (com a Constituição Federal de 1988).

No capítulo 4 avalia-se o alcance das estratégias recentes de desenvolvimento local do governo brasileiro, a partir de 1999, que visam à sensibilização dos atores sociais das

¹⁴ Com a instituição do Território Federal do Amapá (1943), foram criadas diretrizes políticas e administrativas, infra-estruturas e incentivos para o desenvolvimento de atividades econômicas (pelo Governo Federal), principalmente voltadas ao setor do extrativismo mineral, “que em muito contribuiu para a estruturação econômica amapaense e para sua organização espacial” (PORTO, 2003, p. 115).

comunidades amapaenses para agirem sobre suas vocações e potencialidades, partindo das vantagens competitivas locais, por meio de um processo participativo, democrático e solidário que envolve os governos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), entidades de classe, organizações não governamentais e lideranças comunitárias. Nesse sentido, discutem-se as estratégias de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e os Arranjos Produtivos Locais (APLs), gestadas nos processos de desenvolvimento sustentável, diante das crises suscitadas pelo cenário econômico mundial desde meados dos anos 90. Em seguida, são analisados os resultados obtidos por meio da mensuração das estratégias adotadas, com a implantação dos referidos programas de DLIS e APLs, com foco no estado do Amapá.

No capítulo 5 avalia-se a efetividade social das estratégias mais recentes implementadas pelo governo federal brasileiro para a promoção/indução do desenvolvimento local no estado do Amapá - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (governo FHC – PPA 1999-2002) e Arranjos Produtivos Locais (governo Lula – PPA 2003-2007). Portanto, almeja-se avaliar se os impactos e efeitos dessas políticas de cunho local conseguiram traduzir-se na melhoria do bem-estar dos amapaenses, medida por meio de um Índice Síntese (IDESAP) concebido especialmente para esse fim.

Por fim, os resultados expressos pelo IDESAP apontam para uma melhoria no bem-estar dos amapaenses entre 1966 e 2006, sendo mais expressivo entre 1990 e 2006 (governos estaduais). Não é possível estabelecer que tenha ocorrido uma relação unívoca, causal ou mesmo direta entre esta melhora e os desempenhos dos programas de DLIS e APL's. Constatou-se que houve uma elevação nos padrões de vida, o que é condizente com os objetivos bem como com o viés socioeconômico dos programas analisados.

Portanto, é razoável supor que, de fato, tenha havido, se não uma relação causal, ao menos uma relação de influência positiva entre as melhorias de bem-estar e os desempenhos desses programas de cunho local, já que também não se encontrou provas da afirmação contrária.

2 OS DESAFIOS TEÓRICOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A EMERGÊNCIA DO LOCAL

Este capítulo busca discutir os principais conceitos de desenvolvimento abordados nesta tese, para que seja possível identificar as diferenças existentes entre eles e, ao mesmo tempo, sua inter-relação. O presente estudo baseia-se, especialmente, no conceito de desenvolvimento local como aquele que se articula por meio dos recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais de localidades e territórios delimitados, com economias de escala e potencialidades, ainda por explorar, além de uma forte identidade compartilhada no âmbito de uma visão sistêmica e humanista, conforme Sen (2000)¹⁵, Sachs (2002; 2004); Buarque (2002); Vázquez Barquero (2002) e Moraes (2003).

Ao longo desse trabalho, quando se discute desenvolvimento local, não se leva em conta somente o aspecto econômico, mas também suas dimensões social, ambiental, territorial, cultural e política, ou seja, o desenvolvimento em escala humana. A teoria do desenvolvimento local integra essas dimensões, haja vista a forte interdependência existente entre elas.

2.1 PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO

As principais teorias de desenvolvimento discutidas neste estudo são aquelas que, de certa forma, conformaram o arcabouço teórico-analítico e empírico de justificação da emergência do desenvolvimento regional/local endógeno em regiões periféricas do capitalismo nacional. Cabe ressaltar que qualquer tentativa de sistematização das abordagens aqui analisadas é arbitrária, pois verifica-se a existência de elementos em comum mesmo entre correntes radicalmente opostas. Assim, a revisão da literatura realizada objetivou resgatar os elementos que, de alguma forma, exercem influência sobre as explicações do paradigma do desenvolvimento regional/local endógeno, especialmente aquelas relativas às políticas públicas que inspiram e mobilizam a sociedade a ser protagonista do seu próprio processo de desenvolvimento a partir da base local.

¹⁵ A obra de Amartya Sen, economista indiano, prêmio Nobel de 1988, é considerada uma das grandes contribuições para o restabelecimento da dimensão ética na discussão dos problemas econômicos (NAFZIGER, 2005).

2.1.1 Crescimento x Desenvolvimento: Uma Discussão Teórico-Conceitual

Desde o final do século XX se assiste a um processo evolutivo e gradual de mudança nas propostas de políticas de desenvolvimento em todo o mundo. Antigas concepções de desenvolvimento que dominavam o cenário político e técnico-científico passaram a ser bastante criticadas por serem altamente concentradoras de riqueza, portanto, ineficientes e ineficazes com referência aos resultados que suas premissas apregoavam.

Com efeito, durante muito tempo acreditou-se que o fator econômico era o único determinante do desenvolvimento. Porém, atualmente sabe-se que não se pode mais aceitar a premissa economicista de que o crescimento do PIB provoca, *per si*, desenvolvimento social. Economistas contemporâneos defendem que o crescimento econômico é necessário, mas insuficiente para promover o desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, experimentou um grande crescimento econômico no passado e, no entanto, aumentou drasticamente a distância entre crescimento econômico e desenvolvimento social, levando o país a uma situação desastrosa em termos de concentração de renda e de desigualdade social.

Segundo a visão de Veiga (2005), existe uma corrente do pensamento econômico que trata do crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Porém, uma outra corrente afirma ser o crescimento uma questão indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente. Já uma terceira corrente diz ser o crescimento econômico uma simples variação quantitativa do produto, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas (SACHS, 2002, 2004; KLIKSBERG, 2002; SEN, 2000).

Segundo Enríquez (2008), o tema desenvolvimento tem assumido diferentes denominações na obra de Sachs (1986, 2002, 2004), tais como: desenvolvimento endógeno, ecodesenvolvimento¹⁶, desenvolvimento sustentável e sustentado, desenvolvimento includente, entre outros. Sachs (1986) parte da crítica aos modelos clássicos de crescimento, muito embora reconheça a importância estratégica das suas variáveis componentes, como a poupança, por exemplo.

Porém, na visão de Enríquez (2008, p. 53):

Ele (Sachs) questiona a finalidade do seu uso, onde e por quem ela será investida e quais serão os seus beneficiários. Ou seja, ressalta a importância de se conhecer a “eficácia social do investimento”, e não simplesmente a crença cega de que seu

¹⁶ Termo adotado pela primeira vez por Maurice Strong, então Secretário das Nações Unidas, na época da primeira conferência mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972.

aumento conduzirá automaticamente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico.

Em trabalhos mais recentes, Sachs (2004) se dedica não apenas a criticar o modelo dominante de desenvolvimento, mas, acima de tudo, a propagar os princípios e os critérios para operacionalização de sua proposta de desenvolvimento includente e sustentável. Nesse sentido, o seu trabalho é muito mais normativo do que comprometido com o rigor teórico¹⁷.

Sachs (2004) também apóia-se em Sen (1990) para explicar que o desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre o requisito da reaproximação entre a economia e a ética, sem esquecer da política, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente para se alcançar o desenvolvimento humano.

Sachs (2004, p. 13) assinala:

No contexto histórico em que surgiu, 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.

Ao remeter-se aos critérios de sustentabilidade social, Sachs recorre a Dudley Seers¹⁸, que enfatiza que o crescimento econômico, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades. Assim, para o autor:

O desenvolvimento é um conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos (solidariedade sincrônica). Ele contém uma condicionalidade ambiental explícita (solidariedade diacrônica com as gerações futuras); o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental; **o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto, o crescimento não garante por si só o desenvolvimento**; o crescimento pode, da mesma forma, estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego e pobreza crescentes (SACHS, 2004, p. 71, grifo nosso).

¹⁷ Altvater (1995) critica esse caráter normativo do trabalho de Sachs, pois segundo ele ninguém discorda das boas intenções do desenvolvimento sustentável; no entanto, para equacioná-lo é preciso se distanciar do princípio do lucro e, no caso das economias dependentes, das restrições monetárias externas, o que é muito pouco provável segundo o ponto de vista de Altvater (1995, p. 283).

¹⁸ Seers (1969) *apud* Nafzieder (2005) teve o mérito de propor, de forma direta e simples, os três principais indicadores para mensurar o desenvolvimento: 1) pobreza, 2) iniquidade e 3) desemprego. Isso representou um grande avanço nas tentativas de medir o desenvolvimento, além de uma agenda em prol do desenvolvimento. Nessa perspectiva, dentro de certos limites, o trabalho de Amartya Sen representa uma continuidade de Seers.

Na visão de Sachs (2004) um dos principais desafios para a promoção do “desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado”, é estimular o “potencial do desenvolvimento endógeno”. Para Sachs (1986, p. 86) um dos primeiros documentos a usar a expressão “desenvolvimento endógeno” foi o Relatório *Dag Hammarskjöld (Que Faire)*¹⁹. Consoante o referido relatório, três condições devem ser associadas ao termo: 1) o primado da lógica das necessidades sociais sobre a do produtivismo estreito; 2) a procura de estratégias socioeconômicas que permitam viver em harmonia com a natureza; e 3) uma ampla abertura à inovação social e às reformas institucionais.

A idéia de endogeneidade é assim considerada por Sachs (1986, p. 81):

[...] não deve, de forma nenhuma, ser compreendida como um convite à autarquia econômica, à recusa de intercâmbios culturais, científicos ou técnicos com o exterior; nem como retorno incondicional à tradição. Ela conduz essencialmente à autonomia do processo de definição do projeto nacional e de tomada de decisões (inclusive as que se referem ao grau de abertura da economia e da sociedade à escolha de parceiros) assim como a importância primordial da comunicação e da cultura na elaboração de estilos de desenvolvimento, isto é, de uma escolha coerente de objetivos e meios de acordo com uma escala de valores que, sem ser prisioneira do passado, representa um belo papel no sentido da identidade e da especificidade nacionais.

Em continuação, Sachs (1986, p. 84) assinala que para operacionalizar o “potencial de desenvolvimento endógeno”, é necessário enfatizar três elementos: 1) a capacidade cultural de pensar-se a si mesmo e de inovar; 2) a capacidade político-administrativa de tomar decisões autônomas e de organizar a execução das mesmas; e 3) a capacidade do aparelho de produção para assegurar a sua reprodução ampliada em conformidade com os objetivos sociais do desenvolvimento.

Conforme já mencionado, uma das maiores expoentes dessa nova vertente é a obra de Sen (2000), que realiza importante discussão sobre desenvolvimento que ultrapassa as visões restritas que o apresentam apenas como crescimento do Produto Nacional Bruto, aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Na sua abordagem a expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. De acordo com esta perspectiva, o desenvolvimento consiste na remoção dos vários tipos de restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas, que procuram essencialmente viver bem e por muito tempo. As realizações ao alcance de cada um dependem das oportunidades econômicas, das liberdades políticas, dos poderes sociais, da boa saúde, da educação básica, e dos incentivos e estímulos às suas iniciativas.

¹⁹ O que fazer (Tradução livre).

No entanto, segundo Veiga (2005, p. 81), é de Celso Furtado a melhor fórmula sintética para dizer o que é desenvolvimento. “Ela está em conciso texto, publicado no final de 2004 pela Revista de Economia Política”:

[...] o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 484).

Assim, o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a, ou seja, o desenvolvimento passa a ser tratado a partir de critérios, como a eficiência produtiva, a satisfação das necessidades humanas e o atendimento dos objetivos da sociedade, o que implica uma boa administração dos escassos recursos. O desenvolvimento passa a ser qualitativo, buscando, paralelamente ao aumento da produção, uma melhor distribuição de renda e maior qualidade de vida. Ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Esta complexidade traduz as diversidades das formas sociais e econômicas (BASSAN; SIEDENBERG, 2003, p. 145).

2.1.2 Definições e Tipologias de Desenvolvimento: Regional, Local, Territorial e Endógeno

Ao tratar de desenvolvimento regional, em seus estudos Boisier (1996) afirma que esse conceito deve limitar e circunscrever o fenômeno de uma maneira que permita diferenciá-lo dos outros, dando-lhe unicidade e especificidade. Para esse autor, define-se desenvolvimento regional como “um processo localizado de troca social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela” (BOISIER, 1996, p. 10). A complexidade desse tipo de desenvolvimento está na combinação das dimensões espacial, social e individual. O desenvolvimento de uma região se deve então à transformação do território em sujeito coletivo, um processo de fortalecimento da sociedade civil, entendida como comunidade, indivíduos e região. A região é definida, por Boisier, como um território organizado que detém de forma intrínseca os fatores, reais ou potenciais, de seu próprio desenvolvimento.

Uma das pré-condições para que ocorra o desenvolvimento regional é a existência de um processo de crescimento econômico (renda e produtividade). Além disso, é preciso um crescente processo de autonomia regional de decisão, ou seja, cumpre definir o estilo de

desenvolvimento próprio de cada região, utilizando, assim, políticas específicas. Também, é preciso uma crescente capacidade regional para apropriar parte do excedente econômico ali gerado e revertê-lo para a região, a fim de diversificar a base econômica e conferir sustentabilidade, a longo prazo, ao seu crescimento (BASSAN; SIEDENBERG, 2003).

Por outro lado, Moraes (2003, p. 126) assim define desenvolvimento territorial:

Conceitualmente o desenvolvimento territorial é endógeno e pode ser caracterizado como um modelo de desenvolvimento centrado nas comunidades locais, rurais e urbanas, que poderão passar a desenvolver estratégias e criar ou captar meios para implementar processos permanentes de mobilização, organização e endogeneização de capacidades, competências e habilidades da comunidade. Ele é originário da mobilização de forças sociais solidárias e inteligentes quando a comunidade transforma-se no próprio sujeito do desenvolvimento no seu espaço de vida, ampliando suas margens de manobra e autonomia nas decisões a respeito de seus destinos.

A definição de desenvolvimento regional endógeno traz como expressões chave a convergência e a interação. É um processo onde o território – no sentido amplo do termo - atua ativamente na formação de estratégias que influenciam sua dinâmica econômica. Ele não é apenas um receptor passivo das determinações de grandes empresas, por exemplo. A interação entre os atores públicos e privados é fundamental para gerar a sinergia necessária para o processo de desenvolvimento. Juntamente com isso, o papel dos atores locais e as formas de capital intangível também têm importância relevante. É um projeto coletivo de desenvolvimento, que se articula dentro de um território, daí a idéia de endogenia.

Assim, o conceito de desenvolvimento regional endógeno, segundo Amaral Filho (1996, p. 37), pode ser definido 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, e conseqüentemente a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região. O diferencial desse processo está no fato de que passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado; ou seja, amplia-se a base de decisões autônomas por parte dos atores locais. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto, e da renda local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido.

Já Vázquez Barquero (2002, p. 10) define desenvolvimento endógeno como aquele que:

[...] encara o desenvolvimento econômico como sendo resultante da aplicação do conhecimento aos processos produtivos e da utilização das economias externas geradas nos sistemas produtivos e nas cidades, o que resulta em rendimentos crescentes e, portanto, em crescimento econômico. Os processos de

desenvolvimento ocorrem em função do uso do potencial e excedente gerados localmente e, às vezes, podem contar também com recursos externos. Mas, em última análise, são as iniciativas e o controle exercidos pelos atores locais e a sociedade civil, através de suas respostas estratégicas, que contribuem para os processos de transformação de cidades e regiões.

Para efeito desta tese considera-se o desenvolvimento local, consoante a concepção de Franco (2000, p. 23), como “[...] um modo de promover o desenvolvimento, dinamizando as potencialidades que podem ser identificadas em unidades socioterritoriais delimitadas. Estas potencialidades representam simultaneamente a diversidade e a vantagem comparativa”. Para o autor, se todos os *locais* fossem iguais, não faria sentido o conceito de desenvolvimento local e, a rigor, nem mesmo de local. Franco (op. cit.) analisa que enquanto a vantagem comparativa remete à idéia de competição, a diversidade é a base para a cooperação, como assinala o autor:

As duas dinâmicas – cooperativa e competitiva – vão estar sempre presentes nos processos de desenvolvimento local e esta é uma de suas principais características. A dinâmica cooperativa, sem a qual não se efetiva um processo de desenvolvimento local, contribui para a formação da comunidade. A dinâmica competitiva, por sua vez, insere a localidade num processo de desenvolvimento cuja racionalidade é dada, em parte, pelo mercado (FRANCO, 2000, p. 24).

No entanto, na visão deste autor unidades competitivas podem ser constituídas com base na cooperação e essa parece ser a condição para que atores locais não sejam destruídos pela concorrência de atores que atuam em nível global. Atores econômicos locais associados em rede podem ter uma inserção competitiva no mercado internacional – o que jamais conseguiriam sem exercitar a cooperação. Isto será foco de debate ao longo deste estudo.

2.2 EPISTEMOLOGIA DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL

Apoiando-se em Perroux (1977), Myrdal (1960)²⁰ e Hirschman (1961), Uderman (2006, p. 51) assinala que ao longo do período de vinte anos, que se inicia em meados da década de 1950, as políticas de desenvolvimento regional fundamentaram-se de maneira geral, no conceito de pólos de crescimento²¹ e na dinâmica de atração de investimentos

²⁰ Gunnar Myrdal, economista sueco, teve grande influência no debate sobre o desenvolvimento nos anos 1960-70. As idéias de Myrdal representam uma continuidade do pensamento econômico convencional, por causa de seu foco no PIB *per capita* como medida de desenvolvimento e da prescrição de aumento de poupança como meio para crescer (ENRÍQUEZ, 2008).

²¹ Em que pese a utilização da expressão “pólos de crescimento”, a teoria concebida por Perroux é essencialmente uma teoria de desenvolvimento, cujo propósito é explicar o processo de mudança estrutural na

supostamente dotados de grande potencial de irradiação. Já Carvalho e Santos (2002, p. 1), corroborados por Brandão (2007), afirmam que até meados dos anos 70, de forma consensual, duas grandes vertentes influenciaram o debate acadêmico e a formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento regional no mundo:

De um lado, o conjunto formado pelas teorias clássicas da localização, com destaque para os trabalhos de Von Thünen (1826), Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1933), Augusto Lösch (1940) e Walter Isard (1956) - que deram suporte ao campo de estudos denominado de Ciência Regional.

Ainda segundo Brandão (2007, p. 60), tendo por base o individualismo metodológico, “esta vertente identifica na região um *status* similar ao da firma na teoria neoclássica, ou seja, a firma (ou região) seria uma unidade que toma decisões autônomas, realizando a mais racional e eficiente combinação de fatores”. Acrescentem-se, também, como importantes contribuições a esta corrente as teorias do desenvolvimento baseadas em estágios/etapas (Clark, 1933) e a teoria da base exportação de North (1955)²².

Diniz (2001, p. 2) divide as abordagens regionais clássicas em “escola americana” (Isard) e “escola francesa” (Perroux), como explicitado abaixo:

[...] vários temas ou categorias analíticas foram considerados na explicação dos processos de localização, concentração e desenvolvimento regional. Destacam-se as análises do papel dos custos de transporte, da renda da terra, da qualificação do trabalho, das áreas de mercado, da centralidade urbana, dos pólos de desenvolvimento e do processo de polarização, da empresa motriz, da base exportadora, das relações de insumo-produto, das economias externas e dos retornos crescentes.

Brandão (2007) aponta o conjunto de teorias que se tornaram vias alternativas no debate regional e urbano. Sem fazer distinção, admite que é possível dividir esta vertente na via “keynesiana - inspirada nas teorias de Keynes e dos pós-keynesianos (Harrod, Domar, Kaldor etc) que analisam os mecanismos de determinação e medição das rendas regionais e propuseram ações estatais de planejamento regional; e na via das Teorias do Desenvolvimento Regional, que se consolidaram nos anos 50 e 60, sob a inspiração de importantes teorias do desenvolvimento econômico (por exemplo: Marx, Lenin, Keynes, Kalecki, Marshall etc). “Ou seja, ocorre uma transposição muitas vezes direta do debate internacional e nacional para a

economia e nos sistemas institucionais e sociais, e não uma teoria de crescimento econômico, que se concentra apenas nas condições de expansão da produção (UDERMAN, 2006, p. 55).

²² Esta teoria advoga que os espaços urbanos ou regionais têm sua base econômica e seu processo de crescimento induzido e orientado por sua capacidade de exportação, dividindo suas atividades em “básicas” (de venda ao exterior) e “não-básicas” (de suporte às atividades exportadoras). O local deverá reagir positivamente ao impulso inicial possibilitado pelo setor exportador e suscitar um conjunto de reações em cadeia, dinamizadoras de atividades não-básicas urbanas (endógenas), o que possibilitará o crescimento urbano regional.

escala regional” (BRANDÃO, 2007, p. 63). Simultaneamente aos esforços teóricos empreendidos por Perroux (1977), destacam-se nesta via as teorias da causação circular e cumulativa de Myrdal (1960) e dos efeitos em cadeia de Hirschman (1961), vendo o processo de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios.

Myrdal (1960) e Hirschman (1961) formulam conceitos e análises convergentes com a teoria dos pólos de desenvolvimento. Em seu trabalho “*Economic Theory and Underdeveloped Regions*”, Myrdal defende a validade do princípio da interdependência circular dentro de um processo de “causação circular e cumulativa” ligado ao desenvolvimento. Assim, ressalta a existência de efeitos cumulativos na realização de investimentos produtivos, considerando que o primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos, que por sua vez amplificam as perspectivas de sucesso de outros projetos. Trabalhando com os conceitos de efeitos regressivos e propulsores (*backwash e spread effects*), acredita que o processo de expansão cria economias externas favoráveis à sua continuidade (e vice-versa), o que o leva a concluir que “o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade” (MYRDAL, 1960, p. 42). Assim, argumenta em prol da intervenção do Estado no desenvolvimento regional (FURTADO, 1966, p. 90).

No entanto, existem problemas para um eficiente planejamento estatal nos países pobres:

Em primeiro lugar, por causa da crescente demanda social provocada pela grave situação de pobreza. Em segundo lugar, pela ideologia disseminada de que o propósito do desenvolvimento é elevar a qualidade de vida da população. Em terceiro lugar, pelas restrições impostas pelo jogo democrático e pela necessidade de se fazer concessões às massas que elegem os governantes (MYRDAL, 1972 apud ENRÍQUEZ, 2008, p. 24).

Hirschman (1961, 1977)²³, questiona, em seu conhecido livro “*The Strategy of Economic Development*”, a doutrina do crescimento balanceado, alegando que o processo de desenvolvimento pressupõe uma mudança estrutural incompatível com o conceito de equilíbrio. Partindo desta constatação, concebe uma teoria de desenvolvimento que considera o desequilíbrio a chave para o dinamismo econômico: “*Our aim is to keep alive rather than to eliminate the disequilibria. If the economy is to be kept moving ahead, the task of*

²³ Hirschman (1961, 1977) inaugurou uma perspectiva teórica que abriu um novo caminho metodológico para a análise empírica dos efeitos do investimento, bem como para a definição de critérios objetivos para embasar políticas de promoção do desenvolvimento. Ele considera que as recomendações para desenvolver um país devem ser analisadas caso a caso, pois impor um padrão uniforme, sem considerar as circunstâncias locais, repetir sempre a mesma receita e a mesma terapia para resolver diversos tipos de doenças, não admitir a complexidade e querer reduzi-la a todo o custo, quando o mundo real é um pouco mais complicado, é uma receita certa para o desastre, afirma Hirschman (ENRÍQUEZ, 2008, p. 34).

development policy is to maintain tensions, disproportions, and disequilibria” (HIRSCHMAN, 1961, p. 66).

Apoiando-se na idéia de economias de aglomeração, Hirschman formula os conceitos de efeitos para trás (*backward linkages*) e para frente (*forward linkages*). Os efeitos para trás traduzem os impactos regionais provenientes da implantação de indústrias que, ao aumentarem sua demanda por matérias primas e insumos produzidos por unidades situadas a montante do seu processo produtivo, criam condições objetivas para a produção local em uma escala compatível com os critérios de lucratividade das firmas. Analogamente, os efeitos para frente expressam as implicações da disponibilidade de um volume de oferta de bens que viabiliza a produção local de setores a jusante na cadeia de produção (HIRSCHMAN, 1961).

A partir de um modelo simples de duas regiões, Hirschman analisa esses impactos, incorporando à sua formulação os conceitos de efeitos polarizadores e difusores (*polarization* e *trickling down effects*). Entendendo que, no longo prazo, os efeitos difusores seriam a chave para a redução das desigualdades regionais e que a ocorrência de processos desse tipo em países de industrialização retardatária não se daria, usualmente, de forma espontânea, esse autor adota uma postura explicitamente intervencionista, justificando a ação do poder público em favor do desenvolvimento.

No entanto, segundo Cano (1985) caso não ocorra a difusão do crescimento no espaço, a partir da indústria motriz, que organiza o pólo de crescimento, gerador de efeitos de encadeamento e economias externas, desde o início do processo de polarização, o crescimento desenvolve-se com profundas desigualdades regionais. Quando os efeitos regressivos tornam-se superiores aos efeitos propulsores, o crescimento do centro efetua-se em detrimento do desenvolvimento das regiões periféricas. Ocorrendo o contrário, em que os efeitos propulsores superam os efeitos regressivos, como postula a teoria da polarização, o centro torna-se a locomotiva das regiões periféricas.

Dessa forma, Campos (1952) defende que o crescimento por pólos torna-se positivo para o desenvolvimento do país: basta implantar a indústria motriz, em conformidade com o meio; tanto o pólo principal se consolida, pela atração de empresas satélites, como as regiões periféricas se beneficiam pelo aumento do comércio inter-regional. Essa idéia foi dominante no Brasil na década de 1950, pelos técnicos que elaboraram o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek: a concentração do investimento público e estrangeiro na área central criaria economias externas; assim, evitou-se a dispersão territorial dos investimentos, para não enfraquecer seus efeitos de encadeamento.

Brandão (2007) assinala que a partir dos anos 70, observa-se como desdobramento das teorias do desenvolvimento regional e da retomada das bases marxistas, as diversas formulações teóricas, ditas não conservadoras, que procuraram analisar o espaço como uma produção social, enfatizando-se os conflitos que se estruturam e as lutas de classe que se travam em torno deste ambiente construído socialmente, bem como a relação entre Estado e capital em sua intervenção sobre o espaço²⁴.

O fato é que já nos anos 80, com efeitos estendidos até os dias atuais, verifica-se, em escala mundial, uma significativa transformação nas dinâmicas regionais. Amaral Filho (2001) identifica pelo menos cinco fatores determinantes da nova dinâmica regional: i) crise do planejamento e da intervenção regionais centralizadores; ii) reestruturação do mercado; iii) forte tendência à metropolização, com emergência de megas problemas urbanos; iv) globalização e abertura econômica; e v) uso mais intensivo da tecnologia da informação e da telecomunicação.

O autor também assinala que estes fenômenos terminaram por quebrar o padrão da dinâmica regional anterior, dita de produção de massa e fordista, com presença ativa da intervenção do Estado. Estabeleceram, ainda, o desafio da formulação de um novo conjunto de teorias, que visam dar conta da nova dinâmica baseada na flexibilização produtiva, no impulso inovador, na competitividade sistêmica e na prevalência da lógica dos mercados²⁵.

Com efeito, Carvalho e Santos (2002, p. 3) destacam que:

Apesar disso, quase todas as novas teorias que trabalham com a questão regional apresentam como ponto comum a tentativa de incorporar o processo geral de reestruturação produtiva e de acelerada divisão internacional do trabalho com a utilização de modelos que dão suporte as estratégias de localização das firmas e as estratégias de desenvolvimento regional.

Em continuação, os autores apontam que há algumas características muito comuns nos anos recentes, quais sejam:

²⁴ Brandão (2007) trabalha com orientações oriundas de uma geografia radical, crítica e marxista, também da sociologia urbana e da economia política, destacando-se, em sua obra os seguintes autores: David Harvey, Henri Lefebvre, Manuel Castells, Alain Lipietz, José L. Coraggio, Milton Santos, Neil Smith, Edward Sorja.

²⁵ A concepção da lógica dos mercados é oriunda dos economistas clássicos, especialmente Adam Smith (*A Riqueza das Nações*, 1776), que defendiam a existência de uma força divina ou de uma mão invisível do mercado que conduzia o progresso humano, sem influência direta de qualquer interesse. O mercado deveria se auto-regular e o estado adotar a política do *laissez-faire* (liberalismo econômico), permitindo que as forças de concorrência e o livre jogo de oferta e procura regulassem a economia. Não deveria este Estado, portanto, interferir na atividade econômica cabendo a ele somente a função de proteção da sociedade da violência e invasão de outras sociedades independentes, administrar a justiça; fazer e manter obras públicas cuja concessão não interessa aos capitalistas.

as localidades e as instituições assumem um papel de grande importância no desenvolvimento econômico;
 os aspectos interdisciplinares passam a fazer parte das análises sobre o desenvolvimento econômico regional ou local;
 as externalidades (inclusive tecnológicas) reassumem um papel de destaque nas análises, e Marshall transforma-se numa referência quase unânime;
 a inovação tecnológica e o aprendizado, numa clara referência ao pensamento de Schumpeter (e da corrente evolucionista neo-schumpeteriana), assumem um papel de destaque na tentativa de compreensão do desenvolvimento regional;
 as relações não comerciais das aglomerações, levando em conta aspectos de organização industrial e dos custos de transação, são explicitadas; e
 a formação e o acúmulo de um capital social localizado, conforme Putnam (1996) passam a ser paradigma de sucesso no novo ambiente competitivo (CARVALHO; SANTOS, 2002, p. 3).

No novo contexto, os conceitos de capital social, desenvolvimento endógeno e intervenção local, que incorporam diretrizes de criação de um ambiente propício à atração de investimentos e à constituição de vínculos de cooperação interorganizacionais, assumem papel de destaque na agenda de intervenção do Estado, ao tempo em que propostas de fortalecimento da estrutura industrial perdem primazia como instrumento de apoio ao desenvolvimento regional (UDERMAN, 2006, p. 67).

2.2.1 Novos Paradigmas do Desenvolvimento Regional/Local Endógeno

A partir das linhas de abordagens de desenvolvimento expostas anteriormente, Siedenberg (2003, p.162) sintetiza as principais concepções e estratégias de desenvolvimento, hegemônicas durante determinados períodos.

Assim, conforme Siedenberg (2003, p. 165) cumpre lembrar que:

Esses são, em suma, os principais paradigmas do desenvolvimento que grassaram nos mais diferentes espaços e que influenciaram as mais diversas estratégias e políticas de desenvolvimento, com maior ou menor intensidade, nos últimos 50 anos. É evidente que nenhum país ou região adotou, experimentou ou implementou, de forma linear e contínua, todas essas concepções, pois do ponto de vista operacional e ideológico, algumas concepções são diametralmente antagônicas.

A hegemonia se deu tanto na aplicação de planos quanto na reflexão teórica em nível global, configurando, assim, os principais paradigmas ou idéias predominantes de desenvolvimento após 1950 (Quadro 1).

Estratégia básica	Período	Principais elementos	Ênfase
Modernização	Década de 50	Industrialização, substituição das importações e fomento das exportações, revolução verde	Setorial, econômica, orientada para o crescimento
Dissociação	Década de 60	Desenvolvimento do mercado interno, <i>self reliance</i>	Política
Equacionamento das necessidades básicas	Década de 70	Orientação para a miséria e grupos marginalizados específicos, participação	Regional e social
Ajuste estrutural	Década de 80	Desregulamentação, flexibilização, equacionamento da dívida, balanço e inflação internos	Econômica
Desenvolvimento sustentável	Década de 90	Desenvolvimento socioeconômico participativo e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais	Regional, ambiental e econômica
Governança global	Fim dos anos 90	Novas formas de regulação global, Conferências Mundiais	Global, política

Quadro 1 - Síntese dos principais paradigmas²⁶ do desenvolvimento após 1950

Fonte: Siedenberg (2003).

Em continuação, o autor destaca que também é necessário considerar que essa profusão de paradigmas de desenvolvimento que se configuraram nos últimos cinquenta anos, reflete exatamente a insatisfação com os resultados e a total incerteza em relação à estratégia mais adequada para propiciar o desenvolvimento, seja ele local, regional, social, econômico ou sustentável (ou qualquer outro adjetivo que se convencie).

É dentro deste contexto, que Buarque (2002, p.15) assinala que como toda formulação teórica, “os conceitos e concepções de desenvolvimento e planejamento têm uma base histórica e surgem para fazer face aos novos desafios e às mudanças da realidade”. Destaca o autor que independentemente de concordar-se com os novos conceitos, “o que parece indiscutível é que o mundo está mudando intensa e profundamente, tornando as velhas concepções e organizações ultrapassadas e inadequadas às novas condições socioeconômicas, tecnológicas, políticas e ambientais” (BUARQUE, 2002, p.15), permitindo afirmar que essas transformações pedem e estimulam o surgimento de novas idéias e conceitos para explicar a realidade e para organizar iniciativas e ações da sociedade diante das circunstâncias históricas.

Buarque (2002) assinala que durante as duas últimas décadas o mundo passa por um período de transição de paradigmas, combinando os problemas e contradições do fordismo em decadência com a desorganização decorrente da emergência de novas relações. Para o autor, essa transição para um novo paradigma de desenvolvimento não só demanda novas

²⁶ Paradigma social, segundo Thomas Kuhn “é uma constelação de concepções, de valores, de percepções e de prática compartilhada por uma comunidade, que dá forma a uma visão particular da realidade, a qual constitui a base da maneira como a comunidade se organiza” (KUHN, 2000, p. 225-6).

concepções e percepções como torna viáveis novas propostas de organização da economia e da sociedade que, no passado recente, não passavam de utopia. De forma simplificada conclui: “as diferenças básicas entre o fordismo e o novo paradigma emergente é carregado de incertezas, destacando-se as condições de competitividade”, como se pode verificar no Quadro 2.

FORDISMO	NOVO PARADIGMA
Crescimento econômico extensivo com aumento do consumo de massas	Crescimento econômico seletivo com diversificação do consumo
Economia de escala (padronização e produção em grandes quantidades)	Flexibilidade da produção e ganhos na qualidade e diversidade de produtos (economia de escopo)
Competitividade baseada em abundância de recursos naturais, baixo custo de mão-de-obra, e limitado controle ambiental	Competitividade baseada em tecnologia, conhecimento, informação e recursos humanos qualificados e no controle ambiental
Estado de Bem-Estar e interventor com gerência burocrática e crescente participação no PIB e no investimento social	Novas institucionalidades, reorientação do papel do Estado para a regulação e administração por resultados (Terceiro Setor)
Aumento da produtividade, dos salários (participação na renda nacional) e do emprego	Aumento da produtividade e da qualidade com mudança das relações de trabalho e redução do emprego formal e do trabalho no valor do produto
Dinamização da base industrial e do consumo de bens industrializados de massa	Crescimento de novos segmentos e setores, especialmente terciário, serviços públicos e quaternário (serviços ambientais)

Quadro 2 - Mudanças no Paradigma de Desenvolvimento

Fonte: Buarque (2002)

Nessa mesma linha, Moraes (2003) assinala que a partir dos anos 80, por vários motivos, na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina, intensificou-se o debate sobre as possibilidades da gestão local do desenvolvimento. Nesse debate foram questionadas as abordagens teóricas que consideravam o Estado Nacional e as grandes empresas como agentes únicos do desenvolvimento econômico, cabendo às esferas locais apenas a gestão de equipamentos e serviços públicos e a regulação de algumas atividades.

Ao mesmo tempo, no Brasil, conforme o autor, a crise fiscal do Estado e os processos de descentralização, desde o início da década de 90, impulsionaram uma tendência de valorização dos governos locais como agentes de renovação das políticas públicas. Esta tendência foi reforçada pelos processos de reconfiguração dos padrões de produção e pela internacionalização dos fluxos de capital. Embora estes processos signifiquem a possibilidade de um aumento no desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo, estas mudanças causaram um significativo desemprego estrutural, que pressionou os governos locais a buscarem alternativas para enfrentarem o problema.

Paralelamente a esses movimentos, o avanço tecnológico e a emergência de estruturas produtivas e procedimentos operacionais mais flexíveis, que apresentam maior capacidade de

adaptação à nova dinâmica dos mercados segmentados, transforma de maneira cada vez mais explícita o tradicional sistema de produção fordista, exigindo formas originais de intervenção do poder público em favor do desenvolvimento econômico. Apesar das dificuldades naturais de encontrar caminhos apropriados para a ação pública num novo contexto ainda não suficientemente definido, verifica-se um movimento intelectual de renovação do planejamento, entendido como forma de correção dos mercados nos pontos em que suas deficiências apresentam-se mais exacerbadas. De acordo com Carlos Matus, em entrevista concedida a Huertas (1995, p. 13 apud Uderman, 2006, p. 68) “já não há economista de prestígio que acredite que o mercado regule bem todo o processo econômico e – menos ainda – que regule bem os aspectos sociais do processo econômico”. Assim, admite-se a abrangência da missão do Estado e o equívoco da retórica liberalizante que não compreende o novo momento como uma etapa de reformulação da ação pública e dos objetivos e atribuições governamentais, mas como o reconhecimento da primazia e auto-suficiência do mercado²⁷ (UDERMAN, 2006).

Froehlich também defende esse ponto de vista ao abordar que os postulados centrais do fordismo²⁸ se esgotaram com a crise que culminou com o declínio desse regime de acumulação, caracterizado por um processo de produção em massa centrado em grandes empresas, sendo fomentado e apoiado por políticas keynesianas, que se materializaram com a existência de um estado centralizador²⁹, intervencionista, planejador e outorgador de bem-estar. Assim, na medida, em que se evidenciou uma transição entre paradigmas de desenvolvimento, vislumbrou-se o surgimento de um regime de acumulação flexível, que possibilitou as discussões sobre ‘desenvolvimento local’ (FROEHLICH, 1998, p.1).

No Brasil, de acordo com Sachs (1986), as primeiras discussões envolvendo o termo desenvolvimento local originaram-se nos anos 1970, coincidindo com o surgimento das propostas de desenvolvimento “da base para o topo”. Desde então, esta corrente evoluiu com a colaboração de novos enfoques para a problemática dos desequilíbrios regionais. Na década

²⁷ Observa-se hoje a emergência de um novo paradigma do desenvolvimento, contrapondo-se a tese da supremacia da lógica do mercado (liberalismo econômico), originada na teoria econômica clássica. Esse novo paradigma, em construção desde a década de 90, defende um aporte de intervenções públicas sustentadas pela idéia de capital social, pela descentralização das políticas públicas, pelo protagonismo da comunidade e pela primazia do espaço local, conciliando o desenvolvimento em bases sustentáveis.

²⁸ Segundo Buarque (2002), o modelo de crescimento do pós-guerra definido como fordismo foi fundado sobre o tripé: abundância de recursos naturais (e energéticos), aumento da produtividade do trabalho e presença do Estado de Bem-Estar (ou do Estado desenvolvimentista, no caso do Brasil).

²⁹ No Brasil, o período compreendido entre os anos 1940 e 1980 caracteriza-se pela prevalência de um modelo de desenvolvimento que recebeu várias denominações: nacional desenvolvimentista, de substituição de importações e estatal-intervencionista, entre outras. A industrialização brasileira, bastante peculiar, é profundamente influenciada por uma nova ordem mundial em que o Estado e o planejamento são colocados como elementos centrais do desenvolvimento econômico (IPEA, 2004, p. 14).

de 1990, a principal questão do modelo de desenvolvimento endógeno foi o conhecimento das causas da variação dos níveis de crescimento das diversas regiões e nações, mesmo estas dispendo das mesmas condições na busca de fatores produtivos, como capital financeiro, mão-de-obra ou tecnologia. A solução seria buscar, entre estes fatores, aqueles disponíveis na região (SOUZA FILHO, 2002).

Uderman (2006) também destaca que a partir da década de 1990, observa-se a estruturação de um novo padrão de intervenção pública, marcado pela construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva. Generalizava-se o entendimento de que os princípios fundamentais de um novo modelo incluíam a mobilização social, a busca de maiores níveis de equidade e a criação de um entorno empresarial que oferecesse condições propícias aos investidores, valorizando e incorporando as condições locais e as diretrizes derivadas do conceito de capital social. A esse respeito a autora assinala:

[...] assumem grande relevância as habilidades relacionadas à qualificação da mão-de-obra e à capacidade de estabelecer vínculos de parceria e cooperação, o que se associa às transformações observadas no paradigma fordista e às novas exigências vinculadas à utilização da microeletrônica e das tecnologias da informação, que sustentam processos produtivos e organizacionais mais flexíveis e destacam ações dirigidas à promoção de pequenos empreendimentos intensivos em conhecimento, ao apoio à formação de redes de empresas e à consolidação de aglomerados produtivos locais (UDERMAN, 2006, p. 77).

Essa mesma autora salienta que a participação do Estado em processos de desenvolvimento regional ganha importância, contrapondo-se à visão que norteou a atuação do poder público no período desenvolvimentista, balizada na premissa de associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização, que reduzia a ação do Estado na promoção da expansão industrial *stricto sensu*. Assim, propagam-se as preocupações com o desenvolvimento local e dissemina-se a visão da indústria como parte de uma rede de atividades mais ampla, o que se coaduna com a intensificação dos processos de desverticalização produtiva e a conseqüente necessidade de integrar atividades externas associadas à produção industrial propriamente dita. Nesse sentido, amplia-se o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como conseqüência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo.

Guerrero (1996) ao analisar os rumos dessa crise originada no cerne do fordismo, vislumbra a possibilidade de passar do paradigma *funcionalista*³⁰ para o paradigma *territorial*. Assim, a localidade passaria a converter-se em suporte de uma sociedade composta por atores que se relacionam e que possuem capacidade de iniciativa para atuação direta frente aos problemas, resolvendo-os de forma interativa e participativa, mediados por uma governança democrática. Para tanto, na concretização de seus objetivos contam com recursos (tanto endógenos como exógenos), vindo a constituir-se assim, em protagonistas do seu próprio processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um paradigma que parte da idéia básica de que o sistema produtivo dos países cresce e transforma-se utilizando o potencial de desenvolvimento existente nos seus próprios territórios. Isto é, nas regiões e cidades, mediante os investimentos concretizados pelas empresas e entidades públicas, com a efetiva participação das comunidades locais, e tomando como meta a melhoria do nível de vida da população desses mesmos territórios (STÖHR, 1981; VÁZQUEZ BARQUERO, 2002).

No âmbito da variada produção literária elaborada na tentativa de analisar a trajetória desenvolvimentista, Froehlich (1999, p.2) apoiando-se em López-Casero (1996) assinala que:

Há um processo de prolífica adjetivação do desenvolvimento: integrado, endógeno, sustentável, durável, regional, local, rural etc. Neste processo, o ‘espaço’ parece vir ganhando maior magnitude nas preocupações sobre o desenvolvimento, até então hegemonizado pela dimensão do ‘tempo’, verdadeira obsessão da modernidade, que se traduzia na ânsia pelo futuro e pela fé no progresso. Porém, se o processo de modernização tendeu a por em primeiro plano a projeção para o futuro - a categoria do ‘tempo’, hoje se volta a pensar mais no ‘espaço’ - concretamente como território: o local, o regional etc, desde um dado grupo social que, partindo de suas próprias características, trata de encarar a contemporaneidade. Se estaria a produzir uma interação dialética entre ‘espaço’ e ‘tempo’.

Neste contexto, o conceito de espaço que emerge entre o final dos anos 70 e o início dos anos 80 do século XX, surge indissociavelmente ligado ao esgotamento da visão funcionalista do desenvolvimento e à emergência de uma nova corrente, dita territorialista ou do desenvolvimento endógeno. Em boa verdade, esta aproximação dos estudiosos ao

³⁰ É associado a uma concepção de desenvolvimento de cima para baixo. Amaro et. al. (1992) menciona as principais características do paradigma funcionalista: 1) produtivismo – valorização excessiva do tempo e das atividades de produção de bens e serviços com valor comercial; 2) economicismo – hiper-valorização do “econômico” como condição necessária e suficiente para o desenvolvimento, em detrimento das dimensões social, cultural, política, etc, 3) industrialismo – privilégio da atividade industrial transformadora como indispensável para o desenvolvimento; 4) tecnologismo – crença na capacidade intrínseca do progresso tecnológico para gerar o desenvolvimento, independentemente de condições particulares; 5) quantitativismo – “contabilização do desenvolvimento” (PNB, taxas de crescimento do produto e de investimentos etc), desprezando as dimensões qualitativas.

desenvolvimento regional é, em larga medida, o resultado da crise da concepção funcionalista, incapaz de explicar as estruturas produtivas crescentemente complexas presentes em distintos territórios bem como a reestruturação do sistema econômico que foi se impondo a partir da crise do modelo fordista de produção no início dos anos 1970 (RIBEIRO; SANTOS, 2005, p. 3).

Esse momento é assim analisado por Buarque (2002, p. 25):

A transição para um novo paradigma de desenvolvimento mundial está associada a um processo acelerado de globalização com a intensa integração econômica, a formação de blocos regionais e a emergência de grandes redes empresariais com estratégias e atuação globais. Paradoxalmente, contudo, nunca foi tão forte a preocupação com o desenvolvimento local e a descentralização econômica, social e política, e tão visíveis os movimentos localizados e endógenos de mudança e desenvolvimento.

Nesta perspectiva, as novas estratégias de desenvolvimento local e regional evidenciam os diversos conceitos inter-relacionados, tais como: distritos industriais, *clusters*, arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais e *milieux innovateurs*³¹, os quais destacam a importância das micro, médias e pequenas empresas no processo de desenvolvimento de uma região. Além disso, esses conceitos incluem elementos como a interação, a cooperação, as ações conjuntas etc, como determinantes de uma melhor performance das empresas e, conseqüentemente, do crescimento econômico regional, dando forma assim, a uma nova organização industrial.

Surgem então novos paradigmas no campo da economia regional, marcados pelo aspecto endógeno das fontes de desenvolvimento. Esse aspecto refere-se ao fato de o desenvolvimento ser determinado por atores internos à região, sejam eles empresas, organizações, sindicatos ou outras instituições. Desse modo, conforme Buarque (2002, p. 25), o desenvolvimento local pode ser conceituado como “um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”. Esse autor então defende que:

Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. Esse empreendimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de organização e mobilização da sociedade local, explorando as suas capacidades e potencialidades próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural da localidade (BUARQUE, 2002, p. 25-26).

³¹ Meios inovadores (tradução livre).

Na visão de Moraes (2003, p.23), a teoria endogenista prestou uma relevante contribuição ao identificar que “fatores de produção atualmente decisivos, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições³², eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então era entendido”. Por conseguinte, evidencia-se que a região dotada destes fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria as melhores condições de alcançar um desenvolvimento socioeconômico sustentável e sustentado.

Se por um lado, pode-se inferir que uma estratégia de desenvolvimento local deve ser individualizada para determinado espaço específico, pois não é possível aplicar uma única estratégia para todas as regiões, por outro, contudo, percebe-se que o desenvolvimento não pode ser pensado de forma isolada, principalmente porque desenvolvimento endógeno não significa isolamento. A busca do desenvolvimento regional e local é, sobretudo, um projeto coletivo que envolve a comunidade local, requer articulações entre a esfera pública e o setor privado e demanda um projeto integrado e sistêmico que vise o bem comum com vantagens sociais à população de modo geral.

Uma forma de possibilitar tal desenvolvimento é por meio dos pactos territoriais, firmados entre atores relevantes, implicando situações diferenciadas segundo o grau de desenvolvimento dos territórios, sua capacidade de mobilização de recursos e possibilidades de acesso ao jogo cooperativo e competitivo. Isso, entretanto, deve ser observado mais como uma necessidade de ajuste de uma mesma estratégia a condições diversas (e muitas vezes adversas), do que como uma exigência de elaboração de abordagens diferenciadas.

Assim, na literatura técnica o desenvolvimento regional e local é tema controverso sobre o qual não há consenso entre os especialistas, nem no Brasil nem no debate internacional. A controvérsia não é apenas conceitual, mas também no plano metodológico. Há quem diga que as experiências de desenvolvimento regional e local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista”. Para outros, as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e são mais que reflexo da reorganização internacional do capital. Para outros, ainda, o “local” seria um espaço privilegiado para experimentações contra-hegemônicas (FRANÇA; CALDAS; VAZ; 2004).

³² North (1990, p. 13) define as instituições como “as regras do jogo de uma sociedade, ou, mais formalmente, são as restrições concebidas pelo homem que conformam à interação humana. Elas estruturam incentivos na interação humana, seja político, social ou econômico.” Assim, essas restrições podem ser formais (regulamentos ou leis) ou informais, como convenções e códigos de conduta. Agregue-se a isso a distinção que North faz entre instituições (regras do jogo) e organizações, sendo que as primeiras são as que têm uma capacidade real para influir no resultado econômico de uma sociedade.

Vázquez Barquero (2002, p. 34) define desenvolvimento endógeno:

[...] como o resultado da aplicação do conhecimento aos processos produtivos por meio de economias externas ou mesmo internas geradas nos sistemas produtivos resultando em processos de rendimentos crescentes que se configuram, em seu processo final, em crescimento econômico.

O autor, ainda, acrescenta que o desenvolvimento endógeno decorre da utilização das potencialidades e dos excedentes gerados localmente, e que estes podem contar também com aporte de recursos externos.

Faz sentido com a realidade brasileira o olhar crítico de Vázquez Barquero, visto que, principalmente nas regiões menos desenvolvidas do país³³, como no norte e nordeste, inúmeras experiências exitosas têm ocorrido, fruto da implementação de projetos de desenvolvimento coletivos, que contam com o apoio técnico e financeiro de instituições públicas e privadas vocacionadas para as atividades econômicas empreendidas, atuando de forma sinérgica e integrada, na busca de um objetivo superior comum para aquela região.

No entanto, a iniciativa e o controle das atividades econômicas e sociais deverão ser exercidos por atores locais e pela sociedade civil organizada, de forma integrada e articulada num ambiente de crescente cooperação. Assim, poderão contribuir por meio da proposição de políticas públicas coerentes e consistentes, em conformidade com a realidade local, visando o processo de transformação, no sentido de propiciar melhoria da qualidade de vida para toda a população.

Nestes termos, observa-se que teoricamente o desenvolvimento endógeno apresenta-se como uma das maiores possibilidades de promoção do dinamismo de uma região. Os governos, nas suas diversas esferas, não têm mais condições de impulsioná-lo, por si só. Dessa forma, as parcerias entre instituições públicas e privadas têm sido uma das principais formas de promoção do desenvolvimento endógeno.

Para Vázquez Barquero (2002, p. 29) a teoria do crescimento endógeno analisa os elementos e mecanismos que dão impulso ao crescimento local, reconhecendo que os sistemas produtivos locais “são uma das diferentes formas de organização da produção que contribuem para melhorar a produtividade e a competitividade de empresas e territórios”. Assim, o autor defende a tese de que a teoria do desenvolvimento endógeno se constitui em um paradigma adequado para interpretar a dinâmica de produção capitalista.

³³ A título de exemplo, destacam-se os seguintes projetos de desenvolvimento de APL's nas regiões Norte e Nordeste: APL Florestal-Moveleiro de Xapuri, Acre; APL de confecções em Campina Grande-PB; APL Pingo D'água-CE; e o APL de Floricultura Tropical de Manaus (CASSIOLATO; LASTRES, 2006).

Quanto ao desenvolvimento endógeno, Dowbor (1996, p.18) relata que “os projetos de desenvolvimento devem condizer com a realidade e necessidades locais. Nesse sentido, os governos locais ficam com o papel de articulação, facilitação e disponibilização dos meios que estão ao seu alcance”. Em síntese, o poder público deve ser “mais um” agente nas políticas de desenvolvimento local e não o único. Dessa forma, os projetos locais de desenvolvimento poderão obter certo grau de sustentabilidade e produzir externalidades positivas para toda a comunidade, gerando emprego e renda de forma permanente e digna, na busca de ampliar o exercício da cidadania.

Com efeito, Amaral Filho (1996, p.13) destaca que “o desenvolvimento endógeno pode ser entendido como sendo o desenvolvimento realizado ‘de baixo para cima’. Em outras palavras, o processo deve acontecer respeitando as potencialidades sociais, econômicas, ambientais e culturais de cada região/local”. Destaca ainda o autor a sinergia dos diversos atores (públicos e privados) locais em relação às políticas a serem adotadas e seguidas pela região. O autor chama atenção para a importância do papel das redes de pequenas e médias empresas na promoção do desenvolvimento local enquanto difusoras de tecnologias e promotoras de capital social.

Conforme Vázquez Barquero (2002, p.38), o desenvolvimento endógeno apresenta as seguintes premissas:

- i) a concorrência como a dinâmica capaz de incentivar as empresas na busca de uma melhor posição nos mercados oligopolistas; ii) o caráter espacial das economias externas para compreender as escolhas tecnológicas e organizacionais de cada cidade ou região; iii) a especificidade de cada território importante para as decisões de investimento e de localização das empresas; iv) os modelos de organização flexíveis da produção, como redes de cooperação e sistemas locais de produção, salutares à economia; v) a forma como se relacionam o sistema de instituições e sociedade de cada localidade a fim de proporcionar às empresas uma atuação mais eficiente; vi) a inovação dentro de um processo interativo entre os atores participantes do sistema local ou regional, e vii) a acumulação de capital inserido nas formas de organização das empresas e do território.

Portanto, para Vázquez Barquero (2002), promover o desenvolvimento endógeno requer, especialmente, o conhecimento da realidade local, bem como o atendimento das demandas elaboradas pelos atores sociais locais. Nessa perspectiva, o autor procura demonstrar que um bom desenvolvimento regional requer a promoção da criação e do desenvolvimento de empresas locais, contribuindo para a melhoria da qualificação dos recursos humanos e para a difusão das inovações, bem como incentiva a formação de um entorno de cooperação entre empresas e instituições.

Complementarmente, o autor evidencia que uma nova estratégia de desenvolvimento regional está baseada em uma abordagem territorial do desenvolvimento, em que a história produtiva de cada localidade, as características tecnológicas e institucionais do meio e os seus próprios recursos condicionam o processo de crescimento. Neste contexto, o desenvolvimento de uma região demanda fundamentalmente a utilização dos fatores endógenos ao território, porém, não descarta o uso complementar dos fatores externos.

2.2.2 A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local

Haddad (2003) assinala que a transformação de um processo de crescimento econômico local envolve a incorporação dos conceitos de endogenia e de sustentabilidade na tomada de decisões. Na concepção deste autor o desenvolvimento endógeno se dá com a mobilização dos recursos latentes na região e sua sustentabilidade, a capacidade produtiva da base física, a manutenção econômico-financeira dos empreendimentos, e com a estabilidade dos processos decisórios e das políticas públicas de desenvolvimento. Para o autor, o desenvolvimento econômico local constitui um processo organizacional que tem como ponto de partida o pacto territorial, que viabiliza a associação de interesses e integra atores locais, os quais se conservam independentes, mas são sensibilizados para um jogo social de cooperação.

Conforme Veiga (2003), a noção de território como espaço privilegiado de aplicação de estratégias de desenvolvimento propicia, em sentido amplo, melhor combinação de políticas governamentais com outras iniciativas de desenvolvimento endógeno, não implicando em rompimento com outras abordagens de desenvolvimento local, regional ou nacional. Dessa forma, a sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento coloca-se hoje como um dos maiores desafios da humanidade, requerendo novas orientações que superem o mero crescimento econômico e passem a incorporar, entre outros, os aspectos social, ambiental, cultural, político, territorial etc.

Nestes termos, evidencia-se que a inserção de um referencial sustentável no desenvolvimento socioeconômico não só no âmbito local, mas em todo o mundo, surge da necessidade de se implementar um modelo alternativo de desenvolvimento, num processo de mudança social que implique nas transformações das relações econômicas e sociais, sendo a qualidade de vida o seu objetivo fundamental.

No entanto, reconhece-se que é pouco provável que isso aconteça num âmbito de um processo único global. Sendo assim, o desafio da criação de sociedades sustentáveis parece uma alternativa mais coerente e viável, quando centrada numa escala territorial mais próxima

às comunidades, onde cada sociedade pode se estruturar em termos de sua sustentabilidade própria, segundo suas tradições culturais, seus parâmetros próprios e sua composição étnica específica, de onde deriva, então, a proposta de incorporação da sustentabilidade na esfera do desenvolvimento local.

Acsehrad e Leroy (1999) assinalam que ao longo desses anos, os debates em torno da sustentabilidade têm gerado uma série de discussões e controvérsias. Uma das dificuldades diz respeito à própria concepção de “desenvolvimento sustentável” como estratégia e instrumento para melhoria da qualidade de vida da população, sendo por muitos autores considerada uma contradição de termos, principalmente pela exploração capitalista incutida no conceito atual de desenvolvimento. Isso remete a outro ponto crítico do debate, que é o consenso existente na aceitação das propostas do desenvolvimento sustentável, na medida em que, atendendo aos interesses do capitalismo dominante, justifica e legitima suas ações em prol do crescimento econômico, às custas da precificação dos recursos naturais e aumento das desigualdades e injustiças sociais.

Para Cavalcanti (1999), numa sociedade sustentável, o progresso deve ser apreendido pela qualidade de vida, ou seja, pela (saúde, longevidade, educação, um meio ambiente limpo, participação da comunidade, distribuição justa da riqueza) e não pelo puro consumo material.

Originalmente, a noção da sustentabilidade surgiu fortemente ligada à questão ecológica, de respeito às capacidades de carga dos sistemas naturais e sob a bandeira da preservação ambiental. No entanto, os desdobramentos desse movimento levaram a uma reflexão mais ampla sobre o processo de desenvolvimento como um todo, apresentando-se hoje sob uma multiplicidade de abordagens para além da ambiental.

As diversas dimensões ou aspectos da sustentabilidade abrangem setores diferenciados do desenvolvimento territorial e humano, tanto socioeconômico, quanto político-institucional. O vasto campo de abrangência disciplinar da sustentabilidade permite um sem número de listagens de dimensões, mas, para efeito da compreensão desejada nesse estudo, as dimensões que se tem adotado nesse estudo e suas concepções são: a ambiental, relacionada ao uso responsável dos recursos naturais; a econômica, visando a distribuição equitativa dos benefícios econômicos; a social, promovendo a inclusão social pela garantia de acesso a bens e serviços a todos, a política, para a ampliação da democratização e participação na gestão pública; e a cultural, preservando e divulgando os valores e as identidades locais (SACHS, 2004).

Portanto, para efeito deste estudo a sustentabilidade é assim entendida como um princípio ético, normativo, um processo contínuo de trabalho coletivo para solução integrada

de problemas nas várias dimensões existentes, promovendo o dinamismo endógeno e a participação efetiva da sociedade na construção de novas políticas e diretrizes para o desenvolvimento local sustentável.

2.2.3 A dicotomia das escalas global e local de desenvolvimento

Para se entender o cenário em que vem à tona esse enfoque na escala local, não se pode prescindir da abordagem do contexto histórico em que ele emerge e conseqüentemente de seus rebatimentos na realidade atual.

A mudança estrutural dos padrões de desenvolvimento socioeconômicos mundiais, desencadeada pelo advento da globalização, estabelece um novo tipo de relação entre economia, sociedade e cultura, baseada na subjetividade, socialização e territorialização. A introdução dessas novas perspectivas traz o redescobrimento da dimensão territorial, traduzido principalmente pela dicotomia das escalas global e local e de novos parâmetros de organização e articulação da sociedade civil. Abre-se, então, um campo para o surgimento de novas alternativas e estratégias de desenvolvimento para a dimensão territorial, como a do desenvolvimento local.

A partir da interpretação do fenômeno da globalização políticos, economistas e cientistas sociais passaram a defender um modelo de desenvolvimento de “baixo para cima” nas regiões periféricas chamado desenvolvimento local, inspirado na Agenda 21, sintetizado na expressão: pensar globalmente e agir localmente (VEIGA, 2005a).

De fato, o processo de globalização aprofundou a heterogeneidade entre os diversos territórios, trazendo para a agenda política um novo modelo de desenvolvimento a ser construído de “baixo para cima” a partir do território local, entendido como espaço concretizado por determinada formação histórica, cultural, econômica, social e institucional. Isto posto, é importante observar que os atores locais integrados e articulados em rede com atores regionais têm papel decisivo no desenvolvimento local baseado em fatores endógenos, principalmente a identidade cultural que reforça o sentimento de pertencimento das comunidades. No entanto, promover o desenvolvimento local (de baixo para cima ou de dentro para fora) em regiões periféricas do Brasil, onde há escassez de capital (econômico, social e humano) e fragilidade das instituições públicas é tarefa árdua, complexa e desafiadora. Este é o foco de análise desse trabalho.

Santos (1995) preocupado em apresentar uma definição de globalização mais sensível as dimensões sociais, políticas e culturais, define a globalização como o "processo pelo qual

determinada condição ou entidade local estende sua influência a todo o globo, e ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival". Para ele, as implicações mais importantes desta definição são que não existe no sistema mundo ocidental globalização genuína, pois, "aquilo que chamamos globalização é sempre a globalização bem sucedida de determinado localismo, quer dizer não existe condição global para a qual não consigamos encontrar uma raiz local, uma imersão cultural específica". Outra coisa é que a globalização pressupõe a localização, pois é nesta condição que situa-se o potencial de aspectos cada vez mais particulares de uma cultura local como motor do desenvolvimento, isto é, defende-se o processo de localização das estratégias.

Destaca-se na proposta de Santos (1995) a ruptura com a idéia e com as imagens de uma globalização hegemônica, ou seja, evidencia-se a possibilidade concreta de outras formas de participação no processo de integração global. Santos defende essa tese admitindo espaços para formas contra hegemônicas de organização global. Assim, quando o autor defende que a globalização, mais que uma ameaça, pode significar a oportunidade para o local, não se está imaginando oportunidades de uma inserção dos lugares periféricos ou marginais no mundo globalizado por meio de localismos globalizados. Portanto, o autor propõe a criação de espaços, a partir de novas concepções da organização social e a produção – buscando a construção de redes de interesses entre grupos que ao longo da história recente foram deixados a margem do processo de desenvolvimento (SANTOS, 1995).

Apoiando-se em Cocco e Galvão (2001), Speranza (2006) confirma que a dimensão local estaria sendo apropriada como referência para os novos rumos das políticas públicas ativas de desenvolvimento econômico e social no Brasil. Como exemplo, cita as recentes proposições e programas do BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Sebrae, Senai, entre outros. Em continuação, também aborda que em grande parte, o desenvolvimento local estaria relacionado à redescoberta do êxito de importantes *clusters* industriais e de sistemas locais de inovação do planeta (Terceira Itália, Silicon Valley na Califórnia, Baden-Württemberg na Alemanha). Como características exaltadas destes distritos industriais tomam-se: o foco na flexibilidade produtiva e capacidade inovadora das pequenas e médias empresas (PMEs), o protagonismo das ações locais e regionais, o empreendedorismo como motor do dinamismo, e as novas formas de articulação social da produção. Em suma, as dimensões produtivas das redes sociais que desenham os territórios.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o desafio do enfoque do desenvolvimento local está na capacidade dos atores em utilizar os recursos endógenos do território e, ao mesmo tempo, captar os exógenos, para a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes. Em

outras palavras, este surge como uma nova forma de olhar e de atuar a partir do território no contexto da globalização. O desafio para as sociedades locais está colocado em termos de inserirem-se de forma competitiva no global, capitalizando ao máximo suas capacidades regionais, por meio das estratégias dos diferentes atores em jogo³⁴.

No Quadro 3, a seguir, apresentam-se diversas vertentes teóricas relacionadas ao desenvolvimento local.

(Continua)

Vertente teórica / analítica	Principais autores e obra seminal	Eixo de análise e idéia-força
“Acumulação flexível”	Piore e Sabel (1984)	Substituição de produção em série e em massa fordista pela especialização flexível.
Modelo dos distritos industriais italianos	Brusco (1982) Becattini (1987) Bagnasco (1988)	Conjunto “marshalliano” de pequenas e médias empresas, de base semi-artesanal, que convive em uma atmosfera sinérgica de cooperação, confiança e reciprocidade.
Escola californiana	Scott e Storper (1986) Scott (1998) Storper e Walker (1989)	Learning Regions, em que o tecido socioprodutivo, do entorno territorial, promove e potencializa processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva.
Construção de vantagens competitivas em âmbito localizado	Porter (1990)	Construção deliberada de competitividade e vantagens relativas locais. Toma por base o seu “diamante” de quatro elementos.
Sociedade (e economia) em rede	Castells (1996)	No novo modelo de produção do “informacionalismo”, com seus fluxos globais de “geometria variável”, a busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado à rede.
Nova geografia econômica	Krugman (1991)	A geografia conta e, dependendo do balanço entre as forças centrífugas e centrípetas, estruturar-se-ão arranjos espaciais mais aglomerativos ou não.
Teoria do crescimento endógeno	Romer (1986 e 1990) Lucas (1988 e 1990)	Reconhecendo a existência de rendimentos crescentes e economias de escala, colocam as taxas de crescimento como determinadas pelo comportamento e pelas decisões adotadas endogenamente pelos participantes do mercado e por políticas públicas que amenizem as “falhas de mercado” e possam melhorar o ambiente institucional e endógeno do local. Mais recentemente, destacam o papel da acumulação do capital humano (habilidade individual e nível educacional).
Convergência de renda	Sala –I – Martin (1990) Barro e Sala-I- Martin (1995)	As regiões têm a tendência a convergir para a mesma taxa de crescimento e mesmos níveis de renda per capita, a longo prazo.
Capital social	Putnam (1993)	Vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do “bem comum”.

³⁴ Ver Brandão (2007).

Continua

Regiões como ativos relacionais	Storper (1997)	Retroalimentação relacional entre tecnologias, organizações e territórios, destacando o papel das convenções, coordenação e racionalidade.
Nova economia institucional	North (1990)	Dependendo da instrumentalidade institucional, podem-se construir contextos localizados que amenizam divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulam o comportamento dos agentes.
Estados – região	Ohmae (1990 e 1996)	Com o fim dos Estados – nação, que eram “recordes não-naturais”, e graças às vantagens da fragmentação, afirma-se –ão os âmbitos “naturais” das regiões e localidades.
Pós – fordismo regulacionista	Lipietz (1985) Benko e Lipietz (1992)	Rede de compromissos, coerências e contratos sociais locais, através de certo modo de regulação localizado, condizentes com o regime de acumulação mais geral.
Milieu innovateur	Aydalot (1986)	Meio tecnocientífico virtuoso construído e sustentado por um “bloco social” localizado em ambiente coletivo de aprendizado apto a mobilizar conhecimento e recursos.
Clusters ou outros arranjos produtivos locais com eficiência coletiva	Schmitz (1997) Porter (1988)	Vínculos e interdependências geradas pela concentração espacial/ setorial de empresas.
Dlis – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável	PNUD (Banco Mundial)	Ativismo local a fim de criar uma “osmose perfeita” entre comunidade local e as empresas, com a construção de um “homogêneo sistema de valores”, tendo por base a eficiência e a sustentabilidade ambiental.
“Planos estratégicos locais”	Borja e Castells (1997)	Seria uma “grande operação comunicacional, um processo de mobilização”, com o fim não declarado de tratar a cidade ou região como uma mercadoria, dotada de boa imagem, símbolo ou marca, a ser “bem vendida” no mercado mundial, isto é, ter alta atratividade de capitais.
Cidades – região	Scott et al. (1999)	Aglomerções urbanas (com pelo menos 1 milhão de habitantes) aptas a terem conectividade com fluxos econômicos mundializados, sendo dotadas dos requisitos para se transformar em plataformas competitivas e atores políticos decisivos na disputa pelos mercados globais.
Cidades mundiais	Sassens (1991)	Metrópoles que estão no topo da rede urbana mundial e que concentram o terciário avançado, grandes corporações, centros de tecnologia, cultura e ciência.
Desenvolvimento local endógeno	Vázquez Barquero (1993 e 1999)	A busca de soluções de forma compartilhada conduz ao “desenvolvimento endógeno”.
Governança local	Banco Mundial	Boa governança alcançada através de ambiente previsível, transparente e com <i>accountability</i> .
Economia solidaria e popular	Coraggio (1994) Singer (2002)	Circuito alternativo de produção, distribuição e consumo de bens dos “setores populares urbanos” ou “unidades domésticas de trabalhadores”.

		Conclusão
Teoria dos jogos e ação coletiva localizada	Bates (1998) Ostrom (1990)	É preciso avaliar os dilemas da ação coletiva que se travam no ambiente local para capacitar-se para o exercício de cooperação para o mútuo proveito, estabelecendo compromissos confiáveis.
Best practices	Banco Mundial	<i>Menu</i> disponível de “experiências que deram certo”, que pode ser acionado em qualquer tempo e espaço, a fim de selecionar uma ação que possa ser replicada com êxito no âmbito local.

Quadro 3 -Vertentes teóricas acerca do desenvolvimento local

Fonte: Brandão (2007).

Portanto, é fato que ao longo dos anos 90, conforme descrito anteriormente, a temática do desenvolvimento regional/local despertou grande interesse, tornando-se objeto de amplo debate e impulsionando iniciativas em diversas localidades. Porém, diversos autores deixam claro que os alcances e limites destas experiências ainda carecem de avaliações e reflexões mais apuradas. Esta é uma das intenções deste estudo.

2.3 A EMERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO

Apoiado, principalmente, em Sen (2000), Sachs (2002; 2004) e Vázquez Barquero (2002), Buarque (2002, p.26) destaca que:

[...] políticas tradicionais, que possuem um foco apenas setorial, ignoram as diferenças locais. Elas são concebidas a partir de um modelo quase sempre desenvolvido “de fora para dentro”, ou seja, um modelo puramente exógeno no âmbito de uma política única e global, sem considerar as potencialidades e especificidades locais.

Em geral, entende-se que são políticas que apresentam uma visão restrita do processo de desenvolvimento, reduzindo-o tão somente à ampliação do crescimento econômico. É o desenvolvimento visto apenas como um fim em si mesmo.

Nestes termos, segundo Franco (2000) o desenvolvimento deve ser considerado do ponto de vista não apenas econômico, mas como o conjunto de fatores, dentre os quais destacam-se: a evolução simultânea do capital humano, do capital social³⁵, a conquista da boa

³⁵ O desenvolvimento requer o crescimento dos níveis de confiança, cooperação, ajuda mútua e organização social, o que tem sido denominado como capital social.

governança³⁶ e o uso sustentável do capital natural, o que a Organização das Nações Unidas (ONU) definiu, em 1987, como Desenvolvimento Sustentável: “aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações” (Cf. Relatório “Nosso Futuro Comum” (1991), da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD, organismo criado pela ONU). É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro e não compromete negativamente a qualidade de vida das futuras gerações. Para efeito deste trabalho considerar-se-á que a concepção de desenvolvimento local/regional sustentável apresenta uma conotação positiva quanto à possibilidade de se aliar crescimento econômico, uso adequado dos recursos naturais e melhoria da qualidade de vida das pessoas (ABRANTES, 2002).

Assim, observa-se que as mudanças ocorridas em todo o mundo nas últimas décadas, indicam uma nova forma de promover o desenvolvimento, não mais de maneira centralizada - de cima para baixo – que depende muito da ação governamental, mas ao contrário, a partir de agora o desenvolvimento se daria com a mobilização dos recursos e das potencialidades locais, ou seja, de dentro para fora. São mudanças como essas que vêm induzindo a nova maneira de conceber e promover o desenvolvimento a partir da dimensão local, em sintonia com as pessoas interessadas e aptas a lançar mão dos recursos necessários para transformar a sociedade em que vivem.

Com efeito, observa-se que os governos, em seus vários níveis também vêm, cada vez mais, focalizando o local como objeto de políticas públicas. Essas políticas, em coordenação com ações de agentes privados, tem por objetivo a melhoria das condições locais para o crescimento econômico, a atração de investimentos, o desenvolvimento tecnológico, o aumento das exportações e, sobretudo, o aumento do emprego e da renda. Em síntese, visam à competitividade das empresas em sistemas produtivos locais.

Segundo Franco (2000, p. 168):

Promover o desenvolvimento local significa garantir às pessoas o acesso à cidadania e aos recursos da vida civilizada. Não bastaria crescer economicamente, é preciso aumentar o grau de acesso das pessoas à riqueza, ao conhecimento e à capacidade de influir nas decisões públicas (ao poder) simultaneamente. Em outras palavras, gerar renda, multiplicar o número de proprietários produtivos e aumentar o número de organizações da sociedade civil.

³⁶ De acordo com Paula (2000, p. 16) “A ‘boa governança’ está relacionada com a capacidade gerencial da administração pública, com a capacidade da sociedade de construir canais de participação na gestão estatal, com os níveis de representatividade, legitimidade e confiança dos governos, com sua capacidade de prestar contas, com a transparência e a permeabilidade do Estado em relação ao controle social (*accountability*).”

A instauração de múltiplos laços de realimentação de esforço na promoção do desenvolvimento gera círculos virtuosos. Desenvolvimento só é desenvolvimento se for humano (melhorar a vida das pessoas), social (de todas as pessoas) e sustentável (das que estão vivas hoje e das que viverão amanhã). Melhorar a qualidade de vida é a resultante de um conjunto de fatores, que envolve entre outros itens, a economia (trabalho, renda etc), a educação, a saúde e a segurança alimentar e nutricional, a mobilidade, o meio ambiente natural, o ambiente social, a segurança pública, o governo e a política em geral, a cultura, o lazer e o ócio (FRANCO, 2000).

É nesse novo contexto que o papel do desenvolvimento local tem sido alvo de um intenso debate entre vários profissionais nas áreas da economia, da administração, da sociologia, da política, da antropologia, da geografia e do urbanismo. Temas como: a formação de identidades a partir das vocações econômicas, sócio-culturais e ambientais locais; a conformação de novos atores sociais, de novas territorialidades criadas na distribuição/integração espacial do desenvolvimento, de novas estratégias de políticas locais, por exemplo, têm sido re-interpretados com novos conceitos e modelos de análise que possibilitam um novo tratamento sistemático, ao mesmo tempo amplo, todavia sem perder a importância do desenvolvimento local.

Para alguns autores, como Benko e Lipietz (1994, p.10), a importância que passou a ser atribuída aos fatores endógenos, a partir dos anos oitenta, chega a caracterizar uma nova ortodoxia na economia regional. Contribuíram para a ascensão deste “novo paradigma”, por um lado, o interesse despertado pelo sucesso de algumas regiões, como os distritos industriais da “Terceira Itália” e, por outro, a insatisfação com os resultados das políticas tradicionais de desenvolvimento regional, que vinham sendo adotadas desde o final da Segunda Guerra em diversas partes do mundo.

Ash Amin (2000) menciona que as políticas de desenvolvimento regionais adotadas tanto nos países desenvolvidos quanto no terceiro mundo eram, em geral, padronizadas, focalizadas em influenciar as decisões de localização das empresas, baseadas em incentivos fiscais e financeiros e dirigidas exclusivamente pelo Estado. As avaliações mostraram que os efeitos dessas políticas de tipo mais “antigo” foram modestos no sentido de estimular melhorias continuadas na competitividade econômica das regiões menos desenvolvidas. Embora tenham ajudado a elevar o emprego e a renda nas áreas mais pobres, em geral não geraram aumentos de produtividade comparáveis aos que ocorreram nas regiões mais ricas.

Em outras palavras, elas não conseguiram estimular o surgimento de processos de desenvolvimento sustentado, com base na mobilização dos recursos locais.

No intuito de superar esses resultados insatisfatórios começaram a ser desenvolvidas outras alternativas no campo das políticas regionais concebidas com a finalidade de promover a competitividade por meio da mobilização do potencial endógeno das áreas menos desenvolvidas. Essas novas abordagens diferem nitidamente do enfoque anterior, tendendo a favorecer ações concebidas "de baixo para cima", envolvendo a participação ativa de múltiplos atores, que são específicas para cada região e que adotam uma perspectiva de longo prazo. As políticas associadas a esse "novo paradigma" baseiam-se no reconhecimento do fato de que a dimensão econômica do desenvolvimento também assenta-se sobre bases sociais, ambientais, territoriais e culturais. Assim, cada economia regional passou a ser encarada como um conjunto de atividades afetadas pela cultura e pelo contexto local sujeitos às mudanças condicionadas.

Do ponto de vista regional, consoante a visão de Vázquez Barquero (2002) o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico, implicando numa contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região.

Em sua obra, Vázquez Barquero (2002) destaca as raízes teóricas do desenvolvimento endógeno: a teoria do desenvolvimento e os rendimentos crescentes; a teoria do crescimento dualista³⁷ e a acumulação de capital; a teoria da dependência e o controle local do desenvolvimento; e a teoria territorial do desenvolvimento.

Assim, segundo o autor a grande teoria do desenvolvimento constitui uma das referências da teoria do desenvolvimento endógeno, compartilhando dois princípios, quais sejam: i) a existência de externalidades é uma condição necessária para o desenvolvimento de uma cidade ou região; ii) a rede de empresas industriais dá origem a uma multiplicidade de mercados internos e é, portanto, geradora de economias externas.

Vázquez Barquero (2002) analisa que o desenvolvimento endógeno e o crescimento dualista assinalam que o processo de industrialização está frequentemente associado à

³⁷ O crescimento do setor moderno é determinado pelo tamanho da população e pela dimensão inicial de capital fixo. O crescimento econômico dependeria, em última análise, dos fatores de produção e da mudança tecnológica.

existência de uma cultura protoindustrial, baseada em atividades artesanais e comerciais e na disponibilidade de poupança originária das atividades agrícolas e comerciais. Reconhecem que as forças dinamizadoras do processo de crescimento e de transformação estrutural das economias locais são os processos de acumulação de capital e a mudança tecnológica.

O autor afirma que a teoria da dependência e a teoria do desenvolvimento endógeno estão de acordo ao considerarem que cada território tem uma trajetória econômica própria e que nem todas as regiões se comportam, sempre, de modo inovador. Para que os sistemas produtivos locais sejam inovadores, é preciso que se mostrem capazes de introduzir e desenvolver novos paradigmas no sistema produtivo local (VÁZQUEZ BARQUERO, 2002).

Complementarmente, o autor assinala que a teoria territorial do desenvolvimento e a teoria do desenvolvimento endógeno compartilham dois princípios metodológicos fundamentais: a mesma concepção do espaço econômico e a prioridade para ações vindas “de baixo para cima” nas políticas de desenvolvimento. Essas teorias evidenciam que o território não deve aceitar, de forma obrigatória, as decisões externas impostas pelas empresas globais, podendo responder estrategicamente a tais desafios e tomar decisões que busquem realizar seus próprios objetivos.

No âmago da teoria do desenvolvimento endógeno está o mecanismo de conexão entre os atores, que se traduz no crescimento e na mudança estrutural da economia local. Este mecanismo se reflete numa rede capaz de fazer uso de economias de escala que antes não apareciam. Esta rede é fruto de um território ativo, em que a participação ativa provoca uma quebra de paradigma³⁸, interagindo com o Estado na construção de políticas participativas, provocando a mudança do jeito tradicional de atuar, em que se leva pronto o trabalho a ser desenvolvido. O principal obstáculo da política tradicional do Estado está centrado na dificuldade de o poder público gerir a necessidade do território, pois, muitas vezes, os engenheiros das ações não têm contato com a situação real. Outro fator positivo da maneira participativa de atuar – e fundamental – é o controle dos recursos públicos, que se torna transparente. Existe a necessidade de fomentar ações que demandem a participação popular, pois por meio desta se consegue a endoginização do saber fazer, transformando a capacidade de escolha dos seres.

A construção participativa busca construir modelos nos quais a comunidade local possa se envolver direta e coletivamente na solução do problema, embora com alguma forma

³⁸ A quebra de paradigma refere-se ao rompimento com o modelo tradicional de se fazer política pública, no qual os administradores públicos não construíam os projetos de atuação conjuntamente, ou, simplesmente, nem consultavam o público interessado.

de centralização que coordena esforços locais. A idéia é que autorizando os cidadãos, em condições mais iguais, é um bem intrínseco, e um meio de assegurar uma distribuição mais justa das decisões, sendo também uma estratégia importante por alcançar soluções mais efetivas a problemas coletivos. Assim, nutrindo uma maior igualdade de poder, se está construindo uma sociedade mais democrática, e uma democracia mais deliberativa.

2.3.1 Políticas Públicas Contemporâneas de Desenvolvimento Regional/Local

Arbix e Zilbovicius (2001, p. 67) defendem que não serão as mesmas políticas desenvolvimentistas de meados do século XX que promoverão o desenvolvimento neste século XXI. Assim, sugerem que outras estratégias precisam ser construídas para dar conta de fenômenos diferentes, todavia afirmam que a resgate de noção de desenvolvimento, com seu conteúdo de eliminação da pobreza e da desigualdade é necessário e urgente.

Assim, a visão do desenvolvimento regional/local como um novo caminho para a construção de políticas públicas é compartilhada por muitos estudiosos e gestores de iniciativas neste campo. França, Vaz e Silva (2002) assinalam que na problemática do desenvolvimento latino-americano é possível identificar um deslocamento em direção ao local. Assim, em um primeiro momento, marcado pelo surgimento da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe)³⁹, uma das grandes contribuições foi identificar duas estruturas econômicas distintas, notadamente centro e periferia, fator que demandava um esforço próprio de elaboração teórica e política sobre as perspectivas e características do desenvolvimento nos países periféricos.

Os autores assinalam que, posteriormente, nos debates sobre a chamada Teoria da Dependência⁴⁰, emerge a necessidade de identificar os sistemas políticos e econômicos de cada país, evitando-se generalizações. Ou seja, para além da identificação das características comuns dos países periféricos, tornava-se necessária a realização de estudos de caso, capazes de refletir o processo de formação específico de cada país e as relações entre as classes sociais

³⁹ Criada em 1948, pelas Nações Unidas, a CEPAL gerou um pensamento econômico latino-americano autóctone que ficou conhecido como estruturalismo. O pensamento da CEPAL, segundo Santos (2000, p. 125) “representou uma etapa extremamente avançada da reflexão da região sobre a sua evolução histórica, experiência política e posição na evolução do sistema econômico e político mundial”.

⁴⁰ As interpretações sobre a natureza dependente do capitalismo latino-americano conhecidas como “teoria da dependência” surgiram nos anos 1960. Segundo Santos (2000), visava explicar as novas características do desenvolvimento socioeconômico iniciado nos anos 1930-45 e ser uma síntese do movimento intelectual e histórico predominante na América Latina entre os anos 1950 e 1960. Essa abordagem questiona a idéia comum, na época, inclusive por parte da escola estruturalista, de que subdesenvolvimento significava a falta de desenvolvimento. Ela propõe uma interpretação alternativa de que desenvolvimento e subdesenvolvimento são, na realidade, o “resultado histórico do desenvolvimento do capitalismo” (ENRÍQUEZ, 2008, p. 29).

aí engendradas, como forma de identificar concretamente as relações de dependência estabelecidas.

Simultaneamente ao processo de globalização econômica e ao fortalecimento de políticas de descentralização, a temática do desenvolvimento local desperta grande interesse durante os anos 90 do século XX, constituindo-se em objeto de diversos estudos. Embora com características e perspectivas diversas, as análises tendem a convergir para o local como um espaço de efetiva atuação de diferentes indivíduos e segmentos sociais na busca do desenvolvimento (FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002).

Nesta perspectiva, os autores acima afirmam:

No Brasil, a falta de redundância na implementação de políticas industriais, somada às debilidades de investimentos públicos, limitou a presença do Estado Federal como catalisador de transformações econômicas regionais. A inação do Estado exacerbou as expectativas sobre as possibilidades das iniciativas de desenvolvimento local no Brasil, ao mesmo tempo em que geram necessidade e ansiedade por resultados em prazos relativamente curtos. A alternativa de focar na sociedade civil, como protagonista de um novo modelo de desenvolvimento, foi compreendida como um processo não somente natural, mas irreversível (FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002, p. 12).

Sendo assim, é possível identificar em Tocqueville a explicação para essa dicotomia entre o público e o privado, que inspirado na experiência norte-americana, afirma que somente quando a prática pública integra-se ao mundo dos interesses privados é possível se esperar um envolvimento maior por parte da população na vida política⁴¹ “Um americano ocupa-se dos seus interesses particulares como se estivesse sozinho no mundo, e, no momento seguinte, entrega-se à coisa pública como se os houvesse esquecido. Ora parece animado pela cupidez mais egoística, ora pelo patriotismo mais vivo” (TOCQUEVILLE, 1977, p. 414).

Essa forma de organização da sociedade civil resulta em um modelo de Estado descentralizado e, conseqüentemente, de poder descentralizado, no qual a sociedade toma para si a discussão e resolução de grande parte de seus problemas locais, por meio da efetiva participação nos negócios públicos. Reis (1996, p. 39) também apóia-se em Tocqueville para destacar que “a liberdade de cada um revela-se apenas quando cada um age livremente em sua comunidade. A liberdade dos indivíduos depende basicamente da participação de cada um no espaço público”.

⁴¹ Para combater o individualismo é necessária a busca de um corpo político-social apoiado em laços fortes de solidariedade, só possível de ser alcançado por uma prática de ampla participação da população no processo político, processo fundamental para se criar ou salvaguardar a liberdade e alcançar o bem comum.

Reis menciona que Tocqueville reconhece nas associações americanas um poderoso meio de desenvolver a liberdade dos cidadãos em um Estado social democrático. Por meio das associações, os indivíduos podem participar do exercício do poder e das responsabilidades públicas, tomando consciência de seus direitos e deveres de cidadão. As associações desempenham, portanto, a difícil tarefa de ensinar os homens a saírem de dentro de si mesmos, a defenderem interesses comuns, e a criarem as condições (materiais e espirituais) necessárias à vida coletiva (REIS, 1996, p. 40).

Neste contexto, ressalta-se que o desenvolvimento local pode ser entendido a partir de uma analogia entre a ampliação dos processos de democracia, por meio do governo civil, e os incrementos nos números de redes sociais que inclui organizações voluntárias da sociedade civil organizada e outras formas de sociabilidade motivadas por processos de cooperação e associação.

De acordo com Milani (2004, p.1), “as análises feitas nos Estados Unidos por Tocqueville são pioneiras na tentativa de compreensão das relações entre a riqueza da sociedade civil e o processo de construção da democracia”. A atividade política configura-se, portanto, como meio privilegiado de realização do homem. A “arte da associação” de uma comunidade, sua capacidade para atuar em conjunto, por sua vez, configura-se como importante fator na determinação do desenvolvimento sustentável das comunidades que realizam tal capacidade, superando um modelo de desenvolvimento social insustentável, fruto de uma visão utilitarista que reduz a política à perseguição de interesses econômicos e privados.

É nesse contexto que uma abordagem sistêmica pode auxiliar na elaboração de políticas que induzam/fomentem o desenvolvimento regional e local sustentável, no sentido de que as variáveis que afetam a melhoria da qualidade de vida da população estão relacionadas entre si, tanto endógena como exogenamente ao sistema local. Portanto, a sustentabilidade local precisa estar alinhada com as vocações, especialidades e potencialidades que a região possui. Este alinhamento é importante para que os atores articulem e formulem estratégias que realmente contribuam com o desenvolvimento local. Uma vez identificadas as variáveis endógenas e exógenas que impactam o desenvolvimento local sustentável, é possível a elaboração de políticas públicas que tenham como foco a sustentabilidade da região.

Complementarmente, Baquero (2003) recorre a Hirst (2002) para salientar que esses elementos propiciaram o surgimento da chamada democracia associativa. Esse tipo de democracia – ao contrário da doutrina econômica liberal, que tenta limitar as funções do

Estado e privilegia o mercado como regulador das relações sociais – busca a expansão da governança democrática e da sociedade civil. A ênfase que se coloca no associativismo procura responder à crise da eficiência declinante da democracia por procedimentos e o crescente descontentamento dos cidadãos com um Estado centralizador e padronizado nas suas ações, ao tempo em que propicia elementos de fiscalização para os cidadãos.

Baquero (2003, p. 3) apoiando-se em Diamond (1996) afirma que “felizmente, a maioria das definições sobre democracia atualmente (em contraste com as das décadas de 1960 e 1970) converge para definir a democracia como um sistema de autoridade política, separada de qualquer elemento econômico e social”. Essas perspectivas sobre democracia têm sido questionadas, particularmente no que diz respeito à América Latina, onde, por exemplo, segundo Camp (2001), o que mais distingue a versão latino-americana de democracia⁴² daquela dos Estados Unidos é a ênfase na igualdade econômica e social e no progresso (BAQUERO, 2003).

Portanto, neste cenário de menor participação direta do Estado na economia, está emergindo uma nova forma de atuação dos governos na busca do desenvolvimento regional, destacando-se a promoção da cooperação entre os agentes, cuja importância ganhou espaço a partir da experiência italiana na formação de *clusters* produtivos⁴³. Isso tudo no âmbito de um ambiente de especialização flexível, no qual as pequenas empresas têm um papel mais importante e o ambiente sócio-cultural é um fator determinante da competitividade. No entanto, os autores que têm se dedicado a estudar as políticas de apoio a *clusters* (aglomerados produtivos)⁴⁴ apresentam em comum a conclusão de que tem sido difícil

⁴² O'Donnell (1991) tem chamado as democracias latino-americanas de “democracias delegativas”. Na “democracia representativa”, os governantes eleitos representam os eleitores, enquanto na “democracia delegativa” os governantes, uma vez eleitos, fazem prevalecer sua vontade particular em detrimento da comunidade em um sentido mais amplo.

⁴³ Alfred Marshal (1982) foi o primeiro autor a elaborar a noção de aglomerações produtivas e o conceito de geração de externalidades pelas concentrações empresariais, fornecendo uma explicação teórica para a existência de economias de escala quando o processo de produção é geograficamente concentrado.

⁴⁴ Porter (1989, p.183) indica a importância do espaço na promoção da competitividade industrial, ao utilizar a dimensão *nação* como unidade de análise das vantagens competitivas e constatar que os competidores em indústrias de sucesso estão localizados em poucas cidades ou regiões dentro do país, em concentrações geográficas (agrupamentos) de empresas específicas. “A concentração geográfica de empresas, em indústrias (inter) nacionalmente bem sucedidas, ocorre muitas vezes porque a influência dos determinantes individuais no “diamante” (da competitividade) e seu fortalecimento mútuo são intensificados pela proximidade geográfica em um país. A concentração de rivais, clientes e fornecedores promoverá eficiência e especialização. O mais importante, porém, é a influência da concentração geográfica na melhoria e inovação. [...] O processo de agrupamento (clustering) e o intercâmbio das indústrias dentro do grupo também funciona melhor quando elas estão concentradas. A proximidade leva ao conhecimento precoce dos desequilíbrios, necessidades ou limitações dentro do grupo, permitindo que sejam tratados e explorados. A proximidade, portanto, transforma as influências isoladas [...] num verdadeiro sistema” (PORTER, 1989, p. 186-189).

replicar as experiências do primeiro mundo em países em desenvolvimento e em especial na América Latina.

Com efeito, Rückert (2005, p. 82) advoga que:

As políticas de desenvolvimento endógeno na escala local/regional ganham força no Brasil principalmente a partir das transformações político-institucionais recentes, do final da década de 1980, inscrevendo-se no quadro de reforma do Estado proposto pelas constituições federal e estadual.

O autor também salienta que a descentralização político-administrativa e seus mecanismos de redistribuição do poder político trouxe a possibilidade de estímulo às assim denominadas vocações regionais e locais. Assim, enfatiza que a interiorização do desenvolvimento passa a ser assumida pelos lugares e regiões distantes do poder central, por meio de novos atores locais e regionais que emergem neste cenário. Remete-se a Cano (1994) para descrever que nos anos noventa, com a fragilização financeira do Estado e seu debilitamento político tem-se o retorno da questão regional com ênfase em novos discursos sobre a descentralização e a regionalização (RÜCKERT, 2005).

Na perspectiva de Raffestin (1993, p.158), a territorialidade “reflete a multidimensionalidade do ‘vivo’ territorial. [...] Os homens ‘vivem’, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas”. E acrescenta: “todas são relações de poder”, frente às exigências colocadas por problemas de âmbito global, cujo enfrentamento depende em grande medida de intervenções que se realizem em nível do local. O local constitui-se assim em espaço de articulação - ou de síntese - entre o moderno e o tradicional, sinalizando a possibilidade de gestarem-se, a partir das sinergias produzidas por essas interações, soluções inovadoras para muitos dos problemas típicos da sociedade contemporânea.

Nesse cenário, o Estado-Nação, ainda que tendo seu papel modificado diante do processo de globalização, tem suas responsabilidades ampliadas no tocante ao desenvolvimento e à implementação de políticas nacionais orientadas para promover uma intervenção coordenada nos planos global, nacional e regional/local. Em ambos os modelos, ou cenários, o desenvolvimento local ganha nova dimensão, representando por si só uma inovação frente às práticas anteriores e uma variável determinante para os projetos em questão.

A partir de meados da década de 80, Cano (1995) aponta que a questão central desse debate relaciona-se à dúvida se a comunidade territorial local conteria potencialidades para o poder, o que abriria espaço para a multiplicidade de organizações interessadas no

fortalecimento da comunidade local e na política de descentralização de decisão (RÜCKERT, 2005).

Rückert (2005, p. 83) afirma a esse respeito:

[...] os espaços locais, tidos como novas unidades de análise, são entendidos numa nova lógica de articulação dos espaços, privilegiando-se o aproveitamento dos recursos endógenos para diversificar o crescimento, criar emprego e novas formas de gestão pelos agentes locais, em contraposição ao desenvolvimento centralizado autoritário que teve vigência recente em vários países, em diferentes regiões do mundo.

Nessa perspectiva, surgem várias alternativas institucionais de descentralização espacial do desenvolvimento que procuram integrar as potencialidades do território e os interesses de médio e longo prazo das comunidades ou sociedades civis localizadas. Estas novas estratégias de desenvolvimento local começam a ocupar um lugar experimental nas políticas públicas, na grande maioria ainda compensatória, embora venham se destacando nas discussões e metodologias recentes para atingir o desenvolvimento local sustentável nas regiões.

Nos debates mencionados, particularmente na academia, utiliza-se o conceito de políticas públicas sem restringi-lo à atuação do Estado. Certamente o Estado não deve ser considerado como o único formulador ou promotor de políticas públicas: é possível se admitir que, ao lado do Estado (embora não substituindo-o) a sociedade se organize (principalmente mediante movimentos sociais, ONG, OS, OSCIP e outras entidades do terceiro setor) e atue também no campo de formulação e implementação de políticas públicas, mormente nas esferas em que o Estado se omite ou não possui alcance eficiente. O mais correto é considerar as políticas de esfera pública⁴⁵ podendo ter origem e características estatal ou privada. A esfera pública é entendida aqui consoante a visão *habermasiana* apresentando-se porosa, perpassando todos os níveis da sociedade e incorporando todos os discursos, visões de mundo e interpretações que adquirem visibilidade e expressão pública (HABERMAS, 1984, p. 156).

Neste sentido, Milani (2004) afirma tratar-se, em última análise, de um padrão de reforma da gestão pública que se inspira nos pressupostos da democracia deliberativa (ELSTER, 1998; FISHKIN, 1991; HABERMAS, 1992). Milani (2004) reconhece, por exemplo, que o Estado perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porquanto surge com força a idéia do público não-estatal, deslocando interesses e papéis para a

⁴⁵ A esfera pública é apontada por Habermas como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade: e os movimentos sociais se constituiriam nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, defendendo a restauração das formas de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica (JACOBI, 2002).

sociedade civil. Existe uma maior complexidade do sistema de decisão sobre o fazer política: a decisão não é mais exclusivamente governamental; o governo é central, mas é menor que os chamados sistemas de governança. Existe distribuição de poder no processo de decisão entre diversos atores; há um intenso processo de negociação e definição da regras; cria-se a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos; a participação é central, mas a capacidade de participação é diferenciada.

Nessa perspectiva, Jacobi (2002) diz que a possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade. Já a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas, assim como coloca uma demanda de publicização no Estado. O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, em que o fortalecimento do tecido associativo potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social.

Por outro lado, a ampliação da esfera pública ocasiona uma demanda à parcela da sociedade que busca obter uma maior influência sobre o Estado, ou então, que luta por sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social (CUNILL GRAU, 1998). Assim, o arranjo institucional participativo ampliado se consolida na medida em que viabiliza a capacidade de grupos de interesses de influenciar, direta ou indiretamente, a formulação e gestão de políticas públicas. Sachs (2001) reforça esses argumentos ao defender que:

[...] a chave para a reconciliação do crescimento econômico com o desenvolvimento social reside no campo da política – a capacidade de fornecer ao processo de desenvolvimento a orientação necessária, na forma de um projeto democraticamente construído, e de projetar um sistema de regulamentação das esferas públicas e privadas de nossas vidas (SACHS, 2001, p.161).

É nesse novo contexto, de uma inovadora concepção, que a maioria dos estudos procura ressaltar que do ponto de vista da dinâmica atual do sistema econômico mundial, as regiões e as localidades, ou mais especificamente os territórios têm se convertido em fontes de vantagens competitivas, e as políticas públicas de desenvolvimento do território, antes a cargo do poder central, têm sido, por sua vez, delegadas às suas coletividades territoriais e locais.

A política de desenvolvimento local tende a superar os desequilíbrios através do fomento de todos os territórios, constituindo-se num jogo de soma positiva, capaz de tirar proveito do potencial de desenvolvimento existente no território. O mecanismo dinamizador

seria representado pela resposta dos atores locais aos desafios colocados pelo aumento da competitividade.

Assim é que o "desenvolvimento local", em teoria e na prática, vem substituindo o desenvolvimento estatal e centralizador. Hoje em dia é evidenciado um novo período dos programas e dos projetos regionais e locais. A relevância dos fatores locais nas dinâmicas econômicas tem criado novas perspectivas de diversificação das políticas econômicas, sociais e culturais, influenciando o surgimento de um novo papel a ser desempenhado pelo Estado (em seus três níveis), diminuindo a distância no relacionamento e interação com a sociedade.

2.3.2 Estado e Desenvolvimento Regional/Local no Brasil

De acordo com Pereira (2001), o conceito de Estado é impreciso na ciência política. Segundo o autor é comum confundir-se Estado com governo, com Estado-nação ou país, e mesmo com regime político, ou com sistema econômico.

Para clarificar esse entendimento, o autor assinala que:

Na tradição anglo-saxã, fala-se em governo e não em Estado. Dessa forma, perde-se a distinção entre governo e Estado, o primeiro entendido como a cúpula político-administrativa do segundo. Na tradição européia, o Estado é frequentemente identificado ao Estado-nação, ou seja, ao país. Expressões como "Estado liberal" ou "Estado burocrático" são normalmente uma indicação que a palavra "Estado" está sendo utilizada como sinônimo de regime político. Finalmente, expressões do tipo "Estado capitalista" ou "Estado socialista" identificam o Estado com um sistema econômico. É válido utilizar expressões como essas quando desejamos definir o tipo de Estado predominante em diferentes tipos de regimes políticos e modos de produção. Nesse caso, não estamos confundindo o Estado com o regime político ou com o sistema econômico, mas simplesmente dizendo que o Estado em uma democracia será diferente de um Estado em um regime autoritário ou que o Estado no capitalismo é diverso do Estado no feudalismo ou no estatismo (PEREIRA, 2001, p. 5).

Adicionalmente, o autor afirma que em qualquer circunstância, inclusive na sua forma liberal, o capitalismo é um sistema econômico complexo constituído por empresas capitalistas coordenadas pelo mercado e reguladas pelo Estado. Distingue o capitalismo contemporâneo do capitalismo liberal do século XIX, ao assinalar que este além de regulamentado é coordenado pelo Estado, embora seja altamente competitivo.

Na visão de Pereira (2001, p. 4):

Não há capitalismo, nem mercado capitalista, sem um Estado que o regulamente e coordene, não apenas criando as condições gerais para a produção capitalista, por meio da instituição do sistema legal com poder de coerção e de uma moeda

nacional, mas também por meio de uma série de ações na área econômica, social e do meio ambiente.

Por outro lado, Osborne e Gaebler (1995, p. 50) remetem-se à Drucker para reforçar que a crise socioeconômica e ambiental vivenciada pela sociedade civil atualmente em nível mundial exige uma nova postura no papel do Estado:

Não estamos diante de um ‘desaparecimento do estado’. Pelo contrário, precisamos de um governo forte, vigoroso e muito ativo. Mas enfrentamos a escolha entre o governo extenso e impotente e o governo que é forte porque se limita a decidir e a dirigir, deixando o ‘fazer’ para outrem. Precisamos de um governo que pode e deve governar. Isto é, não um governo que ‘faz’; não um governo que ‘administra’ – mas sim um governo que governa.

Osborne e Gaebler (1995, p. 21), então destacam que a gestão pública empreendedora adota “princípios de gestão de negócios” – como atendimento ao cidadão como cliente, proatividade, iniciativa e autonomia gerencial, controle por objetivos e metas ou governo por parcerias. Isso, porém, não significa “governar como quem dirige uma empresa”, que visa obter lucro com seus produtos, mas sim, gerenciar com eficiência recursos tributários coletados, para atender com maior eficácia ao bem comum – gerando resultados para a sociedade.

Na visão dos autores, o governo empreendedor caracteriza-se, pelo contrário, como um governo que “pertence à comunidade, dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 51-80), e visa atender aos cidadãos como clientes e não aos interesses da burocracia (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 181-213).

De fato, ao visar resultados que melhor respondam às demandas dos cidadãos como clientes, a gestão pública empreendedora é baseada em avaliações contínuas da sociedade para ajustar suas estratégias, planos e metas, bem como sua ação implementadora.

Ao abordar a relação existente entre a sociedade civil e o Estado o autor descreve que “a sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que têm um acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo” (PEREIRA, 2001, p.5). Em outras palavras, a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos.

Por outro lado, conforme Rückert (2005, p.1), “no Brasil, o Estado antecede, historicamente, a própria nação”. Assinala o autor que a relação clássica entre Estado e território aponta para a implantação das formas estruturantes deste último pelo papel dirigente do poder unidimensional do Estado. Descreve que no pós 1930, o Estado Desenvolvimentista consolida as principais infra-estruturas estratégicas nacionais e, com isso, assume o papel de principal artífice da construção da nação. Na sua visão “o Estado Desenvolvimentista brasileiro, de corte cepalino implementa, a partir de 1940, um núcleo de consenso desenvolvimentista análogo ao keynesianismo europeu” (RÜCKERT, 2005, p.1).

Nessa mesma linha, Costa e Cunha (2002) descrevem que durante as décadas de 50 e 60, quando o Brasil iniciou de forma sistemática seu processo de industrialização, 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. O desenvolvimento era pensado em termos nacionais, devendo ser conduzido preferencialmente pelos governos centrais⁴⁶, que não estavam sujeitos aos interesses particulares de grupos políticos regionais ou locais.

Corroborando esses autores, Fischer (2002) destaca que nos anos 50 e 60, as ações de desenvolvimento tinham caráter prescritivo, sendo o governo ator estratégico central, o grande agente da mudança, o que determinou relações bastante verticalizadas. Essa idéia também é compartilhada por Brose (2000) que caracteriza o predomínio de modelos de desenvolvimento produtivistas e tecnicistas até meados dos anos 90. Nesse sentido, Campos (2003, p. 47) apóia-se em Brose (2000) para destacar que esses modelos estavam embasados nos seguintes pressupostos:

a) o desenvolvimento da sociedade é planejável pelo estado – por meio da realização de grandes diagnósticos e da elaboração de planos por técnicos de alto nível, **o Governo irá reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento**; b) vultosas obras de engenharia promovem o crescimento econômico e, como consequência “natural”, efeitos colaterais positivos que reduzem a pobreza; e c) a atração de empreendimentos privados, de preferência de grande porte, com forte subsídio governamental, é fundamental para impulsionar o desenvolvimento. (grifo nosso).

Alguns aspectos que sinalizavam as primeiras mudanças podem ser vistos em Campos (2003), que assinala a emergência já na década de 70, de uma abordagem unificada de planejamento e desenvolvimento, apontando para a necessidade de integração entre fatores

⁴⁶ As políticas governamentais de desenvolvimento no Brasil, surgiram baseadas em um paradigma que entendia o Estado como principal agente responsável pelo *take off* da economia e compreendia as desigualdades socioeconômicas inter-regionais como sério obstáculo à integração nacional e a sustentabilidade do crescimento brasileiro (COSTA; CUNHA, 2002).

econômicos e sociais. “É nesta fase que a UNESCO introduz o conceito de desenvolvimento integrado” (p. 48). A autora também ressalta que na década de 80, intitulada de “década perdida”, o ajuste econômico então implementado praticamente paralisou as iniciativas de desenvolvimento, seja local, estadual ou nacional.

Já para os autores Zapata (2001) e Brose (2000), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o marco regulatório do processo de redemocratização do país, ao tratar da distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo. Para Fischer (2002) aqui aparecem os primeiros indícios no rumo da descentralização, com a passagem da configuração política baseada na predominância da ação governamental federal/nacional sobre o local para um policentrismo do poder.

Nesta perspectiva, de acordo com Baquero (2003), os esforços empreendidos no Brasil para fortalecer sua democracia, desde o início do processo de redemocratização, têm convergido para a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos. Tais esforços têm visado reverter o crescente processo de desintegração social, resultado, entre outros fatores, da diminuição do Estado como fruto da adoção de uma perspectiva neoliberal que desestruturou a sociedade sem gerar uma contrapartida criativa que possibilitasse articular um espaço comum sob novas regras.

Para Campos e Lima (2006), enquanto alguns autores afirmam que o Estado deveria ser o menor possível, adotando uma linha liberal, outros defendem a intervenção direta e sistemática do Estado no intuito de conseguir altas taxas de crescimento e desenvolvimento econômicos. Existem também aqueles que vêem o Estado com um papel importante no processo de acumulação, garantindo as condições necessárias para a reprodução e ampliação do capital. Apesar desta grande quantidade de visões alternativas e, muitas vezes, excludentes, sobre o papel do Estado na economia, a história econômica da era capitalista tem sido marcada pela necessidade de que haja alguma forma de intervenção governamental. O que tem mudado ao longo do tempo é a forma, a intensidade e o alcance da intervenção. Este é um dos focos de análise dessa tese.

Na visão de Santana (2002), o debate sobre a crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução teve início nos anos 80 nos países industrializados. No Brasil, essa discussão tomou vigor na década de 90. No seu bojo, dois aspectos: a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político e de efetuar uma revisão das suas funções nas relações com a sociedade e o mercado. Trata-se da superação do Estado burocrático, produtor-empresário, com a introdução do Estado gerencial, regulador e, sobretudo, democrático.

A esse respeito Santana (2002, p.1) afirma:

Em 1936, com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP) durante o primeiro Governo Vargas, tem-se a estruturação do aparelho do Estado, com caráter autoritário e centralizador, e a implementação de uma burocracia nos moldes “weberianos” na tentativa de suplantar a administração patrimonialista. Nesse período, também já se inicia a formação do Estado empresário, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Entretanto, após a queda de Getúlio Vargas, em 1945, o Estado é tomado mais uma vez por práticas patrimonialistas, deteriorando de forma acentuada o aparelho do Estado.

A autora assinala que quase três anos após a instalação do regime militar, foi publicado o Decreto-Lei 200/1967, que visou dar maior efetividade à ação governamental, com a introdução de valores gerenciais, como a autonomia de gestão. Promoveu, ainda, a descentralização administrativa⁴⁷ do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo com a criação de empresas, implementando, assim, a “administração para o desenvolvimento” e conservando forte centralização política na União. Esse momento marca o início da expansão e consolidação do Estado Desenvolvimentista, do Estado empresário-produtor no Brasil. “Esse movimento no aparelho do Estado resulta no enfraquecimento da administração direta, deteriorando sua capacidade de formulação de políticas” (SANTANA, 2002, p.1).

Por outro lado, Rückert (2005) analisa que o Estado autoritário brasileiro pós 64 enfrenta, a partir dos anos de 1980, o esvaziamento de suas propostas e viabilidades com a crise do Estado Desenvolvimentista. Argumenta que a crise do petróleo, a partir de 1973, e as fragilidades do sistema financeiro internacional globalizado provocam, na maioria dos países latinos americanos que adotam modelos semelhantes de desenvolvimento, modificações nos campos da economia, das idéias e das instituições.

Rückert (2005, p. 80) assinala que:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e do planejamento centralizado; as redefinições da geopolítica clássica que perde seus sentidos originais; a tendência às economias flexíveis e à flexibilização dos lugares, pela alta mobilização do capital e a inserção subordinada dos territórios nacionais periféricos no processo de globalização financeira e de mercados, e a emergência dos processos políticos descentralizantes na face do processo de redemocratização conduzem os Estados do Sul, como um todo e, especialmente, os latino-americanos como o Brasil, a reatualizar suas políticas externas e internas e a requalificar em suas opções e necessidades de ordenação territorial e de desenvolvimento.

⁴⁷ Segundo Santana (2002), a palavra “descentralização” aqui adotada significa desconcentração, ou seja, delegação de competência, sem necessariamente a transferência de poder decisório e político.

Neste contexto, a partir da década de 1990 torna-se patente uma mudança de paradigma em relação ao desenvolvimento regional. Até então, sobretudo desde meados da década de 1950, a instituição Estado nacional, ou o governo central, ocupava um lugar fundamental no interior do nacional-desenvolvimentismo (BALANCO; SANTANA, 2007).

Para os autores em tela, essa concepção, que em boa medida se confunde com o Modelo de Substituição de Importações e seguia as orientações “cepalinas”⁴⁸, é considerada esgotada ao final da década de 1980 por uma maioria expressiva de economistas e estudiosos. No entanto, apontam que tal mudança não ocorre aleatoriamente, pois na verdade ela passava a refletir, no plano teórico-conceitual, as dificuldades que o capitalismo (internacional e brasileiro) passou a enfrentar em seu processo de desenvolvimento desde meados dos anos 1970.

Nesse sentido, Balanco e Santana (2007, p. 90) afirmam:

Entre as várias reformas de corte neoliberal introduzidas no Brasil, uma das mais representativas diz respeito a um novo papel estatal, relativo à atividade econômica. Por essa razão, abandona-se a concepção de desenvolvimento de caráter integrado, sob condução do governo federal, transferindo-se para os governos locais a iniciativa na aplicação das políticas de desenvolvimento regional.

Amaral Filho (2001) destaca essa nova forma de atuação da seguinte maneira:

O novo papel do Estado no desenvolvimento local tem se balizado em um modo de intervenção pragmático, o qual não valoriza em absoluto o princípio neoliberal nem o princípio do dirigismo estatal. Quanto ao primeiro, não se aceita a crença cega de que o mercado e os preços são os únicos mecanismos de coordenação das ações dos agentes. Quanto ao segundo, não se aceita o dirigismo generalista que leva à burocracia pesada, à hierarquia rígida e ao desperdício financeiro. Questões como a descentralização administrativa-fiscal-financeira entre as instâncias de governo, a descentralização produtiva-organizacional ocorrida no setor privado e o acirramento da concorrência devido ao ambiente econômico aberto têm criado forte necessidade de se promover em nível local um processo de aprendizagem sempre contínua e interativa entre os trabalhadores, entre estes e as empresas e entre os dois conjuntos e as instituições públicas e privadas. Nesse caso, nem as forças do mercado nem o dirigismo estatal têm condições de proporcionar uma coordenação eficiente desse processo. (AMARAL FILHO, 2001, p. 7).

Neste contexto, na esteira das mudanças ocorridas no Brasil a partir do início dos anos 90, entre as quais se destaca a substantiva redução da ação do governo federal como agente planejador e financiador do desenvolvimento, os governos estaduais transformaram-se nos responsáveis principais pela promoção/indução de políticas públicas de desenvolvimento

⁴⁸ Grande parte do sucesso do pensamento Cepalino se deve, principalmente, às idéias desenvolvidas pelo economista argentino Raúl Prebisch. De acordo com Santos (2000, p. 30), o pensamento de Prebisch transcendia a visão puramente economicista tradicional e revelava fortes implicações sociais e políticas.

regional/local. É fato que nem sempre obtendo-se os resultados esperados pela população em razão da falta de condições materiais e financeiras, que não acompanharam as novas atribuições agora descentralizadas.

2.4 CAPITAL SOCIAL: QUESTÕES E CONCEITOS

Mais recentemente, nos estudos sobre o Brasil, vêm surgindo importante debate sobre a abordagem de capital social como instrumento indutor de desenvolvimento. A idéia básica é que, além dos fatores técnico-produtivos, os fatores extra-econômicos também teriam influência no processo de tomada de decisão econômica. As diferentes abordagens do conceito de capital social estão baseadas quase sempre, no material teórico desenvolvido por Bourdieu, Coleman e Putnam. Trata-se de uma construção especialmente da última década do século XX, embora tenha Tocqueville como precursor (FRANCO, 2001). Para Franco, o pano de fundo econômico, contra o qual o conceito faz sentido, foi fornecido pelos chamados neo-institucionalistas, especialmente Douglas North, Robert Bates, James March e Johan Olsen e Elinor Ostrom.

Franco (2001, p. 36) assim analisa esta questão:

O conceito de capital social pretende captar um fenômeno que não pode ser reduzido às formas conhecidas de “capital humano” (que se refere ao conhecimento e à capacidade de criá-lo e recriá-lo, à imaginação criadora, ao empreendedorismo, à habilidade e competência para a realização de uma visão ou sonho), nem de “capital natural” (que se refere aos recursos naturais herdados, regenerados, recriados ou criados).

Esse autor considera capital social um fator do desenvolvimento das sociedades, em cuja presença: a) as sociedades, ou parte delas, exploram melhor as oportunidades ao seu alcance; b) as organizações tornam-se mais eficientes; c) os chamados “custos de transação” são reduzidos; d) as instituições funcionam melhor; e) reduz-se a necessidade do uso da violência na regulação de conflitos; f) mais bens públicos e privados são produzidos; g) mais atores sociais são constituídos; h) a sociedade civil torna-se mais forte. “Em suma, observa-se que a presença desse fator facilita a prosperidade econômica e boa governança, impulsionando o desenvolvimento e aprofundando a democracia” (FRANCO, 2001, p. 50).

A seguir será feita uma síntese das principais concepções teóricas existente nas abordagens do capital social como fonte de desenvolvimento regional/local.

2.4.1 Capital Social como Fator de Desenvolvimento Local

Segundo Moraes (2003), o desenvolvimento regional está diretamente ligado às características da organização social e das relações cívicas encontradas em cada região ou território. Assim, o desenvolvimento endógeno necessita da criação de um entorno institucional e econômico favorável, proporcionado pela conjugação do aproveitamento dos recursos e dos serviços locais, bem como da cooperação entre os atores; até porque estes possuem condições de promover mudança de rota. Tal cooperação também significa acúmulo de capital social, o que, segundo Moraes (2003), significa relações institucionalizadas na forma de normas ou redes sociais. Ressalta-se assim a importância do capital social para o desenvolvimento endógeno.

Partindo desses pressupostos, Putnam (2000) utilizou o conceito de capital social para explicar as diferenças de desempenho institucional das administrações regionais italianas. Putnam analisou o governo regional na Itália, procurando explicar as diferenças de engajamento cívico e governos regionais efetivos entre o Centro-Norte e o Sul da Itália. Uma importante conclusão sua é que “na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estritamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico” (PUTNAM, 2000, p. 162). A partir dessas observações o autor desenvolveu o conceito de capital social e sua influência sobre o desenvolvimento econômico das sociedades, assim explicitado em sua obra:

[...] o conjunto de características da organização social, onde se incluem as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança e canais de informação. O capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultam no benefício para toda a comunidade (PUTNAM, 2000, p. 177).

Para Coleman, citado por Putnam (2000), o capital social é produtivo e possibilita a realização de certos objetivos que não seriam alcançados sem ele. Na visão de Putnam (2000), as evidências históricas indicam que os fatores sócio-culturais, como tradições cívicas, capital social e práticas colaborativas, têm papel decisivo na explicação das diferenças regionais. Onde há tradição comunitária, a recorrência de compras e vendas e de trocas de informações faz nascer relações de fidelidade entre clientes e fornecedores.

No entanto, Moraes (2003, p. 128) destaca:

Se, por um lado, o referido trabalho feito por Putnam foi fundamental para destacar a importância do capital social, nas estratégias do desenvolvimento, por outro, a sua concepção de capital social se restringe a uma compreensão determinista sob o

ponto de vista histórico e cultural. Ele atribui papel central ao capital social na determinação dos níveis de desenvolvimento socioeconômico e argumenta que sua presença em uma dada população é determinada historicamente pelas práticas culturais, acumuladas por esta mesma população. Na concepção teórica de capital social, formulada pelo autor, não é possível que se crie ou se forme capital social em locais onde este esteja ausente. Na sua visão, o capital social é determinado, exclusivamente, pela disponibilidade de atributos culturais (precursores do capital social) que existem em determinada localidade.

Souza (2005) recorre a Putnam para assinalar que o capital social ajudaria as sociedades a superar o dilema da ação coletiva, coibindo o oportunismo, por meio de ações de cooperação. Na medida em que o capital social aumenta a confiança, o oportunismo e, conseqüentemente, os custos de transação seriam reduzidos. Portanto, a análise do oportunismo deve estar vinculada ao contexto, considerando o capital social presente em uma determinada realidade. O capital social, nesse caso, agiria como uma garantia do contrato: os participantes, em vez de empenhar bens, estariam empenhando suas relações sociais.

Bourdieu (2001, p. 37) define o capital social “como a agregação de recursos atuais ou potenciais que têm ligação estreita com uma rede durável de relações institucionalizadas de reconhecimento e de inter-reconhecimento mútuo”. Assim, pode-se destacar aqui dois elementos que constituem o capital social que são as redes de relações sociais, que permitem aos indivíduos terem acesso aos recursos dos membros do grupo ou da rede, e a quantidade e a qualidade de recursos do grupo. Em resumo, capital social para Bourdieu é um ativo individual que determina as diferenças de vantagens extraídas do capital econômico que um indivíduo possui, adquirido por meio das redes de conhecimentos, de influências que ele estabelece ao longo de sua vida. Um mínimo de capital econômico é o pré-requisito crucial para que ele possa inserir-se em um grupo, mas, uma vez que isto ocorra, é criado um círculo virtuoso que o desprende da dependência do capital econômico.

Dessa forma, Santos (2006) analisa que as classes de baixa renda não possuem capital social ou possuem pouco, não obedecendo à mesma dinâmica de interação e de influências que ocorre nas classes média e alta. O capital social é capaz de gerar uma maior participação cívica, já que permite a inserção dos indivíduos nas altas camadas de poder político, econômico e social. Permite uma maior mobilidade social, por meio da rede de relações na qual o indivíduo é capaz de inserir-se. Portanto, seu acúmulo depende unicamente de uma dotação prévia de capital cultural, econômico e simbólico acumulados pelo indivíduo por herança ou por esforço pessoal, ou seja, depende da iniciativa dos agentes.

Coleman (1988) define o capital social pela sua função, considerando-o como uma variedade de diferentes entidades que compartilham aspectos das estruturas sociais que

facilitam certas ações dos atores (pessoas ou grupos). Como as outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível a realização de certos fins que na sua ausência não seriam possíveis. O autor dá ênfase na teoria da ação racional, na qual os atores sociais agem racionalmente para atingir seus fins, por meio de um cálculo de maximização da utilidade, isto é, o alcance do máximo de resultados favoráveis de acordo com um mínimo de custos. Assim, seu surgimento depende da iniciativa dos agentes, só que de forma coletiva, sendo que o Estado não deve ter participação nesse processo, uma vez que compromete a eficiência das relações sociais.

Coleman (op. cit.) argumenta que o capital social não é um atributo dos indivíduos, mas um aspecto dependente do contexto e da estrutura social, isto é, inerente à estrutura das relações entre dois ou vários atores. Isto quer dizer que o capital social não está alojado nem nos próprios atores, nem nos instrumentos físicos de produção. Este tipo de capital só acontece nas relações entre as pessoas e por meio de trocas que facilitam a ação de indivíduos ou grupos. Relaciona esta descrição de capital social a uma definição funcionalista e associa o valor do capital social aos aspectos da estrutura social que atuam como recursos “que os atores podem utilizar para alcançar seus interesses” (COLEMAN, 1988, p.110).

Esse autor destaca o aspecto da confiança ao afirmar que a otimização do capital físico-econômico (insumos, infra-estrutura e financiamento) e do capital humano (educação e preparação técnica) só podem ser alcançados à medida que as relações de confiança (capital social) e a reciprocidade entre os atores sociais aumentam na comunidade. A confiança é o fator determinante do desempenho das comunidades ao permitir uma mobilização coletiva e a maximização dos recursos individuais existentes.

Fundamentado nos conceitos explicitados acima, parece ser evidente a principal implicação dessa análise da influência do capital social nos processos de desenvolvimento, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional e local: além das iniciativas de tipo tradicional, como a implantação de infra-estrutura, as ações de fomento e os esforços voltados para a atração de investimentos privados, devem ser adotadas medidas que contribuam para a acumulação de capital social, fortalecendo a coesão das comunidades, promovendo a colaboração na solução de problemas comuns e estimulando os vários atores sociais a participarem ativamente da discussão das questões de interesse público (BANDEIRA, 1999).

Nesta perspectiva, entende-se que para o êxito de qualquer processo de desenvolvimento local é necessário que haja: 1) sensibilização institucional e comunitária; 2) mobilização e participação da comunidade; 3) capacitação institucional e comunitária; 4) cooperação e construção de parcerias; 5) visão abrangente e integrada de desenvolvimento,

considerando aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, territoriais e ambientais; e 6) monitoramento do processo. Como exemplo, a implantação de projetos de cunho local como o DLIS e APLs, nos quais se espera que todas essas medidas possam serem adotadas de forma sistêmica e integrada.

Portanto, os pressupostos e análises dos autores aqui considerados permitem inferir que o sucesso conduz e condiciona a participação das pessoas nos grupos sociais que emergem a partir das inter-relações, por meio do incremento de suas capacidades, tradições, competências técnicas e habilidades. Esses grupos irão atuar como promotores de idéias e projetos, com foco nos interesses comuns da comunidade, e possibilitarão a formação de uma corrente cujos elos compõem as instituições, o governo e a comunidade para a criação de parcerias e constituição de um núcleo de coordenação local. Todo processo de formação do capital social é semelhante a uma retroalimentação, isto é, um ciclo que se alimenta continuamente, formado com a participação e o envolvimento das pessoas nas ações comunitárias, as quais, por sua vez, desenvolvem cooperação, confiança e solidariedade social, elementos de um capital social fortalecido. Portanto, o interesse individual não pode sobrepor ao interesse coletivo.

A relevância da acumulação de capital social, como objetivo de política pública, é destacada por registros como o citado a seguir, extraído de um documento da OECD, no qual é analisada a contribuição da cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento:

A cooperação para o desenvolvimento pode também postular, na atualidade, a responsabilidade por contribuições para uma ampla gama de fatores importantes para o desenvolvimento sustentável, que são menos quantificáveis. Esses fatores abrangem desde a melhoria da capacidade para administrar políticas econômicas e sociais até a crescente atenção dada a temas como a responsabilidade perante o público, a obediência à lei, o respeito aos direitos humanos, o aumento da participação, a acumulação de capital social e a preocupação com a sustentabilidade ambiental. Esses aspectos do desenvolvimento, mais complexos que alguns dos desafios anteriores, são componentes básicos da cooperação internacional na atualidade (OECD, 1995, p.8 apud BANDEIRA, 1999, p.18).

Portanto, pode-se destacar que o capital social existe e cresce a partir de relações de confiança e cooperação, sendo que ele pode ser acumulado e utilizado para viabilizar projetos de desenvolvimento coletivos com interesses comuns, constituindo-se em um elemento estratégico fundamental na avaliação da sustentabilidade de políticas públicas de cunho local.

Apesar da crescente atenção que vem sendo dada ao conceito de capital social, é inevitável registrar que ainda é incipiente o reconhecimento da sua relevância para o campo

das políticas públicas, especialmente por parte dos responsáveis pela formulação e implementação dessas políticas.

A identidade regional, assim como o capital social, não deve ser entendida como algo que simplesmente existe devido a uma determinada conjugação de fatores e circunstâncias, mas, sim, como algo que é construído historicamente. Esta questão será debatida a seguir.

2.4.2 Identidade Regional

A identidade regional surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais, que fazem com que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm fortes afinidades e muito interesses em comum.

A prática reiterada da participação de membros dos diferentes segmentos da comunidade na discussão, formulação, implementação e avaliação de ações de interesse da região pode contribuir, sem dúvida, para fortalecer essa percepção, ajudando a consolidar a identidade regional. Sem essa identidade, uma região constitui-se apenas no resultado de uma segmentação arbitrária do território, não podendo ser considerada um verdadeiro ente social. Caso se trabalhe com áreas que não possam ser encaradas como entes sociais, perdem-se também grande parte do significado, do conteúdo e da eficácia das ações de planejamento regional, como registra Boisier (1995, p. 47-48):

A planificação do desenvolvimento regional é, antes de mais nada, uma atividade societária, visto ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o estado, evidentemente, por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de regiões.

Cabe destacar que o esforço interdisciplinar na análise até aqui empreendida em relação ao desenvolvimento regional demonstrou a importância de variáveis ou aspectos não tangíveis, fundamentados na cultura local, no comportamento da sociedade civil, na organização institucional e produtiva, nas novas formas de competição e cooperação, todos como elementos centrais na explicação do desenvolvimento regional ou local.

Sendo assim, recorre-se a Diniz (2001, p. 13) para apontar que independentemente da escala, o desenvolvimento econômico, sob a ótica local, é considerado também um processo de articulação social, que visa:

i) a inserção de todos os segmentos sociais a novas dinâmicas econômicas e política-culturais; ii) a geração e consolidação das iniciativas empreendedoras locais; iii) a harmonização e regulação das relações entre cidadãos, comunidade e empresa em seu contexto socioambiental; iv) a construção da sustentabilidade econômica das atividades locais.

Portanto, a dimensão da integração complementa a idéia de desenvolvimento local como um novo paradigma de desenvolvimento. O pressuposto é que a incorporação das dimensões humana, social e sustentável não ocorre de uma forma estanque, mas dinâmica, e que neste processo também estão presentes novas dimensões, fatores e componentes interrelacionados, a exemplo, do capital social.

2.4.3 O Papel do Estado como Mobilizador do Capital Social

Bagnasco (2001) confirma que o caso dos distritos industriais italianos demonstra a importância da combinação entre livre mercado e recursos de capital social, mas não exclui o papel da política. Assim, o autor assinala:

Nas regiões de pequenas empresas, de fato, a política foi mais importante do que pode parecer à primeira vista; não apenas nacionalmente, com a tomada de medidas favoráveis à propriedade de pequena escala, mas também, e sobretudo, regionalmente, com governos que tiveram o cuidado de preservar, atualizar e aperfeiçoar os recursos humanos dos quais a economia e a sociedade puderam lançar mão (BAGNASCO, 2001, p. 359).

Complementarmente, o autor descreve que no Nordeste da Itália, boas administrações locais, atividades econômicas e serviços públicos, o melhor sistema de seguridade social de todo o país, escolas, universidades e estabelecimentos de pesquisa são exemplos dessas intervenções.

No entanto, Bagnasco (2001) chama atenção para um outro ponto derivado da lição dos distritos industriais italianos, demonstrando que a política necessária para a administração local, na presente era da globalização, constitui um tipo novo de governança pragmática.

Assim, Bagnasco (2001, p. 360) recomenda que:

Hoje, em diferentes combinações, dependendo das questões em pauta, os atores públicos e privados, os empresários, os especialistas, os servidores públicos, os representantes de grupos de interesses, as universidades, as instituições de pesquisa e as associações têm que colaborar visando políticas públicas em comum, capazes de coordenar estratégias de longo prazo entre os principais atores da cena local.

Bagnasco (2001) conclui enfatizando que o quase-experimento italiano sugere que a receita para o desenvolvimento é uma mistura de mercado, de recursos de capital social (em outras palavras, a auto-organização da sociedade) e de uma boa governança política dos processos.

Portanto, embora uma visão culturalista atribua à capacidade auto-organizativa da sociedade a exclusiva responsabilidade pelo desenvolvimento do capital social, a maioria dos autores que tratam dessa questão ainda sustenta o papel mais ativo do Estado na garantia da formação e manutenção do capital social. Assim, segundo Castilhos (2001), o Estado cumpre uma função importante para a formação do capital social. Vários estudos, principalmente, no campo do neo-institucionalismo⁴⁹, demonstram a importância do Estado para o desempenho da função “coercitiva” ou “protetora” das relações sociais geradoras de capital social (CASTILHOS, 2001, p. 46).

Segundo Castilhos (2001) corroborado por Moraes (2003) as formulações teóricas de Woolcock (1998) permitiram que a noção de capital social fosse ampliada para vários tipos e dimensões, permitindo assim incorporar uma visão multidimensional e dinâmica na sua noção, contrariamente à concepção determinista e estática de Putnam (2000) e de alguns outros autores.

Desta forma, Moraes (2003, p. 129-30) fundamentado em Woolcock (1998), assinala os três tipos de capital social mais citados na literatura internacional sobre o tema, que variam conforme a posição das relações sociais, são:

1) “Capital social institucional”, que descreve as relações sociais existentes entre a sociedade civil e o Estado. Neste caso se enquadra a integração dos diferentes órgãos de governo com a sociedade na realização de ações conjuntas; 2) “Capital social extra-comunitário”, que são as relações sociais geradoras de capital social que determinada comunidade estabelece com grupos sociais e econômicos externos. Este tipo de capital social é importante porque permite que os indivíduos estabeleçam relações sociais que oportunizem as trocas (relações de mercado) e o acesso a informações (conhecimento) externas; e, 3) “Capital social comunitário”, que é aquele que corresponde às relações sociais comunitárias dos indivíduos. Refere-se à

⁴⁹ Douglas North, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1993, é um dos principais expoentes do denominado “neo-institucionalismo”. Para os institucionalistas, a análise econômica convencional (neoclássica) é limitada para explicar a realidade do desenvolvimento, pois abusa de supostos simplificadores que não têm alcance para revelar as diferenças entre países e regiões. Para o institucionalismo, em geral, e para o neo-institucionalismo, em particular, o conceito de instituição é a chave explicativa da evolução e do desenvolvimento econômico.

capacidade que estes possuem para gerar relações sociais baseadas em reciprocidade e confiança nas suas comunidades, além do potencial organizativo que estas mesmas comunidades possuem.

Para efeito desse estudo⁵⁰, é de suma importância considerar a integração dos três tipos de capital social acima descritos para se alcançar os resultados almejados com esses processos de transformação social e econômica.

Por outro lado, Evans, assumindo uma visão ainda mais estatista do processo, argumenta que o esforço voltado para garantir a integridade “das instituições estatais aumenta a possibilidade de montar projetos de transformação social” (EVANS, 2004, p. 314). Sua crítica ao trabalho de Putnam assume um caráter, sobretudo, metodológico, na medida em que contesta a clássica separação entre as esferas pública e privada como base para a autonomia do Estado.

Nessa mesma linha, Uderman (2006) diz que Evans formulou dois importantes conceitos, que se constituem, em conjunto, na chave para o desenvolvimento. O primeiro deles, denominado *autonomia*, refere-se à habilidade estatal de formular projetos coletivos, que se sobrepõem aos interesses individuais perseguidos pelos dirigentes públicos. Esse conceito associa-se a uma estrutura burocrática eficiente e a um corpo técnico qualificado, que compõem canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e políticas públicas. Retrata, portanto, a organização interna do Estado. O segundo designado *parceria* (*embeddedness*), trata das relações que se estabelecem entre Estado e Sociedade. Parte-se, aqui, do suposto de que os Estados devem estar inseridos socialmente para serem eficientes, estabelecendo conexões sólidas com grupos sociais por meio do compartilhamento de projetos de transformação (UDERMAN, 2006).

Já Lotta e Martins (2004) assumem que essas duas dimensões, necessariamente associadas, são tidas como imprescindíveis para o êxito da intervenção pública no processo de desenvolvimento. Um aparato de Estado suficientemente coerente e coeso garante a possibilidade de que se estabeleçam sólidas parcerias com a sociedade, descartando a opção do isolamento como forma de preservação e garantindo a necessária inserção social. Observa-se, assim, uma mudança importante no papel proposto para o Estado: de regulador da ação e da interação social, o Estado passa a condição de mobilizador de capital social e criador de bases institucionais para a mobilização das iniciativas coletivas, conforme ressalta Uderman (2006, p. 73):

⁵⁰ Em que se consideram as bases teóricas-conceituais das estratégias de indução de processos de desenvolvimento regional/local – DLIS e APL, detalhadas no capítulo 2 (referencial teórico-conceitual) e no capítulo 5 (análise empírica) da tese.

[...] os conceitos de autonomia e parceria formulados por Evans associam a idéia de desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*) – vinculada à criação de laços sociais comunitários que possibilitem a formulação de uma estratégia de desenvolvimento endógena – ao modelo de desenvolvimento de cima para baixo (*top-down*), atrelado à emergência de burocracias formais e ao cumprimento de leis que assegurem que os interesses e habilidades individuais possam ser canalizados para grandes empreendimentos coletivos com uma margem razoável de segurança e predição. Assim, as ações do “Estado autônomo” devem motivar a emergência de iniciativas de âmbito local, que sustentam modelos de desenvolvimento *bottom-up*, uma vez que o fortalecimento de redes e habilidades ocorre em nível local. Ainda que precise ser complementado, o estoque de capital social da comunidade na forma de integração é visto como a base para fazer deslanchar iniciativas de desenvolvimento.

Ainda segundo a autora, a incorporação do conceito de capital social às análises e recomendações de políticas públicas alarga o espectro da discussão, encobrendo alguns aspectos controversos e ressaltando a confluência de interesses em torno de determinados tipos de intervenção.

Corroborando com essa discussão, recorre-se a uma das idéias nucleares do livro “Reinventando o Governo” de Ted Gaebler e David Osborne, que é a noção de que não cabe ao governo resolver diretamente todos os problemas da comunidade ou gerenciar a prestação de todos os serviços públicos. Ao governo cabe, isto sim, garantir que os serviços públicos estejam sendo prestados. Numa equação, ao governo cabe fazer “o que ele faz melhor – levantar recursos e estabelecer as prioridades sociais mediante o processo político democrático – reservando para o setor privado aquilo que é a sua especialidade – organizar a produção de bens e serviços” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 33).

Para efeito dessa tese, amplia-se, nesse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como consequência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo. Entretanto, se o reconhecimento da importância da ação regulatória do Estado e do seu papel como agente promotor de um processo de desenvolvimento econômico que incorpore metas de equidade social e espacial estabelece princípios fundamentais para a concepção de novas abordagens, parece ainda prematuro falar de um novo modelo de intervenção do Estado.

O Estado não é apenas uma instituição regulamentadora, mas também um dos maiores atores do mercado. Conseqüentemente, pode-se dizer que o Governo Federal em parceria com os governos estaduais e, principalmente, com os governos municipais, atores locais e regionais deve induzir o desenvolvimento local sustentável. Para integrar uma região dentro das redes produtivas da sociedade da informação - conforme afirmam Eisenberg e Cepik

(2002) - uma das coisas que os governos na semiperiferia precisam fazer é implementar políticas que estimulem a pesquisa e o desenvolvimento local, aumentar a capacidade da região para a absorção e inovação tecnológica. Essas políticas são cruciais para o aumento da capacidade do Estado de implementar políticas sociais, por meio da modernização dos fluxos de informação e melhores serviços ao público, produzindo muitos benefícios indiretos através do desenvolvimento tecnológico que eles estimulam.

A formulação de propostas alternativas de desenvolvimento regional, pragmáticas e exequíveis, com efetiva capacidade de transformação estrutural, ainda requer uma base de sustentação teórica e prática mais sólida. A construção de uma agenda de intervenção que traduza em resultados efetivos as idéias e recomendações de ordem geral, colocadas a partir do conceito de capital social e da ampliação das condições de suporte ao desenvolvimento, portanto, carece ainda de maior rigor operacional.

Portanto, na ampla maioria dos casos, é preciso sair da retórica para a prática. É necessário, ainda, que se institua e seja legitimado por todos os atores de forma democrática e coletiva um projeto de desenvolvimento para o “Estado” e/ou “Nação” e não um projeto de cunho puramente ideológico, que dure apenas o tempo de um “Governo”. Isto leva ao descrédito por parte da comunidade em relação ao poder público e, ainda desmobiliza, especialmente, todo o capital social que foi consolidado ou “acumulado” anteriormente.

3 EVOLUÇÃO POLÍTICA, SOCIOECONÔMICA E AMBIENTAL DO AMAPÁ

Este capítulo descreve a evolução política, social e econômica do Amapá, desde sua origem, concentrando-se nas principais ações que buscavam a sua organização espacial e socioeconômica enquanto Território Federal⁵¹, bem como após sua transformação em Estado, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Situado na Amazônia Oriental, o Estado do Amapá possui uma superfície de 142.814,585 km², que em sua maior parte encontra-se localizada ao norte do equador, correspondendo a 1,67% do território nacional e a 3,7% da área da Região Norte. O Amapá é largamente coberto por florestas (91%) enquanto os cerrados e campos de várzea somam cerca de 9% do território (IEPA, 2008). É limitado a leste pelo Oceano Atlântico, com uma longa e rica costa de mais de 690 km; a oeste, sul e sudeste pelo Estado do Pará e a noroeste faz fronteira com a Guiana e o Suriname. Abriga uma população estimada de 626.609 mil habitantes, com mais da metade concentrada na capital, Macapá (IBGE, 2009).

Com relação ao uso e à ocupação do território amapaense, somente as parcelas que possuem alguma forma de restrição, seja como unidades de conservação de proteção integral, de uso sustentável ou terras indígenas perfazem um índice superior a 72% de ocupação da área total do Amapá. As glebas do estado, que inicialmente contavam com 3% do total, foram ampliadas a partir de transferências de terras da União (10,1%) por meio do Decreto Federal n.º 291, de 07.12.2007, estando em fase de estudos de georreferenciamento para titulação definitiva. Estas são as propriedades que serão destinadas a projetos de expansão de atividades rurais no Amapá. Os assentamentos fundiários destinados à reforma agrária e à agricultura familiar abrangem 8,0% do território do estado, percentual bem superior ao das áreas tituladas, que podem ser plenamente consideradas como imóveis rurais particulares e ocupam 5,6% do total territorial.

O Estado ainda apresenta uma situação privilegiada em relação à conservação dos seus recursos naturais, em função do baixo nível de antropismo. É o estado mais preservado da região amazônica, sendo que o seu desmatamento acumulado até agosto de 2008, de acordo com dados do sistema PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) é de

⁵¹ Com a instituição do Território Federal do Amapá (1943) foram criadas diretrizes políticas e administrativas, infra-estruturas e incentivos para o desenvolvimento de atividades econômicas (pelo Governo Federal), principalmente voltadas ao setor do extrativismo mineral, “que em muito contribuiu para a estruturação econômica amapaense e para sua organização espacial” (PORTO, 2003, p. 115).

1.123 km². o que corresponde a apenas cerca de 1% da área do Estado, evidenciado por sua baixa densidade demográfica além da pequena participação direta dos setores produtivos na economia estadual.

Conforme o IBGE (2004), a relativa baixa taxa de ocupação populacional, assim como a pequena expressão das atividades econômicas no estado, comparativamente à região amazônica e ao país, pode ser relacionada ao alcance que tiveram os períodos de expansão econômica regional. Assim, o Amapá permaneceu à margem dos processos econômicos mais do que o restante da Amazônia em função do grande isolamento de seu território. Esses fatores, se por um lado privaram o estado de acompanhar mais intensamente os benefícios que foram destinados para a região como um todo, por outro lado favoreceram para a maior preservação de seus recursos e um reduzido impacto social e ambiental como observado nos demais estados amazônicos (IBGE, op. cit.).

Abrantes (2002) fundamentado em Pandolfo (1994) define dois períodos, com base em critérios econômicos, para explicar as transformações ocorridas no processo de desenvolvimento da Amazônia, diante da evolução orgânica do capitalismo brasileiro. O primeiro vai da ocupação em 1616, com a fundação da cidade de Belém, até meados do século XX, com a institucionalização do processo de valorização da Amazônia pela Constituição Brasileira de 1946. O segundo período se estende do momento em referência, ganha contornos estruturais na década de 70 e chega até os dias atuais com contornos ainda não bem definidos devido à atual discussão em torno dos paradigmas ecológicos e dos movimentos sociais, que trazem no seu bojo reavaliações da política de desenvolvimento da região (PANDOLFO, 1994 apud ABRANTES, 2002, p. 39).

Nessa mesma linha, vislumbra-se a análise geopolítica de Becker e Léna (2003) que divide a ocupação da Amazônia em três grandes períodos, desde a formação territorial brasileira. O primeiro, de 1616 a 1930, teve na diplomacia seu destaque, com as negociações e relações internacionais. Neste período, a estratégia principal para a região foi o papel do exército na manutenção do controle interno do território, desde sua apropriação até a definição de seus limites. No segundo, de 1930 a 1985, teve importância maior o planejamento regional, enquanto no terceiro, de 1985 a 1996, têm-se a fase da fronteira socioambiental. Para as autoras o emaranhado de interesses presentes no contexto amazônico configura três grandes modelos de relações sociais e de poder que interferem na construção do seu território:

a) **modelo tradicional:** paternalista, clientelista - constitui uma forma de dominação baseada na dívida material e moral, e na relação pessoal, na qual o político local constrói sua

carreira e a população se insere nas redes clientelistas e usufrui de seus benefícios. Gera a falta de autonomia e independência das organizações sociais;

b) **modelo modernista**: desenvolvimentista, colonizador - considera que a Amazônia deva ser ocupada e explorada no intuito de firmar a soberania nacional na região e acelerar o crescimento econômico do país. Para o modelo desenvolvimentista, os custos ecológicos e sociais da ocupação são os preços a pagar para realizar seus objetivos. Além de ser responsável pelos intensos desmatamentos, esse modelo reproduziu a concentração fundiária das outras regiões e excluiu certas categorias de população. No entanto, ele provocou o surgimento de novos atores e novas redes sociopolíticas que têm interesse em apoiar as dinâmicas desencadeadas pelo modelo, e cujo lucro ou cujas carreiras políticas dependem diretamente ou indiretamente do processo de destruição dos recursos naturais. Em certos estados ou mesmo municípios, houve uma poderosa aliança de interesses entre os dominantes do modelo paternalista e os do modelo modernista; em outros, pode haver convivência, substituição ou conflito; e o

c) **modelo pós-moderno**: socioambiental - esse modelo apóia-se nas reivindicações dos excluídos do modelo desenvolvimentista. Os objetivos do modelo são frear ou parar os desmatamentos aproveitando as áreas já desmatadas; promover o manejo florestal em benefício das populações locais; desenvolver os usos múltiplos dos recursos florestais pelas populações tradicionais e encontrar mercado para esses produtos; e, desencorajar a adoção da criação de gado pelos agricultores substituindo essa atividade por sistemas agroflorestais. A criação de áreas protegidas de uso direto e a demarcação de terras indígenas são programas que atendem às demandas do modelo pós-moderno. No entanto, a falta de articulação social e os poucos recursos disponibilizados pelo governo não viabilizam à esses programas. Os financiamentos públicos internacionais têm ajudado não só na manutenção, mas também na difusão do modelo pós-moderno, angariando apoio de diversos atores:

Embora infinitamente mais fraco que o modelo desenvolvimentista, e bem menos integrado ao *habitus* regional que o modelo clientelista, o modelo sócio ambiental criou suas próprias articulações que lhes permitiram ganhar ao menos a batalha no plano das idéias e da ética. Além de ser defendido por setores do Governo Federal e até certos governos de Estados⁵², ele recebe o apoio da cooperação internacional e de uma rede heterogênea, e muito ativa, de ONGs nacionais e internacionais (BECKER; LENA, 2003, p. 56).

⁵² O Acre e o Amapá são atualmente reconhecidos nacional e até internacionalmente como exemplos de estados que estão desenvolvendo matriz de políticas públicas coerentes com o desenvolvimento sustentável (ABRANTES, 2002, p. 52).

Neste contexto, demonstra-se a seguir uma síntese da atuação do Governo Federal na Amazônia, entre 1966 até o final da década de 2000 (Quadro 4).

Continua

PERÍODO	INSTRUMENTOS	OBJETIVO/RESULTADO
1966	-Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em substituição a SPVEA. -Banco da Amazônia (BASA) em substituição ao Banco de Crédito da Borracha. -Fidam em substituição ao FVEA.	-Promover o desenvolvimento e administrar os mecanismos de incentivos fiscais. -Servir de braço financeiro da SUDAM para o desenvolvimento de atividades produtivas. -Reorientação dos incentivos fiscais.
1967	-Publicação do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). -Zona Franca de Manaus (ZFM).	-Orientar a ação governamental. -Alocação de recursos de incentivos fiscais para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental.
1968	-Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia – Ministério de Minas e Energia.	-Supervisionar estudos referentes ao aproveitamento do potencial energético da região.
1970	-Promulgação da Lei 5.727 – I Plano Nacional de Desenvolvimento. -Ações do Programa de Integração Nacional (PIN) no âmbito do I PND.	-Financiar a construção das rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163) e projetos de colonização.
1971	-Programa de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA).	-Facilitar o acesso à terra para amplas populações, bem como promover a agroindústria na Amazônia e no Nordeste.
1974	-Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), no âmbito do II PND.	-Desenvolver a infra-estrutura econômica com a criação de 15 pólos de crescimento com o objetivo de atrair a iniciativa privada.
1975	-Grandes programas no âmbito do II PND: Ferro Carajás, UH de Tucuruí, Mineração Rio do Norte, ALBRÁS Alunorte.	-Enfaticizou investimentos em indústria de base e a busca de autonomia em insumos básicos.
Década de 80	-Implementação do Projeto Calha Norte (PCN) em 1985. -Constituição Federal de 1988 e estabelecimento do PPA. -Finalização dos investimentos dos Grandes Programas.	-Assegurar a soberania e segurança nacional e consolidação da infra-estrutura básica para a exploração econômica iniciada na década anterior. -Criação do PPA como uma nova ferramenta de planejamento a médio prazo.
Década de 90	-Ampliação dos gastos em consumo social. -Redução dos gastos em investimentos, inclusive FNO e FINAM. -Programa Brasil em Ação: Criação dos Eixos Nacionais e Integração e Desenvolvimento.	-Fim do Estado Desenvolvimentista na ação regional. -Estado mais coadjuvante do desenvolvimento sinalizando para o setor privado quais as áreas produtivas com amplos potenciais competitivos.

(Conclusão)

Primeira década de 2000	A estratégia para a Amazônia incorpora outros fatores, como o princípio da sustentabilidade do desenvolvimento e o papel da região no contexto geral da qualidade ambiental do planeta.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação da Agenda Positiva da Amazônia, por iniciativa do MMA⁵³, com o propósito de frear o acelerado processo de desmatamento da região. - Implementação do PROBEM Amazônia⁵⁴, gerido pelo MMA com o objetivo de desenvolvimento da bioindústria no país e, em especial, na região amazônica, em parceria com instituições de pesquisa e o setor privado. - Implementação do Programa de Desenvolvimento da Amazônia Legal pelo MIN⁵⁵, que visa o planejamento e a promoção de oportunidades a partir de incentivos fiscais e de financiamento de empreendimentos na Amazônia Legal. - Programa Amazônia Sustentável que na busca do desenvolvimento das populações locais aglomera vários projetos como o PP-G7⁵⁶ e o Programa Amazônia Solidária.
-------------------------	---	---

Quadro 4 - Síntese da atuação do Governo Federal na Amazônia (1966/1990).

Fonte: BRITO (2009), Atualizado pelo Autor, em relação a primeira década de 2000.

Aborda-se, a seguir, sinteticamente o processo evolutivo de ocupação política, econômica, social e ambiental do Amapá, a partir dos modelos concebidos para caracterizar as diferentes dinâmicas temporais da ocupação da Amazônia, conforme a concepção de Becker e Léna (2003). Cumpre destacar que os demais estados amazônicos, a exemplo do Pará e Amazonas vivenciaram dinâmicas distintas e próprias na trajetória de seus respectivos processos de ocupação.

3.1 PRIMEIRO PERÍODO: MODELO TRADICIONAL

Ao remeter a análise deste modelo tradicional para o processo de ocupação socioeconômica do Amapá⁵⁷, pode-se destacar que este primeiro período se caracterizou por fases de expansão e recessão, em função da economia da metrópole e esteve baseado nas formas de exploração colonial, sustentada pelo aviamento. Nos primeiros séculos da ocupação portuguesa os objetivos eram de estabelecer a propriedade da colônia, dando forma a uma

⁵³ Ministério do Meio Ambiente.

⁵⁴ Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia.

⁵⁵ Ministério da Integração Nacional

⁵⁶ Programa de Proteção das Florestas Tropicais da Amazônia.

⁵⁷ O primeiro nome concedido oficialmente a essa terra (Amapá) foi *Adelantado de Nueva Andaluzia*, em 1544, por Carlos V, o rei da Espanha da época, numa concessão a Francisco Orellana, navegador espanhol, que esteve nessa região

ocupação cujo objetivo era guardar a posse do território por meio dos primeiros núcleos de povoamento nascidos a partir das fortificações.

Em IBGE (2004, p. 13) encontra-se resumo bastante elucidativo deste período histórico:

Em relação ao Amapá, o processo de ocupação portuguesa se iniciou com a doação da Capitania da Costa do Cabo Norte ao português Bento Manuel Parente, em 1637, sendo que esta além de priorizar a colonização do território objetivou, ainda, o controle dos portugueses das incursões de ingleses e holandeses na região. Em 1688, os portugueses reconstruíram a fortaleza de Santo Antônio de Macapá, tomada dos ingleses, objetivando com isto garantir a dominação lusitana e fortalecer a defesa da foz do rio Amazonas, através do canal do Norte. As incursões, no entanto, continuaram e os franceses já no século XVIII, penetrando a partir da região das Guianas, reivindicaram a posse dessa área. As disputas pela região continuaram e apenas em 1713 os limites entre Brasil e Guiana Francesa foram estabelecidos pelo Tratado de Utrecht.

No entanto, a descoberta do ouro ao final do século XVIII em Oiapoque, Cassiporé e Amapá aumentou a cobiça francesa por este recurso fazendo com que desrespeitasse o Tratado. Paralelamente, em razão da fraca ocupação portuguesa e da fragilidade das fortificações ali existentes, a Coroa portuguesa decide-se, em 1751, pela elevação do povoado de São José de Macapá à categoria de vila, por intermediação do Governador do Estado do Grão Pará e Maranhão, Francisco Xavier de Mendonça Furtado. O grande interesse nas atividades garimpeiras implicou também em disputas internacionais pela região, que só tiveram fim no final do século XIX, quando em 1º de dezembro de 1900, com a assinatura do Laudo Suíço ou Laudo de Berna, a região foi concedida ao Brasil pela Comissão de Arbitragem de Genebra, passando a fazer parte do estado do Pará, com o nome de Araguari (IBGE, 2004).

Moraes e Rosário (1999, p. 34) confirmam que a assinatura do Laudo Suíço serviu para resolver definitivamente a questão fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa, que perdurou por mais de duzentos anos ao ratificar “a fronteira geográfica no Rio Oiapoque, integrando definitivamente a região do Contestado ao patrimônio do território nacional, representando um acréscimo de 225.000 km²”. No entanto, apenas com a promulgação do Decreto Legislativo do Governo Federal Campos Sales, de 25 de fevereiro de 1901, o território contestado foi incorporado ao Pará (MORAES; ROSÁRIO, 1999).

Já o IBGE (2004) aponta que, posteriormente, no decorrer do século XX, a atividade garimpeira soma-se à valorização da borracha no mercado internacional, podendo ser considerados como os grandes promotores do povoamento do Amapá nessa época. A partir de meados do século XIX inicia-se uma nova fase que buscava integrar a região amazônica à

economia nacional, apoiada na extração do látex para a produção da borracha visando o mercado internacional. Segue-se, então, uma fase em que a região se vê contemplada com um grande contingente de migrantes vindos da Região Nordeste do país.

No entanto, o estudo do IBGE (2004) demonstra que a expansão na Ásia dos cultivos plantados da *Hévia* spp. faz cair o preço do látex natural nos mercados internacionais e a economia regional entra em crise. Aos primeiros sinais da crise, a economia regional se articula e apenas durante a Segunda Guerra Mundial, já na metade do século XX, foi que o governo estabeleceu um conjunto de medidas de esforço de guerra com os aliados, para incentivar a produção da borracha. Mas com o fim da guerra a economia retorna aos padrões tradicionais de isolamento.

Até a década de 1940, a economia da área que corresponde ao atual Estado do Amapá caracterizava-se pela indústria extrativa da borracha, da castanha, do pau-rosa, da madeira, das sementes oleaginosas, pela exploração das minas de ouro e pela criação de gado, notadamente nos municípios do Amapá e Mazagão, cujo mercado consumidor destes produtos se encontrava em Belém e Caiena. Some-se a isso, a ocorrência do latifúndio pecuarista, principalmente, no município do Amapá, fornecendo alimento à base aérea americana ali existente (PORTO, 2003).

Ainda na primeira fase do século XX houve um crescimento da extração da borracha no Amapá que favoreceu a intensificação do povoamento, especialmente entre 1901 e 1943, intensificando a integração definitiva do Amapá ao território brasileiro, culminando com a criação do Território Federal, em 1943. Segundo Porto (2003) a justificativa do “interesse da defesa nacional” para a criação do Território Federal do Amapá está inserida no contexto da Segunda Guerra Mundial e, com isso, visou proteger a fronteira brasileira, juntamente com os demais Territórios de Guaporé, Rio Branco, Iguacú e Ponta Porã.

Ao final do século XIX o processo de ocupação encontrava-se bastante debilitado, em função do declínio da exploração da borracha e da extração do ouro, o que acentuou e condicionou um grande período de estagnação econômica da região. Necessitando com urgência de incentivos para solucionar esta situação, o Governo do então Território do Amapá, com auxílio da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) investiu em projetos de colonização que visavam à implantação de núcleos de povoamentos com pequenos agricultores. A distribuição desses núcleos era relativamente regular pela faixa previamente povoada do Território, funcionando, na época, como um propulsor ao estabelecimento da população, levando a um adensamento demográfico e a uma dinamização da fronteira do Território. Grande parte desse processo caracteriza hoje as

atividades de cultivos de lavouras de subsistência, associada à criação de gado e animais de pequeno porte e da exploração dos bens florestais. Ao longo do tempo constatou-se que as iniciativas públicas fundiárias e agrícolas não conseguiram estimular o desenvolvimento baseado na exploração da terra e dos recursos naturais. A área ocupada com imóveis rurais no Amapá ainda hoje é pequena, em comparação com o Brasil e mesmo com a própria Região Norte (IBGE, 2004).

Desde a criação dos Territórios Federais (1943) o objetivo do poder público na Amazônia foi ocupar as regiões de fronteira fracamente povoadas e possibilitar a participação dos Territórios na exploração de seus recursos minerais. No caso do Amapá tratava-se, sobretudo, de levantar a potencialidade mineral da área e garantir a exploração do manganês descoberto na Serra do Navio, entre 1945-46.

Nessa mesma linha, Porto (2007, p. 37-39) afirma:

A evolução política dos Territórios Federais no cenário nacional envolve três etapas: centralização, descentralização, e estadualização. A distinção entre elas baseia-se na gradação de responsabilidade que o Governo Central exerceu no interior e nas diretrizes das organizações espacial, econômica, política, social e administrativa dos Territórios.

Assim, no quadro 5 abaixo é descrito sinteticamente a evolução do processo político dos Territórios Federais e seus reflexos nas estratégias econômicas do Amapá. A partir de então, os Territórios Federais apresentariam uma dinâmica própria quanto à sua atuação política e econômica no cenário nacional. Contudo, o que se viu na prática, a respeito do planejamento nessas Unidades, foi uma série de intenções elaboradas pelo governo federal, a fim de dar respostas ao que a legislação impunha. No Amapá, tal situação ocorreu com os seguintes planos: I Plano de Desenvolvimento do Amapá (1975-1979), II Plano de Desenvolvimento do Amapá (1980-1985) e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá (1986-1989) (PORTO, 2003).

PROCESSOS POLÍTICOS	CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS AMAZÔNICOS	ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS	
		NOS TERRITÓRIOS FEDERAIS	NO AMAPÁ
Centralização (1904-1969)	<ul style="list-style-type: none"> - Período de vigência do Decreto n. 1.181, de 25/02/1904 e da Lei n. 366 de 30/12/1936 e do Decreto-Lei n. 5.389, de 21/09/1943; - Elevada atuação do Governo Federal; - Governadores e Secretário Geral nomeados pelo Presidente da República; - Prefeitos nomeados pelo Governador, sem eleições; - Indefinição jurídica e institucional; - Inexistência do cargo de Senador; - Eleição para Deputados Federais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de planos econômicos para os Territórios Federais; - Período áureo da exploração da borracha; - Ações econômicas implantadas por Decretos-Leis: a exploração do manganês no Amapá; - Instalação de infra-estrutura rodoviária, ferroviária e portuária. 	<p>Gênese, expansão produtiva e organização espacial</p> <ul style="list-style-type: none"> - A mineração e exportação do manganês; - A implantação de infra-estrutura (rodovias, ferrovia e porto); - A criação da Colônia Agrícola do Matapi; - A implantação da BRUMASA.
Descentralização (1969-1988)	<ul style="list-style-type: none"> - Ação administrativa norteada pela Reforma Administrativa estabelecida no Decreto n. 200, de 15/02/1967; - Período de vigência do Decreto-Lei n. 411, de 08/01/1969 e da Lei n. 6.448, de 11 de outubro de 1977; - São unidades descentralizadas da administração federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados aos órgãos de administração; - São vinculados ao Ministério do Interior; - Definição da natureza e finalidades dos Territórios Federais; - Eleição para Vereadores e Deputados Federais; - Secretários de Governo e Prefeitos são nomeados pelo Governador; - Governadores nomeados pelo Presidente da República mediante indicação do Ministro do Interior e aprovação do Senado Federal; - Eleição para Prefeitos, em 1986. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação dos planos de governo previamente submetidos à aprovação do Ministério do Interior; - Ações econômicas implantadas por Decretos-Lei; - Implantação de planos de desenvolvimento quinquenais; - Programas oficiais de colonização: Polamazônia e Polonoroeste; - Instalação e ampliação de infra-estrutura rodoviária, portuária e energética; - Incentivos pela SUDAM na exploração de suas potencialidades: a mineração; - Dependentes das Transferências da União. 	<p>Planejamento Estatal e diversificação produtiva</p> <ul style="list-style-type: none"> - As influências do Complexo Industrial do Jari; - Os assentamentos pelo Polamazônia; - O funcionamento da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes; - A diversificação das atividades do Grupo CAEMI no Amapá; - A implantação do Distrito Industrial de Santana; - Os incentivos fiscais; - A expansão das rodovias; - Os 1º e 2º Planos de Desenvolvimento do Amapá; - O Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá; - Exploração aurífera mecanizada.

(continuação)

Estadualização (1962, 1981, 1988)	<ul style="list-style-type: none"> - Territórios Federais são transformados em Estados; - Período de vigência das Constituições dos novos Estados; - Cargos do executivo e legislativo, ratificados por sufrágio; - Conquista das autonomias administrativas e política; - Ampliação da representatividade na Câmara dos Deputados; - Criação do cargo de Senador; - Criação da Assembléia Legislativa Estadual; - Retirada do Poder Central, sendo substituído pelo Poder Estadual. 	<p>- Os Planos de Governo Federal, destinados aos Territórios Federais foram substituídos por Programas do Governo Estaduais.</p>	<p>Estadualização e desenvolvimento sustentável</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transformação em Estado (1988); - Exploração aurífera mecanizada; - O Plano de Ação Governamental (1992-1995); - A criação da Área de Livre Comércio de Macapá Santana (1992); - A implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá <ul style="list-style-type: none"> - A exploração de potencialidades alimentícias regionais (pesca, cupuaçu, castanha-do-Pará, açaí); - Demarcação de Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável; - A ampliação e melhoria de infra-estrutura rodoviária, portuária e energética; - A retirada do Grupo CAEMI (1997) - O Zoneamento Ecológico Econômico do Vale do Jari (2001); - Criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (2002).
		<p>Acre (1962)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Saída para o Pacífico; - Construção e pavimentação da BR-364; - Criação e consolidação de reservas extrativistas, de unidades de conservação, de projetos de assentamentos agroextrativistas e demarcação de terras indígenas; - Empreendimentos agropecuários, madeireiros e turísticos; - Zoneamento Econômico Ecológico (2000). 	
		<p>Rondônia (1981)</p> <ul style="list-style-type: none"> - O Planaforo (Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia); - Pavimentação da BR-364 e de estradas vicinais; - Criação e consolidação de reservas extrativistas, de unidades de conservação, de corredores ecológicos, de projetos de assentamentos agroextrativistas e demarcação de terras indígenas; - Saída para o Pacífico; - Ampliação e melhoria de infra-estrutura rodoviária, portuária e energética; - Empreendimentos agropecuários, madeireiros e turísticos; - Manejo florestal com rendimento sustentado; - Zoneamento Econômico Ecológico (2000). 	
		<p>Roraima (1988)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integração com o Caribe; - Zoneamento Econômico e Ecológico (2000). 	

Quadro 5 - Evolução do Processo Político dos Territórios Federais e Seus Reflexos nas Estratégias Econômicas do Amapá

Fonte: Porto (2007).

Esta fase de desenvolvimento revolucionou a economia local, com a construção de uma série de infra-estruturas de apoio à mineração, que, por meio de um conjunto de medidas proporcionou aumento de emprego, atraindo contingentes de migração para a região. Dentre as principais infra-estruturas criadas pode-se mencionar a construção da hidroelétrica Coaracy Nunes (1ª hidrelétrica da Amazônia) para fornecer energia à Companhia de Indústria e Comércio de Minérios S.A (ICOMI) e à cidade de Macapá e a construção da estrada de ferro (194 km), ligando Santana à mineradora para escoamento do minério (DRUMMOND; PEREIRA, 2007).

A exploração do manganês favoreceu o crescimento expressivo da população do Amapá, em face não apenas das atividades mineradoras, mas também em função de outras atividades que estavam ligadas ou não à ICOMI. Assim, é que para melhor atender à exportação do minério foi construído um cais flutuante em Santana, que por sua profundidade e condições de navegabilidade permite a entrada de navios de grande calado.

O pós-guerra traz alguns novos componentes ao cenário internacional e nacional. No Brasil, com a nova Constituição, de 1946, são estabelecidos alguns critérios que visavam à inserção da Amazônia no processo de desenvolvimento: 3% das receitas da União, dos estados e municípios seriam destinados a projetos na região. Estes seriam aplicados por meio da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), então criada, com a finalidade de promover o seu processo de desenvolvimento. Assim, juntamente com a abertura da rodovia Belém-Brasília, entre outras medidas direcionadas para a Amazônia, sendo dessa forma criadas as condições básicas para a integração e o desenvolvimento regional. A inviabilização desses objetivos, no entanto, esbarraram no perfil centralizador do crescimento econômico nacional, com bases concentradas no centro-sul do país (IBGE, 2004).

A fase inicial da ocupação da região se caracterizou por processos de formação de ilhas de povoamento, que não tinham nenhuma força de expansão, sofrendo os grandes problemas do isolamento em relação ao centro-sul do país. Logo em seguida à criação do Território existiam apenas os municípios de Macapá, Amapá e Mazagão, que tinham uma população muito reduzida e as atividades econômicas se fundamentavam, principalmente, na coleta da borracha e da castanha-do-Brasil nas áreas próximas ao rio Amazonas; na extração do ouro e na criação de gado nas áreas mais interioranas, porém todas sustentavam uma reduzida população. A ocupação do Estado em direção ao interior se deu de forma gradativa e bastante lenta e foi também, parcialmente, facilitada pela rede hidrográfica dos rios Oiapoque, Cassiporé, Calçoene, Amapá, Araguari, Vila Nova, Maracá e Cajari (IBGE, 2004).

Porto (2007, p. 115-116) assim descreve essa etapa histórica, vide Quadro 6 a seguir:

Até a década de 1940, a economia da área que corresponde ao atual Estado do Amapá caracterizava-se pelo extrativismo vegetal e mineral, a pecuária e a atuação do exército brasileiro. Após essa década, foram criadas diretrizes políticas e administrativas do Território Federal, implantadas infra-estruturas e estimuladas atividades econômicas pelo Governo Federal, principalmente no setor do extrativismo mineral, que em muito contribuíram para a estruturação econômica amapaense e para sua organização espacial.

(continua)

ANO	AÇÕES	OBJETIVO
1943	Criação do Território Federal do Amapá.	Ocupar as regiões das áreas fronteiriças e de baixa densidade demográfica.
1944	Transferência da capital amapaense: do Município do Amapá para Macapá.	Dotar o Território Federal do Amapá de uma capital com melhores condições infra-estruturais.
1945	Criação do Município do Oiapoque, por desmembramento do Município do Amapá.	Ocupar e proteger a região limítrofe entre o Território Federal do Amapá e a Guiana Francesa.
1946	O manganês do Amapá é decretado como reserva nacional.	Garantir a participação direta do Território Federal na exploração do minério.
1947	Contratada a Sociedade Indústria e Comércio de Minérios Ltda. para a exploração das jazidas de manganês do Amapá.	Levantar a potencialidade managanesífera do Território Federal do Amapá.
1948	Compra das terras do Cel. José Júlio de Andrade, no Vale do Jari, por um grupo de Portugueses originando a empresa Jari Indústria e Comércio.	Explorar a castanha, borracha, exportação de madeiras nobres e mercadorias diversas através dos entrepostos às margens dos rios Jari, Paru, Caracuru, Cajari e Pacanari.
1950	Revisão do contrato de exploração do manganês do Amapá.	Garantir a exploração do manganês pela ICOMI.
1953	- Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia- SPVEA. - Criação da Colônia Agrícola do Matapi, em Porto Grande. - Instalação da ICOMI- Indústria e Comércio de Minérios S.A., em Serra do Navio.	- Incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola, pecuária, mineral, industrial e das relações de troca, visando melhores padrões sociais de vida e bem estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do país, a partir de planejamentos quinquenais para a valorização econômica da Amazônia; - Fornecer produtos alimentícios para Macapá; - Explorar e beneficiar o manganês na Serra do Navio.
1955	Divulgado o Plano de Industrialização do Território Federal do Amapá	Criar um pólo minero-metalúrgico aproveitando o potencial hidráulico e madeireiro amapaense.
1956	- Criação do Município de Calçoene, por desmembramento do Município do Amapá; - Criação da Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA.	- A reorganização territorial e político-administrativa do Amapá; - Construir e explorar sistemas de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e serviços correlatos; promover a expansão do mercado de energia elétrica no Território e estimular a criação de um parque industrial.
1957	Início da produtividade da ICOMI	Produzir, escoar e comercializar o manganês.

		Conclusão
1961	Criação da Reserva Florestal do Tumucumaque	Conservação da natureza; proteção e assistência as populações indígenas, de acordo com o preceito constitucional e a legislação específica em vigor.
1966	- Criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM - Criação do Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá – IRDA - Criação da Companhia Progresso do Amapá – COPRAM	- Coordenar e supervisionar programas e planos regionais; decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais. - Levantar os recursos naturais e humanos e preparar propostas para o seu aproveitamento. - Captar recursos e promover os investimentos no Território Federal do Amapá.
1967	Aquisição de terras nos Municípios de Almerim (PA) e Mazagão (AP), por Daniel Keith Ludwing	Implantar o Projeto Jari
1968	- Criação do Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia - Instalação do Projeto Jari (Almerim - PA e Mazagão - AP) - Instalação da Bruynzeel Madeireira S.A. – BRUMASA, em Santana - Criação do Parque Nacional Indígena do Tumucumaque	- Supervisionar estudos de aproveitamento do potencial energético regional. - Plantio de <i>gmelina arborea</i> e fabrico de celulose e plantio de arroz em São Raimundo (Almerim). - Explorar e exportar a <i>Virola Surinamensis</i> - Proteção e assistência as populações indígenas, de acordo com o preceito constitucional e a legislação específica em vigor.
1969	Sanção do Decreto 411/69	Organizar político-administrativamente os Territórios Federais e instituir o planejamento nas suas administrações.
1970	- PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - Criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	- Promover a capitalização rural - Executar a estratégia de distribuição controlada da terra.
1974	- Criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA - Instalação da ELETRONORTE no Amapá	- Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxo migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infra-estrutura urbana - Garantir a conclusão, o funcionamento e a geração de energia oriunda da UHE de Coaracy Nunes

Quadro 6 - Principais ações para a organização espacial do Amapá (1943-1974)

Fonte: Porto (2007).

A seguir aborda-se o segundo grande período da história do desenvolvimento do Amapá teve início em 1964, quando os governos militares assumiram o poder. Assim, no intuito de viabilizar a integridade do território, a defesa nacional e o desenvolvimento econômico regional esses governos estabeleceram algumas estratégias por meio das quais buscaram romper com o modelo institucional cristalizado, objetivando mudar o enfoque dado

para a região, retirando-lhes o estigma de região problema para uma região de fronteira de recursos (IBGE, 2004).

3.2 SEGUNDO PERÍODO: MODELO MODERNISTA OU DESENVOLVIMENTISTA

Denomina-se a este período de “modelo modernista”, pois na visão dos militares a Amazônia deveria ser ocupada e explorada com o objetivo de reafirmar a soberania nacional e de acelerar o crescimento econômico do país. As principais estratégias foram estabelecidas com a criação da SUDAM (1966) em substituição à extinção da SPVEA; a criação do Banco da Amazônia (BASA); da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e da implantação da “Operação Amazônia” que se sustentava no seguinte tripé: 1) incentivos fiscais e financeiros para atrair capital privado, 2) política de terras para solucionar o problema da posse da terra em outras regiões e também para ampliar as áreas de utilização agrícola; e 3) infra-estrutura de telecomunicações e estradas, viabilizando as duas primeiras. Portanto, por meio dessas estratégias os governos militares buscaram promover o processo de desenvolvimento regional (IBGE, 2004).

Recorre-se novamente a Porto (2007, p. 128-129) para sintetizar as principais ações voltadas à organização espacial do Amapá, entre 1975 e 1987, que significam diretrizes do Governo Federal para os Territórios e que também refletiram na diversificação produtiva local (Quadro 7).

Na década de 60 agrega-se aos fatores de desenvolvimento do Amapá a instalação de um empreendimento madeireiro pela BRUMASA, que dado seu crescimento e necessidade de exportação de compensados propiciou o deslocamento do núcleo populacional em torno do Porto de Santana para outra área, ampliando e expandindo a ocupação em direção ao norte da cidade.

Já na década de 70 é a Amapá Florestal e Celulose S.A (AMCEL), produtora de celulose para papel que se torna responsável pela ampliação da área portuária. A reboque dessas empresas instala-se o Distrito Industrial com novas empresas como a Texaco, Madecamp, Reicon e Silnave, intensificando o processo que posteriormente veio a caracterizar uma área significativamente urbanizada, no contexto do Estado.

Os efeitos dos estilos de desenvolvimento regional adotados ao longo desse período foram bastante danosos, gerando impactos sociais, políticos, econômicos e ecológicos, especialmente para os estados do Pará, Rondônia e Acre. No estado do Amapá, esses efeitos ainda não são fortemente contabilizáveis em termos de um balanço negativo, mas ao longo de

todos os séculos de ocupação do estado pode-se afirmar que o Amapá continua isolado, pois os modernos mecanismos do desenvolvimento ainda não alcançaram essa região em sua plenitude.

(continua)

ANO	AÇÕES	OBJETIVO
1975	1º Plano de Desenvolvimento do Amapá	Introdução do Planejamento no Território Federal do Amapá. Priorizar o aproveitamento das potencialidades naturais; fortalecer a agropecuária; diversificar o setor industrial; desenvolver o subsetor comércio; proporcionar condições de habitabilidade nos núcleos e aglomerados urbanos em formação; intensificar o desenvolvimento de infra-estrutura econômico-social; modernizar e reaparelhar a estrutura organizacional do Território ao nível das funções motoras do desenvolvimento.
1976	- Início da geração de energia pela Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes, em Ferreira Gomes. - Instalação da Amapá Celulose S.A. – AMCEL, em Porto Grande.	- Fornecimento de energia elétrica para Macapá e Serra do Navio. - Cultivo de pinho destinado à fabrica de celulose do Projeto Jari.
1978	-Instalação da empresa Caulim da Amazônia – CADAM, em Munguba – Almerim (PA). -O Parque Nacional do Tumucumaque é redenominado para Parque Indígena do Tumucumaque e foi declarada sua intervenção.	-Extraír, beneficiar e exportar o minério de caulim, cuja mina localizava-se no município de Mazagão (AP). -Instalação de aeródromo da Força Aérea Brasileira -Demarcação de terras indígenas
1979	-Construção da BR-156 em direção ao Oiapoque	Ampliar o acesso às áreas com potencial agrícola do norte amapaense e incentivar o comércio com a região do Caribe.
1980	-A criação do Distrito Industrial de Macapá. - 2º Plano de Desenvolvimento do Amapá - Criação do Parque Nacional do Cabo Orange - Criação da Reserva Biológica do Lago Piratuba	- Estabelecer em presas que se beneficiassem dos recursos naturais e fiscais do Amapá. - Atender ao setor primário amapaense delimitando áreas prioritárias para a agropecuária, pesca e extração mineral e áreas urbanas. - A preservação permanente de área natural que abrigava espécies da flora, fauna, sítios geomorfológicos e paisagens naturais. - A proteção de recursos naturais para fins científicos e educativos.
1981	- Instalação da Companhia de Dendê do Amapá – CODEPA, em Porto Grande. - Criação da Estação Ecológica de Maracá Jipioca.	- Cultivar dendê - Proteger amostrar do ecossistema, possibilitando estudos comparativos entre o meio ambiente natural protegido e o que já sofria ação antrópica.
1982	- Venda da Jari Celulose S.A e da CADAM a um grupo de 22 empresários brasileiros, cujo acionista majoritário foi Augusto Trajano de Azevedo Antunes, proprietário do Grupo CAEMI. - Demarcação da Reserva Indígena dos Galibis - Criação da Estação Ecológica do Rio Jari.	- Ampliação da produção de caulim; calcinação da bauxita, beneficiada pela empresa, Mineração Santa Lucrécia; intensificação da pesquisa florestal de pinhos e eucaliptos para a celulose; domínio biotecnológico dessas espécies. - Regularizar terras indígenas no Território Federal do Amapá - A proteção de amostras dos ecossistemas possibilitando estudos comparativos entre o meio ambiente natural protegido e o que já sofria ação antrópica.

		Conclusão
1983	Instalação da Mineração Novo Astro	A extração aurífera mecanizada em Calçoene.
1984	Criação da Reserva Biológica da Fazendinha	A preservação integral e permanente dos ecossistemas e recursos naturais da área.
1985	- Criação da Estação Ecológica da ilha do Parazinho - Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá	- Preservar os recursos naturais locais e da tartaruga da Amazônia - Garantir o desenvolvimento pelo Planejamento Integrado. A delimitação das áreas prioritárias deste Plano, a alocação de recursos públicos e as ações de planejamento seriam levadas em consideração às suas especificidades locais. Foram indicadas as seguintes áreas: Espaços com Programas especiais, POLAMAZÔNIA – Pólo Amapá (Macapá, Mazagão, Amapá e Calçoene); áreas de reforma agrária (Macapá, Mazagão, Amapá, Calçoene e Oiapoque); área de fronteira (Oiapoque); e cidade de porte médio (Macapá).
1986	Instalação da Companhia de Ferro Liga do Amapá – CFA em Santana	Beneficiar o manganês pelo processo de pelotização
1987	- Criação dos Municípios de Laranjal do Jari, Ferreira Gomes, Santana e Tartarugalzinho, por desmembramento dos Municípios de Mazagão, Macapá e Amapá. - Promulgação do Decreto n. 95.518, de 18 de dezembro.	- A reorganização territorial e político-administrativa do Amapá. - Outorgar à Jari Energética S.A – JESA concessão para o aproveitamento da energia hidráulica no Rio Jari, na cachoeira de Santo Antônio, entre os Municípios de Mazagão (AP) e Almerim (PA).

Quadro 7 - Principais ações para a organização espacial do Amapá (1975-1987)

Fonte: Porto (2007).

Com o fim dos governos militares se estabelece um novo período para a região na corrente das mudanças internacionais que demandam novas estratégias para o desenvolvimento. Com a Constituição de 1988, o então Território passa à condição de Unidade da Federação, dispondo de maior autonomia. O Amapá assume sua autonomia política e econômica e nesse novo período do desenvolvimento a ocupação do Estado passa por processo de planejamento social, político e econômico local.

Assim, a partir de meados da década de 80 grandes transformações marcam essa ocupação, principalmente em razão das atividades produtivas, das relações sociais na produção, da organização urbana entre outras. A consolidação da organização político-administrativa do novo Estado vai acontecendo com a criação gradativa de vários municípios: Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Santana e Tartarugalzinho, em 1987; Cutias, Itaubal, Pedra Branca do Amaparí, Porto Grande, Pracuúba e Serra do Navio, em 1992.

O quadro 8 demonstra as principais ações para a organização espacial do Amapá, entre 1988 e 2006, que corroboram com o que descrevem Becker e Léna (2003) em relação ao 3º período da história do desenvolvimento regional amapaense, com base nos modelos concebidos para caracterizar a ocupação da Amazônia.

(continua)

ANO	AÇÕES	OBJETIVO
1988	Transformação do Território Federal do Amapá em Estado	- Promover a reestruturação político-administrativa nacional.
1989	- Instalação da Mineração Yukio Yoshidome S.A - Criação da Floresta Nacional do Amapá	- A extração aurífera mecanizada em Labourrie (Calçoene) - Manter a diversidade ecológica, amostras de ecossistemas em estado natural e apoiar o desenvolvimento florestal dos demais recursos naturais.
1990	- Criação da Reserva Extrativista do Rio Cajari	- Viabilizar a exploração auto-sustentável de exemplares naturais pertencentes a biota, sem prejuízo da conservação ambiental
1991	- Criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS). - Demarcação da Reserva Indígena dos Uaçã.	- Promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças e incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana. - Regularizar terras indígenas no Amapá
1992	- Saída da Mineração Yukio Yoshidome S.A - Regulamentação da ALCMS - Demarcação da Reserva Indígena dos Juminá - Instalação da Mineração Água Boa Ltda. - Criação da área de proteção ambiental do Curiaú - Plano de Ação Governamental do Amapá - Criação dos Municípios de Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Cutias, Pracuúba, Porto Grande e Itaubal, por desmembramento do Município de Macapá	- Organizar e regulamentar a ALCMS. - Regularizar terras indígenas do Estado. - Promover a extração aurífera em Mazagão - Proteger e conservar os recursos ambientais e os ecossistemas ali existentes - Primeiro Plano de Governo do Estado do Amapá. Articula no aspecto estadual as políticas regionais, segundo a identificação e exploração racional de suas potencialidades. Neste Plano o destaque está no incentivo ao turismo. - Realizar a reorganização territorial político-administrativa no Amapá.
1994	Criação do Município de Vitória de Jari, por desmembramento do Município de Laranjal do Jari	- Realizar a reorganização territorial político-administrativa no Amapá.
1995	- Implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá - PDSA - Saída da Mineração Novo Astro	- Redirecionar as estratégias de desenvolvimento para o Estado do Amapá, sob a ótica da sustentabilidade.
1997	- Saída da ICOMI - Demarcação da Reserva Indígena Parque do Tumucumaque - Criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	- Regularizar as terras indígenas do Estado - Explorar o potencial florestal da reserva do Vale do Rio Jari, notadamente a castanha-do-Pará.
1998	Revisão da Criação da Área de Proteção Ambiental do Curiaú	Disciplinar o processo de ocupação das terras e promover a proteção dos recursos abióticos e bióticos dentro de seus limites, de modo a assegurar o bem-estar das populações humanas que vivem nesta APA, resguardar ou incrementar as condições ecológicas locais e manter paisagens e atributos culturais relevantes.

Conclusão		
2000	Compra do complexo industrial do Jari pelo grupo ORSA	Ampliar a produção de caulim, da bauxita; aprimorar o domínio biotecnológico do eucalipto, destinado à fábrica de celulose da Jari; construir a usina hidrelétrica de Santo Antônio, no Rio Jari.
2002	Criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	Assegurar a preservação dos recursos naturais e da diversidade biológica, bem como proporcionar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, recreação e turismo ecológico.
2004-2006	Retorno do <i>boom</i> mineral Implantação do Plano de Desenvolvimento Integrado “Amapá Produtivo”	<ul style="list-style-type: none"> - A partir de 2004, o Amapá retoma a uma de suas vocações: a exploração mineral, com a implantação da empresa MPBA (Mineradora Pedra Branca do Amapari) que faz vultosos investimentos para a produção de ouro; - Implantação da MMX-Anglo American para exploração do minério de ferro; - A ICOMI foi adquirida pela empresa “Tocantins Mineração” que almeja comercializar o minério de manganês de baixo teor estocado em Serra do Navio. <ul style="list-style-type: none"> - Este Plano tem o objetivo de selecionar as atividades produtivas capazes de induzir a constituição de Pólos de Desenvolvimento, que deverão receber estímulos e apoios focados visando alavancar a economia do Estado do Amapá, fundamentado no conceito de Arranjos Produtivos Locais (APL).

Quadro 8 - Principais ações para a organização espacial do Amapá (1988-2006)

Fonte: Porto (2007), Atualizado pelo autor, o período de 2004 a 2006.

Aborda-se a seguir, conforme a concepção de Becker e Léna (2003), o terceiro período de desenvolvimento regional da Amazônia, que encontra-se em fase de estruturação, neste contexto particular analisa-se o caso do estado do Amapá, foco desse estudo.

3.3 TERCEIRO PERÍODO: MODELO SOCIOAMBIENTAL

O modelo socioambiental surge como uma alternativa de desenvolvimento em substituição ao modelo anterior que gerou uma enorme quantidade de impactos de ordem econômica, social e ambiental na região. “É considerado como produto de uma progressiva aliança entre o movimento ecologista e o movimento social, pois tenta unificar as preocupações ambientais e sociais” (BECKER; LÉNA, 2003, p. 36).

Os objetivos do modelo socioambiental são os de frear os desmatamentos, utilizando essas áreas para promoção do manejo florestal; desenvolver e comercializar os múltiplos usos dos ambientes florestais para benefício das populações locais; promover o desenvolvimento

de sistemas agroflorestais como substitutos às atividades agropecuárias nas regiões florestais por meio da criação de Reservas Extrativistas de Uso Sustentável–RESEXs, PAEXs, APA etc, dar continuidade ao processo de demarcação das terras indígenas, sustentadas sob ações que privilegiem a criação de estruturas sociais (associações, cooperativas) e econômicas que dêem suporte a essas atividades.

Becker; Léna (2003, p. 38) assinalam a respeito do modelo socioambiental:

Ele se organiza a partir das reivindicações dos excluídos do modelo desenvolvimentista, daqueles atualmente inseridos no modelo, mas se sentem ameaçados de exclusão e daqueles atores inseridos no modelo que percebem a necessidade de se buscar novas estratégias dentro do paradigma do desenvolvimento sustentável. Embora recebendo apoio de segmentos de cooperação internacional e com uma rede de articulação bem estruturada é ainda um modelo muito fraco em relação ao modelo desenvolvimentista e bem menos integrado regionalmente. Organiza-se a partir de projetos locais, que visam aplicar técnicas adaptáveis regionalmente e conceitualmente se estruturar sob a égide do modelo da sustentabilidade do desenvolvimento.

Para explicitar esse modelo teórico, as duas autoras descrevem que no Amapá, a criação da RESEX do Cajari é exemplo concreto dessa nova vertente do desenvolvimento. Também o número de Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Terras Indígenas coloca o Estado como um dos mais avançados em relação às ações de desdobramentos de promoção de uma política de proteção ambiental concomitante ao desenvolvimento sustentável.

A década de 1990 foi de intensas transformações política, econômica e político-administrativa no Estado do Amapá. As principais características econômicas para aquela década no Estado foram: a continuidade da dependência às transferências federais; a saída da ICOMI, pela exaustão do manganês; e a busca por alternativas embasadas na preocupação com o meio ambiente e com as comunidades da floresta, exigindo outra reflexão sobre o processo de desenvolvimento econômico local; e a execução do Programa Governamental de Desenvolvimento Sustentável (PDSA)⁵⁸ no espaço amapaense (PORTO, 2003).

Baseado neste modelo que sustenta suas propostas de atividades produtivas em bases ecológicas e também de mercado, o Amapá desde 1999 também se organiza sob a ótica da geopolítica de integração com outros países. O estado possui localização estratégica para articular futuros investimentos. Situado na foz do rio Amazonas é parte do Platô das Guianas,

⁵⁸ A partir de 1995, quando assumiu o governo estadual, o governador João Alberto Capiberibe adotou o PDSA, inspirado nos princípios da Agenda 21.

tendo fronteira com a Guiana Francesa, que é um pedaço da União Européia na América do Sul.

Sob este enfoque é importante mencionar as negociações em andamento neste início de século XXI de um acordo bilateral entre o Amapá e a Guiana Francesa para, por meio da Guiana e do Governo Francês se estabelecer parcerias que visem à integração da economia brasileira, e do Amapá em especial, com os países vizinhos e com a União Européia. É possível que a evolução dessa política para ações concretas se estabeleçam novas formas de avanço da fronteira econômica, principalmente, se ela vier seguida das infra-estruturas como a conclusão da pavimentação da BR 156 que liga o norte e o sul do Amapá e da ponte binacional que está sendo construída sobre o rio Oiapoque, entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa.

A posição geográfica do Estado favorece a integração geopolítica e econômica, pois se localiza totalmente ao norte da calha e de sua foz do Rio Amazonas, que por sua extensão transformou-se em um obstáculo natural ao acesso por via terrestre ao restante do País e aos mercados nacionais. O acesso é feito principalmente por barco e avião. As vias de penetração rodoviária são escassas e deficitárias, com grande parte dos trechos não pavimentados.

Ressalte-se que não é recomendável que a realidade estadual nos próximos anos se desvincule da busca desse modelo de desenvolvimento, que na sua concepção alia crescimento com distribuição justa de riqueza em bases sustentáveis e com inclusão social. As características e especificidades do Estado demandam cuidados já observados pelo Projeto RADAM (vol. 5 e 6, 1974), que indicaram a necessidade de estudos específicos em grande parcela das terras, em função da fragilidade dos ambientes onde se localizam (IBGE, 2004).

Nessa mesma linha, destaca-se que a realização do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) por meio do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá (IEPA) permitiu identificar, com clareza, as áreas com potencial para investimentos, aquelas que devem permanecer protegidas e as que dependem de pesquisas para serem exploradas com sustentabilidade. O potencial de utilização sustentável dos recursos naturais do Amapá, no futuro, será o resultado da combinação entre a sua localização estratégica e a decisão governamental sempre pactuada com a sociedade, de maneira a adotar uma política pública voltada para o uso racional do meio ambiente.

No entanto, não se pode desconsiderar a existência de outras correntes desenvolvimentistas, cujos interesses podem tanto promover as atividades econômicas do estado como podem gerar impactos em grande escala ainda desconhecidos. A forma de

encaminhamento de políticas consequentes e coadunadas com o modelo socioambiental é que darão uma real dimensão sobre o futuro do desenvolvimento local do Amapá.

3.4 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS DO AMAPÁ

Um dos fatores fundamentais para a análise do nível de ocupação e desenvolvimento do estado do Amapá diz respeito à relação entre a sua dinâmica populacional e as políticas estatais de adensamento do seu território, que se configuram de forma decisiva para o desenvolvimento do Estado do Amapá a partir de meados da década de 1950. A recente ocupação daquele território esteve condicionada a um crescimento demográfico acumulado entre 1966 e 2006 da ordem de 655% (Tabela 1).

Esse forte crescimento foi impulsionado por eventos localizados tais como a instalação da Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI); a implantação do Projeto Jari, a transformação do Território do Amapá em Estado, bem como a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS)⁵⁹.

Isso provocou um processo migratório significativo, agravando ainda mais o quadro desorganizado de urbanização que já vinha ocorrendo. O contingente migratório é proveniente principalmente dos estados do Pará, Maranhão e Ceará. Esses fatos desencadearam processos de concentração de população nas regiões onde se instalaram os empreendimentos, impactando particularmente os municípios de Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Mazagão. Aliado ao efeito das ações exercidas pela implantação dessas atividades econômicas destaca-se, ainda, um conjunto de ações governamentais que visaram a estimular o desenvolvimento do território amazônico, por meio de planos e projetos especiais.

As taxas de crescimento populacionais amapaenses no período estudado são bastante elevadas e superiores às verificadas para a região norte e para o Brasil. Na última década, a taxa média de crescimento da população no Amapá foi de 5,7% a.a, enquanto que na região norte foi de 2,8% a.a e no Brasil alcançou apenas 1,6% a.a. O Estado do Amapá tem

⁵⁹ A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) foi criada pela Lei 8.387 de 30/12/1991, regulamentada em 1992 e instalada em 1993, abrangendo um polígono de 85 km² nos municípios de Macapá e Santana. Dentro dos limites da área, as empresas instaladas gozam de isenções fiscais de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e Imposto de Importação, além de redução de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) na comercialização interna de produtos importados. A ALCMS se apresentava como uma opção competitiva para o recém criado estado-membro da União, que deixava de ser Território Federal. Nesse período, o fluxo financeiro que advinha do governo central havia diminuído abruptamente e a economia da região ainda era fortemente dependente das exportações de manganês, centro das atividades econômicas do Amapá na época (ECOTUMUCUMAQUE, 2010).

apresentado uma das maiores taxas de crescimento populacionais em nível nacional, desde a década de 50.

Segundo a base de dados do IBGE para 2007, a população do Estado do Amapá era de 587.311 habitantes, predominando a população urbana (89,76%) em detrimento da população rural (10,24%). A população do Estado representa 0,32% da população total do Brasil estimada em aproximadamente 184 milhões de habitantes para 2007. Na Tabela 1 abaixo é possível atestar considerável aumento populacional do estado nas últimas décadas.

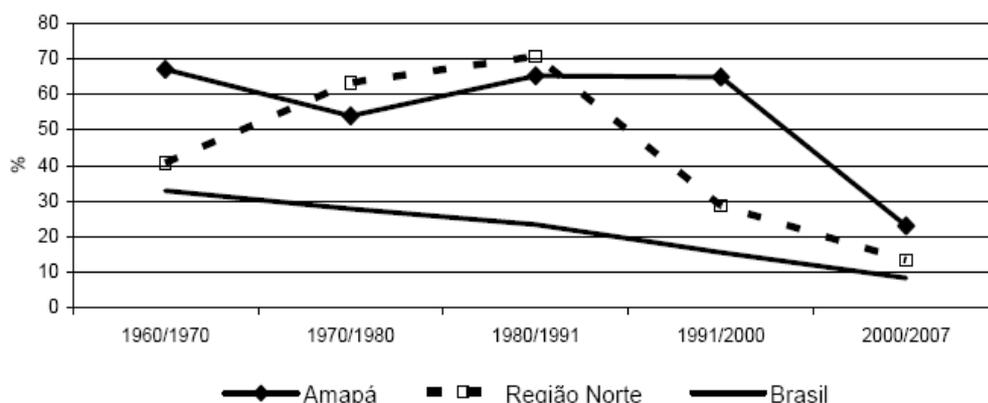
Tabela 1 - População residente total do Estado do Amapá (1966/2006).

Ano	População	Ano	População
1966	94.000	1987	230.400
1967	100.000	1988	240.200
1968	106.000	1989	248.121
1969	112.000	1990	267.576
1970	116.480	1991	275.014
1971	119.428	1992	299.305
1972	124.722	1993	308.707
1973	130.251	1994	317.597
1974	136.025	1995	330.178
1975	142.053	1996	379.459
1976	148.100	1997	401.916
1977	154.300	1998	420.834
1978	160.800	1999	445.651
1979	167.400	2000	475.843
1980	175.257	2001	498.735
1981	181.100	2002	516.511
1982	188.100	2003	534.835
1983	195.300	2004	547.400
1984	202.700	2005	594.587
1985	210.100	2006	615.715
1986	224.600	-	-

Fonte: Drummond; Pereira (2003), Censos Demográficos - IBGE

O Gráfico 1 mostra uma comparação entre as taxas de crescimento médio da população amapaense comparado às taxas de crescimento da população da Região Norte e do Brasil⁶⁰.

⁶⁰ Nota-se que as taxas de crescimento populacionais amapaenses historicamente sempre estiveram acima daquelas verificadas pelo Brasil e também para a região norte. Na realidade, o Estado do Amapá tem apresentado individualmente uma das maiores taxas de crescimento populacional do país. Comparativamente com a realidade demográfica do Brasil, o Amapá manifestou um comportamento diferenciado até o ano 2000, apresentando taxas quase sempre crescentes, enquanto que o Brasil, ao longo das últimas décadas vem mostrando uma queda nas taxas de crescimento.



Fonte: IBGE

Gráfico 1 - Comparação de Taxa de Crescimento Populacional entre o Estado, Região Norte e Brasil.

Fonte: IBGE (2008)

Como mencionado anteriormente, o contínuo crescimento da população é explicado não apenas pelo crescimento vegetativo, mas também pelo contingente migratório recebido, o que agravou ainda mais o quadro desorganizado de urbanização que já vinha ocorrendo. Esses aspectos serão debatidos a seguir.

3.4.1 Processos de Urbanização e Imigração

No Amapá, entre 1991 e 2000, a população imigrante representou 20,6% do total da população do estado (IBGE, 2004). O contingente migratório é proveniente, principalmente, dos Estados do Pará, Maranhão e Ceará. O crescimento urbano também se dá em razão da fragilidade da política agrícola, que, nos últimos anos, tem favorecido a uma gradativa redução do número de estabelecimentos agrícolas (30%) e da área total cultivada no estado (cerca de 42%).

Como consequência tem havido uma redução da produção, o que torna o estado do Amapá ainda mais dependente da importação de produtos alimentícios de outros estados. A dinâmica demográfica própria do estado associada às características gerais do modelo nacional de crescimento das cidades induziram a modificações na estrutura político-administrativa dos municípios, favorecendo ao aumento da população urbana em detrimento da população rural, constituindo "*status*" de urbanidade a localidades marcadamente rurais.

No decênio de 1980/1991, analisando os municípios de Calçoene, Macapá, Mazagão e Oiapoque, verifica-se que estes já apresentavam taxas de população urbana bem superiores a 50%, explicadas pelo contingente migratório, pela expectativa de emprego, de acesso à educação, saúde e de melhores condições de vida, principalmente, pela exploração mineral na

área de Calçoene. No decênio 1991/2000, excetuando-se Calçoene e o município do Amapá, os demais municípios apresentam taxas de crescimento da população urbana acima dos 50% (IBGE, 2004).

Em relação aos aspectos migratórios é possível observar também que, no cômputo geral da população, a maior parte dos municípios apresenta valores acima dos 20% de pessoas migrantes de outros municípios e ou estados, destacando-se Laranjal do Jarí, onde o item moradia apresenta péssima qualidade (IBGE, 2004).

Muito embora as taxas de crescimento populacionais do Amapá sejam relativamente altas, a sua densidade demográfica em 2007 (4,09 hab/km²) apresentava-se bem abaixo da média brasileira, que era de 21,61 hab/km² e levemente superior à verificada na região norte (3,78 hab/km²) (STCP, 2009).

O acentuado crescimento populacional somado ao processo de urbanização e a concentração populacional no eixo Macapá Santana vem provocando estrangulamentos sejam relacionados à oferta de serviços, como também na oferta de empregos, uma vez que as atividades econômicas e os investimentos em infra-estrutura não são capazes de crescer na mesma velocidade da demanda.

De acordo com o IBGE (2004), embora o processo de urbanização seja crescente em relação aos outros estados da região Norte, as atividades relacionadas a esse processo ainda são bastante incipientes. O Distrito Industrial de Macapá e Santana, por exemplo, ainda não dispõe de infra-estrutura necessária ao seu bom desempenho. O terminal hidroviário de Santana também demanda investimentos para sua modernização e para favorecer ao deslocamento da população com o transporte fluvial de passageiros. A área portuária de Macapá também carece de melhoria para o desenvolvimento do comércio e incremento dos negócios com cargas no porto de Santana.

Em relação ao perfil dos serviços de atendimento às necessidades básicas da população, a situação encontrada no estado nesta primeira década do século XXI é bastante preocupante. Em função da precariedade dos serviços públicos e do crescente incremento de população nas cidades, os serviços de saneamento básico e de drenagem pluvial não atendem às demandas dos centros urbanos. Do total de 98.576 domicílios particulares permanentes em 2004, apenas 50,75% utilizam forma de abastecimento de água proveniente da rede geral. No município de Macapá, a rede geral atende apenas 53,23% dos domicílios e em Santana alcança 54,96% dos domicílios. Em razão dessa precariedade é uma prática muito encontrada no Estado a utilização de água sem tratamento e/ou ligada à canalização clandestina (IBGE, 2004).

O Estado do Amapá apresenta apenas 91.737 domicílios com banheiros ligados a diferenciadas formas de esgotamento sanitário, destacando-se com maior percentual, a fossa rudimentar (IBGE, 2004). Observa-se também que a ocupação crescente e desordenada nas áreas de "ressacas"⁶¹, principalmente, nos municípios de Macapá e Santana tem preocupado bastante o Poder Público (órgãos ambientais dos governos estadual e municipal, Ministério Público tanto estadual quanto federal), pois são áreas que se localizam nas margens dos cursos d'água, por facilitar o deslocamento da população. Ressalte-se, que essa ocupação infringe dispositivos legais do Plano Diretor de ambos os municípios, já que são áreas caracterizadas por ser um ecossistema complexo e frágil que sofre o efeito da ação das marés e da pluviosidade e que funcionam como reservatórios naturais de água.

Com o aumento da população urbana em todo o Estado do Amapá, destacando-se, principalmente, os municípios de Macapá e Santana, e o baixo nível da renda familiar, estas áreas de "ressacas" passaram a ter um crescimento populacional expressivo. Apesar dos problemas de infra-estrutura básica, principalmente em relação ao saneamento básico, a opinião de moradores do local é que a área exerce atração populacional, principalmente pela sua proximidade dos centros de prestação de serviços (saúde e educação) e também pelo fato das terras mais altas estarem situadas geograficamente bem afastadas destes centros. O quadro 9 fornece uma síntese da situação de domicílios e população residindo nas "ressacas" dos municípios de Macapá e Santana (IBGE, 2004).

Município	Número de Ressacas	Número de domicílios	População estimada com família de 5 pessoas
Macapá	8	4.890	24.450
Santana	5	1.270	6.350
Total	9	6.160	30.800

Quadro 9 - Número de domicílios e população estimada residindo em áreas de ressacas de Macapá e Santana, 2003

Fonte: IBGE (2004)

⁶¹ Ressacas (lagos ou lagoas) são bacias de recepção e de drenagem fluvial recentes, ricas em biodiversidade, de dimensões e formas variadas, configurando como fontes naturais hídricas, e composição florística e fauna variadas (junco, buritizeiros, anhingas, caraná, sosoró-camarões, tamuatás, insetos, camaleões, jicurarús, ofídios, etc), encravados na formação barreiras, apresentando características evidentes de argila e areias no seu domínio, com comunicação endógena e exógena (TAKIAMA; SILVA, 2003).

Informações do Relatório do IBGE (2004) evidenciam que o lançamento de efluentes industriais e de esgoto doméstico sem tratamento nos cursos de água constitui a principal fonte de poluição dos recursos hídricos do Estado. O documento analisa que muito embora o quadro de degradação ainda não se revele crítico como em outros estados da Federação, o poder público deve intervir imediatamente a fim de assegurar a integridade dos corpos d'água.

Os efluentes industriais lançados sem tratamento são provenientes de setores ligados ao abate de animais, produtos químicos, produtos alimentícios, celulose e cerâmica. A exploração mineral que acompanha o histórico do povoamento do Estado é a atividade que mais agride os recursos hídricos devido aos riscos frequentes de contaminação dos corpos d'água por metais pesados e compostos químicos de alta periculosidade empregados pelas empresas de mineração e pelos inúmeros garimpos que atuam no Estado, expondo a fauna aquática e as populações ribeirinhas à contaminação (IBGE, 2004).

Segundo a Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), o Amapá teve um crescimento populacional impossível de ser acompanhado pelo nível de investimentos da companhia. Como consequência deste fato, nenhum dos municípios possui condições adequadas de atendimento da demanda atual da população (IBGE, 2004).

Ressalte-se que o estado do Amapá é favorecido em relação a outros estados do Brasil pela proximidade do manancial de captação da água e por não existirem ainda grandes problemas de tratamento de água oriundos de vazamentos de produtos químicos de grandes indústrias. O tratamento da água no estado, em geral, está concentrado em fatores bacteriológicos e na eliminação da elevada quantidade de ferro existente nela. Em Macapá predomina a captação de água superficial. Em outras partes do território, há um sistema de coleta subterrâneo. Cerca de 60% da área do estado dispõe de um sistema de lençóis freáticos. A CAESA realizou entre 2002 e 2003 obras de melhorias visando ampliar e melhorar a distribuição de água potável para a população. Apesar disso, alguns municípios da zona rural ainda não têm acesso à água potável (IBGE, 2004).

A partir de dados da CAESA, pode-se verificar que o nível de esgotamento sanitário no Estado do Amapá encontra-se abaixo da média nacional, porém é superior à média apresentada pela região norte. A maior parte da população rural não utiliza fossa fecal. Este mesmo cenário ocorre no caso do abastecimento de água. Já o nível de serviço de coleta de lixo no Estado do Amapá é bastante elevado (89,73%) quando comparado com níveis experimentados na região norte (72,22%) e no Brasil (83,93%) (STCP, 2009).

Outro fator importante quanto aos limites de desenvolvimento diz respeito à infraestrutura de transportes. O estado do Amapá é o único estado brasileiro que não pode ser

alcançado por via rodoviária. Sua malha rodoviária é constituída por rodovias federais, estaduais e municipais, sendo essa a principal modalidade de transporte empregada como instrumento de apoio à atividade produtiva. Contudo, na época das chuvas, as vias não asfaltadas apresentam trechos com restrições de tráfego, fato esse que influencia diretamente no progresso das atividades econômicas. Em 2006, a extensão da rede rodoviária no Estado do Amapá era de apenas 2.290 km, sendo 1.002 km estradas federais⁶², 617 km estradas estaduais e 671 km estradas municipais. Desse total, somente 323 km (14%) são pavimentados (STCP, 2009).

A densidade da malha rodoviária no Estado do Amapá é bastante reduzida (0,016 km/km²), evidenciando-se como sendo uma das mais baixas do país. A densidade da malha rodoviária da região norte é praticamente o dobro daquela observada no Amapá, enquanto que no Brasil este índice alcança 0,2 km/km² (STCP, 2009).

A malha hidroviária do Amapá é privilegiada por apresentar boas condições de ligações entre municípios, localidades ribeirinhas e com a capital, constituindo-se como um fator decisivo para o desenvolvimento de atividades produtivas. Os rios, em sua maioria, permitem a navegabilidade durante o ano inteiro, principalmente para embarcações de menor porte que são comumente utilizadas, realizando assim a conexão entre as regiões. Além dos fatores já mencionados, o transporte fluvial apresenta-se como a alternativa mais vantajosa em termos econômicos, principalmente no que se refere à população de baixa renda.

3.5 BREVE CARACTERIZAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DO AMAPÁ

O Estado do Amapá é um importador da maioria dos produtos que são comercializados localmente, face principalmente a incipiência dos setores produtivos da sua economia, especialmente os segmentos agropecuário e industrial. Destaca-se, ainda, o baixo dinamismo do seu mercado interno e o isolamento do estado em relação às demais unidades da federação, já que este não possui ligação rodoviária com os principais centros produtores e consumidores do país. O modal de transporte fluvial adquire maior importância em razão da inexistência de um eixo rodoviário ligando Macapá à capital do Estado vizinho (Belém-PA). Neste caso, Belém serve como um entreposto, devido à facilidade de comunicação rodoviária

⁶² No Amapá as principais rodovias federais são as BR's 156 e 210. Estas rodovias apresentam pequenos trechos pavimentados e que se encontram em condições de trânsito regular. A BR-156 corta o Estado do Amapá no sentido norte-sul, que vai do município do Oiapoque, na fronteira com a Guiana Francesa, até Laranjal do Jarí, no sul amapaense, cobrindo uma distância de 805 km. A BR-156 é a mais importante rodovia permitindo acesso e proporcionando oportunidades para o Estado do Amapá e para o Brasil com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana e Venezuela além de exportação para Europa, América Latina e Caribe via Guiana Francesa.

que o Estado do Pará oferece por meio da BR-316, permitindo o acesso aos principais municípios industrializados do país.

A estrutura produtiva do Amapá está principalmente concentrada no setor terciário, responsável pela maior ocupação da PEA (População Economicamente Ativa) e pela maior participação do PIB (Produto Interno Bruto) estadual, particularmente quando comparado aos setores produtivos: setor primário e secundário, demasiadamente incipientes⁶³.

O setor primário é caracterizado por baixo nível tecnológico, crédito restrito (principalmente em razão de problemas fundiários) e por contingente populacional reduzido⁶⁴. O setor secundário está concentrado nas atividades do extrativismo mineral, da construção civil e da indústria de transformação e tem sua capacidade de expansão limitada pela oferta de energia e por outras deficiências de infra-estrutura. Excluindo-se algumas grandes empresas, predominam a informalidade e o baixo nível de utilização tecnológica. O setor terciário, incluído a administração pública, é o mais representativo da economia amapaense, conforme comprovado por Chelala (2008).

Bedê (2006) analisou o crescimento das MPE's no Estado do Amapá, no período de 2000 a 2004. Segundo o autor, em 2004, no grupo das micro e pequenas empresas formais (MPE's), existiam 4.619 estabelecimentos no comércio, 1.312 no setor de serviços e 1.160 na indústria, totalizando 7.091 MPE's.

Entre as MPE's do comércio, em 2004, os segmentos com maior número de empresas foram: o varejo do vestuário (16,1%); os minimercados e mercearias (15,2%) e o varejo de materiais de construção (8,6%). Entre os segmentos do comércio que apresentaram maior taxa de crescimento no número de estabelecimentos, no período analisado, destacam-se: as quitandas, avícolas, peixarias e sacolões (aumento de 98,5%); o comércio de autopeças (aumento de 72,2%) e as livrarias, papelarias e bancas de jornal (aumento de 57,4%).

No setor de serviços, em 2004, as divisões com maior número de MPE foram: os serviços prestados às empresas (31%); alojamento e alimentação (22,9%), com destaque para os restaurantes e lanchonetes e as atividades recreativas (8,7%), com destaque para lotéricas, jogos eletrônicos e outros. Entre as divisões do setor de serviços que apresentaram maior taxa de crescimento no número de estabelecimentos destacam-se: as atividades auxiliares da intermediação financeira (aumento de 720%); as agências de viagem e atividades de movimentação de cargas (aumento de 87,8%) e serviços pessoais (aumento de 70,3%).

⁶³ Ressalte-se que a exploração mineral, atividade que havia perdido participação percentual na economia amapaense desde o encerramento das atividades da ICOMI (Indústria e Comércio de Minérios S.A) em 1997, retoma sua importância ativa e expressiva a partir de 2004, especialmente em relação as exportações.

⁶⁴ O setor primário é discutido detalhadamente no capítulo 5 desse trabalho.

Na indústria, em 2004, as divisões com maior número de MPE's foram: a indústria da construção (50,8%), com destaque para o segmento de edificações, a indústria de alimentos e bebidas (12,2%), com destaque para a fabricação de produtos de padaria e produtos de madeira (8,5%), com destaque para o desdobramento de madeira (serrarias). Entre as divisões da indústria que apresentaram maior taxa de crescimento no número de estabelecimentos, no período analisado, destacam-se a extração de minerais não-metálicos (aumento de 225%); e indústria da construção (aumento de 57,1%) e produtos de madeira (aumento de 54,7%).

3.5.1 Setor Primário

No contexto do setor primário, pode-se perceber que a agricultura sempre exerceu uma importância econômica secundária. A agricultura no Estado do Amapá ainda é cultivada em pequena escala, sendo considerada como de subsistência. A participação no abastecimento do mercado local é bem pequena, não havendo excedente para suprir a demanda de Estados vizinhos da região norte. Para o suprimento da demanda local, o mercado importa grande parte do seu consumo, principalmente dos Estados da região norte e sudeste do país.

Relatório do IBGE (2004) corrobora essas informações ao descrever que a agricultura itinerante do Amapá caracteriza-se pelo uso de mão-de-obra familiar, baixo padrão tecnológico, pouca participação nos mecanismos de mercado e pouca disponibilidade de capital para exploração. Salienta, ainda, que sua produção apresenta-se insuficiente para atender a demanda do Estado, grande importador de gêneros alimentícios, sobretudo do Pará, centro-oeste e sul do Brasil.

Por outro lado, ao analisar a importância da agricultura migratória para a economia amazônica, Costa (2004a) adverte que ela não assegura as bases fundamentais para o processo de consolidação e expansão do desenvolvimento rural. Aborda, ainda, que diante das políticas de restrição aos desmatamentos, do aumento da densidade populacional, da demanda crescente por alimentos e da elevação dos preços da terra, em longo prazo ela será substituída por sistemas de uso da terra mais intensivos.

Assim, destaca-se a importância das instituições de pesquisa e de desenvolvimento rural, na busca de novos conhecimentos e tecnologias apropriadas aos ecossistemas amazônicos, capazes de agregar valor aos produtos primários do campo, gerando e distribuindo riquezas, contribuindo dessa forma decisivamente para a redução da pobreza e a exclusão social no país, em particular na Amazônia.

Diversos estudos institucionais como do IBGE, SEBRAE, EMBRAPA, SUFRAMA, BASA confirmam que o Estado do Amapá carece de políticas de sustentação do homem no campo, sendo a regularização das terras um de seus problemas cruciais. Apenas 11% das terras amapaenses são tituladas. A falta de um cadastro fundiário da terra tem sido grande obstáculo à definição de políticas fundiárias, dificultando a emissão de títulos definitivos de terras por parte do Governo estadual, que até agora se limitou a distribuir autorizações precárias de ocupação (IBGE, 2004). Para o IBGE em face da falta de título de terras o Estado do Amapá deixa de usufruir de benefícios do FNO⁶⁵, do PRONAF⁶⁶ e o IBAMA⁶⁷ já não aprova mais planos de manejo em terras de posse. Ao problema de posse da terra acrescenta-se a pequena quantidade de terras sob o domínio do governo estadual, o que impede a definição e implementação de políticas econômicas para o setor primário do Estado.

Outro aspecto importante a ser considerado na análise da agricultura amapaense é “a incorporação das áreas de cerrado, estimada em 1.100.000 ha, ao sistema produtivo agrícola” (IBGE, 2004, p. 40-41). No entanto, esse documento evidencia que as opiniões a respeito do potencial de expansão desta fronteira agrícola são controvertidas. Os mais otimistas a consideram como a redenção da agricultura do Estado. Porém, para os mais criteriosos as perspectivas não se apresentam tão promissoras, uma vez que cerca de 400.000 ha das melhores terras de cerrado já se encontram nas mãos de uma multinacional produtora de celulose, e que outros 400.000 ha estariam em áreas de relevo ondulado pouco propício à agricultura mecanizada. Assim, restaria para serem incorporadas ao processo produtivo agrícola apenas 300.000 ha de terras pobres e ácidas, fortemente dependentes do uso intenso de corretivos e insumos de alto custo, dos quais 150.000 ha concentrados no município de Itaubal e os outros 150.000 ha distribuídos descontinuamente pelo Estado (IBGE, 2004).

Tomando por base dados do IBGE e do GEA/SEPLAN, o PIB do setor primário, em 2005, representou apenas 2,8% do PIB estadual, ou seja, aproximadamente R\$ 130 milhões (sem impostos). Tal fato demonstra que esse indicador diminuiu sua participação, já que em 1975 chegou a representar cerca de 15,2% do PIB estadual. Dados estatísticos do setor primário são discutidos no Capítulo 5 desse trabalho.

⁶⁵ FNO – Fundo Constitucional do Norte.

⁶⁶ PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

⁶⁷ IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

3.5.1.1 Silvicultura

O Brasil coloca-se como o quarto produtor mundial de madeira, participando com 6% de toda a produção mundial, embora os cultivos de espécies florestais só tenham ganhado expressão a partir da década de 60, com a criação da Lei dos incentivos fiscais para reflorestamentos pelo governo federal (Lei 5.106/66).

Como já mencionado, a cobertura florestal do Estado do Amapá ainda permanece quase inalterada. As ações antrópicas são incipientes. Existem basicamente seis formações vegetais naturais⁶⁸ distribuídas em todo o Estado. A atividade madeireira ainda tem uma participação modesta na economia do Estado. De fato, a renda bruta gerada pelo setor madeireiro no Estado em 2004 foi estimada em R\$ 27 milhões (LENTINI et al., 2005).

Porém, há perspectivas de que o setor madeireiro se torne uma das principais atividades econômicas do Estado. O Amapá tem o potencial de produzir madeira de forma manejada, pois abriga extensas florestas que poderão vir a ser destinadas ao manejo sustentado e possui posição geográfica estratégica em relação aos mercados internacionais, especialmente a União Européia e Estados Unidos. No entanto, políticas públicas voltadas para capacitação da mão-de-obra e empresarial serão fundamentais para o alcance da modernização industrial deste setor, com sustentabilidade ambiental. Todavia, sem a adoção de tais medidas, o setor madeireiro poderá crescer de forma desordenada, resultando em impactos negativos sobre o meio ambiente e gerando poucos benefícios socioeconômicos (IMAZON, 2009).

Verifica-se um aumento significativo na produção de madeira em tora nos últimos anos, principalmente, oriunda dos municípios de Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Oiapoque e Tartarugalzinho, fruto de projetos de manejos e instalação de empreendimentos naquelas localidades.

No entanto, a área de efetivo plantio no Amapá vem diminuindo nos últimos anos. Em 2001, a área total de floresta plantada no Estado era de aproximadamente 98 mil ha, tendo sido reduzida em cerca de 40% em relação à 2007. O principal responsável por esta queda foi o *pinus*, que em 2001 representava cerca de 41% da área de efetivo plantio total do Estado e atualmente representa apenas 13%. A área de efetivo plantio de eucalipto vem sendo mantida e atualmente representa a grande maioria da floresta plantada no Amapá (84%). O restante

⁶⁸ A cobertura vegetal dos estados do Pará e Amapá está distribuída em seis formações vegetais distintas: halófila, psamófila reptante, brejo herbáceo, campo de dunas, formação aberta de moitas e floresta de restinga. (Bol. Mus. Para. Emilio Goeldi Cienc. Nat. v.3 n.1 Belém abr. 2008).

(3%) é coberto por outras espécies de menor importância, a exemplo *Acacia mangium* (acácia), cupuaçu, dendê e coco (STCP, 2009).

Atualmente, o estado do Amapá possui um Plano de Outorga Florestal (PAOF), por intermédio do qual o Governo do Estado do Amapá, objetivando ordenar e desenvolver o setor florestal amapaense busca implementar uma política florestal baseada nas aptidões regionais e, adequada às necessidades do Estado. Tal política prevê diversas ações de essencial importância, que com o repasse de terras do domínio federal para o estado⁶⁹, criam-se as condições para a legitimação de uso de terras públicas permitindo maior autonomia na definição de políticas produtivas locais.

A área de abrangência do PAOF é a Floresta Estadual do Amapá, criada pela lei estadual nº 1028 de 12 de julho de 2006, e que tem como objetivo ser a matriz geradora de matéria-prima de origem planejada, diminuindo os problemas do suprimento de madeira. Além disso, representa um instrumento da política pública para desenvolver economicamente o estado e garantir o uso sustentável dos recursos florestais.

Como as Unidades de Conservação de Proteção Integral possuem limitação legal no seu uso, não foram consideradas com potencial para manejo florestal, somente as Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Contudo, vale ressaltar as restrições legais para o uso das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentado e Áreas de Proteção Ambiental.

Uma significativa parcela das áreas florestais nativas, particularmente as florestas de terra-firme são atualmente praticamente inacessíveis, fato atrelado à inexistência de estradas. Estimativas indicam que existem aproximadamente 3,2 milhões de ha de florestas nativas inacessíveis no Amapá, predominando as florestas de terra-firme localizadas na porção oeste - norte do Estado.

A área acessível e com potencial para manejo florestal é estimada em aproximadamente 7,6 milhões de ha. Isso representa mais de 50% da extensão territorial do Estado do Amapá. Da área acessível e com potencial para manejo florestal, a maior parcela está vinculada à floresta de terra-firme (92%). A área de floresta de transição, bem como a área de floresta de várzea é pouco expressiva, representando apenas 6% e 2%, respectivamente (STCP, 2009).

⁶⁹ As glebas do estado, que inicialmente contavam com 3% do total, foram ampliadas a partir de transferências de terras da União (10,1%) por meio do Decreto Federal N.º 6.291 de 07.12.2007, estando em fase de estudos de georreferenciamento para titulação definitiva. Estas são as propriedades que serão destinadas a projetos de expansão de atividades agroflorestais no Amapá (ECOTUMUCUMAQUE, 2010).

3.5.1.2 Mineração

A exploração mineral na Amazônia como um todo tem ocasionado transformações de várias ordens nesta região. Já no Século XVII, portanto muito antes de sua criação como Território Federal (1943), e posteriormente como Estado (1988), a ocupação do Amapá esteve estreitamente motivada pela exploração garimpeira, principalmente o ouro do Oiapoque, Cassiporé e Amapá, e a extração empresarial do manganês em Serra do Navio e do caulim em Laranjal do Jari.

A presença de jazidas minerais não acelerou o processo de ocupação territorial, no século passado. Somente com a instalação e operação do primeiro empreendimento de exploração, no caso, a exploração de manganês na Serra do Navio, que o processo intensificou-se. O manganês foi durante quatro décadas o único bem mineral explorado industrialmente no Amapá.

Em 1957 começaram as exportações do minério, com volume aproximado de 680 mil toneladas. Quarenta anos depois, em 31 de dezembro de 1997, dez anos antes do previsto no contrato original, a empresa alegou o esgotamento da jazida e iniciou o processo de abandono do projeto. Durante esse período foram extraídas cerca de 52 milhões de toneladas do minério, gerando um faturamento bruto para a empresa de US\$ 1,37 bilhões de dólares (que convertidos para dólares de 1994, alcançam a cifra de US\$ 3,0 bilhões) e *royalties* acumulados de US\$ 56,5 milhões (corrigidos para 1994 atingem o valor de US\$ 131,6 milhões), ou 4,12% da receita total auferida (DRUMMOND; PEREIRA, 2007, p.194, 214 e 218).

Drummond (2004) afirma que a mina de manganês na Serra do Navio criou empregos estáveis e bem pagos, pagou impostos, contribuições sociais e *royalties*, e gerou investimentos produtivos complementares. Ainda assim, a inviabilidade de uma grande usina siderúrgica no Amapá não permitiu que o estado se aproveitasse das melhores oportunidades de criar *linkages* e/ou de agregar valor localmente ao minério de manganês e/ou de diversificar a sua estrutura produtiva. Para este autor o papel que pode ser atribuído ao manganês amapaense no processo de desenvolvimento local do Amapá foi de baixa relevância. Porém, ressalta que o Amapá não estagnou e tampouco sofreu um colapso econômico e social no período de exploração do manganês pela ICOMI (1957 a 1993). “O Amapá na verdade foi um líder regional em termos de IDH e de vários outros indicadores sociais, econômicos e ambientais” (DRUMMOND, 2004, p. 12).

Desde 2004, a mineração volta a contribuir fortemente para o desenvolvimento do estado, agora com a preponderância da exploração, principalmente de ouro e ferro, por grandes conglomerados econômicos, porém, ainda sem agregação de valor local, apesar do impulso na balança comercial amapaense. Ressalte-se a perspectiva da implantação de uma Zona de Processamento de Exportação nesse segmento, assunto que será retomado nesse estudo.

3.5.1.3 Pesca

A pesca constitui-se em uma importante atividade do Estado do Amapá, que possui uma costa conhecida nacional e internacionalmente pela diversidade de espécies de peixes e crustáceos, a qual tem atraído barcos pesqueiros advindos, principalmente do vizinho Estado do Pará e do Estado do Ceará. Pode-se destacar também que barcos internacionais são encontrados com frequência pescando ilegalmente em águas amapaenses (IBGE, 2004). O IBGE assinala que as principais áreas de exploração são: Porto Santana, Arquipélago do Bailique, Vila do Sucuriju, Ilha de Maracá, Foz do Cassiporé, Costa do Amapá, Tapeubá, Calçoene e Oiapoque, sendo Macapá e Santana os maiores centros internos de consumo do pescado – cerca de 250 toneladas mensais, o que indica um consumo per capita de aproximadamente 10 kg/hab/ano.

É fato que o sistema produtivo predominante na atividade pesqueira ainda é o artesanal, utilizando tecnologia simples, tanto nos processos de captura e conservação, como nas embarcações utilizadas, que são de pequeno porte, com capacidade de 3 até 10 toneladas e requerem o uso direto da força humana. Apesar da riqueza da fauna aquática do Amapá com inúmeras espécies de valor econômico, a pesca extrativa artesanal pouco evoluiu tecnologicamente ao longo dos últimos anos. Apesar de agregar um considerável contingente populacional, cerca de 30.000 pessoas vivem direta ou indiretamente da atividade da pesca. Os municípios com maior potencial pesqueiro são Calçoene, Amapá, Tartarugalzinho, Pracuúbas, Santana e Macapá. Os que contribuem com o maior percentual de pescado são Calçoene, Santana e Macapá (IBGE, 2004).

As informações obtidas pelo IBGE junto às colônias de pesca Z9-Calçoene, Z2-Amapá e Z12-Tartarugalzinho é de que as principais espécies capturadas em águas costeiras são gurijuba, pescada amarela, uritinga, bagre, cação, piramutaba, dourada, filhote, tubarão e espadarte. Em águas doces, ambientes fluviais e lacustre, as principais espécies capturadas são tamoatá, traíra, trairão, pacú, acará, tucunaré e o pirarucu.

Segundo o IBGE, os pescadores e técnicos do setor pesqueiro relatam ainda que algumas espécies nobres do litoral são super exploradas em função dos seus subprodutos serem altamente cotados no mercado internacional, a exemplo da pescada amarela e da gurijuba, em função do “grude”, parte extraída da bexiga natatória dessas espécies, que é exportado ilegalmente para os mercados da China, Hong Kong e Alemanha, onde é utilizado nas indústrias farmacêutica, cosmética, de bebidas fermentadas, alimentícia, movelaria e fotográfica.

De acordo com o IBGE (2004) e SEBRAE (2005), a pesca no Estado do Amapá possui como produto o pescado in natura e salgado, além dos seguintes subprodutos, após beneficiamento: grude (bexiga natatória) de gurijuba e pescada amarela; barbatanas de cação (abas cartilaginosas de tubarão); peixe inteiro eviscerado e sem cabeça; peixe filetado; peixe em postas; lombo de peixe; petiscos e isca de peixe; camarão regional descascado e camarão rosa congelado, que são comercializados principalmente em supermercados e feiras.

Quanto aos pescadores, observa-se que estes estão organizados em 16 colônias, distribuídas nos municípios com maior vocação para a atividade, produzindo mensalmente de 2 a 6 toneladas a pesca em alto mar e de 600 a 1.600 kilogramas a pesca de rios, inclusive de camarão. Sendo a produção marinha comercializada com os frigoríficos, em especial o “Frigorífico Pacífico” que é local e o “Frigorífico Polar”, de Belém-PA (IBGE, 2004).

É fato que este é um segmento importante para o desenvolvimento da economia amapaense. No entanto, carece de vultosos investimentos e decisão política para o seu fortalecimento e expansão, especialmente no que envolve a introdução de novas tecnologias para o beneficiamento e agregação de valor ao pescado dentro do próprio estado do Amapá, podendo vir a constituir-se em produto nobre para exportação tanto para o mercado nacional quanto internacional.

A seguir aborda-se as características e o perfil do setor secundário da economia amapaense.

3.5.2 Setor Secundário

O setor industrial do Estado do Amapá apresenta pouca diversificação de ramos de atividade, concentrando-se na indústria extrativa mineral, de transformação e da construção civil. O ramo mais importante para a economia local é a extrativa mineral, que em 1980, respondia por 89,2% do setor e por 41,3% da população ocupada, além de constituir-se na principal atividade geradora de tributos.

Como ocorre no setor primário, o setor secundário é caracterizado pelo baixo nível de tecnologia empregado, fortes restrições no acesso ao crédito (também por questões fundiárias) e a falta de mão-de-obra especializada. Conforme Chelala (2009), o bom momento do mercado internacional inaugurou um novo ciclo mineral no Amapá, repercutindo positivamente no desempenho da indústria amapaense. “A indústria extrativa mineral passou a representar 41,89% do total produzido e a indústria de transformação 58,11%” (p. 66). Com base nos dados do IBGE (2005), o setor secundário representava em 2005 10,6% do PIB total do Estado do Amapá, equivalente a R\$ 462 milhões (sem impostos).

Atualmente o Governo do Estado envida esforços visando a implantação de dois possíveis mecanismos indutores do desenvolvimento industrial amapaense configurados como Regimes Aduaneiros Especiais (RAE), primeiro a transformação da Área de Livre de Comércio de Macapá e Santana em Zona Franca Verde, projeto já aprovado pelo Congresso Nacional, por meio da Lei 11.898 de 08/01/2009⁷⁰. Essa lei prevê a isenção tributária a produtos em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral⁷¹, ou agrossilvopastoril, além de assegurar que somente serão concedidas isenções a projetos aprovados pela SUFRAMA. Sua área de atuação fica vinculada aos limites da ALCMS; segundo, o projeto apresentado pelo Governo do Estado, em 17 de julho de 2007, que visa a instalação de uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE)⁷², denominada “ZPE do meio do Mundo”, que ocupará uma área de 1,8 mil hectares a ser instalada entre os municípios de Macapá (1.200 ha) e de Santana (642 ha). O projeto ainda encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.

3.5.3 Setor terciário

O setor produtivo do Amapá ainda se apresenta estruturalmente pouco diversificado, espacialmente concentrado, e economicamente frágil, apoiando-se, principalmente, no setor

⁷⁰ A maior controvérsia na Lei está no seu alcance, uma vez que restringe a produtos industrializados com insumos provenientes preponderantemente de matéria-prima local, cláusula que foi inserida com o intuito de não ferir os interesses do Amazonas e de São Paulo. Esta limitação tem um lado positivo que é o possível estímulo à agregação de valor a produtos oriundos da região, o que, por sua vez, poderá gerar renda e incrementar setores já vocacionais da economia local (CHELALA, 2008, p. 202). Grifo nosso.

⁷¹ Exceto os minérios do Capítulo 26 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM

⁷² Foram criadas pelo Decreto-Lei 2.452, de 29/07/1988, estabelecendo isenções de impostos e adoção de regime cambial diferenciado, visando desonerar as importações das empresas localizadas em seus limites, com o condicionante que a maior parte (definida em 80% do total) de sua produção destine-se ao mercado externo (CHELALA, 2008). Chelala aponta que desde sua criação, já havia sido autorizado o funcionamento de 17 dessas zonas em diversas regiões do país, “mas nenhuma delas chegou a ser efetivamente implantada, por falta de regulamentação, o que somente veio a ser sanado vinte anos depois, pela Lei 11.508, de 20 de julho de 2007”.

terciário. A precariedade nas interfaces entre os setores primário, secundário e terciário, mantém o Estado dependente de importações de produtos de outros mercados e contribui para a concentração da maior parte da população no meio urbano.

Este setor está concentrado nas duas maiores cidades do estado (Macapá e Santana), onde o comércio (caracterizado por pequenas e médias empresas), as empresas prestadoras de serviço e de administração pública formam os principais sub-setores. As atividades de comércio atacadista e varejista são realizadas por empresas de micro, pequeno e médio porte, que apresentam uma estrutura deficiente e dependente diretamente da importação de produtos de outros mercados, o que contribui decisivamente na elevação dos preços e, conseqüentemente, no custo de vida, além de terem seu volume de vendas condicionado à renda gerada pelo serviço público⁷³.

Com a instalação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana em 1993, o setor terciário experimentou uma forte dinamização pela abertura de novas lojas e diversificação de oferta de produtos. No cadastro da SUFRAMA, de empresas habilitadas para operações de importação, o setor comércio é representado por 81,5%, a indústria por 10,5% e os serviços por 6,8%. O avanço verificado no PIB Estadual, tendo acumulado no período 1996/2000 um crescimento de 20,37%, é reflexo principalmente da ampliação da contribuição das atividades do setor terciário, em especial de serviços e administração pública (IBGE, 2004)⁷⁴.

Este relatório do IBGE também confirma que em 2000, enquanto os setores primário e secundário apresentaram redução em suas participações na formação do PIB (4,61 e 8,69 respectivamente), o terciário participa com 86,70% contra 80,84 em 1996. Estes dados demonstram que ao longo de quase duas décadas a fisionomia econômica do estado mantém excessiva dependência dos recursos públicos, uma vez que os setores primário e secundário, que possuem maior efeito multiplicador, permanecem com pouca expressividade frente à participação do setor terciário. Em 2002/2003 do total de estoques de empregos no Amapá, comércio e serviços comparecem com 43% do total acumulado no período.

Como citado acima, o setor terciário é responsável pela maior porcentagem do PIB amapaense, atingindo 79,5%. Esse valor representa aproximadamente R\$ 3.471 bilhões (sem impostos), tomando como base dados oficiais de 2005.

⁷³ Entre 2000 e 2007, a arrecadação tributária do estado do Amapá saltou de 126.619 milhões de reais para 399.531 milhões, um crescimento da ordem de 315%.

⁷⁴ Esse assunto será retomado com maior profundidade no capítulo 3 desse trabalho.

3.6 OUTROS INDICADORES ECONÔMICOS

Nas Tabelas 2 a 5 abaixo são demonstrados outros indicadores econômicos do Amapá, correspondente ao período 2005 a 2008, que retratam a evolução do emprego por setor de atividade econômica no estado, o número de empresas por setor econômico e a participação de empresas por porte e setor econômico além do total de pessoas ocupadas no Amapá por setor de atividade econômica, com base em informações de um estudo realizado pelo SEBRAE/AP denominado “Relatório Diagnóstico Empresarial – Amapá”, cujo objetivo é orientar a atuação dessa instituição em 2011.

Tabela 2 - Evolução do emprego por setor de atividade econômica no Amapá. 2005-2008.

ATIVIDADE ECONÔMICA	2005	2006	2007	2008
Comércio	5.605	5.913	7.191	8.389
Serviços	4.592	5.085	5.172	7.032
Construção civil	2.418	2.446	3.650	3.230
Ind. Transformação	838	1.049	850	1.330
Agropecuária	102	118	422	697
Extrativa mineral	533	483	411	592
Serv.ind.util.pub.	486	187	319	380
Admin. Pública	10	9	26	6
TOTAL	14.584	15.290	18.041	21.656

Fonte: MTE apud SEBRAE (2010).

De acordo com a Tabela 2 acima, verifica-se que o número de empregos formais no Amapá evoluiu cerca de 48,49%, entre 2005 e 2008, saltando de 14.584 para 21.656. Os setores com maior crescimento foram a agropecuária (583%), indústria de transformação (58,71%), serviços (53,13%), comércio (49,66%) e construção civil (33,58%). A indústria extrativa mineral permaneceu estável, sendo que os demais setores apresentaram uma pequena queda. Os dados da administração pública não estão atualizados.

Tabela 3 - Número de empresas por setor econômico no Amapá. 2006 – 2008

	2006	2007	2008
Total	5.752	5.840	6.407
Agropecuário	41	43	45
Indústria	626	661	708
Comércio	3.149	3.056	3.377
Serviço	1.936	2.080	2.277

Fonte: IBGE/CEMPRE, 2009 apud SEBRAE(2010).

O relatório do SEBRAE (2010) demonstra que entre 2006 e 2008, o número de empresas formais no Amapá aumentou em 11,38%, saindo de 5.752 para 6.407. O setor que mais cresceu foi o de serviços com 17,61%, seguido pela indústria (13,09%), agropecuário (9,75%) e o de comércio registrou uma variação de (7,24%). Isto evidencia uma certa estabilidade na economia amapaense no referido período.

Tabela 4 - Participação de empresas por porte e setor econômico no Amapá em 2008.

	Microempresa %	Pequeno Porte %	Total
	94,0	6,0	
Agropecuário	93,2	6,8	100
Indústria	89,7	10,3	100
Comércio	96,1	3,9	100
Serviço	93,7	6,3	100

Fonte: IBGE, CEMPRE 2009 apud SEBRAE(2010).

Destaca-se que do número total de empresas cadastradas em 2008, 94% são classificadas como microempresa e 6% como empresa de pequeno porte. As microempresas são predominantes no setor de comércio (96,1%) e as empresas de pequeno porte predominam no setor industrial (10,3%).

Tabela 5 - Mão-de-obra ocupada por setor de atividade no Amapá. 2006 – 2008

	2006	2007	2008
Total	35.777	42.893	44.365
Agropecuário	531	647	408
Indústria	6.001	8.128	7.660
Comércio	15.416	17.316	18.912
Serviço	13.829	16.802	17.385

Fonte: IBGE/CEMPRE, 2009 apud SEBRAE (2010).

O indicador de mão-de-obra ocupada por setor de atividade apresentou em 2008 um resultado de 44.365 pessoas ocupadas, uma evolução de 24% em relação ao ano de 2006. Os maiores avanços foram nos setores de indústria (27,64%), serviço (25,71%) e comércio (22,67%). O setor agropecuário apresentou uma queda de 30,14% no período analisado.

3.6.1 Balança Comercial

Na tabela 6 abaixo é apresentada a evolução da balança comercial amapaense entre os anos de 1975 e 2008. Conforme é possível observar, apesar das oscilações verificadas ao longo do período, o saldo da balança comercial foi sempre positivo, ou seja, as exportações sempre foram maiores que as importações.

No entanto, cabe ressaltar que verifica-se uma acentuada queda no percentual de participação da exportação do Amapá na Região Norte⁷⁵, caindo de 41,03% em 1975 para apenas 0,34% em 2008.⁷⁶

Nos anos de 1992, 2002 e 2003 o estado registrou o pior desempenho nas suas exportações. No entanto, com a volta do *boom* mineral, as exportações amapaenses apresentaram crescimento significativo a partir de 2004, quando eram de pouco mais de US\$ 47 milhões, atingindo US\$ 192,5 milhões em 2008. Os principais produtos exportados pelo Estado do Amapá em 2008 foram: o ouro (barras /fios), cavacos de madeira, palmito e polpa do açaí.

⁷⁵ Segundo Porto (2007, p. 122), “com a exportação do manganês, a balança comercial amapaense passou a ser positiva durante o período de 1957 a 1974. Em 1956, o Amapá era responsável por apenas 0,04% da exportação da Região Norte. Em 1957, com a entrada da ICOMI alcançou 60,4%”.

⁷⁶ Conforme Drummond e Pereira (2007), essa forte queda nas exportações do Amapá foi fruto do declínio tanto do preço (em alguns períodos) como da produção de manganês (nos últimos anos), onde outros produtos não conseguiram substituir a importância do mesmo no Amapá. Porto (2003) corrobora ao afirmar que essa queda também decorreu face o aumento da balança comercial, principalmente, do Pará e do Amazonas (pela expansão de sua industrialização).

Tabela 6 - Balança Comercial do Amapá. 1975-2008. (US\$ 1.000 FOB)

ANO	AMAPÁ			% DA EXPORTAÇÃO DO AMAPÁ NA REGIÃO NORTE
	IMPORTAÇÃO	EXPORTAÇÃO	SALDO	
1975	5.500	84.769	79.269	41,03
1976	3.012	69.748	66.736	33,64
1977	2.895	35.212	32.317	15,80
1978	1.444	54.549	53.105	19,45
1979	1.763	65.148	63.385	17,82
1980	3.971	71.880	67.909	12,07
1981	1.811	72.476	70.665	10,97
1982	2.230	55.490	53.260	10,71
1983	1.624	46.354	44.730	8,25
1984	178	46.294	46.116	7,57
1985	148	39.721	39.573	7,37
1986	220	30.173	29.953	3,64
1987	289	36.282	35.993	3,00
1988	259	52.348	52.089	3,36
1989	330	42.716	42.386	2,68
1990	2.676	55.027	52.351	3,07
1991	26.888	53.314	26.426	3,03
1992	15.297	9.377	-5.920	0,51
1993	8.895	55.891	46.996	2,76
1994	7.473	73.815	66.342	3,55
1995	25.277	65.792	40.515	2,70
1996	36.742	101.515	64.773	4,23
1997	48.522	64.117	15.595	2,49
1998	17.072	62.352	45.280	2,41
1999	22.061	45.028	22.967	1,68
2000	28.282	35.999	7.717	1,08
2001	11.209	30.466	19.527	0,35
2002	8.223	16.366	8.143	0,24
2001	11.209	30.466	19.527	0,35
2002	8.223	16.366	8.143	0,24
2003	19.563	4.981	14.582	0,12
2004	28.304	46.873	18.569	0,54
2005	16.585	76.511	59.926	0,22
2006	10.814	136.049	125.235	0,12
2007	52.863	127.981	75.118	0,54
2008	44.457	192.573	148.116	0,34

Fonte: PORTO (2007, p. 140, 162), atualizado pelo Autor o período de (2001 a 2008).

No entanto, ao se considerar os períodos anteriores, as exportações amapaenses na realidade recuaram significativamente. Em 1996, o Estado já exportava ao redor de US\$ 100 milhões anuais. Um dos principais reflexos foi a redução das exportações de minério de manganês e a ampliação das exportações industriais dos demais estados da Região Norte, conforme mencionado anteriormente.

As importações apresentaram maiores oscilações, quando comparada com as exportações⁷⁷. Em 2004, o valor total de importações chegou a US\$ 23,8 milhões, caindo em 2005 e 2006 (US\$ 10,8 milhões). Já em 2007, houve expressivo aumento, fechando o ano em US\$ 52,9 milhões. Dentre os principais produtos importados pelo Estado do Amapá, evidenciam-se o óleo diesel e equipamentos para transporte de mercadorias. Em 2007, o superávit da balança comercial foi de US\$ 75 milhões.

Assim, fica evidenciado que o superávit da balança comercial amapaense demonstrado desde 1957, assim como o crescimento das suas exportações, verificado em alguns períodos, quase sempre esteve atrelado ao incremento do setor mineral, anteriormente considerado o manganês, e mais recentemente, com a predominância do ouro e ferro, dentre outros.

No entanto, conforme defendido por Drummond (2005), cabe aqui ressaltar, que apesar do bom desempenho, visto de forma duradoura em longos períodos, o setor mineral não conseguiu impulsionar e nem tampouco fazer decolar o desenvolvimento industrial do Amapá, que ainda é bastante incipiente, diante das potencialidades que o estado possui. Isto é, os efeitos desenvolvimentistas diretos da mineração sobre o Amapá foram de modestos a mínimos.

No próximo capítulo serão debatidas as estratégias recentes de promoção do desenvolvimento regional/local no Brasil, com o foco no Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e os Arranjos Produtivos Locais (APL's), cujas experiências foram e estão sendo implementadas no âmbito do estado do Amapá.

⁷⁷ Drummond e Pereira (2007) demonstram que, entre 1946 e 1956, a economia amapaense foi basicamente importadora.

4 AS ESTRATÉGIAS RECENTES DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL/REGIONAL NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo avaliar o alcance das estratégias recentes de desenvolvimento local do governo brasileiro, a partir de 1999, que visam a sensibilização dos atores sociais das comunidades para agirem sobre suas vocações e potencialidades, partindo das vantagens locais, por meio de um processo participativo, democrático e solidário que envolve os governos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), entidades de classe, organizações não governamentais e lideranças comunitárias.

São discutidas as estratégias de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e os Arranjos Produtivos Locais (APLs), que foram gestadas a partir das raízes dos processos de desenvolvimento sustentável, diante das crises suscitadas pelo cenário econômico mundial desde meados dos anos 90. Em seguida, faz-se uma análise dos resultados obtidos por meio da mensuração das estratégias adotadas, com a implantação dos referidos programas de DLIS e APLs, com o foco no estado do Amapá.

Para fins desta tese, interessa assim ressaltar que do ponto de vista da dinâmica atual do sistema econômico mundial, as regiões e as localidades, ou melhor ainda, os territórios têm se convertido em fontes de vantagens competitivas, e, as políticas públicas de desenvolvimento do território, antes a cargo do poder central, tem sido, por sua vez, delegadas às suas coletividades territoriais e locais. Assim é que o "desenvolvimento local", em teoria e na prática, vem substituindo o desenvolvimento estatal e centralizador característico do período anterior. No Brasil, esta análise do desenvolvimento local como possibilidade de descentralização da política estatal centralizadora deve procurar lançar as evidências de um novo processo ao mesmo tempo conceitual, prático e desvinculados de ideologias políticas. Analisar tais aspectos é uma das intenções deste estudo.

4.1 DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (DLIS)

Em torno das discussões feitas a respeito do desenvolvimento em nível local, foram surgindo várias abordagens e formas diferentes de implementação. Alguns com foco mais econômico, denominados desenvolvimento econômico local, outros por meio da construção de agendas 21 locais⁷⁸. Alguns ainda, apenas com o objetivo de mercantilizar determinadas localidades a fim de inseri-las no processo de globalização. Em meio a esse processo desponta

⁷⁸ Ver item 4.1.1 (p. 132).

uma nova metodologia de indução ao desenvolvimento local de forma sustentável, o chamado Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, ou simplesmente DLIS. Para Krutman (2004), o DLIS surge a partir da implementação da Agenda 21 Brasileira.

Para Franco (2000), um dos principais teóricos do DLIS, a expressão Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é uma denominação ampla para vários tipos de processos de desenvolvimento local, que foi lançada institucionalmente em 1997 pelo Conselho da Comunidade Solidária, e passou a ser adotada pela maioria dos atores que se dedicam ao desenvolvimento local no Brasil. Utilizam-na hoje tanto aqueles que continuam enfatizando o papel determinante exclusivo do fator econômico quanto àqueles que têm uma visão mais sistêmica do processo de desenvolvimento, como, por exemplo, os que trabalham com a chamada Agenda 21 Local.

Franco (1998, p. 7) destaca:

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de: suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais.

Tem-se assim, que o DLIS é uma estratégia que visa induzir o desenvolvimento por meio do investimento em capital social e não uma estratégia somente econômica. Aparece então, como um campo de experimentação para novas práticas políticas, novas práticas sociais e novas práticas de desenvolvimento (FRANCO, 2000).

Coadunando com essa visão, Juarez de Paula (2008, p. 6) assinala:

DLIS é uma sigla. Significa: Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Pretende representar um novo conceito de desenvolvimento e uma nova estratégia para sua implantação. O conceito de DLIS parte do pressuposto de que o crescimento econômico é necessário, mas não é suficiente para promover o desenvolvimento. [...] Fazer o desenvolvimento humano, social e sustentável nos desafia a pensar um novo conceito de desenvolvimento que articula a dinamização do crescimento econômico com outros fatores como o capital humano, o capital social, o capital empresarial e o capital natural.

O DLIS parte da idéia de que toda e qualquer comunidade dispõe de um conjunto de vocações e potencialidades que podem ajudá-la a conquistar melhor participação nestes novos tempos. Porém, na grande maioria das localidades, essas vocações e potencialidades locais são pouco ou mal aproveitadas, ou seja, o fato de existirem recursos e potenciais não garante

o seu aproveitamento em prol do desenvolvimento da comunidade, nem assegura que eles serão empregados de forma racional e sustentável.

Neste contexto, configura-se que para o DLIS a integração é muito importante. Integrar significa articular todos os atores que interagem no âmbito local. E também significa articular os diversos fatores que interferem no desenvolvimento tais como os fatores econômicos, sociais, culturais, político-institucionais, físico-territoriais, científico-tecnológicos (FRANCO, 2000).

Reconhece-se que a organização social de qualquer comunidade reflete o equilíbrio que se processa entre forças unificadoras - que levam à integração, e de forças divisoras - que levam à competição. Portanto, não configura um equilíbrio estático, ao contrário, trata-se de um equilíbrio dinâmico. Assim, a prevalência de uma ou outra força depende de processos sociais, ou seja, depende da formação e da cultura de cada grupo social. O DLIS requer um esforço em prol da integração. Portanto, a idéia proposta pelo DLIS é de desconstrução do viés econômico, partindo da reformulação das forças existentes no local para a efetiva definição de um processo de desenvolvimento participativo e auto-sustentável.

Segundo Juarez de Paula (2008, p. 13) “o DLIS é uma estratégia de mobilização da sociedade local em favor do desenvolvimento. O ponto de partida é a sensibilização das lideranças locais para a construção de parcerias entre os atores do Estado, do Mercado e da Sociedade”. O centro da estratégia de promoção DLIS está na constituição de um colegiado (Fórum, Conselho ou Agência de Desenvolvimento Local) capaz de planejar e gerenciar, de forma participativa e compartilhada, o desenvolvimento local. Para isso, esse colegiado precisa ser plural, representativo, legítimo e democrático, reunindo todas as lideranças locais, formais e não-formais, de todos os segmentos, setores, movimentos e organizações.

Esse colegiado tem a incumbência de identificar as potencialidades do desenvolvimento local, as atividades que podem dar suporte ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social, as vocações que podem alavancar os negócios e a vida social no município. Para tanto, é realizado um diagnóstico participativo, que também deve identificar os obstáculos, os problemas que têm impedido o aproveitamento das potencialidades, das oportunidades e das vantagens comparativas e competitivas que o município possui (PAULA, 2008).

Adicionalmente, o autor assinala:

A partir do plano de desenvolvimento local, convém escolher uma agenda de prioridades. Definidas as prioridades, as lideranças locais precisam elaborar projetos executivos e negociar com

parceiros, internos ou externos, para levantar recursos e reunir os meios necessários à realização de sua agenda local. Cada ação irá compor uma série de pequenas vitórias que deixarão na comunidade local a convicção de que ela é capaz de planejar e gerenciar o seu próprio desenvolvimento, a partir de sua própria iniciativa (PAULA, 2008, p. 13).

Sendo assim, a estratégia de promoção do DLIS é um aprendizado coletivo, um método de aprender fazendo, momento ou oportunidade em que a comunidade local vai aos poucos se capacitando em planejamento estratégico, planejamento executivo, negociação e gestão de projetos, monitoramento e avaliação de resultados etc. Para isso é preciso proporcionar condições para uma capacitação continuada e, se possível, permanente.

Neste sentido, o DLIS é uma proposta desafiadora em termos políticos, tratando-se de conceito estratégico para a capacidade de reorganização social, pois ainda que se reconheça que o local não é suficiente, ele é uma âncora indispensável quanto mais os espaços se redefinam e as ações se realocizam (no global, no macrorregional e no local).

4.1.1 Referencial Histórico-Methodológico do DLIS

O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, como acima explicitado, adquire destaque a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio em 1992, quando foi aprovada a Agenda 21, cujo Capítulo 28 trata da chamada Agenda 21 local. A estratégia do DLIS é convergente com a da Agenda 21 local, que visa promover o desenvolvimento sustentável por meio da participação de diversos agentes – governamentais, sociais e empresariais – no planejamento e na execução de ações integradas em localidades determinadas (AGENDA 21, 1995).

Em termos de informação histórica do cenário brasileiro, o que hoje se chama de DLIS é uma denominação ampla para vários tipos de processos de desenvolvimento, lançados institucionalmente em 1997, pelo Conselho da Comunidade Solidária⁷⁹. A partir de então, essa expressão teria sido adotada por um grande número de pesquisadores que se dedicam ao estudo do desenvolvimento local no Brasil (SPERANZA, 2006).

Nestes termos, o enfoque do DLIS foi adotado no Brasil quando a experiência da Comunidade Solidária, iniciada em 1995, evidenciou que políticas governamentais de cunho

⁷⁹ Criada em 1995 como um novo modelo de atuação social, a Comunidade Solidária, por intermédio do seu Conselho, procurou articular esforços dos diferentes níveis de governo e da sociedade civil na promoção da melhoria da qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população, com o objetivo de impedir sua exclusão social. A proposta da Comunidade Solidária baseia-se no princípio da parceria.

assistencialista não seriam, isoladamente, capazes de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento de comunidades carentes. Com tais políticas não seria possível que a comunidade, altamente dependente de ações governamentais, passasse gradativamente a ser a principal responsável pelo seu próprio desenvolvimento, apoiada pelas políticas públicas tradicionais.

Esse novo enfoque orientador da ação do Estado busca conjugar esforços e recursos em torno de um objetivo comum, qual seja o desenvolvimento de comunidades deprimidas ou em processo de evolução para esse estágio. Implícito nessa estratégia está o objetivo de mitigar a pobreza e as desigualdades, possibilitando ao Estado a criação de condições para tanto, a partir das comunidades mais carentes. Na medida em que essas alcançassem condições de reduzir sua dependência de ações de apoio por parte do governo, este redirecionaria esforços e recursos para outras comunidades, sob a mesma lógica de proporcionar-lhes cada vez mais governabilidade sobre seus próprios destinos.

Nesse sentido, sob o enfoque da Comunidade Ativa⁸⁰, os municípios, contando com competente consultoria, identificavam sua vocação econômica principal e traçaram um plano de desenvolvimento. Este plano tinha o objetivo de explicitar seu potencial produtivo e de promover os necessários avanços em áreas correlatas e/ou meritórias, como educação, saneamento, saúde, habitação, eletrificação rural, cujo atendimento seria garantido por meio de agendas de compromissos envolvendo entes federativos, comunidade organizada, setor empresarial, dentre outros atores relevantes em cada comunidade local ou regional.

O que se pretendia com a Comunidade Ativa era promover a mobilização das comunidades, habilitá-las para que traçassem sua visão de futuro e identificassem os meios para atingi-la. Depois disso é que as três instâncias de governo alocariam os recursos que lhes coubessem, somando-os aos esforços próprios da comunidade para que o plano de desenvolvimento local ganhasse consistência prospectiva. As comunidades saberiam identificar suas necessidades e buscar seu atendimento de qualquer governo futuro. Além disso, não ficariam simplesmente aguardando o atendimento de suas necessidades pelo governo, mas se mobilizariam para alcançá-lo por esforço próprio.

O Programa Comunidade Ativa, sob coordenação da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, foi lançado em julho de 1999 como “uma estratégia federal de

⁸⁰ O objetivo da Comunidade Ativa “é promover o desenvolvimento social por meio da indução do desenvolvimento local integrado e sustentável, da capacitação das comunidades carentes para a descoberta de suas vocações e potencialidades e para elaboração participativa de suas agendas e prioridades, da articulação e da convergência de ações de governo e da celebração de parcerias com a sociedade” (COMUNIDADE ATIVA, p. 5).

desenvolvimento”. O Comunidade Ativa foi concebido como um sistema de ações (envolvendo um modelo de gestão e um fluxo de implementação) voltado para a indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em municípios de pequeno porte – até 50 mil habitantes (SILVEIRA; BOCA YUVA; ZAPATA, 2001, p. 21).

O desenho do programa baseou-se em uma parcela significativa dos conceitos e referências discutidos nas Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária (março de 1998 e maio de 1999). Entre os aspectos centrais do Comunidade Ativa destacam-se: o fomento à criação de uma nova institucionalidade participativa, a parceria estado-sociedade, a articulação intra e intergovernamental, a necessidade de capacitar para gestão local, a transformação das demandas privadas em demanda pública da sociedade, a articulação da oferta estatal e não-estatal com essa demanda pública e o fomento à vocação empreendedora (SILVEIRA et. al., 2001, p. 22).

Desde a fase inicial de implantação, a Comunidade Ativa conta com a participação de instituições capacitadoras e com facilitadores formados especificamente para sua implantação. A partir do final de 1999, o programa foi implantado em 157 municípios em todas as unidades da federação, em fase piloto. No final de 2002 já tinham sido contabilizados 695 municípios que foram beneficiados pelo Programa.

Defende-se o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável a partir do argumento de que, é na esfera local que os problemas são identificados melhor e, portanto, torna-se mais fácil a busca de uma solução mais adequada. A maior proximidade entre as comunidades garantiria, inclusive, maiores chances de continuidade dos processos devido ao controle social que essas exerceriam. Não obstante, isso não deve neutralizar o papel e a importância das políticas nacionais, isso porque os atores nos espaços locais não dispõem de um conjunto de informações necessárias nem tampouco contam com condições suficientes para atuar sobre todas as variáveis que determinam o comportamento econômico e social, mesmo sobre aquelas da própria localidade onde se situam (FRANCO, 2000 apud SPERANZA, 2006).

Em termos de dinâmica econômica, o DLIS requer que sejam estimuladas a diversidade econômica e a complementaridade de empreendimentos, de forma a gerar uma cadeia sustentável de iniciativas (SPERANZA, 2006). Já para Franco (1998) como característica singular do DLIS, tem-se a coexistência de duas dinâmicas: a cooperativa e a competitiva. A cooperativa provém da diversidade e forma a comunidade, já a dinâmica competitiva insere a localidade no processo de desenvolvimento cuja racionalidade é dada pelo mercado. Em síntese, para esse autor o desenvolvimento local é interpretado como

campo/possibilidade de questionamento ao padrão de desenvolvimento vigente hoje em curso no planeta.

Sendo assim, pode-se destacar que a noção de DLIS, se contrapõe às estratégias de desenvolvimento de caráter concentrador e, baseada na grande empresa. Trata-se de um novo enfoque de baixo para cima, de caráter difuso, com diversas fontes de propagação e efeitos de fluência e sustentado por fatores não somente econômicos, mas também sociais, culturais e territoriais, com foco nas micro e pequenas empresas.

4.2 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL SUSTENTÁVEL

Recentemente, tem ganho espaço no meio teórico a idéia de que o desenvolvimento regional e local sustentável ganha maior relevo e efetividade a partir de políticas de incentivo e apoio destinado às aglomerações produtivas existentes ou até mesmo potenciais da própria localidade. O mesmo ocorre dentro das diversas esferas de Governo⁸¹. Um exemplo são as ações do SEBRAE na busca de arranjos produtivos locais que poderiam ser apoiados. Alguns governos estaduais, como o do Amapá, por exemplo, chegam a detalhar em seus planos de ação o apoio a arranjos produtivos de forma explícita.

Neste sentido, o estudo do Iparde (2006) aponta que no cerne dos debates estão os mecanismos que favorecem o desenvolvimento endógeno – as redes, a inovação, as instituições e as cidades – configurando os elementos capazes de explicar as externalidades e os rendimentos crescentes. Assim, “dessa nova teoria de desenvolvimento regional surge a abordagem de Arranjos Produtivos Locais (APLs) como ferramenta básica de estudos e ações voltados a apoiar conjuntos de empresas especializadas e concentradas geograficamente” (IPARDES, 2006, p. 18-19).

Esta seção discute os APL's (assim denominados e citados na literatura brasileira), como um mecanismo de se pensar as economias em âmbito nacional ou local, evidenciando a necessidade de se buscar novas regras para as empresas, governos e demais instituições na ampliação de suas competitividades.

⁸¹ O Governo Federal acolheu-os como conceito e foco no Plano Plurianual de Ações 2004-2007, sendo mantido no PPA 2008-2011. Ao passo que um número importante de ministérios e agentes públicos, como o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Integração Nacional, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia, a Superintendência da Zona Franca de Manaus, o Banco da Amazônia, o SEBRAE, vêm implantando programas de ações em diversos arranjos produtivos localizados em todo o território nacional.

4.2.1 Aglomerações Espaciais de Empresas: A origem na visão marshalliana

A temática de aglomerado de empresas em um território não é nova, tendo sido tratada em obras clássicas por autores consagrados como F. Perroux, W. Isard, Becattini, M. Porter e outros. Estudiosos consideram Alfred Marshall (1842-1924) como o primeiro a discorrer sobre o assunto, ao analisar a idéia de que a aglomeração de produtores numa localização em particular traz vantagens que explicam a aglomeração (KRUGMAN, 1998, p. 49-50).

Em “Princípios de Economia” (1890), Marshall introduziu a idéia de que os aglomerados produtivos se apresentam como um sistema organizacional que proporciona a um conjunto de pequenas empresas a competitividade e a eficiência das grandes⁸². O autor referiu-se a esses ganhos como economias externas, visando definir por que e como, o fator locacional é importante e como as pequenas empresas podem ser eficientes e competitivas nos mercados. As localidades foram denominadas de indústrias localizadas ou distritos industriais (MARSHALL, 1982, p. 231).

Sonaglio e Marion Filho (2006) apontam que Marshall demonstra as vantagens econômicas (as externalidades positivas) possíveis de serem obtidas pelas empresas pertencentes a uma mesma localidade onde predomina um setor produtivo específico. Diz respeito ao fácil acesso a trabalhadores qualificados dada a concentração de mão-de-obra especializada como também a fornecedores de matérias-primas e a serviços correlatos à atividade principal existentes na localidade e seu entorno, o que contribui para criar um ambiente propício a inovações.

Marshall também reconhece que, além da terra, do trabalho e do capital, a organização é um agente da produção. Nasce com ele a teoria das organizações industriais que atribui ao conhecimento uma importância relevante na produção. O capital consistiria, em grande parte, no conhecimento e organização. O conhecimento de uma máquina de produção “submete a natureza para forçá-la a satisfazer nossas necessidades” (MARSHALL, 1982, p.135). Ele ressalta ainda, a existência do chamado conhecimento tácito, todavia sem nomeá-lo: “os segredos da profissão deixam de ser segredos, e, por assim dizer, ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem inconscientemente grande parte deles” (MARSHALL, 1982, p. 234).

⁸² Diversas são as causas que levaram, historicamente, à produção de aglomerados locais de indústrias, mas as principais foram as condições físicas, tais como o clima, o solo, a existência de minas e de pedreiras nas proximidade, ou um fácil acesso por terra. Outro fator importante foi o patrocínio estatal, por meio de políticas públicas.

Nessa mesma linha, Porter (1989, p.183) já evidenciava a importância do espaço na promoção da competitividade industrial, ao utilizar a dimensão da nação como unidade de análise das vantagens competitivas e constatar que os competidores em indústrias de sucesso estão localizados em poucas cidades ou regiões dentro do país, em concentrações geográficas (agrupamentos) de empresas específicas.

Neste sentido, observa-se que as aglomerações espaciais de empresas, a especialização industrial local e o desenvolvimento regional têm sido estudados por vários autores que utilizam termos e definições distintos. Alguns desses termos e definições remetem aos modelos de distritos industriais; outros, aos modelos de *cluster* (por exemplo, SCHMITZ, 1995; VARGAS, 2001); ou, aos sistemas produtivos localizados (por exemplo, SUZIGAN et al., 2003); sistemas industriais localizados (GALVÃO, 1999); complexos industriais ou de industrialização descentralizada (RAUD, 1999; TIRONI, 2001), de comunidades industriais (BAZAN; SCHMITZ, 1997), e de arranjos produtivos locais (CASSIOLATO; LASTRES, 2002). Entretanto, todos esses termos procuram traduzir formas de concentração de empresas e instituições num território e a natureza de suas atividades, bem como o grau de interação entre esses agentes. Ressalta-se que estes termos foram adotados de acordo com as diferentes propostas analíticas dos vários pesquisadores a partir de estudos de outras realidades, que não a brasileira, principalmente, dos países mais desenvolvidos.

Assim, vários destes termos podem evocar *a priori*, realidades históricas completamente distintas. Além disso, é importante observar que esta miríade de termos causa confusão por dois motivos: (i) o mesmo objeto pode ser designado por diferentes termos. Por exemplo, a região do Vale dos Sinos (RS) é denominada ao mesmo tempo de arranjo produtivo local (CASSIOLATO; LASTRES, 2003) e *cluster* (SCHMITZ, 1995); e (ii) diferentes termos são usados como sinônimos. Por exemplo, Crocco et al. (2003) utilizam tanto sistema produtivo local como *cluster* para designar a mesma concentração territorial de empresas (HASENCLEVER; ZISSIMOS, 2006).

De acordo com Marshall (1982), a aglomeração de uma determinada atividade de produção numa região específica pode ter diferentes origens. Uma vez originada, uma aglomeração pode se reproduzir e se desenvolver, motivada por fatores distintos dos que lhe deram origem. Nessa linha, Paiva (2002, p.22) explicita a visão de Marshall para o desenvolvimento regional:

[...] os “momentos marshallianos” do desenvolvimento das aglomerações produtivas podem ser agrupados em três categorias: aglomeração, arranjo produtivo e sistema local de produção (SLP). O primeiro momento é o da aglomeração. Em seguida, com o desenvolvimento desta, passa-se a ter um arranjo produtivo. E quando este

arranjo produtivo “toma consciência de si” e começa a coordenar racionalmente o seu desenvolvimento tem-se um sistema local de produção (SLP).

Moraes (2003) também recorre a Paiva (2002) para salientar que esta é uma transição mais complexa que a transição de aglomeração para arranjo produtivo. Assim, descreve que:

A diversidade e a complexidade dos arranjos produtivos e os conflitos internos entre os agentes estimulam a criação de instâncias de negociação e organização dos agentes produtivos, na forma de associações de empresários, de operários ou de trabalhadores do conhecimento. Um SLP só existe de verdade quando são constituídas as instituições regionais ou territoriais responsáveis pela governança e pela administração da solidariedade sistêmica, ou seja, quando há capital social (MORAES, 2003, p.133).

Inúmeros estudos feitos nas mais diversas regiões do Brasil evidenciam que encontrar no país, principalmente nas regiões periféricas, um APL na concepção plena do termo é muito difícil, pois o grau de consolidação dos aglomerados ainda é muito baixo. Nessas regiões, a cultura institucional no que se refere à formação de parcerias e pactos territoriais, num ambiente de sinergia de interesses e integração de competências, visando o cumprimento de metas comuns na busca de resultados coletivos é muito negativa. Observa-se também uma certa desconfiança dos agentes privados nas instituições públicas, o que dificulta bastante a atuação conjunta (SEBRAE, 2004; BNDES, 2004; IPEA, 2005; IPARDES, 2006).

Costa (2010, p.152) corrobora essa tese ao defender que “[...] o grau de desenvolvimento do capital social nas aglomerações brasileiras, com algumas exceções, é muito baixo. Isto acaba se refletindo na baixa capacidade de governança das aglomerações e na inexistência de um pacto territorial em prol de seu desenvolvimento”. Portanto, o autor então advoga que, no geral, o aglomerado produtivo industrial brasileiro é apenas um potencial APL, justamente por tratar-se apenas de uma atividade aglomerada.

4.2.2 Referencial Teórico-Conceitual de Arranjos Produtivos Locais (APL's)

De acordo com Enderle, Cário e Nicolau (2005), o estado das artes sobre APL's tem origem recente. As metodologias usadas anteriormente tendo como referência estudos empíricos de países desenvolvidos e com características substancialmente divergentes do Brasil não permitiam aprofundar o conhecimento sobre a realidade local dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a denominação APL foi desenvolvida exclusivamente para

estudos relacionados à realidade de países como o Brasil, onde a heterogeneidade entre as diferentes regiões é uma variável explicativa de suma relevância nas distintas trajetórias de desenvolvimento locais, dando condições para o refinamento das análises.

Recorre-se, novamente a Marshall (1982), que no final do século XIX, já havia abordado este assunto ao tratar das “possibilidades de novos arranjos econômicos”, quando também apresenta dois termos de grande importância para a análise do desenvolvimento das indústrias. As *economias internas* que decorrem do aumento da escala de produção de uma firma individual e de uma melhor organização em sua administração. E as *economias externas* que derivam do crescimento geral de um setor industrial, e que não precisam estar relacionadas ao tamanho das empresas locais, uma vez que, as maiores fontes destas economias se respaldam na concentração de muitas pequenas empresas similares em determinados espaços geográficos ou regiões.

No Brasil, os APLs têm suscitado recente interesse de governos, entidades representativas e especialistas em face do seu dinamismo econômico e potencial competitivo, sobretudo no que tange à possibilidade de desenvolvimento baseado em concentrações de micro e pequenos empreendimentos. É uma alternativa à crise do modelo de crescimento econômico e industrialização dos anos 60, centrado em uma articulação entre o grande capital estrangeiro e o nacional, representado pelo Estado, regime este que ganhou a alcunha de “fordismo periférico” (STORPER, 1990, p.175).

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE possui em seu cadastro nacional quase 350 aglomerados, alguns com baixo nível de articulação interna, outros mais eficientes e competitivos. Outras instituições e entidades que também atuam com micro e pequenas empresas (como o BNDES, a FINEP, a SUFRAMA, a SUDAM)⁸³ descobriram esse potencial e passaram a estabelecer programas específicos para APLs a partir de 1999. O primeiro estado a atuar neste sentido foi Minas Gerais, por meio da Federação das Indústrias e do Instituto Euvaldo Lodi (IEL). O governo federal incluiu um programa específico no Plano Plurianual aprovado para 2004-2007 e montou um grupo interministerial para coordenar todas as ações federais voltadas para APLs. Assim, reuniu 11 ministérios sob coordenação do MDIC, além de representantes do BNDES, FINEP, CNPq, SEBRAE, APEX, BB, CEF, IPEA e dos Bancos BNB e BASA⁸⁴ (FUINI, 2006).

⁸³ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

⁸⁴ Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Exterior (MDIC); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

De acordo com o BNDES (2004, p. 46) “os APLs têm uma grande importância para o desenvolvimento industrial brasileiro e possuem ainda um enorme potencial inexplorado”. Este estudo aponta que uma parte significativa do parque industrial brasileiro está situada em aglomerações que podem ser caracterizadas ou transformadas em APL. Logo, estes podem desenvolver fortemente a competitividade das empresas brasileiras, principalmente naqueles setores em que o conhecimento tácito, a imagem regional ou a presença de pequenas e médias empresas é fator importante.

Esses arranjos permitem identificar com mais clareza, quem são, como se relacionam, o que fazem, quais os principais gargalos e as relações entre empresas e instituições. Ou seja, a literatura técnica que trata do tema evidencia que as MPE's quando aglutinadas, tornam-se “visíveis” e dão legitimidade e racionalidade às ações públicas. Há, portanto, uma funcionalidade clara na utilização das aglomerações setoriais como foco de ação para os formuladores e executores de políticas públicas, interessados em apoiar o segmento das MPE's.

Uma outra vantagem dos APLs reside no fato de que os recursos e os serviços (públicos ou construídos com o apoio e o estímulo do governo) se destinam a um grupo de empresas (dada à concentração de um número significativo de firmas em um mesmo lugar), com características homogêneas (dada a atuação no mesmo setor). Essas ações tendem a ter, portanto, uma eficácia maior, pelo menos por dois motivos. Em primeiro lugar, a fiscalização e o acompanhamento são mais simples de serem realizados e, segundo, porque o uso compartilhado dos recursos e serviços tendem a maximizar o seu aproveitamento.

De acordo com Hasenclever e Zissimos (2006), a variedade de termos homônimos que existem na literatura técnica acerca da concepção de APL's reflete a dificuldade que existe para se definir com precisão o fenômeno que está sendo estudado. Em suma, as definições apresentam, em geral, diversas possibilidades de interpretação, principalmente devido à falta de delimitação sobre os elementos que procuram descrever. Sendo assim, o conceito de APL é aberto o suficiente para abranger qualquer tipo de indústria ou especialização. Não aponta para a intensidade das especializações das empresas como para as atividades que estão sendo incluídas e nem para a abrangência geográfica onde as empresas estão operando. Lastres e Cassiolato (2003, p.28) reconhecem esse fato ao assinalar:

(SEBRAE); Agência de Promoção das Exportações (APEX); Banco do Brasil (BB); Caixa Econômica Federal (CEF); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Banco do Nordeste (BNB); Banco da Amazônia (BASA).

O argumento básico do conceito adotado pela Redesist é que onde houver produção de qualquer bem ou serviço haverá sempre um arranjo em torno da mesma [...] tais arranjos variarão desde aqueles mais rudimentares àqueles mais complexos e articulados. Desta forma consideramos que o número de arranjos produtivos locais existentes no Brasil seja tão grande quanto a capacidade produtiva nacional permita.

Contudo, Hasenclever e Zissimos (2006) destacam que é possível apontar, de maneira geral, os elementos principais nas definições propostas para os estudos de desenvolvimento econômico local e de concentração de atividades. Eles são normalmente espaços geoFiguras definidos onde estão localizados os agentes, as instituições e as empresas de alguma forma interligadas entre si. Em relação à escala territorial, estes autores abordam que as definições não costumam fazer referência a qualquer fronteira física ou política e deixam para a dimensão econômica a demarcação do território de abrangência da concentração de empresas. Este princípio parece apropriado, já que a concentração de empresas pode ultrapassar o espaço limitado por uma fronteira política, como uma cidade, ou por uma fronteira física, como um rio, assim como pode ser menor que o espaço limitado pelas mesmas fronteiras.

As instituições são incluídas na maioria das definições de concentração de empresas. Elas podem assumir as mais variadas formas e funções. Podem ser governamentais, não-governamentais, mistas, privadas, de pesquisa, universidades, sindicatos etc. Suzigan et al. (2003), por exemplo, as descreve como “instituições locais de apoio às empresas”. Galvão (1999, p. 7) detalha um pouco mais:

Uma densidade institucional baseada na presença de uma rede de informações e de produção entre as empresas, representada por organizações de trabalhadores ou sindicatos; associações e grupos comunitários de interesses específicos; autoridades regionais ou locais; e instituições de apoio especializado ou de serviços.

Os distritos industriais italianos constituem-se em um bom exemplo de *cluster* regional, pois apresentam várias especificidades, dentre as quais destaca-se a forte colaboração entre empresários, que se articulam por meio de uma teia de relações informais. Considerando o espírito empresarial e o uso de formas originais de financiamento, esses agrupamentos geoFiguras de firmas, em uma mesma indústria, são capazes de se adaptar, rapidamente, a diferentes condições de mercado, mantendo assim, baixos níveis de desemprego (SFORZI, 2002; PIORE; BECATTINI, 1994, 2002⁸⁵; SENGENBERGER; PIKE, 2002).

⁸⁵ Giacomo Becattini com base na noção marshaliana de distrito desenvolveu a apreensão do modelo em termos de economia industrial.

Neste sentido, principalmente, a partir do final da década de 1970, evidencia-se para os estudiosos a noção de competitividade, que passa a incorporar fatores situados fora do âmbito das empresas. Consideram-se então as externalidades aglomerativas (infra-estruturas, aparato político institucional e regulatório, centros de educação e formação, mão-de-obra qualificada) e os elementos não mercantis do ambiente territorial (práticas cooperativas não formais, vínculos institucionais). Com essa mesma visão, autores como Porter (1989) acabaram descobrindo na dimensão territorial um elemento ativo da vantagem competitiva, visto que as indústrias mais competitivas de uma nação se concentram geograficamente em certas cidades e regiões na forma de agrupamentos (*clusters*) (FUINI, 2006).

Nesta perspectiva, Fuini (2006) defende a concepção de Arranjo Produtivo Local (APL), em virtude de sua flexibilidade e abertura as diferentes interpretações teóricas, destacando, ainda, os exemplos empíricos. Para a autora a concepção de APL se aproxima de configurações produtivo-territoriais de regiões bem-sucedidas economicamente (distritos industriais da Terceira Itália; a região de Baden-Württemberg, na Alemanha; o Vale dos Sinos e o Pólo de Franca, no Brasil), o que no momento o destaca como prestigiado instrumental para análises de políticas que versam sobre desenvolvimento local e regional no Brasil.

A premissa básica que está por detrás da noção de APL é a associação de seu sucesso competitivo a fatores não necessariamente mercantis e quantificáveis como no termo marshalliano tradicional oriundo da conjugação de um conjunto de empresas cooperando entre si, e com a comunidade local em um bom sistema de coordenação territorial imerso no ambiente cultural e institucional local (FUINI, 2006). Assim, nessa premissa, a base do APL é a teoria dos distritos industriais, cujo exemplo típico é o modelo de pequenas empresas de produção artesanal da Terceira Itália (BECATTINI, 1994) e, em segundo plano a teoria dos *clusters* industriais de Michael Porter (1989).

Ressalte-se que o foco das análises em APLs concentra-se não apenas sobre a empresa individual, mas engloba as relações entre as firmas e entre estas e as instituições existentes em um espaço local, com ênfase na compreensão do ambiente em que estas se inserem (CASSIOLATO; LASTRES, 2002). Dessa forma, evidencia-se que os ganhos das firmas estão amparados, entre outras, em suas idiossincrasias locais, por meio de sinergias, economias de aglomeração, aprendizado por interação, externalidades positivas e eficiência coletiva.

Apesar das diversas definições e controvérsias relacionadas aos APLs, pesquisadores da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist/UFRJ) foram os responsáveis pela produção do arcabouço conceitual (marco teórico-empírico) que pode ser

empregado na análise de aglomerados industriais em diferentes regiões do Brasil. Partindo dos pressupostos da teoria evolucionista, na qual o foco reside na interação entre os variados agentes envolvidos na elevação do patamar competitivo das firmas, em especial no que se refere às inovações tecnológicas, a RedeSist⁸⁶ adota o seguinte conceito:

Arranjos Produtivos Locais são aglomerações de empresas⁸⁷, localizados em um mesmo território⁸⁸, que apresentam especialização produtiva⁸⁹ e mantêm vínculos mesmo que incipientes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem⁹⁰ entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p.16).

Essas interações, de natureza cooperativa ou competitiva, estendem-se além do relacionamento comercial e tendem a gerar, além dos ganhos de escala, economias externas, associadas à socialização do conhecimento e à redução dos custos de transação.

Corroborando com essa definição, Vilaschi e Campos (2002) esclarecem que o conceito de APLs refere-se a aglomerações produtivas onde não se verificam substanciais interações entre os agentes locais, não caracterizando um sistema no qual as relações são densas. Complementando, Cassiolato e Lastres (2002) afirmam que um arranjo não é delineado pela fronteira geográfica de algum local, seu recorte é determinado por um número significativo de empresas envolvidas numa atividade específica, supondo a existência de uma gama de interações que envolvem os mais diversos atores econômicos e sociais. Esses autores evidenciam que as aglomerações ou as empresas concentradas localmente podem evoluir em direção a arranjos e sistemas produtivos resultantes da ação deliberada de políticas públicas e privadas de duas maneiras: por meio do aprofundamento da especialização da produção e da diversificação em produtos e setores diferentes.

⁸⁶ A RedeSist adota o conceito de Arranjos Produtivos Locais (APL'S) para identificar os sistemas que ainda não estão inteiramente constituídos, refere-se a aglomerações produtivas cujas articulações entre os agentes não é suficientemente desenvolvida para caracterizá-las como sistemas.

⁸⁷ O termo aglomerações de empresas se refere a um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal, em comparação com a dinâmica do território considerado (número de postos de trabalho, faturamento, mercado, potencial de crescimento, diversificação etc) .

⁸⁸ O termo território se refere a um recorte do espaço geográfico (parte de um município, um município, conjunto de municípios, bacias hidrográficas, vales, serras etc), que: a) possua sinais de identidade coletiva (culturais, econômicos etc); b) mantenha ou tenha capacidade de promover convergência em termos de expectativas de desenvolvimento e c) estabeleça parcerias e compromissos para manter e especializar os investimentos de cada um dos atores no próprio território.

⁸⁹ Especialização produtiva se refere ao conhecimento: tácito ou explícito, que pessoas e organizações possuem em torno de uma atividade econômica principal, seja ela no segmento da indústria, dos serviços, do turismo, do artesanato ou dos agronegócios.

⁹⁰ Quanto à articulação, interação, cooperação e aprendizagem manifestam-se pela existência de iniciativas, ações, atividades e projetos realizados em conjunto, entre as empresas, entre empresas e suas associações, entre empresas e instituições técnicas e financeiras, entre empresas e poder público, e outras possíveis combinações entre os atores presentes no APL.

Na concepção de Serra e Paula (2006) dois aspectos são dignos de nota na definição de APL apresentada pela RedeSist. O primeiro diz respeito à constatação de que o conceito de arranjo envolve uma variedade mais ampla de relações externas, indo além da simples aglomeração espacial de firmas. Embora a proximidade geográfica seja uma condição essencial para a formação de arranjos produtivos, a competitividade das firmas integrantes depende da sintonia construída com agentes direta ou indiretamente vinculados à atividade econômica predominante.

Neste sentido, para esses autores ganha relevância o papel das instituições públicas e privadas no desenvolvimento de competências empresariais conquistadas pela melhor capacitação técnica dos recursos humanos envolvidos. Apesar da própria organização empresarial, por meio de sindicatos e outras formas associativas, alavancar o potencial competitivo do aglomerado como um todo e de suas empresas individualmente, é fundamental que o Estado apóie o fortalecimento de suas instituições e implemente políticas voltadas para o fortalecimento de arranjos locais.

O segundo aspecto a ser destacado se refere à possibilidade de que os APLs sejam incompletos, ou seja, a existência de vínculos incipientes entre as atividades em determinadas experiências não as descaracteriza como potenciais arranjos. Entretanto, é preciso observar a partir do conceito de sistemas produtivos e inovativos locais que as relações embutidas nos APLs apresentam um caráter dinâmico do ponto de vista de sua inserção na economia regional a ponto de difundir capacidade inovativa e de promover o desenvolvimento (LASTRES; CASSIOLATO, 2003). Num certo sentido, o conceito de APLs contempla um processo evolutivo em direção a uma realidade mais complexa a ser mais propriamente interpretada como sistema produtivo e inovativo.

Nestes termos, pode-se destacar que os autores distinguem Arranjos Produtivos Locais (APL) de Sistemas Produtivos Locais (SPL) – nos quais as interações existentes incrementam a capacidade inovativa endógena e a competitividade do desenvolvimento local. Apesar da tentativa, a distinção entre SPL e APL aparenta ser uma distinção mais qualitativa, pois se refere à intensidade das relações entre os agentes (LEITE, 2004). Sendo assim, pode-se evidenciar que o SPL foi empiricamente substituído pelo APL dada a capacidade desse último de abarcar a descrição de aglomerados com graus de interação e cooperação organizacionais bastante diferentes e, em certa medida, englobando a própria definição de SPL.

Por fim, cabe ressaltar que esse trabalho tem o objetivo de determinar se os efeitos e impactos dessas políticas de desenvolvimento de cunho local – DLIS e APL's, que foram

adotadas pelo Governo do Estado do Amapá⁹¹ a partir de 1999, repercutiram, de fato, na melhoria das condições de vida dos seus principais beneficiários: a população amapaense.

4.3 MENSURAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL

As dificuldades de elaboração e aferição dos indicadores de bem-estar constituem-se em forte obstáculo para a formulação de políticas públicas orientadas para a sustentabilidade. Em geral, iniciativas que buscam qualificar e aferir esses indicadores estarão sempre sujeitas às críticas e contestações. Isto tudo em virtude do dinamismo e da complexidade do conceito que se quer aferir, o qual exige um imbricado entrelaçamento de variáveis.

Sendo assim, em países marcados por realidades regionais e sociais tão díspares como o Brasil, pode-se criticar um índice que tente captar padrões de qualidade de vida a partir de indicadores médios. No entanto, é possível incorporar estas disparidades na construção de índices de bem-estar, desde que haja informações confiáveis a estes níveis de desagregação. As dificuldades de aferição, portanto, talvez estejam mais limitadas pela qualidade das bases de dados estatísticas disponíveis do que pela diversidade sócio-regional e local a ser observada (LEMOS; BRANDÃO, 1996).

Nestes termos, a próxima seção analisa o bem-estar da população amapaense, com base em alguns indicadores sintéticos de desenvolvimento propostos no país como balizadores de políticas públicas, tais como: o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o seu correlato adaptado para a escala municipal – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁹², Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos Estados (IDES) e o Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

⁹¹ Ressalte-se, que ambas as políticas são estratégias do governo federal, porém, com o viés participativo na elaboração das propostas de desenvolvimento local.

⁹² O IDH-M é uma versão, para os municípios, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvida, metodologicamente, pela Fundação João Pinheiro e pelo Ipea para o estudo pioneiro sobre o desenvolvimento humano nos municípios mineiros em 1996. O Índice foi calculado para Unidades da Federação, Grandes Regiões e Brasil, mas não é comparável ao IDH, mesmo quando esses dois índices se referem à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano. Entretanto, ambos os índices sintetizam as mesmas três dimensões (Renda, Educação e Longevidade), e as principais adaptações foram feitas nos indicadores de Renda e de Educação, com o propósito de que os indicadores envolvidos refletissem, com mais precisão, o desenvolvimento humano da população efetivamente residente em cada município (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005).

4.3.1 Qualidade de Vida no Estado do Amapá: Análise por meio de Indicadores de Desenvolvimento propostos no Brasil como balizadores de Políticas Públicas

Observar o desempenho econômico das sociedades tem sido a forma mais objetiva de inferir o resultado do seu desenvolvimento. Com esse propósito, o Produto Interno Bruto *per capita* foi largamente adotado como forma de inferir tal evolução e compará-la com outras nações e regiões com características diferentes. Mas, o crescimento econômico, em diversas fases da história contemporânea, ocorreu simultaneamente à concentração da renda. Quanto mais eficientes os sistemas produtivos, mais acelerado o processo de crescimento das nações. Contudo, ganhos de eficiência não garantem melhores índices de distribuição de renda. Ou seja, regiões podem crescer ao mesmo passo em que pioram a qualidade de vida de boa parcela da sua população.

Além da complexidade do problema de estabelecer correlações entre diferentes fatores de desenvolvimento e equidade (crescimento, desigualdade, pobreza), alguns dos seus determinantes mais básicos (como educação, segurança pública e saneamento básico) são bens públicos, e sua carência não é solucionada simplesmente pelo aumento da renda das famílias. Em vista disto, alguns governos e instituições internacionais têm procurado observar de forma mais ampla e direta o desenvolvimento socioeconômico – e não somente a partir de alguns correlatos próximos, como o fazem o Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

4.3.1.1 Produto Interno Bruto (PIB) no Amapá (1970 a 2007)

Ao iniciar uma análise comparativa do PIB do Amapá e sua evolução considerando o período de 1970 a 2007 deve-se atentar para dois conceitos distintos de PIB, o primeiro caso diz respeito ao conceito corrente, que consiste na medida do PIB em termos de preços no ano corrente no qual coleta-se os dados, também conhecido como PIB nominal, ou seja, este não leva em consideração a variação dos preços na determinação do PIB.

Uma dificuldade encontrada em realizar a análise do PIB nominal no Brasil, ocorre quando se considera períodos anteriores à reforma monetária e financeira de 1994 - Plano Real. Isto porque, durante a década de 80 e a primeira metade da década de 90, os diversos planos heterodoxos de combate à inflação modificaram o padrão monetário, bem como a ocorrência da hiperinflação e sua característica inercial inviabilizam a utilização do conceito corrente para comparações em períodos distintos como se propõem nesse trabalho.

O conceito de PIB utilizado para a avaliação aqui proposta é o de PIB real, que consiste no PIB nominal deflacionado pelo deflator implícito do PIB. O deflator tem como base o ano de 2000 e é calculado pelo IBGE. A metodologia para o cálculo do deflator consiste em fixar os preços em um ano base específico, e recalculá-los PIB anuais com base nos preços do ano base.

O conceito corrente só poderia ser utilizado na análise se fossem considerados períodos posteriores ao Plano Real, uma vez que, a inflação nesse período perde seu caráter inercial e as taxas de inflação estiveram controladas pela autoridade monetária e em níveis aceitáveis, além disso, não houve modificação do padrão monetário. O IBGE fornece a série de PIB a preços constantes para os estados brasileiros. No caso específico do Amapá o início da série histórica deu-se em 1970. Até 1985, os dados eram calculados em base quinquenal inexistindo séries anuais para os intervalos 1970-1975, 1975-1980 e 1980-1985.

Desta forma, realizou-se uma estimativa para os anos em que a série histórica é inexistente, tomando-se como base a variação do PIB entre os intervalos, utilizando-se da seguinte forma:

$$i = \left(\frac{PIB_j - PIB_0}{PIB_0} \right), \text{ onde } i, \text{ corresponde a taxa de crescimento do PIB nos cinco anos,}$$

PIB_j , corresponde ao PIB no final dos cinco anos e PIB_0 o PIB inicial.

Transformou-se a taxa de crescimento quinquenal em anual, por meio da média geométrica da taxa quinquenal, e aplicou-se a seguinte fórmula de capitalização $PIB = PIB_0(1 + i_a)$, onde, i_a , é igual a taxa de crescimento anual representada pela média aritmética da taxa quinquenal.

Realizado o procedimento obteve-se estimativas do PIB nos períodos para os quais não havia dados disponíveis, permitindo assim a montagem de uma série temporal de PIB para o estado do Amapá (Cf. Tabela 7). A partir de 1985 o IBGE passa a fornecer os dados anuais para a série do PIB.

Tabela 7 - PIB. Períodos efetivamente calculados. Estado do Amapá.

Períodos Efetivamente calculados	Taxa quinquenal de crescimento do PIB	Taxa Anualizada para estimativa do PIB
1970-1975	-10,42%	-1,67%
1975-1980	115,87%	13,68%
1980-1985	62,85%	8,85%

Fonte: IBGE (2008)

O Gráfico 2 apresenta a evolução do PIB a preços constantes deflacionado pelo deflator implícito do PIB. Esse gráfico apresenta um corte temporal no ano de 1991, quando ocorre a mudança no Amapá de Território Federal para Unidade da Federação (estado), de forma que a partir desse período as políticas públicas passam a ser definidas, em geral, no nível estadual. O que se pretende com o corte na série é identificar em qual dos dois períodos houve melhor evolução dos indicadores econômicos relacionados ao PIB.

Deve-se atentar para ao fato de que trabalhar com uma taxa anualizada por média geométrica não permite mudanças bruscas nos dados uma vez que a taxa de crescimento para os anos estimados há de ser igual à taxa de crescimento quinquenal, caso fosse utilizadas taxas anuais calculadas por média aritmética o resultado diferiria.

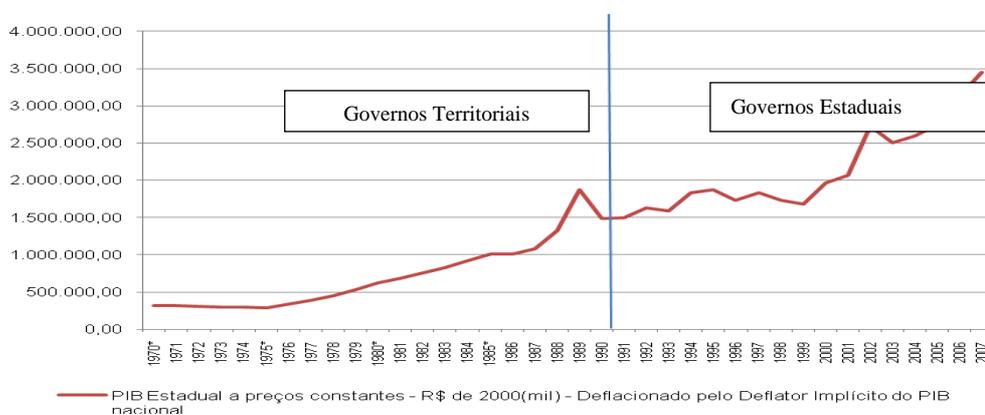


Gráfico 2 - Evolução do PIB do Estado do Amapá deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional (1970 – 2007).

Fonte: IBGE (2008)⁹³

- a) Para os períodos entre 1970-1975, 1975-1980 e 1980-1985, utilizou-se a taxa de crescimento quinquenal para realizar as estimativas dos respectivos intervalos supracitados.

No quinquênio 1970-1975 houve uma queda de 10,42% do PIB, apesar deste período corresponder a uma parte do denominado “milagre econômico” (1968-1972), e de terem ocorrido elevados investimentos na Amazônia, além disso, data de 1974, o início do II PND. No entanto, esse declínio pode ter sido reflexo da crise do petróleo vivenciada a partir de 1971, que derrubou o preço do minério de manganês, principal produto de exportação do Amapá, fruto do único empreendimento de grande dimensão da economia amapaense na época, explicitado nas atividades da ICOMI. Os reflexos dessa política no Amapá somente

⁹³ Fontes: Para 2002-2006: Sistema de Contas Regionais Referência 2002. Para 1985-2001: Antigo Sistema de Contas Regionais. As estimativas do PIB a custo de fatores e a preços básicos é igual à soma dos setores: agropecuária, indústria e serviços. Conceito utilizado antes de 1985: a custo de fatores. A partir de 1985 o conceito do PIB utilizado é o de preços de mercado, neste período deve ser acrescentado a *dummy* financeira e os impostos sobre produtos. Para os anos de 1970, 1975 e 1980, Produto Interno Bruto a custo de fatores elaborado pelo IBGE. As estimativas do PIB não são consistentes com o PIB por atividades. O problema se deve à utilização de conceitos distintos. O PIB refere-se a preços de mercado e as atividades a preços básicos.

foram sentidos no intervalo 1975-1980 com uma expansão média de 115,87% no PIB, que corresponde a uma taxa geométrica anual de 13,68%. No período de 1980 a 1985, a expansão do PIB também foi considerável (cerca de 62,85%), com uma taxa anualizada de 10,25%, superior à média do Brasil no período.

A partir de 1985 até 1990 a expansão acumulada foi de 47,59%, entretanto a média das taxas de crescimento anual foi de 10,12%. Corresponde a esse período o início da criação da infra-estrutura institucional do estado do Amapá, o que deve ter elevado as taxas de crescimento. As quedas no PIB foram observadas nos anos de 1986 (-0,11%) e; 1990 (-20%). Os anos de expansão foram 1987 (7,41%); 1988 (22,75%) e 1989 (41,16%).

A partir de 1991, o ciclo de evolução do PIB torna-se mais volátil, mais períodos contínuos de crescimento são observados nos anos de 1991/1992; 1994/1995; 2000/2002; 2004/2007. Sendo este último o maior ciclo contínuo de crescimento da economia do Amapá, considerando os PIB's calculados em termos anuais, o acumulado desse período foi de 32,63%, considerando o ano-base para o cálculo do PIB acumulado como sendo 2003, a expansão torna-se ainda mais expressiva, ou seja, 37,49%.

Para observar a evolução da série de PIB selecionou-se alguns indicadores econômicos de forma a demonstrar a evolução ao longo do tempo e dividindo a série histórica pela mesma divisão política do período (1991 como marco divisor). O Gráfico 3 apresenta a taxa média do crescimento do PIB comparada com a taxa média de crescimento da população segundo a divisão política do período.

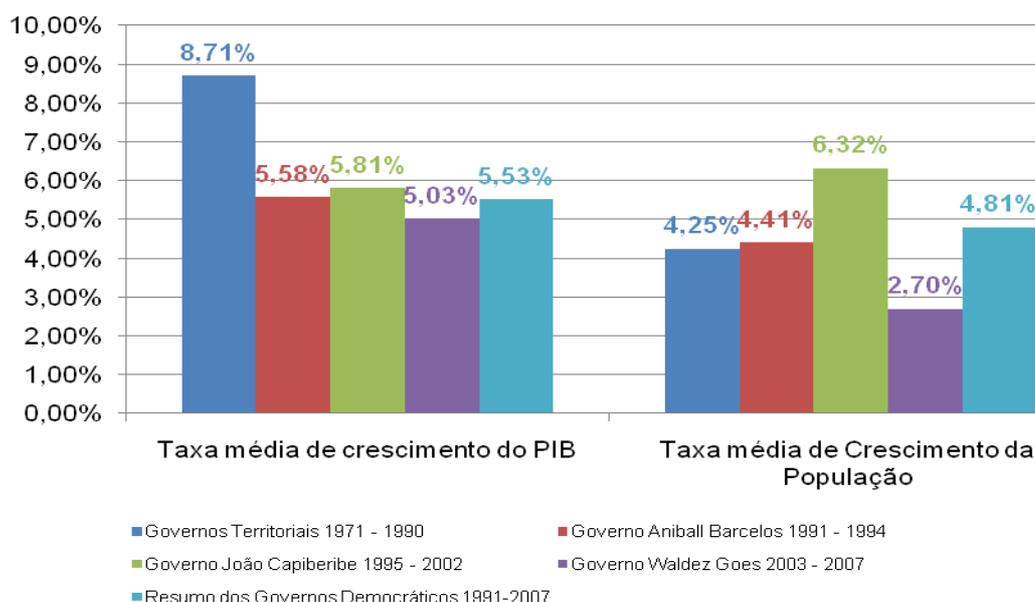


Gráfico 3 - Taxa média de crescimento do PIB e Taxa média de crescimento da população. Estado do Amapá. (1971-2007).

Fonte: IBGE (2008). Adaptado pelo autor.

Um dos requisitos básicos para o desenvolvimento contínuo e sustentado da economia relaciona-se com a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, que deve ser no mínimo superior à taxa de crescimento da população. Neste sentido, o período de maior expansão do produto ocorreu no período 1966/1990 (governos territoriais) com uma taxa média de crescimento da ordem de 8,71%, que foi mais que o dobro da taxa referente ao crescimento da população de 4,25% a.a.

Na gestão do primeiro governador eleito democraticamente - Annibal Barcellos - 1991 a 1994, a taxa de crescimento do PIB foi considerável (5,58%), dado o quadro adverso em nível nacional, todavia, houve uma sensível elevação da taxa de crescimento da população 4,41%, o que reduziu os benefícios da expansão econômica.

Durante os dois mandatos do governador João Capiberibe (1995/2002), o estado continuou crescendo o seu PIB, num ritmo superior à média nacional, entretanto, o crescimento médio populacional (6,32% a.a) foi superior ao crescimento médio do PIB observado no período (5,81% a.a), dessa maneira, os benefícios da expansão econômica foram insuficientes para fazer frente ao crescimento da população⁹⁴.

Já na gestão do governador Waldez Góes (2003/2007)⁹⁵, o PIB também cresceu consideravelmente, mas ocorre uma expressiva queda na taxa média de crescimento populacional (2,72% a.a.), segundo os dados do IBGE. Apesar da taxa de crescimento e média da economia observada no período ser a menor dos três governos estaduais (5,03%) a diferença entre a taxa de crescimento médio do PIB e o crescimento populacional é maior que ambos os governos anteriores, implicando, em uma renda *per capita* mais elevada.

Por fim, quando se analisa as taxas do PIB e do PIB *per capita*, considerando todo o período objeto desse trabalho (1966/2006), constata-se que os resultados alcançados por esses indicadores, no período de 1966/1990 (Amapá Território), foram superiores aos observados no período de 1991/2006 (Amapá Estado). Ressalte-se que a taxa média de crescimento populacional ficou muito próxima nos dois períodos, sendo que a maior diferença verificada foi em relação à taxa média de crescimento do PIB, provavelmente em razão do fantástico crescimento do país no período do milagre econômico.

⁹⁴ É possível inferir que a ampliação das políticas públicas no período de 1995/2002, particularmente aquelas vinculadas ao PDSA – Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá, tenham atraído maior contingente populacional para o estado do Amapá, particularmente para Macapá e Santana.

⁹⁵ 2007 corresponde ao primeiro ano da segunda gestão do governo Waldez Góes, face sua reeleição.

O segundo indicador utilizado para efeito de comparação é a taxa acumulada de crescimento do PIB⁹⁶. Neste caso, o cálculo se dá pela variação do período final em relação ao período inicial, como os anos dos governos territoriais são superiores aos governos estaduais calculou-se a média aritmética da taxa acumulada⁹⁷. O Gráfico 4 apresenta as taxas de crescimento acumulado e as taxas médias de crescimento acumulado para os todos os anos da série estudada, segundo o critério de divisão política, no eixo principal foi medida a taxa média de crescimento acumulado e no eixo secundário mediu-se a taxa de crescimento acumulado observada no período.

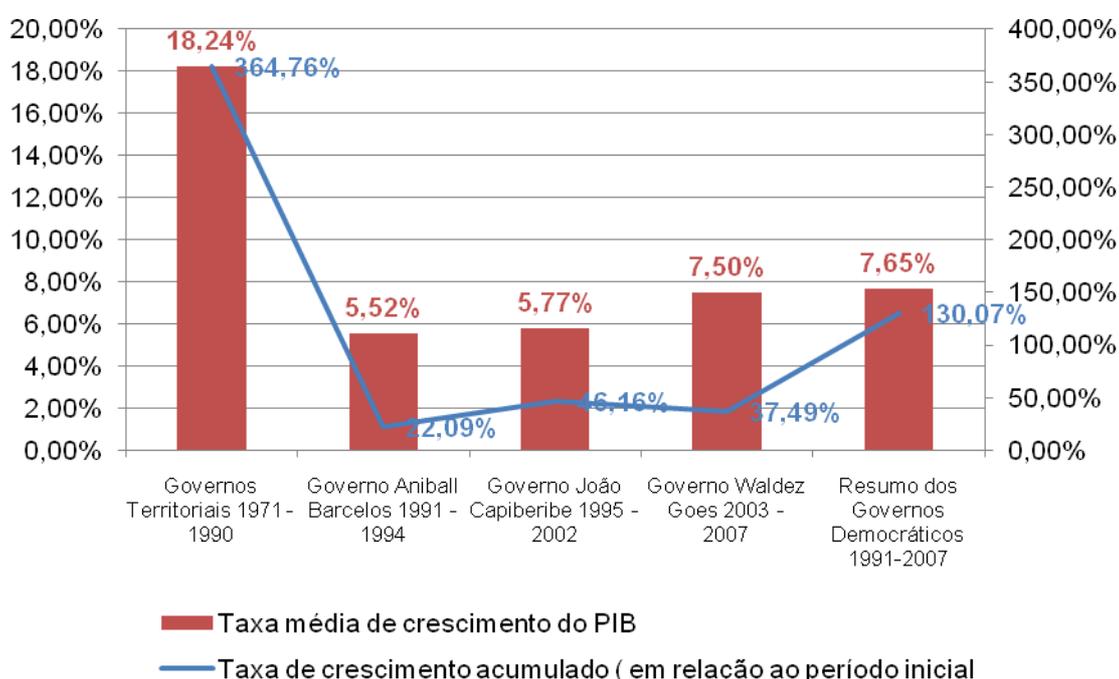


Gráfico 4 - Taxa de Crescimento Acumulado do PIB e Taxa Média de Crescimento do PIB no Amapá. (1971/2007).

Fonte: Elaboração própria (2010).

Novamente, comprova-se que no período dos governos territoriais as taxas médias de crescimento acumulado do PIB foram superiores às taxas observadas no período das gestões estaduais (18,24% contra 7,65%). Todavia, quando se analisa apenas os governos estaduais, observa-se que essas taxas apresentam uma tendência de crescimento ao longo do tempo. Durante a gestão de Aníbal Barcellos houve uma elevação de 22,09% no PIB acumulado. Na

⁹⁶ Para ilustrar esse cálculo considere-se o seguinte exemplo, utilizado no cálculo da taxa acumulada de crescimento do PIB na gestão de João Capiberibe: $\Delta Y_{2002} = \frac{(Y_{2002} - Y_{1995})}{Y_{1995}}$

⁹⁷ É importante notar que em se tratando de PIB deflacionado, quando calcula-se a taxa de variação está se considerando a variação do volume físico produzido, como o ano base é 2000, então calculou-se o volume físico produzido aos preços de 2000.

gestão de João Capiberibe, o PIB cresceu 46,16% durante os oito anos de mandato. E durante os cinco primeiros anos da gestão de Waldez Góes⁹⁸ o PIB elevou-se 37,49%. Um dos desafios dessa tese é verificar se esse crescimento do PIB correspondeu *vis a vis* a uma melhor qualidade de vida, ou seja, se melhorou o padrão de bem-estar dos amapaenses no período analisado.

O Gráfico 5 apresenta a evolução do PIB *per capita* ao longo de 1971/2007 comparado com a taxa de crescimento médio do PIB *per capita* segundo o critério de divisão política. No eixo horizontal mede-se o tempo segundo divisão política, no eixo horizontal secundário apresentam-se os anos; no eixo vertical principal apresenta-se a taxa média de crescimento do PIB *per capita* e no eixo vertical secundário apresenta-se o PIB *per capita* segundo a divisão entre o PIB a preços constantes pela população no ano.

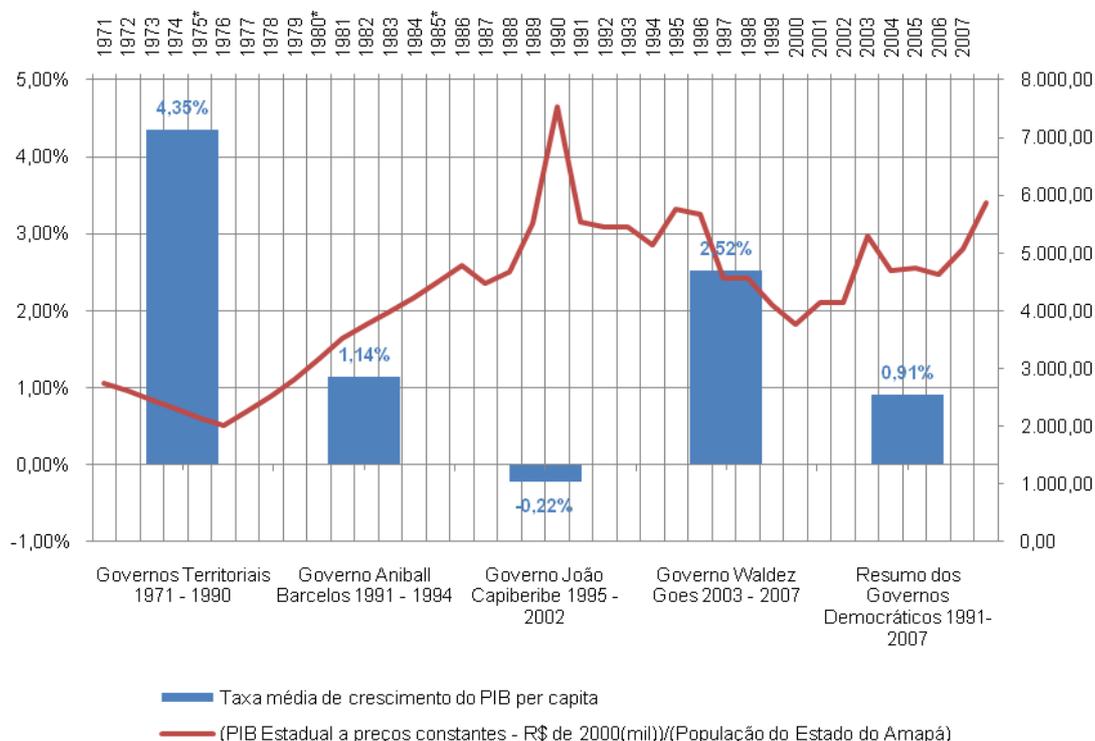


Gráfico 5 - Evolução do PIB *per capita* do Amapá. (1971/2007).

Fonte: Elaboração própria (2010)

Verifica-se que os governos territoriais também obtiveram um melhor desempenho em relação aos governos estaduais segundo o critério do PIB *per capita*. Obviamente, o fator determinante para isso foi o forte crescimento do PIB, uma vez que as taxas de crescimento da

⁹⁸ O governador Waldez Góes reelegeu-se em 2006 para cumprir o segundo mandato a partir de 2007, mas os dados disponíveis para a série estudada abrangiam até o ano de 2007.

população mantiveram-se praticamente constantes no período analisado, como já mencionado. O pico da série de PIB *per capita* ocorreu em 1989, quando este foi de R\$ 7.580,39. No entanto, em termos absolutos a média dos regimes territoriais foi inferior ao observado nos regimes estaduais: R\$ 3.695,71 contra R\$ 4.883,63. A taxa de crescimento do PIB *per capita* médio dos regimes estaduais é de apenas 0,91%, podendo ser explicado pela queda na taxa média de crescimento do PIB para valores próximos à taxa de crescimento populacional. Já no período pós 2003, com a redução da taxa de crescimento médio da população, a série de PIB *per capita* apresenta tendência de crescimento, evidenciando, assim, os benefícios de uma taxa de crescimento da população mais acomodada.

4.3.1.1.1 Evolução do PIB do Amapá comparado com o Brasil

O Amapá historicamente apresenta taxas de crescimento superiores a do Brasil, isso é um indício de que o crescimento econômico regional/local no mínimo acompanha o desempenho nacional. A única exceção na base de dados corresponde ao período de 1970/1975, onde o PIB do estado apresentou desempenho negativo para uma taxa de desempenho superior no âmbito nacional. O Gráfico 6 apresenta uma análise comparativa dessas taxas de crescimento para os períodos considerados, sendo que o conceito de PIB a preços constantes de 2000 foi utilizado como comparativo. Mede-se no eixo principal a taxa de crescimento acumulado médio enquanto que, no eixo secundário, são apresentadas as taxas de crescimento acumulado. Não houve neste caso estimativas para os intervalos em que ocorreram lacunas na base de dados.

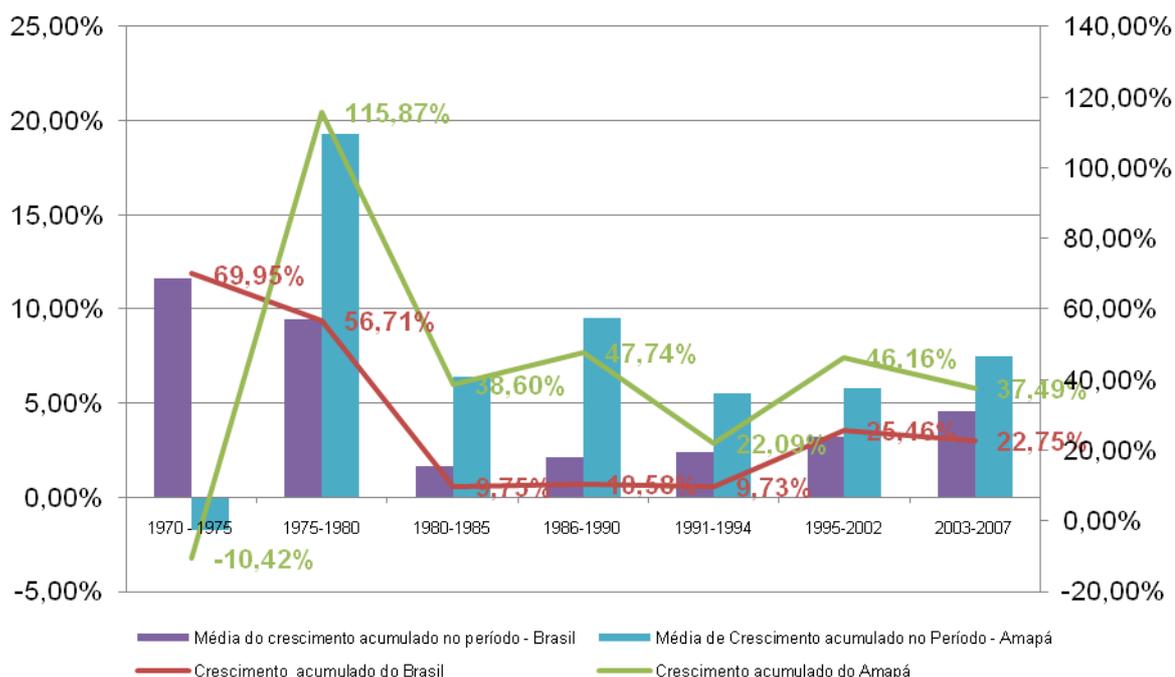


Gráfico 6 - Evolução do PIB do Amapá em Relação ao PIB do Brasil. (1970/2007).

Fonte: Elaboração própria (2010)

Nos períodos anteriores a 1990 - que compreendem os governos territoriais - o crescimento acumulado no Amapá foi superior ao observado para o restante do Brasil, excluindo o primeiro período - 1970/75. A partir de 1990 o diferencial entre as taxas de crescimento do Amapá e do Brasil diminuiu consideravelmente e a taxa média de crescimento acumulado para o Amapá é sensivelmente superior a do Brasil. Este resultado deve ser tomado com relativa cautela, uma vez que no período é notório o desempenho muito inferior do PIB do Brasil se comparado com os resultados anteriores a 1985, pois também se trata de um período de tentativa da estabilidade da inflação que somente foi alcançado a partir de 1994.

4.3.1.1.2 Composição do PIB do Amapá por setores econômicos

A análise da composição do PIB do Amapá aponta para resultados bastante divergentes. Desta maneira procurou-se analisar períodos distintos para identificar os movimentos dessa composição e sua evolução até 2007. A partir de 1975, o PIB da economia amapaense tem sua maior participação representada pelo setor de serviços, diferentemente da realidade observada no início da década de 70, onde cerca de 58,89% do PIB era determinado

pelo setor industrial⁹⁹. Assim como para o restante do Brasil, no período, a participação da indústria e da agricultura na composição do PIB perde lugar para o setor de serviços. É importante entender que este fenômeno não é específico para o estado do Amapá, visto que comportamento similar tem sido observado em praticamente todas as unidades da federação e, inclusive, em países desenvolvidos. Ou seja, não se trata de insuficiência de políticas industriais, mas sim, da maior dinâmica do setor de serviços em comparação com outros setores da economia. No entanto, em relação ao Amapá trata-se de um caso particular quando comparado com as demais unidades da federação, já comprovado pela magnitude da dimensão do setor público na economia amapaense, ou seja, pela maior participação da renda gerada pelo setor público no PIB do estado¹⁰⁰. O Gráfico 7 apresenta a composição do PIB do Amapá por setores econômicos entre 1970/1990.

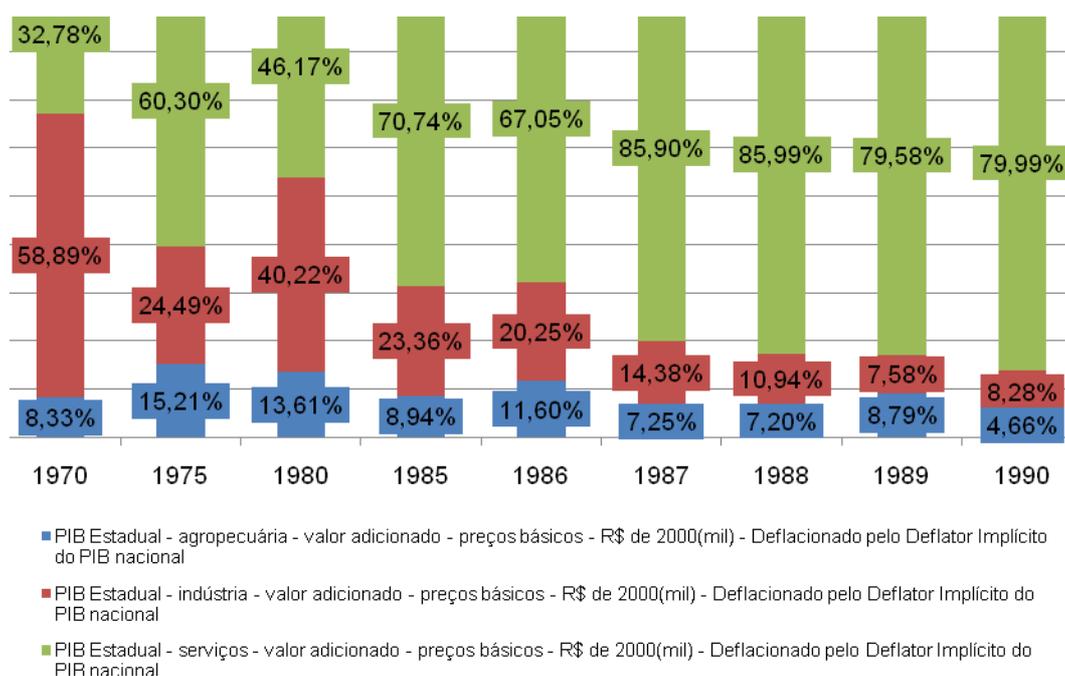


Gráfico 7 - Composição do PIB do Amapá por Setores Econômicos. (1970/1990).

Fonte: Elaboração própria (2010)

Em 1970, observa-se a pouca participação do PIB dos serviços na economia amapaense e a dominância do setor industrial, sobretudo, da mineração; a agricultura por sua vez corresponde a apenas 8,33% do PIB. Uma característica observada no período 1970-1986

⁹⁹ Como já explicado, em razão do setor mineral, particularmente a produção de manganês.

¹⁰⁰ Conforme Chelala (2008), o estado do Amapá revelou-se a unidade da federação na qual é maior a magnitude do Estado na socioeconomia de acordo com as dimensões pesquisadas. É o que ele denomina de economia do “contracheque”.

é a volatilidade da composição do PIB por setores, haja vista que a mesma apresenta alternância significativa ao longo dos anos. A partir de 1987, o quadro parece estabilizar-se com uma participação média do setor de serviços da ordem de 82,87%, para o setor industrial 10,30% e para o setor agrícola 6,98%. Esse período por sua vez corresponde ao período de transição da criação do Estado do Amapá e a maior participação do setor de serviços no PIB pode ter sido reflexo da criação de uma nova infra-estrutura institucional, tanto física como de recursos humanos para abrigar os poderes executivo, judiciário e legislativo. Esta hipótese pode ser corroborada quando analisa-se o período 1991-1994. O Gráfico 8 apresenta a composição para o período.

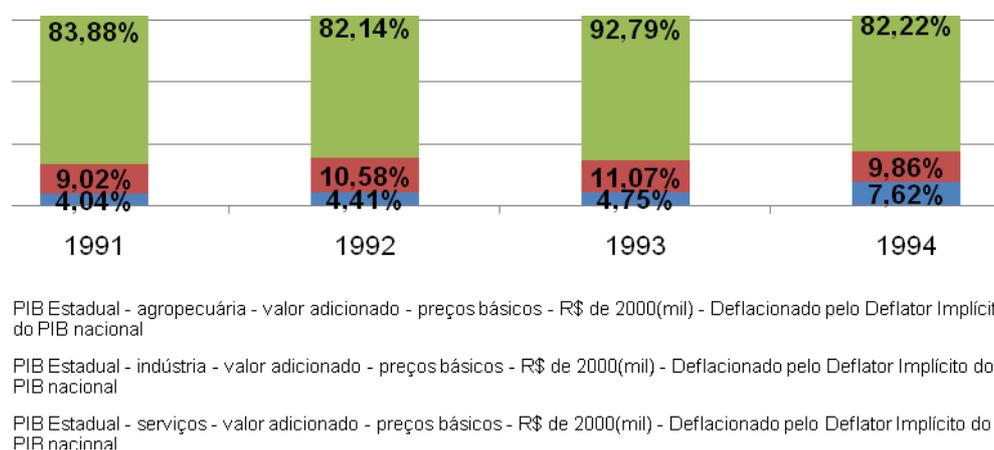


Gráfico 8 - Figura 8. Composição do PIB do Amapá por Setores Econômicos. 1991/1994.
Fonte: Elaboração própria (2010).

Observa-se que os valores de composição encontrados no período 1991/1994, são próximos aos observados entre 1987/1990, corroborando a tese de que o aumento da participação do setor de serviços se deu pela criação dos equipamentos públicos demandados pelo aparato institucional do recém criado Estado do Amapá. Isto implicou na redução efetiva e proporcional da participação da indústria e da agricultura. No caso específico da indústria, observa-se que a ICOMI ainda estava em funcionamento, mais sua participação na economia reduziu-se em função da queda dos preços do minério de manganês no mercado internacional bem como da implantação da nova infra-estrutura estatal. A média de composição do PIB no período foi de 85,25% para o setor de serviços, 10,13% para a indústria e de 5,20% para a agricultura. O que evidencia uma queda tanto na participação da indústria como da agricultura e um crescimento no setor de serviços. Quando observa-se o período 1995/2002, novamente este quadro volta a se repetir, considerando que os valores permaneceram praticamente

constantes, tendo sido verificado uma tímida redução da participação do setor de serviços. O Gráfico 9 apresenta esses resultados para o período mencionado.

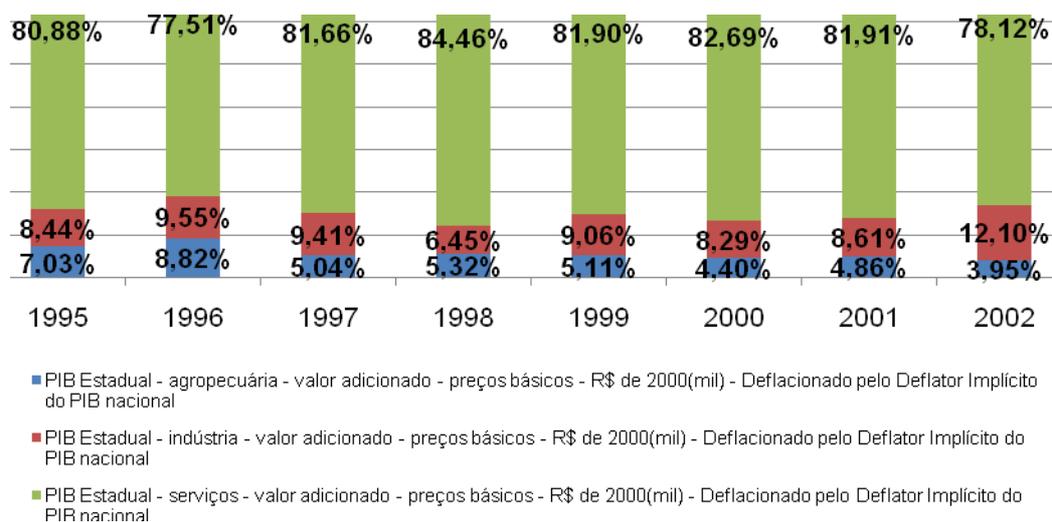
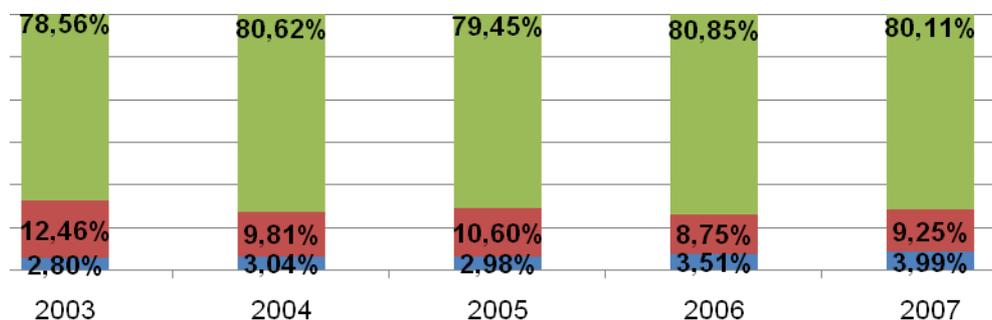


Gráfico 9 - Composição do PIB do Amapá por Setores Econômicos. (1995/2002).

Fonte: Elaboração própria (2010).

Enquanto nos períodos de 1987/1994 o setor de serviços apresentava elevação na participação do PIB, a partir de 1995 este passa a decrescer, dado que a média do período 1995-2005 se reduz para 81,25%, patamar ainda elevado, porém inferior aos anos anteriores. Quando se analisa o setor industrial, observa-se que sua média na participação do PIB continuou em decréscimo, possivelmente, sendo um reflexo do encerramento das atividades da ICOMI e a desaceleração das atividades da AMCEL nesse período, o que pode ter contribuído para que a média do setor industrial na composição do PIB tenha caído para 8,99%. Subtende-se que a queda na participação de um setor deva ser compensada por uma elevação na participação de outro setor. Assim, o que houve no período 1995/2002, foi uma queda na participação média no PIB do setor de serviços e no setor industrial, compensados por uma elevação da participação do setor agrícola 5,57% em média. Ressalta-se que, ao longo do período de 1994/2002, ocorreu uma queda na participação do setor agrícola que em 1994 era de 7,03%, elevando-se para 8,82% em 1996, mas em 2002 reduziu para apenas 3,95%. O Gráfico 10 apresenta a composição do PIB por setores entre os anos de 2003/2007.



PIB Estadual - agropecuária - valor adicionado - preços básicos - R\$ de 2000(mil) - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

PIB Estadual - indústria - valor adicionado - preços básicos - R\$ de 2000(mil) - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

PIB Estadual - serviços - valor adicionado - preços básicos - R\$ de 2000(mil) - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

Gráfico 10 - Composição do PIB do Amapá por Setores Econômicos. (2003/2007).

Fonte: Elaboração própria (2010)

A média de participação do setor de serviços no PIB do Amapá no período de 2003/2007 foi de 79,92%, reflexo dos vários concursos públicos realizados nesse período, dando continuidade à tendência observada após 1995. Enquanto isso, a indústria elevou sua média de participação no PIB para 10,17%. Por outro lado, a agricultura obteve o pior desempenho já observado durante a série histórica chegando em 2003 a 2,80% do PIB, a média de participação no período novamente decresceu e chegou a 3,26% do PIB.

4.3.1.2 PIB ou Renda *per capita* no Amapá (1970/2007)

A renda *per capita* é definida por meio da razão entre o valor do PIB e o total da população residente. A renda *per capita* é utilizada como um sinalizador do estágio de desenvolvimento econômico de uma região, ainda que insuficiente para expressar, por si só, o grau de bem-estar da população, especialmente em circunstâncias nas quais esteja ocorrendo fortes desigualdades na distribuição de renda (ABRANTES, 2002, p. 58).

Nestes termos, utilizou-se neste trabalho a mesma metodologia de cálculo do Produto Interno Bruto para análise da Renda *per capita*. Verifica-se que entre 1985 e 1990 ocorre o maior crescimento da renda *per capita*, favorecida pela expansão acumulada do PIB, que foi de 47,59% no período, com uma taxa média de crescimento anual de 10,12%. O final desse

período corresponde ao início da criação da infra-estrutura institucional do Amapá, com sua transformação em unidade da federação, o que deve ter contribuído para elevar as taxas de crescimento (Gráfico 11).

Já durante a década de 1990 e 2000 verificaram-se constantes quedas na renda *per capita*, tendo em vista que neste período o Amapá apresentou a maior taxa anual de crescimento populacional, de 5,68%, enquanto a média nacional foi apenas de 1,63% (IBGE, Censos de 1991 e 2000). No período de 2003/2007 observa-se um crescimento muito significativo do PIB *per capita*. O pré-requisito básico para o desenvolvimento vem da necessidade de uma economia crescer acima do crescimento populacional, gerando uma elevação do PIB *per capita*. Assim, no Amapá, ao longo de 2003/2007 ocorreu uma combinação desses fatores. Estes dados estão dispostos nos Gráficos 10 e 11. Fica evidente que entre 2003 e 2007, o PIB *per capita* calculado com base no PIB nominal elevou-se significativamente dando prova dos avanços econômicos no período (Gráfico 12). Ainda, nesse capítulo analisar-se-á a qualidade desse crescimento, quando apresenta-se o Índice de Gini. Cumpre destacar que os dados da renda *per capita* fazem parte do cômputo do IDESAP, abrangendo a dimensão econômica.

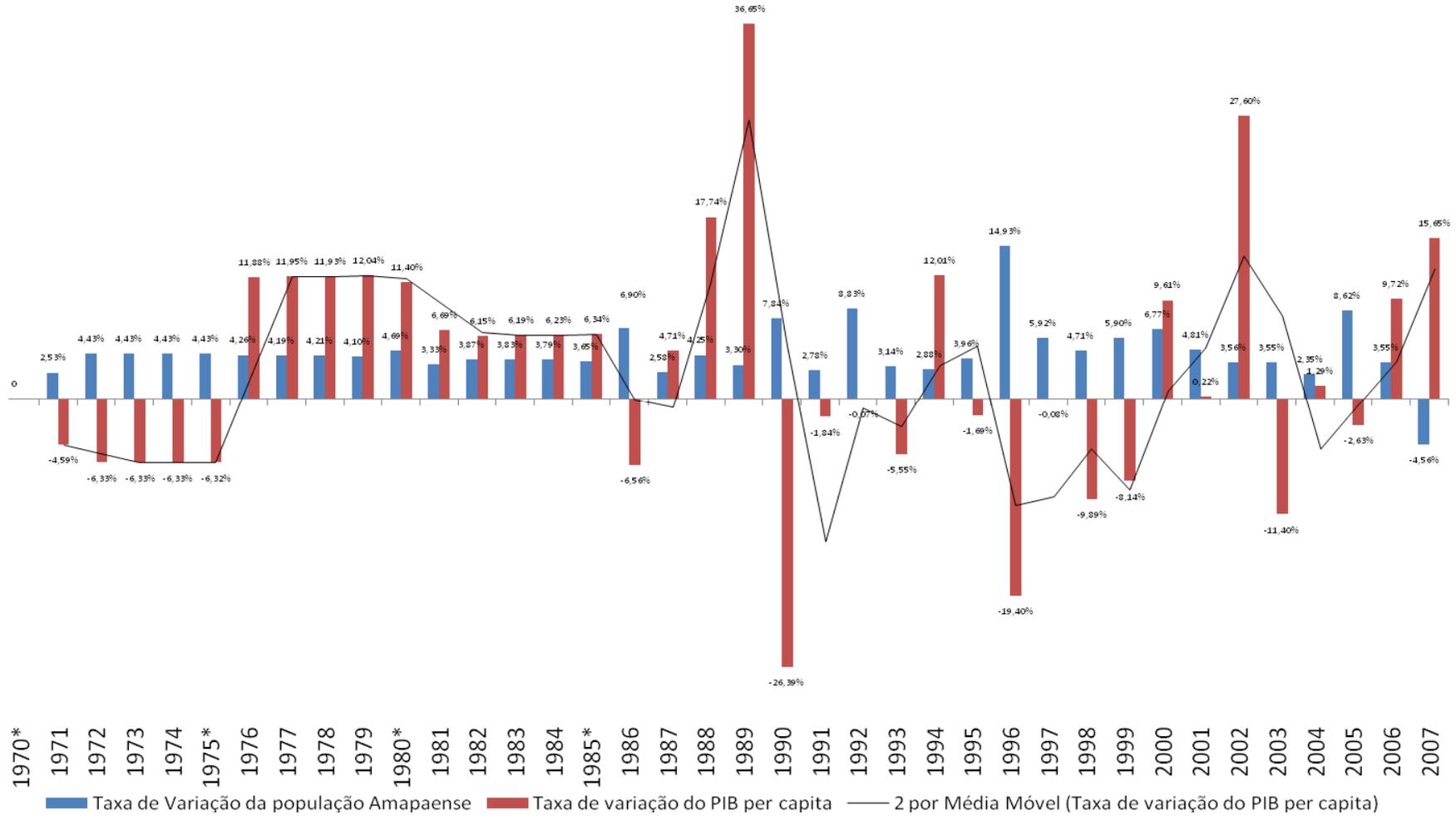


Gráfico 11 - Taxa de variação da população. Taxa de variação do PIB per capita. (1970/2007).

Fonte: Elaboração própria (2010)

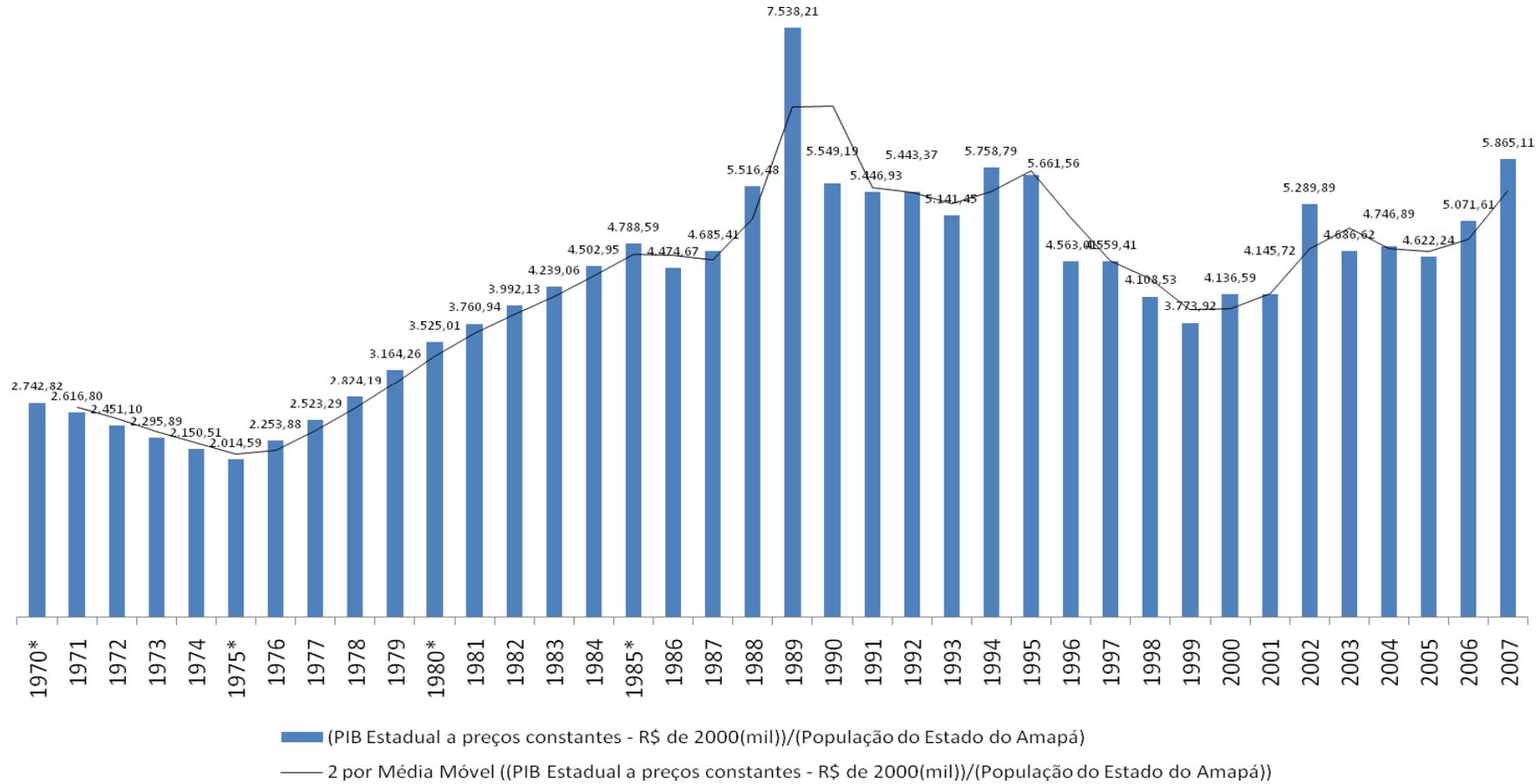


Gráfico 12 - PIB per capita do Amapá. (1970/2007).
Fonte: Elaboração própria (2010).

4.3.1.3 Indicador de Desenvolvimento Econômico e Social (IDES) dos Estados Brasileiros

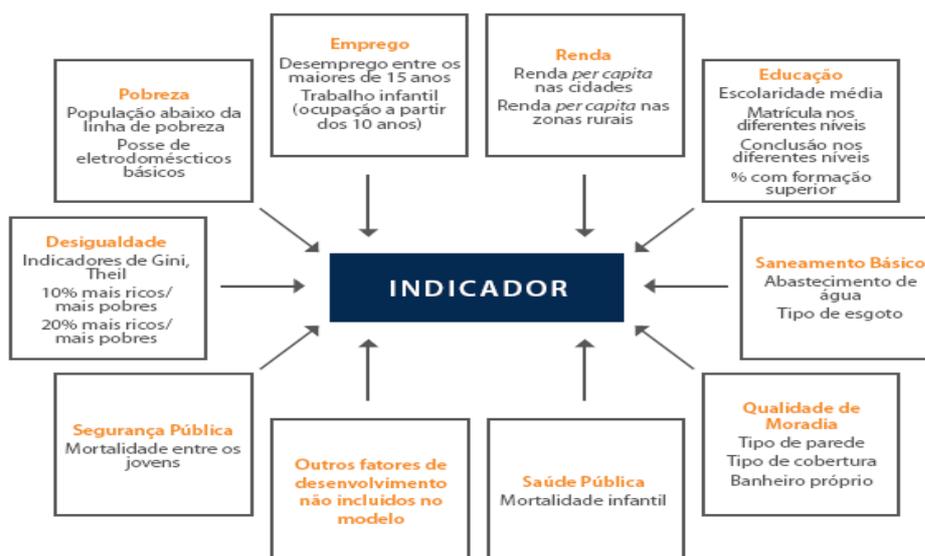
Tendo em vista o precedente internacional, a disponibilidade de variáveis ao nível sub-nacional no Brasil e a carência de indicadores quantitativos de desenvolvimento, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) criou o Indicador de Desenvolvimento Econômico e Social dos Estados Brasileiros (IDES), que utiliza, não somente o entendimento conceitual do problema, mas a riqueza da informação que pode ser extraída dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Relação Anual de Informações (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por exemplo.

A FGV promoveu com a criação do IDES uma metodologia robusta de avaliação a partir de um grande conjunto de dados. Assim sendo, o IDES permite: 1) avaliar de maneira abrangente e estatisticamente consistente o desenvolvimento socioeconômico dos estados brasileiros; 2) avaliar o progresso recente realizado pelos mesmos e, 3) criar um indicador tal que os formuladores de políticas públicas possam utilizar para balizar e/ou orientar seus esforços.

O Indicador da FGV foi calculado para o período 2001/2007 e situa-se na escala entre 0 (mínimo) e 100 (máximo). Segundo a classificação proposta, estados situados entre 0 e 40 são considerados de baixo desenvolvimento socioeconômico; entre 41 e 80, de médio desenvolvimento; e acima de 80, alto desenvolvimento.

4.3.1.3.1 Aspectos metodológicos do IDES

O Esquema 1 desenvolvido pela FGV Projetos, se propõe a sintetizar o conjunto de informações que viabilizam o cálculo do IDES. As setas podem ser interpretadas como “mensurado por”. O Indicador é uma medida de todos os fatores incorporados, e pode ser considerado uma boa medida de outros fatores não incluídos. O Indicador principal é constituído a partir de seis blocos de sub-indicadores relacionados com: (I) educação; (II) saneamento básico; (III) qualidade de moradias; (IV) emprego e renda; (V) pobreza e desigualdade; (VI) saúde e segurança.



Esquema 1 - Componentes do IDES.
Fonte: FGV/Projetos (2009)

A seguir apresenta-se o desenvolvimento e evolução dos estados brasileiros por seu IDES no ano de 2007.

4.3.1.3.2 Desenvolvimento e Evolução dos Estados

O Gráfico 13 apresenta o *ranking* dos estados brasileiros por seu IDES no ano de 2007. O IDES médio neste ano foi de 57,84. Os estados podem ser classificados em três grupos: o de alto desenvolvimento (IDES superior a 80), o de baixo desenvolvimento (IDES inferior a 40) e o de desenvolvimento mediano (IDES entre 40 e 80).

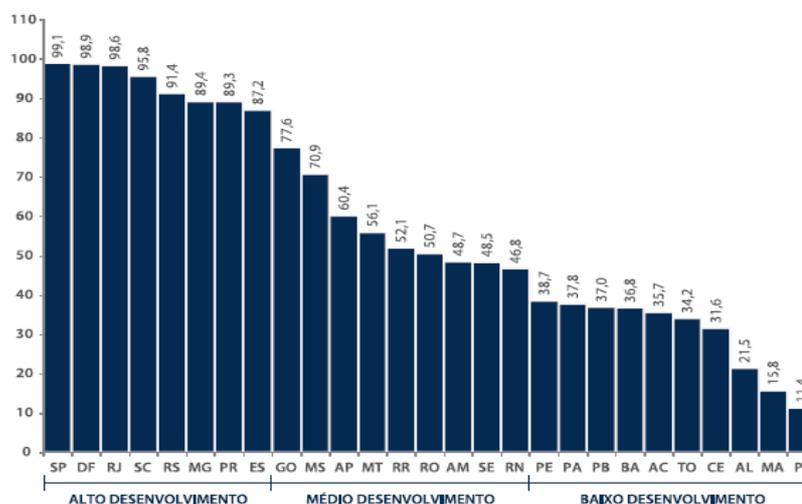


Gráfico 13 - IDES dos Estados, Brasil, 2007.
Fonte: FGV (2009)

O Gráfico 13 permite observar que na faixa das UFs consideradas de ‘alto desenvolvimento’ a quase totalidade (7) é das regiões Sudeste e Sul, sendo exceção o Distrito Federal, localizado na região Centro-Oeste. No caso das UFs que compõem o subconjunto dos estados de ‘médio desenvolvimento’, ampla maioria (7) é do Centro-Oeste e Norte, inclusos neste grupo os estados de Sergipe e Rio Grande do Norte (Região Nordeste). Por fim, os de ‘baixo desenvolvimento’, com sete UFs do nordeste, somados aos estados do Pará, Acre e Tocantins (Norte).

Em 2007, o Estado do Amapá obteve o índice de 60,4, qualificado como médio desenvolvimento, alcançando a 11ª posição no ranking nacional do indicador (Cf. Gráfico 13). Destaca-se que superou todos os estados das Regiões Norte e Nordeste do país.

4.3.1.3.3 Resultados do IDES para o Estado do Amapá entre 2001 e 2007

Quando se avalia a *performance* do Amapá entre 2001 e 2007, verifica-se que o IDES-AP de 0,5 registrou o menor desempenho nesse período entre todas as Unidades da Federação, mantendo-se praticamente estagnado (Gráfico 14). Ressalte-se que os quatro primeiros estados que obtiveram a maior evolução no período: Tocantins (94,4), Bahia (89,3), Maranhão (81,3) e Ceará (78,3), mesmo com o excelente desempenho, não conseguiram ainda sair da condição de estado de baixo desenvolvimento.

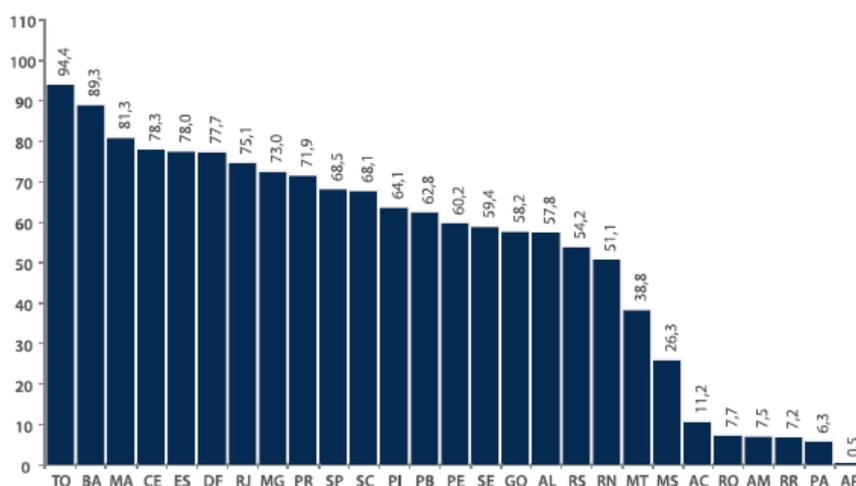


Gráfico 14 - Indicador de *Performance* dos Estados, 2001/2007.

Fonte: FGV (2009).

Pode-se avaliar que a pequena evolução do IDES-AP (Gráfico 15) tende a ser explicada pela brusca queda verificada no período de 2002 a 2004, apesar do ínfimo

incremento em 2003. Já a partir de 2005 observa-se uma recuperação gradual no desempenho do estado, com pequena oscilação em 2006, entretanto, o ano de 2007 sinaliza uma tendência positiva de aumento no desempenho do Amapá.

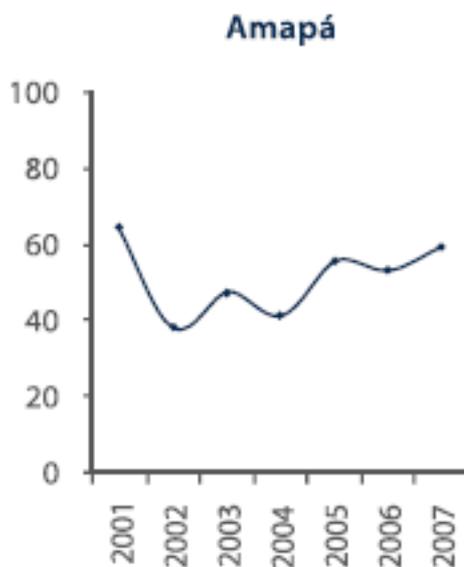


Gráfico 15 - IDES. Evolução do Estado do Amapá, 2001/2007.
Fonte: FGV (2010).

Ao analisar-se o desempenho dos 4 sub-índices que compõem esse indicador, no período de 2001 a 2007, observa-se que o quesito educação, mesmo com a brusca queda entre 2002/2003, foi o único que apresentou uma evolução no período analisado, ou seja, cresceu. Os demais quesitos (saneamento, pobreza e desigualdade, renda e moradia) apresentaram variações negativas, principalmente, entre 2001 e 2004. A partir de 2004 sinaliza-se uma tendência de recuperação da trajetória de evolução desses quesitos, com reflexo no incremento do IDES-AP em 2007 (Gráfico 16).

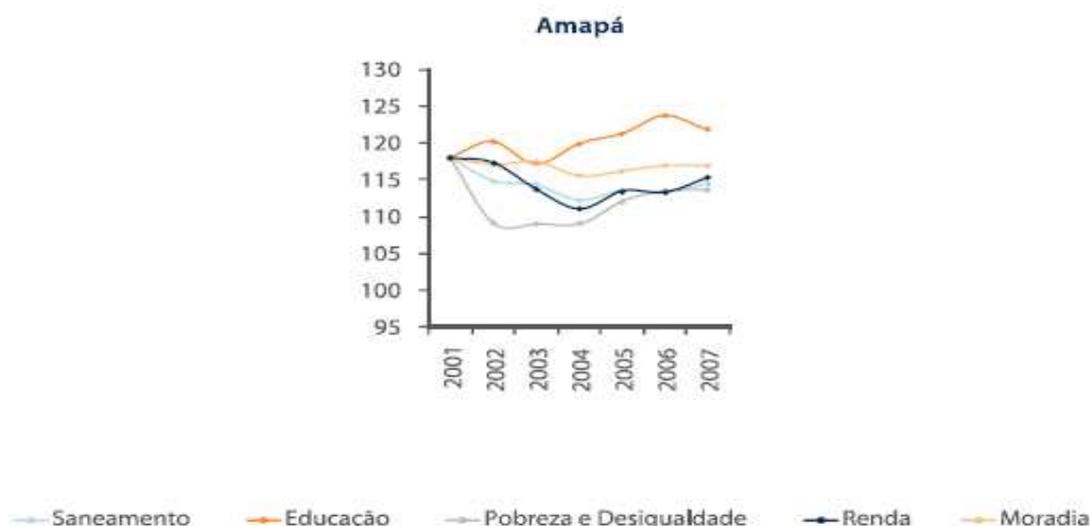


Gráfico 16 - Evolução do Estado do Amapá. Sub-Índices, 2001/2007.
Fonte: FGV (2009).

4.3.1.4 Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi concebido pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, com a finalidade de monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico de uma região, considerando as diferentes realidades de sua menor divisão federativa: o município. Ressalte-se que, não obstante o recorte municipal, por meio da divulgação oficial das variáveis componentes por estados, foi possível agregar os resultados por Unidades da Federação, inclusive gerar o resultado nacional.

A metodologia do IFDM distingue-se de outros indicadores por ter periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional. O IFDM considera, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento humano: Emprego e Renda, Educação e Saúde (Esquema 2). A leitura dos resultados – por áreas de desenvolvimento ou do índice final – é bastante simples, variando entre 0 e 1, sendo quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento da localidade. Para facilitar a análise, foram criadas as seguintes classificações: municípios com IFDM entre 0 e 0,4 são considerados de baixo estágio de desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6, de desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8, de desenvolvimento moderado; e entre 0,8 e 1,0, de alto desenvolvimento. Abaixo, encontra-se o resumo das variáveis que compõem o cálculo do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (Esquema 2).

Quadro-Resumo das Variáveis Componentes do IFDM – por Área de Desenvolvimento –



Esquema 2 - Componentes do IFDM.
Fonte: FIRJAM (2009).

4.3.1.4.1 Índice FIRJAM de Desenvolvimento do Estado do Amapá. 2000-2006.

Nesta seção, analisa-se a evolução do IFDM alcançado pelo estado do Amapá e os seus municípios, entre os anos de 2000 e 2006 (Cf. Tabelas 8 a 20).

Tabela 8 - IFDM. Estado do Amapá. % 2006-2000

Ano	Ranking Nacional	IFDM	Emprego e Renda	Educação	Saúde
2000	18°	0,5275	0,4335	0,5161	0,6328
2006	23°	0,5923	0,8855	0,5596	0,6272
Variação		12,3%	104,3%	8,4%	(- 0,9%)

Fonte: FIRJAM (2009)

Na Tabela 8 é possível verificar que o estado do Amapá obteve, em 2006, a pontuação de 0,5923 resultado que classifica o estado no estágio de desenvolvimento regular, apresentando uma evolução de 12,3% em relação ao ano de 2000. No entanto, se mantiver esse nível de desempenho nos próximos anos, poderá possivelmente já na próxima medição alcançar o rol dos estados de desenvolvimento moderado, pois falta muito pouco para atingir a pontuação de 0,6 que o qualificaria para esse novo patamar.

Para tanto, tudo indica que é conveniente concentrar os investimentos do estado nas áreas de educação, e principalmente, da saúde. Ressalte-se que na Região Norte, apenas os

estados de Rondônia (0,6336), o 15º no *ranking* do país; Roraima (0,6302), 18º e Amazonas, 19º (0,6101) de IFDM ocupam posição no estágio de desenvolvimento moderado. Assim, em relação ao *ranking* do IFDM, mesmo crescendo entre 2000 e 2006, o estado do Amapá caiu cinco posições entre 2000 e 2006, de 18º para 23º, alcançando a 26ª posição no que se refere à variação no período.

Na análise por áreas de desenvolvimento, dentre as variáveis medidas, o maior incremento em 2006 em relação a 2000 foi na área de emprego e renda, na qual o estado atingiu a pontuação de 0,88, cuja variação de 104,3% foi a maior do Brasil. Isso reflete que o Amapá mais do que dobrou o número de empregos no período analisado, possivelmente, reflexo dos inúmeros concursos públicos realizados no período de 2004 a 2006, principalmente, pelo Governo do Estado do Amapá.

Destaca-se, ainda, a participação da iniciativa privada, com o incremento das atividades de mineração, do comércio e da construção civil nesse período. No tocante a vertente da educação, observa-se que o estado praticamente estagnou nessa área, principalmente, ao comparar-se com os demais estados, já que aqui sua evolução registrou a 21ª posição no ranking nacional, apresentando uma perda relativa em relação aos demais estados brasileiros. No que tange a saúde, verifica-se que o estado não apresentou qualquer evolução nesse período, ao contrário, regrediu 0,95%, sendo o pior estado da federação nessa área de desenvolvimento. Trata-se do maior entrave para que o estado evolua para o *status* de alto desenvolvimento.

4.3.1.4.2 IFDM: Análise dos Municípios Amapaenses

Inicialmente, merece destaque na análise da evolução do IFDM alcançado pelos municípios do estado do Amapá o fato de que nenhum município amapaense alcançou a classificação de alto desenvolvimento, sendo que a capital – Macapá, melhor posicionada no ranking do Estado, apresenta a pontuação de 0,6890, muito distante da meta de 0,8 (alto desenvolvimento). Segundo a Firjam, em 2006, a média brasileira do IFDM atingiu 0,7376 pontos. Esta pontuação é superior à de 2005 (0,7129) indicando melhora das condições de desenvolvimento do Brasil – representando uma alta de 3,47%.

O valor mais elevado, conforme dados da Firjam, foi atingido por São Caetano do Sul-SP com 0,9524 pontos e o menor, por Santa Luzia-BA com 0,2928 pontos. Entretanto, apesar de um número maior de municípios ter saído do *ranking* de baixo estágio de desenvolvimento,

as regiões Norte e Nordeste continuaram com as maiores participações nesse *ranking*: 96,2% dos municípios menos favorecidos no país são oriundos dessas regiões.

- IFDM - Baixo estágio de desenvolvimento: entre 0 e 0,4

Conforme demonstrado a seguir, Cutias é o único município amapaense que está classificado como “baixo estágio de desenvolvimento”, tendo decaído 2,7% entre 2000 e 2006, sendo que o pior resultado apresentado foi na área de desenvolvimento da saúde, no qual regrediu 23,3% (Tabelas 9 a 12).

Tabela 9 - IFDM - Município amapaense selecionado. Ranking. % 2000-2006.

Ranking nacional (2000)	Ranking nacional (2006)	Ranking estadual (2000)	Ranking estadual (2006)	Município	IFDM 2000	IFDM 2006	Varição
4654	5507	15°	16°	Cutias	0,3905	0,3801	- 2,7%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 10 - IFDM – Emprego & Renda. Municípios amapaenses selecionados.% 2000-2006.

IFDM – Emprego & Renda		2000	2006	Varição
AP	Cutias	0,1045	0,1254	20,0%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 11 - IFDM – Educação. Municípios amapaenses selecionados. % 2000-2006.

IFDM – Educação		2000	2006	Varição
AP	Cutias	0,5027	0,5824	15,9%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 12 - IFDM – Saúde. Municípios amapaenses selecionados. % 2000-2006.

IFDM – Saúde		2000	2006	Varição
AP	Cutias	0,5642	0,4325	- 23,3%

Fonte: FIRJAM (2009)

- IFDM - Estágio de desenvolvimento regular: entre 0,4 e 0,6

Verifica-se, com base no IFDM, que a ampla maioria dos municípios amapaenses (11), situa-se no “estágio de desenvolvimento regular”, a partir do 5º município posicionado no ranking estadual – Itaubal (Tabelas 13 a 16). Dentre estes, sete municípios caíram bastante de posição no ranking nacional, além de terem seus índices finais reduzidos entre

2000 e 2006, sendo que Oiapoque decresceu 21,3%, passando do 2º lugar para o 14º no ranking estadual. Em relação às áreas de desenvolvimento, Oiapoque registrou a maior queda no âmbito estadual: 57% na área de emprego e renda, seguido de 7% na área da saúde e 2% na área de educação.

Já Itaubal apresentou a maior evolução no período analisado, 32,4%, passando de 0,4097 para 0,5422 pontos, saltando do 14º posto para o 5º no ranking estadual. Esse município apresentou o maior crescimento na área de desenvolvimento da saúde (25,5%), o 4º maior crescimento na área de emprego e renda (59%) e o 3º maior na área de educação (24,7%). Ressalta-se, que Pracuúba foi o único município do Amapá, que saiu da condição de estágio de baixo de desenvolvimento no período, ao evoluir 17,7%, alcançando 0,4589 pontos, tendo registrado as segundas melhores evoluções, dentro do estado, nas áreas de educação e saúde, elevando 28,2% e 21,0%, respectivamente.

Tabela 13 - IFDM - Municípios amapaenses selecionados. Ranking por ordem alfabética. % 2000-2006.

Ranking nacional (2000)	Ranking nacional (2006)	Ranking estadual (2000)	Ranking estadual (2006)	Município	IFDM 2000	IFDM 2006	Varição
3444	4628	11º	12º	Amapá	0,4761	0,4817	1,2%
3719	4320	12º	8º	Calçoene	0,4557	0,5026	10,3%
3153	4832	10º	13º	Ferreira Gomes	0,4964	0,4671	- 5,9%
4361	3690	14º	5º	Itaubal	0,4097	0,5422	32,4%
2671	4540	5º	10º	Laranjal do Jarí	0,5337	0,4883	- 8,5%
2800	4082	6º	6º	Mazagão	0,5240	0,5176	- 1,2%
1832	4862	2º	14º	Oiapoque	0,5902	0,4646	- 21,3%
2354	4573	4º	11º	Porto Grande	0,5554	0,4861	- 12,5%
4659	4937	16º	15º	Pracuúba	0,3898	0,4589	17,7%
2956	4252	8º	7º	Tartarugalzinho	0,5115	0,5076	- 0,8%
2345	4331	3º	9º	Vitória do Jarí	0,5560	0,5022	- 9,7%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 14 - IFDM - Emprego e Renda. Municípios amapaenses selecionados. % 2000-2006.

IFDM – Emprego & Renda		2000	2006	Varição
AP	Calçoene	0,2176	0,3753	72,5%
AP	Itaubal	0,2633	0,4187	59,0%
AP	Pracuúba	0,2943	0,2893	-1,7%
AP	Amapá	0,3971	0,3771	-5,1%
AP	Mazagão	0,5237	0,4306	-17,8%
AP	Laranjal do Jarí	0,5871	0,3918	-33,3%
AP	Porto Grande	0,6065	0,3725	-38,6%
AP	Ferreira Gomes	0,3586	0,2170	-39,5%
AP	Oiapoque	0,5631	0,2422	-57,0%
AP	Tartarugalzinho	0,4456	0,3601	-19,2%
AP	Vitória do Jarí	0,5500	0,3372	-38,7%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 15 - IFDM - Educação. Municípios amapaenses selecionados. % 2000-2006.

IFDM – Educação		2000	2006	Variação
AP	Pracuúba	0,3950	0,5063	28,2%
AP	Itaubal	0,4695	0,5854	24,7%
AP	Laranjal do Jarí	0,4333	0,5176	19,5%
AP	Amapá	0,4438	0,5254	18,4%
AP	Mazagão	0,4385	0,5160	17,7%
AP	Calçoene	0,4780	0,5505	15,2%
AP	Porto Grande	0,4309	0,4890	13,5%
AP	Ferreira Gomes	0,4917	0,5427	10,4%
AP	Oiapoque	0,5690	0,5574	-2,0%
AP	Vitória do Jarí	0,4991	0,5744	15,1%
AP	Tartarugalzinho	0,5021	0,5460	8,7%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 16 - IFDM – Saúde. Municípios amapaenses selecionados. % 2000-2006.

IFDM – Saúde		2000	2006	Variação
AP	Itaubal	0,4962	0,6225	25,5%
AP	Pracuúba	0,4801	0,5811	21,0%
AP	Tartarugalzinho	0,5869	0,6166	5,1%
AP	Ferreira Gomes	0,6388	0,6414	0,4%
AP	Mazagão	0,6099	0,6060	-0,6%
AP	Vitória do Jarí	0,6187	0,5951	-3,8%
AP	Laranjal do Jarí	0,5809	0,5553	-4,4%
AP	Porto Grande	0,6289	0,5968	-5,1%
AP	Oiapoque	0,6386	0,5941	-7,0%
AP	Amapá	0,5874	0,5424	-7,7%
AP	Calçoene	0,6714	0,5821	-13,3%

Fonte: FIRJAM (2009)

- IFDM - Estágio de desenvolvimento moderado: entre 0,6 e 0,8

Cabe destacar aqui, que todos os municípios amapaenses que hoje estão no estágio de desenvolvimento moderado, no ranking do IFDM, em 2000 classificavam-se no estágio de desenvolvimento regular (Tabelas 17 a 20). Destes, Macapá com 0,6890 pontos permanece na primeira posição do *ranking* amapaense, tendo evoluído 16,1% no período, o que permitiu galgar mais 533 posições no *ranking* nacional, porém, ainda, mantém a última posição em relação às capitais do país. Apresenta uma pontuação significativa na área de desenvolvimento de emprego e renda com 0,8478 pontos (alto desenvolvimento), no entanto, ainda apresenta baixo desempenho nas áreas de educação com 0,5773 pontos (desenvolvimento regular) e saúde com 0,6419 pontos (desenvolvimento moderado).

Por outro lado, o município de Pedra Branca do Amapari apresentou o maior crescimento neste período (64,8%), obtendo um desempenho extraordinário na área de desenvolvimento de emprego e renda, com um avanço de 204,5%, resultado do incremento da atividade de mineração naquele município, a exemplo de Serra do Navio, que registrou um aumento de 115,6% nessa área. Pedra Branca, ainda, apresentou excelente evolução de 42,9% e 15,7% nas áreas de educação e saúde, respectivamente. Finalmente, merece destaque na área de desenvolvimento de emprego e renda, com 52,5%, o município de Santana.

Tabela 17 - IFDM - Municípios amapaenses selecionados. Ranking por ordem alfabética. % 2000-2006

Ranking nacional (2000)	Ranking nacional (2006)	Ranking estadual (2000)	Ranking estadual (2006)	Município	IFDM 2000	IFDM 2006	Variação
1785	1252	1º	1º	Macapá	0,5932	0,6890	16,1%
4288	1318	13º	2º	Pedra Branca do Amapari	0,4151	0,6842	64,8%
2925	2732	7º	4º	Santana	0,5139	0,6055	17,8%
3010	2638	9º	3º	Serra do Navio	0,5072	0,6101	20,3%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 18 - IFDM - Emprego e Renda. Municípios amapaenses selecionados. % 2000-2006.

IFDM – Emprego & Renda		2000	2006	Variação
AP	Pedra Branca do Amapari	0,2603	0,7926	204,5%
AP	Serra do Navio	0,2536	0,5468	115,6%
AP	Santana	0,3991	0,6086	52,5%
AP	Macapá	0,5970	0,8478	42,0%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 19 - IFDM - Educação. Municípios amapaenses selecionados. % 2000-2006.

IFDM – Educação		2000	2006	Variação
AP	Pedra Branca do Amapari	0,4420	0,6316	42,9%
AP	Serra do Navio	0,5676	0,6456	13,7%
AP	Macapá	0,5386	0,5773	7,2%
AP	Santana	0,5311	0,5671	6,8%

Fonte: FIRJAM (2009)

Tabela 20 - IFDM - Saúde. Municípios amapaenses selecionados. % 2000-2006.

IFDM – Saúde		2005	2006	Variação
AP	Pedra Branca do Amapari	0,5430	0,6284	15,7%
AP	Santana	0,6114	0,6408	4,8%
AP	Macapá	0,6440	0,6419	-0,3%
AP	Serra do Navio	0,7003	0,6380	-8,9%

Fonte: FIRJAM (2009)

A seguir analisa-se o desenvolvimento do estado do Amapá e de seus municípios, com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com base nas séries de 1970/2000.

4.3.1.5 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁰¹ é adotado desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de mensurar a qualidade de vida em regiões ou países a partir de critérios mais abrangentes que o tradicional PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

O IDH é formado por três componentes de mesmo peso: renda, longevidade e educação. A componente renda mensura a dimensão econômica do desenvolvimento humano, sendo aferida pelo PIB *per capita* corrigido pelo poder de compra da moeda de cada região. Para a componente longevidade, utiliza-se como parâmetro a expectativa de vida dos indivíduos ao nascer, enquanto, para o componente educação são utilizados os índices de analfabetismo e da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. O cálculo do IDH é obtido pela média aritmética simples dos três componentes, que, previamente normalizados, passam a ser compreendidos no intervalo de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total).

A seguinte classificação se apresenta em relação ao IDH:

- a) Quando o IDH de um país está entre 0 e 0,499, é considerado baixo;
- b) Quando o IDH de um país está entre 0,500 e 0,799, é considerado médio;
- c) Quando o IDH de um país está entre 0,800 e 1, é considerado alto.

Portanto, quanto mais próximo o índice se situar do limite superior, maior o desenvolvimento humano na região.

¹⁰¹ A noção inicial do IDH foi proposta pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen.

Tabela 21 - IDH-M por município e total do estado do Amapá, 1970-2000.

Município	Ano			
	1970	1980	1991	2000
Amapá	0,343	0,453	0,52	0,72
Calçoene	0,383	0,616	0,579	0,69
Cutias	-	-	-	0,68
Ferreira Gomes	-	-	0,487	0,72
Itaubal	-	-	-	0,64
Laranjal do Jarí	-	-	0,583	0,73
Macapá	0,443	0,602	0,75	0,77
Mazagão	0,323	0,51	0,444	0,66
Oiapoque	0,418	0,547	0,653	0,74
Pedra Branca do Amaparí	-	-	-	0,63
Porto Grande	-	-	-	0,72
Pracuúba	-	-	-	0,66
Santana	-	-	0,60	0,74
Serra do Navio	-	-	-	0,74
Tartarugalzinho	-	-	0,48	0,67
Vitória do Jarí	-	-	-	0,66
Total do Estado	0,42	0,58	0,691	0,753

Fonte: IPEA (2002)

Inicialmente, pode-se afirmar que todos os 16 municípios e o próprio Estado do Amapá evoluíram no IDH-M e IDH, respectivamente, no período de 1970 a 2000. Macapá, capital do estado, apresentou o melhor desempenho nos anos de 1970, 1991 e 2000, sendo superado pelo município de Calçoene em 1980. O desempenho superior de Calçoene foi alavancado pelo resultado do subíndice renda, que foi impulsionado pelo aquecimento da atividade de mineração naquele período.

Observa-se que em 1970 a classificação de todos os municípios amapaenses até então criados, conforme a metodologia do IDH-M, era de baixo desenvolvimento, o que também refletia no *status* do próprio estado do Amapá. Já em 1980, apenas o município de Amapá¹⁰² permanece nesse estágio de desenvolvimento, sendo que os demais municípios juntamente com o estado, alcançaram o patamar de médio desenvolvimento.

Em 1991, os novos municípios recém criados classificaram-se como baixo desenvolvimento no *ranking* do IDH-M. Destacam-se os municípios de Ferreira Gomes, Tartarugalzinho e Mazagão, cujo índice decaiu entre 1980 e 1991 (Tabela 22).

¹⁰² Município, localizado ao norte do estado do Amapá, tendo fronteiras com os municípios de Pracuúba e Calçoene, no qual predomina a atividade de pecuária e pesca.

Tabela 22 - IDH-M – Subíndice *Renda*, por município e total do estado do Amapá. 1970-2000.

Município	Ano			
	1970	1980	1991	2000
Amapá	0,19	0,33	0,40	0,59
Calçoene	0,26	0,72	0,55	0,59
Cutias	-	-	-	0,50
Ferreira Gomes	-	-	0,28	0,55
Itaubal	-	-	-	0,51
Laranjal do Jarí	-	-	0,63	0,62
Macapá	0,36	0,67	0,94	0,70
Mazagão	0,25	0,56	0,34	0,52
Oiapoque	0,41	0,62	0,72	0,70
Pedra Branca do Amaparí	-	-	-	0,52
Porto Grande	-	-	-	0,61
Pracuúba	-	-	-	0,53
Santana	-	-	0,60	0,62
Serra do Navio	-	-	-	0,61
Tartarugalzinho	-	-	0,35	0,52
Vitória do Jarí	-	-	-	0,57
Total do Estado	0,34	0,64	0,80	0,67

Fonte: IPEA (2002)

A involução de Mazagão foi consequência da queda nos resultados de seus subíndices de educação e, principalmente, renda. Finalmente, em 2000, todos os 16 municípios amapaenses alcançaram o estágio de médio desenvolvimento, sendo que Macapá com o índice de 0,77, e considerando sua trajetória evolutiva no período de 1970 a 2000, tende a enquadrar-se na condição de alto desenvolvimento já na próxima aferição do IDH-M, provavelmente em 2011, com os dados censitários de 2010. Cabe também destacar que em 2000 praticamente todos os municípios e o próprio estado, com a exceção de Mazagão e Pedra Branca do Amapari obtiveram o subíndice de educação acima de 0,8 (alto desenvolvimento) (Tabelas 22 a 24).

Tabela 23 - IDH-M - Subíndice *Longevidade*, por município e total do estado do Amapá.1970-2000.

Município	Ano			
	1970	1980	1991	2000
Amapá	0,44	0,53	0,61	0,73
Calçoene	0,44	0,53	0,61	0,63
Cutias	-	-	-	0,70
Ferreira Gomes	-	-	0,61	0,75
Itaubal	-	-	-	0,60
Laranjal do Jarí	-	-	0,61	0,73
Macapá	0,44	0,53	0,61	0,72
Mazagão	0,44	0,53	0,61	0,73
Oiapoque	0,44	0,53	0,61	0,70
Pedra Branca do Amaparí	-	-	-	0,60
Porto Grande	-	-	-	0,73
Pracuúba	-	-	-	0,63
Santana	-	-	0,61	0,73
Serra do Navio	-	-	-	0,73
Tartarugalzinho	-	-	0,61	0,67
Vitória do Jarí	-	-	-	0,60
Total do Estado	0,44	0,53	0,61	0,71

Fonte: IPEA (2002)

Tabela 24 - IDH-M - Subíndice *Educação*, por município e total do estado do Amapá. 1970-2000.

Município	Ano			
	1970	1980	1991	2000
Amapá	0,41	0,50	0,55	0,84
Calçoene	0,46	0,59	0,58	0,84
Cutias	-	-	-	0,83
Ferreira Gomes	-	-	0,57	0,85
Itaubal	-	-	-	0,82
Laranjal do Jarí	-	-	0,51	0,85
Macapá	0,53	0,61	0,70	0,90
Mazagão	0,28	0,44	0,39	0,73
Oiapoque	0,41	0,49	0,63	0,82
Pedra Branca do Amaparí	-	-	-	0,76
Porto Grande	-	-	-	0,82
Pracuúba	-	-	-	0,82
Santana	-	-	0,59	0,88
Serra do Navio	-	-	-	0,90
Tartarugalzinho	-	-	0,49	0,81
Vitória do Jarí	-	-	-	0,81
Total do Estado	0,49	0,58	0,65	0,88

Fonte: IPEA (2002)

Ressalte-se, ainda, que no *ranking* do IDH das unidades federativas brasileiras o Estado do Amapá permaneceu na 12^a posição nos anos de 1991, 2000 e 2005, com os índices de 0,58; 0,69 e 0,78, respectivamente, melhor posicionado que todos os estados das Regiões Norte e Nordeste do país. Portanto, a trajetória do Amapá permite inferir que no próximo

ranking a ser publicado em breve, a partir dos dados censitários de 2010, o estado já deverá alcançar a classificação de alto desenvolvimento humano, com uma pontuação mínima de 0,8 pontos.

4.3.1.6 Índice de Gini

Trata-se de uma ferramenta utilizada para medir a distribuição das riquezas entre os componentes da sociedade. É um índice que se expressa a partir de um valor que varia de zero (perfeita igualdade) a um (desigualdade máxima). As informações são fornecidas pelo IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Conforme já comprovado anteriormente, o PIB *per capita* do Amapá calculado com base no PIB nominal elevou-se significativamente dando prova dos avanços econômicos no período 1966-2006. Mais cabe responder a seguinte pergunta: Qual a verdadeira qualidade desse crescimento?

Para responder a essa pergunta é importante analisar a evolução do Índice de Gini, verificando-se a concentração de renda da economia amapaense no período 1990 a 2008 (Gráfico 17).

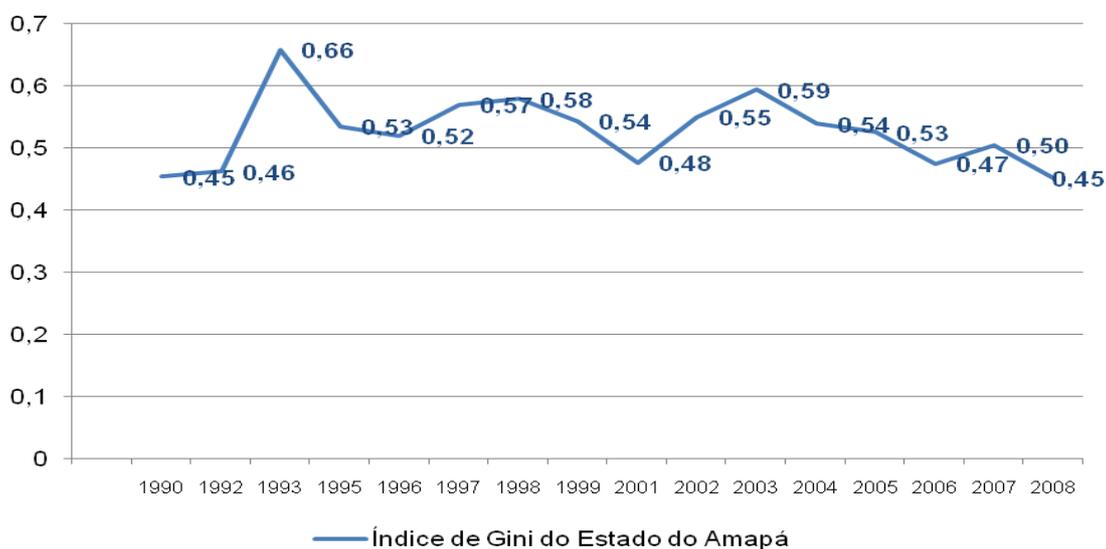


Gráfico 17 - Evolução do Índice de Gini. Estado do Amapá. (1990-2008).
Fonte: IPEA (2008)

Com base na evolução do índice de Gini, constata-se que o Amapá ao longo de 18 anos (1990 a 2008) apresentou substantiva melhora em seus indicadores de distribuição de renda, mas é notório o avanço observado entre 2003 e 2008, quando a taxa caiu a uma média de 2,9% ao ano. Cabe destacar que o Amapá em 2008 obteve a primeira posição no *ranking* do Índice de Gini no país, superando o Estado de Santa Catarina, que há tempo vinha registrando a primeira colocação nesse *ranking*. Os dados do IPEA revelam, ainda, que o índice alcançado pelo Amapá (0,45) foi melhor que o índice apresentado pelo país como um todo, que foi de 0,54, como também o índice obtido pela região Norte (0,50).

Verifica-se, que já em 2006 e 2007, o Amapá ocupava o segundo lugar atrás apenas de Santa Catarina. Portanto, isso evidencia que o crescimento econômico observado para o Amapá nos últimos anos foi de relativa qualidade, uma vez que a renda obtida obteve uma melhor distribuição, comparando-se com os índices dos demais estados brasileiros.

5 QUALIDADE DE VIDA NO AMAPÁ: UMA AVALIAÇÃO POR MEIO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO AMAPÁ

Este capítulo tem o objetivo de avaliar a efetividade social das estratégias mais recentes implementadas pelo governo federal brasileiro para a promoção/indução do desenvolvimento local no estado do Amapá a partir de duas ações: Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (governo FHC – PPA 1999-2002) e Arranjos Produtivos Locais (governo Lula – PPA 2003-2007). Portanto, almeja-se avaliar se os impactos e efeitos dessas políticas de cunho local conseguiram traduzir-se na melhoria do bem-estar dos amapaenses.

Neste sentido, para aferir o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Amapá, entre 1966 e 2006, estabeleceu-se a criação de um índice para analisar a trajetória das ações públicas e privadas de promoção/indução do DLIS e APL's, e avaliar seus impactos¹⁰³ sobre o desenvolvimento regional/local no referido período, com recortes entre 1966/1989 e 1990/2006. Com esses objetivos criou-se no âmbito dessa Tese o Índice de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Amapá (IDESAP), que será explorado minuciosamente a seguir, em dados quantitativos e qualitativos.

Para tanto, serão analisadas as variáveis que compõem o IDESAP, de forma individual (cada variável analisada isoladamente); desagregadas em seus respectivos subíndices (econômico, social e de infra-estrutura); e de forma agregada (IDESAP), de modo a refletir as mudanças socioeconômicas ocorridas no Amapá entre 1966 e 2006, com recortes nos períodos 1966/1989 e 1990/2006. Esse recorte tem o objetivo de comparar os dois períodos, na busca de mensurar se as políticas de cunho local e participativo (advindas do pós - 1988) alcançaram resultados melhores e mais significativos no propósito de equalizar o desenvolvimento local sustentável do Amapá.

5.1 INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO AMAPÁ

No Brasil, de acordo com estudo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), novas abordagens sobre o desenvolvimento local passaram a ser formuladas e experimentadas somente na segunda metade dos anos 90, trazendo um diferencial significativo: a busca de uma intervenção territorializada, que não se trata apenas de realizar um projeto isolado, mas de gerar um conjunto de projetos e ações continuadas, a partir da mobilização dos diferentes atores presentes nos respectivos territórios. Além de ações em

¹⁰³ A avaliação de impacto, conforme Carvalho (2003, p. 186), “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social.”

parceria e de caráter multisetoriais, formulou-se uma perspectiva sistêmica de articulação socioinstitucional e socioproductiva para transformação dos territórios, tendo os atores locais como protagonistas, possibilitando, assim, criar bases consistentes para uma sustentabilidade ampliada do desenvolvimento.

O objetivo aqui é refletir acerca das experiências de desenvolvimento local, à luz dos projetos de DLIS e APLs implementados no âmbito do estado do Amapá, de forma resumida, a partir de 1999. Ressalte-se, que apenas serão analisados os resultados de 3 APL's, cujo horizonte temporal foi de 2004-05 a 2006-07, e que foram considerados prioritários no âmbito do Plano Amapá Produtivo. Já os projetos de DLIS serão analisados de forma global. Estes projetos tiveram a coordenação do SEBRAE/AP e contaram com uma ampla parceria institucional pública, privada e comunitária, oportunidade em que se buscou identificar quais os limites e contribuições desses projetos enquanto propostas de desenvolvimento local, para a melhoria da qualidade de vida da população amapaense.

5.1.1 Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)

Cabe destacar que o início da atuação do SEBRAE em prol do desenvolvimento local, na verdade, é anterior à própria disseminação do conceito de *cluster* ou arranjo produtivo local. Desde meados de 2000, o Sebrae Nacional e todas as suas unidades estaduais criaram o Programa SEBRAE de Desenvolvimento Local, em substituição ao Programa de Emprego e Renda (PRODER). Tal mudança não foi apenas de denominação do programa, mas estava apoiada na constatação explicitada pela instituição de que a geração de emprego e renda está cada vez mais atrelada a processos de maior amplitude que implicam o estabelecimento de parcerias formais ou informais com o poder público, a sociedade civil e a própria comunidade, que para ser diretamente atingida precisa ser envolvida.

No caso do Amapá, o PRODER iniciou-se em 1996 em quatro municípios (Oiapoque, Laranjal do Jarí, Ferreira Gomes e Santana), os quais foram escolhidos não só por suas carências socioeconômicas, mas pelo fato de estarem incluídos no Programa Comunidade Solidária do Governo Federal. Em 1997/98, o PRODER atuou em quatro municípios amapaenses: Santana, Ferreira Gomes, Laranjal do Jarí e Oiapoque, escolhidos segundo demandas locais. Os diagnósticos, nesta primeira fase, foram efetivados por meio de convênio entre o SEBRAE-AP e as Prefeituras Municipais.

Os Diagnósticos e Planos de Ação foram, no decorrer de sua elaboração, apresentados à comunidade em três ocasiões (no início da coleta de dados, na finalização do diagnóstico/elaboração dos primeiros esboços do plano de ações e na finalização desse plano). Desde então, o Sebrae passou a realizar a integração/articulação necessária entre os atores locais a fim de viabilizar algumas das ações propostas nos diagnósticos. Assim, os vários setores representativos da sociedade local constituíram um Fórum, um espaço privilegiado de discussão e operacionalização das soluções propostas para os problemas identificados.

As ações de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável chegaram ao Amapá em 1999, com a implantação do DLIS na quase totalidade dos municípios amapaenses (15) até o final de 2002, exceto Macapá, por não enquadrar-se nos critérios de seleção do Comunidade Ativa. Assim, para efeito dessa tese, analisou-se os principais elementos e ações desenvolvidas no âmbito do Projeto DLIS. Ressalta-se ainda, que a descrição destes elementos não permeia a discussão sobre o estágio em que se encontram atualmente ou sobre a probabilidade de êxito ou fracasso dos mesmos. Segue então, a descrição de alguns desses itens que compõem práticas de DLIS.

Como verificado nas descrições dos 15 Planos de Desenvolvimento Local dos municípios participantes do DLIS, os diagnósticos socioeconômicos e a identificação de prioridades foram feitos por membros da própria comunidade. Esse elemento destaca o pressuposto de que o desenvolvimento local deve ser endógeno e condizente com as reais necessidades da localidade interessada, que deve identificar os seus principais problemas e destacar suas potencialidades.

Para que o elemento anterior se concretizasse, houve a necessidade de capacitação de alguns moradores das comunidades para que pudessem defender seus interesses e houvesse fidedignidade nas informações colhidas e não ocorresse o desvirtuamento dos programas pela falta de conhecimento dos participantes ou pela imposição de propostas alheias aos seus interesses. Essa capacitação contemplava oficinas, seminários e reuniões conduzidas por uma equipe técnica especializada no assunto.

Para nortear as ações do DLIS foram construídos 15 Planos de Desenvolvimento, contendo os eixos estratégicos e os passos a serem seguidos para atingirem os objetivos elencados na visão de futuro de cada município participante. No que diz respeito à estrutura ao qual esteve assentada o Projeto DLIS, tem-se um modelo de gestão democrático, cuja primeira e maior instância foi o Fórum Local de Desenvolvimento Sustentável, contendo membros da comunidade e demais entes da sociedade, responsáveis por coordenar e operacionalizar as atividades do Projeto.

Após a conclusão dos 15 planos de desenvolvimento local foram extraídas as suas respectivas agendas com as ações prioritárias pertinentes a cada área, a serem realizadas durante um ano (atividades iniciadas a partir de 2002). Sendo apenas um roteiro planejado contendo os passos e os meios necessários para execução das prioridades, algumas das ações das agendas, por circunstâncias ambientais ou outros motivos, não puderam ser realizadas no tempo para o qual foram previstas, ficando assim, para os anos seguintes e sendo readequadas as novas necessidades incipientes. Após as definições das agendas, tiveram início os processos de negociações das mesmas, quando se buscou a articulação de parcerias públicas e privadas para a execução das mesmas.

Entre outras considerações a serem feitas sobre a implantação do Projeto DLIS nos municípios amapaenses, vale destacar que o mesmo não integrou-se e nem articulou-se em rede com outros projetos similares. Essa integração contribuiria para a sua progressão, já que por meio do intercâmbio de informações e experiências sobre desenvolvimento local sustentável haveria a possibilidade de não cometer erros já vividos por outros, assim como, adequarem possíveis práticas de sucesso. Em contrapartida a isso, a comunidade teve a oportunidade de construir o seu próprio caminho, segundo os seus interesses e a partir das próprias experiências acumuladas.

Por meio da análise dos projetos verificaram-se as assinaturas de pactos de desenvolvimento local com as esferas do governo e outras instituições parceiras em conjunto, sendo que essas se comprometeram com o desenvolvimento da comunidade, de acordo com as necessidades e as demandas dos Projetos. No entanto, a formalização dos pactos não garantiu a viabilidade e a continuidade das ações do DLIS, talvez pelo erro de se colocar mais ênfase na negociação com os governos, esquecendo do protagonismo local e da promoção do desenvolvimento pela própria comunidade.

A partir do diagnóstico da realidade local dos 15 municípios amapaenses alvos do DLIS e da análise dos seus planos de desenvolvimento, pôde-se constatar a existência de dificuldades na implementação inicial dos projetos e no engajamento de parte substancial dos moradores da comunidade na condução dos programas¹⁰⁴. Além de ainda haver grande dependência da transferência de recursos exógenos e da forma como são articuladas as relações entre membros da comunidade e as entidades públicas e privadas. Outro fator que contribuiu para as dificuldades iniciais enfrentadas foi a inexistência ou escassez de um

¹⁰⁴ Esse diagnóstico era elaborado pela comunidade de forma participativa contando com a orientação dos consultores contratados pelo SEBRAE para coordenarem as ações do DLIS em cada município alvo do programa.

suporte mínimo de recursos para dar o início no DLIS, especialmente por parte das prefeituras.

No entanto, foi possível identificar nos projetos desenvolvidos os principais elementos ou características integrantes do DLIS, embora nem todas estivessem presentes, o que já é condizente com a própria filosofia dessa metodologia, já que cada comunidade alvo do desenvolvimento local carrega particularidades que altera a forma como lida com alguns de seus problemas. Assim, justifica-se a ausência de alguns itens e presença de outros. Em detrimento da ausência de uma participação comunitária mais efetiva e decisiva na condução e gestão dos planos de desenvolvimento locais, chegou-se à conclusão que os Projetos então empreendidos inserem-se no modelo de DLIS, trazendo aquelas características mínimas necessárias para desencadear o processo de desenvolvimento local/regional.

Dentre as principais ações relevantes executadas no âmbito do DLIS nos municípios alvos destacam-se: cursos de capacitação empreendedora e de mão-de-obra local, elaboração dos Planos de Desenvolvimento Municipal, que para a maioria dos Prefeitos serviu como guia para o direcionamento de estratégias e ações no âmbito do seu município, pois as ações acordadas com as comunidades, que não dependiam de recursos externos, foram quase que integralmente executadas. É importante destacar que o Fórum de Desenvolvimento Local de Laranjal do Jarí foi escolhido e premiado pelo SEBRAE/NA como o mais atuante do Brasil. Inclusive, ainda hoje, apesar de uma certa descontinuidade, este Fórum manteve-se ainda atuante naquele município, e tem conseguido muitos resultados positivos para a comunidade local.

Ao estudar e ressaltar as características do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável aqui presentes, concluiu-se também, que esta metodologia não sobrepõem-se a outras metodologias de indução ao desenvolvimento sustentável existentes, desde que essas procurem valorizar o investimento em capital social e respeitar as características e o ritmo de cada localidade, que deve atuar segundo os seus esforços e anseios, com o apoio e não imposição externa, alcançar o seu desenvolvimento. Vale ainda lembrar que a existência daquelas características estudadas não é garantia de êxito ou sucesso, apenas prepara as condições para que o processo se desenvolva.

Cabe aqui ressaltar ainda, que a partir de 2003, com o início do primeiro Governo Lula, o Projeto DLIS não teve mais o apoio importante e decisivo do poder público, especialmente do governo federal, inviabilizando seu andamento na busca de atender às metas e objetivos propostos pelos Planos de Desenvolvimento Local dos municípios amapaenses.

5.1.2 Arranjos Produtivos Locais (APL's)

Este tópico trata, essencialmente, da política atual de apoio aos APL's amapaenses, mas procura apontar também as linhas gerais de seus antecedentes e desdobramentos. Foram fundamentais a realização e a acolhida nas entrevistas nas três principais instituições de apoio aos APL's no Amapá: Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico (SEDE), Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia (SETEC) e o SEBRAE-AP, todas decisivas para ajudar a formar um quadro geral das políticas dirigidas aos APL's no estado.

Antes disso, a atuação do governo amapaense, embora importante, restringia-se no período estudado ao apoio por meio de alguns Órgãos vinculados ao setor produtivo, a exemplo, da Secretaria do Estado da Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM), da Secretaria do Estado do Desenvolvimento Rural (SDR) e a SETEC, dentre outros.

Fora do âmbito do governo do Estado e com início anterior a 2004, identificou-se a atuação do Sebrae-AP. Esta intervenção, que se iniciou de forma relativamente independente no âmbito do estado, aos poucos buscou articular uma atuação conjunta. Também foi possível reconhecer por meio das entrevistas etapas e mudanças de foco ao longo do tempo, resultado de um processo que inevitavelmente se constrói com acertos e fracassos, mas com o mérito de estruturar, com base na experiência e no aprendizado, um rico conhecimento sobre como lidar com APL's.

No Estado do Amapá, o Sebrae-AP e o governo estadual vêm trabalhando com os APL's desde 2003, inicialmente de forma não muito articulada e não abrangente. Em meados de 2004, a SEDE coordenou um extenso trabalho para identificar e mapear as aglomerações produtivas no Estado, para selecionar os APL's que fariam parte do Plano de Desenvolvimento Integrado "Amapá Produtivo".

A decisão de sua realização foi fundamentada na imperiosa necessidade da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Socioeconômico para o Estado, com embasamento técnico-científico, envolvendo um planejamento participativo com a adesão de todas as instituições públicas e privadas que atuam no setor produtivo, como as que compõem a Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico; bem como instituições externas, como o SEBRAE/AP, a EMBRAPA e as entidades representativas do setor empresarial.

O desdobramento do estudo mencionado está focalizado na implementação de ações interinstitucionais integradas de curto, médio e longo prazos, voltadas para a criação de um ambiente favorável para o surgimento e consolidação de micros, pequenos, médios e grandes

empreendimentos, com base nas vocações, vantagens comparativas e potencialidades naturais do Estado do Amapá (AMAPA, 2005, p.13).

Neste sentido, foram selecionados os seguintes APL's prioritários para o desenvolvimento regional/local: 1) madeira e móveis, incluindo o manejo florestal empresarial (madeiras e produtos agroflorestais); 2) fruticultura e alimentos preparados de origem vegetal, com destaque para: açaí e palmito, na etapa inicial; 3) turismo; 4) agronegócios, especialmente a agricultura alimentar substitutiva de importações: cereais, frutas, hortifrutigranjeiros e a mandiocultura, principalmente para a produção de farinha; 5) pecuária de corte; 6) produção e conservação de pescado; 7) produtos florestais não-madeireiros; 8) apicultura e 9) complexo oleiro-cerâmico.

A lógica de apoio aos APL's parte do pressuposto de que diferentes atores locais (empresários individuais, sindicatos, associações, entidades de capacitação, de educação, de crédito, de tecnologia, agências de desenvolvimento, entre outras) podem mobilizar-se e, de forma coordenada, identificar suas demandas coletivas, por iniciativa própria ou por indução de entidades envolvidas com os segmentos.

As instituições parceiras utilizaram a metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR)¹⁰⁵ para o monitoramento e avaliação dos projetos de APL's (sob a coordenação do Sebrae). Esta metodologia consiste da realização de um trabalho, durante vários meses, de sensibilização, diagnóstico e planejamento em cada APL, antes da implementação de intervenções mais potentes para aumentar sua competitividade. Assim, essas instituições começaram a prover alguns serviços dirigidos ao fortalecimento dos APL's.

As principais ações e investimentos abrangem: programas de sensibilização e mobilização de atores, elaboração de diagnósticos e planos estratégicos, programas de capacitação em gestão empresarial, implantação de centros de tecnologia setoriais, oficinas de design, programas de apoio à exportação etc. Com a ampliação do escopo de atuação, os parceiros públicos e privados, já em 2006 acumulavam experiências suficientes para a identificação, na maioria dos APL's, dos respectivos problemas de governança, o que reforçava a necessidade de aprimoramento metodológico e operacional.

Os Planos Plurianuais 2004/2007 e 2008/2011 do Estado do Amapá explicitaram como prioridade o fortalecimento de APLs e, particularmente, a articulação e coordenação de

¹⁰⁵ O Sigeor (Sistema de Gestão Orientado para Resultados) é uma ferramenta para apoio à gestão dos projetos do Sebrae e parceiros, que entrou em funcionamento a partir de 2004. Compreende as seguintes fases: 1) mensuração dos resultados da Fase Inicial, também chamada T Zero (ou simplesmente T0); 2) a mensuração dos resultados intermediários, também denominados T1, T2, de acordo com a evolução do projeto de desenvolvimento do APL; e 3) a mensuração dos resultados finalísticos, também chamada T final.

ações das diversas entidades que atuam nestes arranjos, estando a gestão deste esforço sob a liderança da SETEC, pelo lado do poder público e do Sebrae-AP como representante da iniciativa privada. Passos mais concretos nesta direção, no entanto, só ocorreram a partir de 2006, com a criação da Rede Amapaense de APLs e a assinatura de um Convênio com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) para execução do “Programa de Fortalecimento de APLs no Estado do Amapá”, tendo como órgão executor a SETEC, estando previstos recursos no montante de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais) para o atendimento dos APL’s designados prioritários no Estado.

Posteriormente, o Decreto nº 2327, de 24.07.06, criou o Conselho Gestor dos Arranjos Produtivos Locais do Estado do Amapá, com competência para discutir e deliberar sobre as políticas de desenvolvimento dos arranjos produtivos locais. Compete ao Conselho Gestor definir e implementar políticas destinadas a questões fundamentais para o progresso dos aglomerados econômicos, tais como: crédito, problemas fundiários, incentivos fiscais, investimentos para aceleração da produção, infra-estrutura, tecnologia, transporte e comercialização, certificação dos produtos, questões jurídicas, relações entre diferentes esferas de poder, definição de programas, articulação com o mercado externo, dentre outros. O Conselho é composto por 22 instituições públicas e privadas que interagem com os APL’s, sob a coordenação da SEDE¹⁰⁶.

Em relação aos projetos de desenvolvimento local, o Sebrae-AP, em geral, inicia o apoio pela atuação setorial (projetos coletivos), com a finalidade de entender e auxiliar na dinâmica do setor específico, além de estabelecer vínculos com a governança local. Ou seja, os projetos de APL podem ser descritos como APL (quando existe essa configuração e articulação local) ou podem ser iniciados como pequenos projetos setoriais (que podem, mais tarde, vir a fazer parte do Programa APL).

A seguir, são analisados 3 (três) casos de projetos de APL’s, considerados mais relevantes no estado do Amapá, que inclusive já foram encerrados, pois tiveram um ciclo de duração de 03 anos, pois iniciaram entre 2004 e 2005. O resumo apresentado tem o intuito de demonstrar os principais impactos de cada APL para os seus beneficiários. No entanto, reconhece-se que os resultados alcançados se espraiam para o seu entorno, para a toda comunidade local. Cabe ressaltar, ainda, que nenhum dos projetos preenche os critérios do referencial teórico-conceitual de um APL. Os segmentos trabalhados configuram-se como um aglomerado de micro e pequenas empresas, em um estágio embrionário de potenciais APL’s.

¹⁰⁶ A SEDE é uma Secretaria Especial de Governo que coordena todos os Órgãos vinculados ao setor de desenvolvimento econômico do Governo do Estado do Amapá.

Porém, as instituições locais envolvidas declararam que o mais importante é desenvolver o projeto dentro da filosofia e metodologia dos projetos de APL's ao invés de preocupar-se com os aspectos conceituais do termo.

5.1.2.1 APL da Horticultura

De acordo com o Relatório de Gestão do SEBRAE/AP - exercício de 2006, o Projeto Horticultura teve início em junho de 2003, visando a atender aos anseios da classe empresarial ligada ao setor varejista de produtos alimentícios, entre eles os hortícolas. Em setembro de 2004, o projeto foi enquadrado na nova filosofia de gestão (metodologia de APL's e GEOR) e teve o Acordo de Resultados (documento que registra as instituições e os respectivos comprometimentos na execução das ações pactuadas) assinado entre as parcerias institucionais e o público alvo envolvidos no projeto.

O objetivo geral do projeto é ampliar a comercialização dos olericultores localizados nos municípios de Macapá (Pólo Hortifrutigranjeiro da Fazendinha, Curralinho, km 09 da AP 020, Mini-pólo da Fazendinha e Coração) e Santana (Ilha de Santana e Anauerapucu), no mercado da Região Urbana do Amapá (Macapá e Santana), com melhoria da qualidade e agregação de valor.

Para alcançar os resultados esperados, a garantia de uso dos processos de avaliação e revisão do Projeto permitiram checar se as ações implantadas foram suficientes e adequadas ao cumprimento dos resultados almejados. Para tal, foram previstas três mensurações: a Tempo Inicial (T0) (agosto/2004); a Tempo Um (T1) (outubro/2005) e a Tempo Final (TF) (junho/2006), que cobriram o horizonte temporal do projeto.

Os focos estratégicos do projeto assentaram-se na melhoria do processo produtivo e de gestão empresarial, intercâmbio tecnológico, assistência técnica, conhecimento e inserção de novos produtos no mercado, estímulo à cooperação e acesso ao crédito. Para o atendimento a tais focos foram estabelecidas 15 ações de cunho tecnológico, técnico, de mercado, de associativismo e gerencial sendo que a responsabilidade de algumas das ações previstas foi dividida entre o SEBRAE e demais parceiros.

Enumeram-se, abaixo, as referidas ações:

- 1) Grupo de negociação conjunta: implantação da metodologia Central de Negócios, a partir da qual formou-se uma associação que passou a operar compras e vendas em conjunto;
- 2) Plano de marketing: ação não realizada devido a dificuldades na contratação de empresa especializada, ficando sua realização para o próximo projeto;

- 3) Rodada de negócios: foram realizadas duas – uma com fornecedores de insumos e outra com os supermercadistas, todas, porém sem seguir a metodologia SEBRAE;
- 4) Unidade Demonstrativa: foi montada uma unidade para difusão e prática de novas tecnologias no CD Rural, porém não funcionou mais a partir do ano de 2005 em razão do não gerenciamento por parte do parceiro Rurap (Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá);
- 5) Consultoria tecnológica: foram realizadas diversas consultorias técnicas e tecnológicas para produtores, parceiros e técnicos das instituições;
- 6) Clínicas tecnológicas: não foram realizadas, pois durante a execução do projeto não houve necessidade de sua aplicação;
- 7) Unidade de Validação: realizadas nas propriedades dos produtores, para que os mesmos praticassem as novas tecnologias apresentadas;
- 8) Cursos tecnológicos: realizados nos temas de olericultura básica, fertirrigação, cultivo protegido, controle de pragas, entre outros;
- 9) Unidade de processamento: a unidade não foi montada devido a impossibilidade de aplicação do recurso para tal. O Comitê Gestor deliberou sobre a compra de 10 estruturas de cultivo protegido para serem repassadas às associações;
- 10) Consultoria gerencial: foi realizada por meio de capacitações gerenciais;
- 11) Assistência técnica: assessoria técnica prestada aos produtores por meio de dois técnicos agrícolas contratados para tal;
- 12) Palestras de orientação coletiva: foram realizadas diversas palestras relativas aos temas de crédito, associativismo, mercado etc;
- 13) Cursos gerenciais: realizados para fortalecer a gestão empresarial dos produtores;
- 14) Gestão e monitoramento do projeto: ação sem meta foi criada para acompanhar o desenvolvimento do projeto;
- 15) Avaliação e revisão do projeto: foram realizadas três pesquisas de medição para verificar o alcance dos resultados contratualizados (T0; T1; e TF).

O projeto desenvolveu-se bem, mesmo tendo enfrentado dificuldades. Isto se deve ao fato de duas ações críticas para seu sucesso ter ficado sob a responsabilidade, coordenação e execução do Rurap; que desde o ano de 2005 deixou de atuar mais próximo ao projeto. Desta forma, o SEBRAE não pôde gerenciar a ação do parceiro, mas buscou alternativas para sua realização, que geraram resultados relevantes para o produtor no campo, tais como tecnologias voltadas para a produção de novas culturas, o acesso a novos mercados e, principalmente, espírito associativista.

Dos parceiros envolvidos no Projeto, destaca-se a participação ativa da Embrapa, haja vista a disponibilização de um técnico para orientar e acompanhar a assistência técnica prestada aos produtores, como também na transferência de tecnologias apropriadas. A partir de abril de 2006, o RURAP voltou a desenvolver algumas ações no Projeto, pois começou a atuar diretamente na assistência técnica, haja vista que esta era uma reivindicação muito forte dos produtores. O valor global do projeto foi da ordem de R\$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais), não estando computados nesse montante os investimentos diretos e indiretos efetuados pelo Governo do Estado e EMBRAPA.

5.1.2.1.1 Resultados

Conforme o Relatório de Gestão (2006) do SEBRAE-AP, as pesquisas desenvolvidas abrangeram o ciclo completo do projeto (T0, T1 e TF), cujos resultados apresentados encontram-se descritos abaixo. A metodologia utilizada foi a de painel, na qual os entrevistados iniciais (30 produtores) permanecem até a última medição¹⁰⁷, não se levando em consideração novos produtores. Os resultados aqui apresentados refletem, portanto, um grupo de apenas 30 produtores. Assim, não foram incluídos nas pesquisas T1 e TF mais 33 produtores que aderiram ao longo do período de execução do projeto, que caso tivessem sido avaliados, com certeza os resultados teriam sido bem mais expressivos.

Além dos resultados finalísticos e intermediários estabelecidos para o projeto, os resultados sociais do projeto ganham relevo, principalmente para o produtor, que obteve melhoria na sua qualidade de vida. Antes da realização do projeto, muitos não possuíam eletrodomésticos, eletroeletrônicos, banheiro interno, casa de alvenaria, carro etc. Após dois anos de implantação do projeto, os produtores declararam ter adquirido diversos bens que ampliaram o conforto familiar.

Atualmente o Projeto conta com 63 produtores cadastrados. Porém, a pesquisa de avaliação T Final foi realizada com os primeiros 30 produtores que elaboraram o projeto. Do horizonte de pesquisa apenas 26 foram efetivamente pesquisados uma vez que 04 haviam se afastado da atividade. Tendo por base os resultados auferidos e tabulados, observa-se:

¹⁰⁷ Para efeito das medições do projeto consideram-se apenas o número de empreendedores que participaram e pactuaram acerca do 'Acordo de Resultados' na ocasião da elaboração do Plano de Desenvolvimento do APL, em agosto de 2004. Os demais produtores, que posteriormente aderiram ao projeto não foram pesquisados, pois não fizeram parte da medição inicial (T Zero).

a) Na avaliação final do Resultado Finalístico – *Elevar o número de vendas (R\$) dos produtores em 50% até junho de 2005 e 75% até junho de 2006* – têm-se: em agosto de 2004 (T0), o faturamento foi de R\$ 77.485,30. Tendo por base o “T0” as metas estipuladas, nesta ação, foram: o faturamento auferido no Tempo Um (T1) deveria ser superior ao “T0” em 50%, ou seja, R\$ 116.227,95, quando da avaliação do “T1” os resultados alcançados registraram um faturamento de R\$ 98.072,92, correspondente a 26,57% em contraponto aos 50% planejados. Na avaliação do Tempo Final (TF) a meta previa um acréscimo no faturamento 75% superior ao do “T0”, sendo: R\$ 135.599,28. Após a análise dos dados ora pesquisados, observa-se que o faturamento foi de R\$ 126.357,00, correspondente a 63,07%. Assim, a meta auferida é da ordem de 84,09% do previsto (Tabela 25).

Tabela 25 - Faturamento Anual dos Produtores (2004-2006)

R\$ 1,00

T0 ago/2004	Dez/04	METAS					
		T1 (50%/T0) – out/05			TF (75%/T0) – jun/06		
		Previsto	Realizado	% (a)	Previsto	Realizado	% (b)
77.485,30	89.220,10	116.227,95	98.072,92	26,57	135.599,28	126.357,00	63,07

Fonte: SEBRAE-AP (2006).

Legenda: %(a): cumprimento de meta em T1, referente a T0.
 %(b): cumprimento de meta em TF, referente a T0.

b) Na avaliação final do Resultado Finalístico – *Aumentar o número de pessoas ocupadas na horticultura em: 10% até junho de 2005 e 30% até junho de 2006* – têm-se: em agosto de 2004 (T0) o número de pessoas ocupadas na horticultura era de 80 pessoas. Esse número gerou as seguintes projeções de metas: quando do “T1”, o número de pessoas deveria ser superior ao do “T0” em 10%, sendo o número esperado de 88; o resultado registrado foi de 110, que corresponde a um aumento de 37,50%, bem superior ao previsto. No período ora analisado o número de pessoas deveria ser em 2006 superior em 30% ao registrado em “T0”, sendo 104 pessoas. Após avaliação dos dados pesquisados, observou-se que o número atual é de 122, correspondente a 52,50%, resultado superior ao previsto (Tabela 26).

Tabela 26 - Número de pessoas ocupadas na Horticultura

T0 ago/2004	Dez/04	METAS					
		T1 (10%/T0) – out/05			TF (30%/T0) – jun/06		
		Previsto	Realizado	% (a)	Previsto	Realizado	% (b)
80	80	88	110	37,50	104	122	52,50

Fonte: SEBRAE-AP (2006).

Legenda: %(a): cumprimento de meta em T1, referente a T0.
 %(b): cumprimento de meta em TF, referente a T0.

- c) Na avaliação final do Resultado Intermediário – *Aumentar em 50% o Mix de produtos do conjunto de produtores até junho de 2006* – no tempo inicial (T0) o número de produtos comercializados era de 11 (onze). Tendo por base o “T0” o número de produtos a ser comercializado no Tempo Final seria de 17 (dezessete) produtos. No período ora analisado o número de produtos auferidos foi de 24 (vinte e quatro), correspondente a 118,18%, resultado bem superior à meta estipulada (Tabela 27).

Tabela 27 - Mix de produtos da Horticultura. 2006

T0 ago/2004	Dez/04	METAS					
		T1 – out/05			TF (50%/T0) – jun/06		
		Previsto	Realizado	% (a)	Previsto	Realizado	% (b)
11	12	-	21	90,91	17	24	118,18

Fonte: SEBRAE-AP (2006).

Legenda: %(a): cumprimento de meta em T1, referente a T0.
 %(b): cumprimento de meta em TF, referente a T0.

- d) Na avaliação final do Resultado Intermediário – *Elevar a área plantada com hortaliças em 100% até junho de 2005 e 150% até junho de 2006, em ha* – no Tempo Inicial (T0) a área plantada total com hortaliças era de 32.826 m² ≈ 3,28 ha¹⁰⁸. Tendo essa área como base, o Tempo Um (T1) previsto foi de 65.652 m², correspondente a um acréscimo de 100% à área em “T0”, a área plantada naquela ocasião foi de 41.794 m², equivalente a 27,32% da área prevista para o “T1”. Para o Tempo Final (TF) a

¹⁰⁸ ha = 10.000 m²

previsão era de uma área de 82,065 m², o equivalente a 150% da área de “T0”, o resultado ora calculado foi de 60.966 m², 85% da meta prevista para o “TF”. Portanto, o resultado registrado em “TF” é correspondente a 74,29% do resultado estabelecido e pactuado para o final do ciclo do projeto “TF” (Tabela 28).

Tabela 28 - Área plantada com hortaliças

T0 ago/2004	Dez/04	METAS					
		T1 (100%/T0) – out/05			TF (150%/T0) – jun/06		
		Previsto	Realizado	% (a)	Previsto	Realizado	% (b)
32.826	41.826	65.652	41.794	27,32	82.065	60.966	85,72

Fonte: SEBRAE-AP (2006).

Legenda: % (a): cumprimento de meta em T1, referente a T0.
% (b): cumprimento de meta em TF, referente a T0.

5.1.2.1.2 *Fatos relevantes*

O projeto obteve muitos resultados e acontecimentos relevantes, porém destacaram-se a melhoria do processo produtivo, que culminou com a inserção de 13 novos produtos no mercado; a aquisição de um caminhão e uma patrulha mecanizada pela Associação Assopolo para a distribuição da produção, eliminando a dependência do transporte do governo; compra conjunta de 12 toneladas de adubo, com redução de custo em 36%; criação da associação Agroverde, para representar e organizar os produtores do km 09 e Curralinho; melhoria da qualidade de vida do produtor, pois 75% adquiriram telefone celular e 50% construíram banheiro interno e passaram a ter acesso às compras governamentais, por meio de um convênio firmado com a Secretaria Estadual de Educação.

5.1.2.1.3 *Parcerias*

O Relatório de Gestão (2006) do SEBRAE/AP destaca que o novo projeto para o setor olerícola, em substituição ao Projeto Horticultura em Macapá, foi concebido levando-se em consideração, como fatores preponderantes e imperativos, a tríade: Indução e gestão – SEBRAE/AP; pesquisa – EMBRAPA/AP e Assistência Técnica e Extensão Rural – Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP). A concepção e a elaboração deste projeto foi

toda dividida entre as três entidades, com a participação efetiva dos seus beneficiários, de forma compartilhada, resguardando as especificidades de cada uma delas na corresponsabilidade das suas funções dentro do projeto.

No entanto, para suprir uma das principais necessidades encontradas no primeiro projeto, a dificuldade de acesso a novas tecnologias e cultivares mais adaptadas à região, pactuou-se uma parceria para montagem de um centro/unidade de pesquisa em olericultura com a EMBRAPA/AP, que está com uma equipe de oito pesquisadores de variadas especializações (fisiologia vegetal, fitopatologia, cultivo protegido, irrigação, economia rural, beneficiamento de hortaliças, métodos de cultivo e melhoramento de cultivares).

Esta unidade terá sua interface com os produtores por meio de Unidades de Validação montadas nas propriedades dos olericultores a serem escolhidas seguindo rígidos critérios desenvolvidos pela EMBRAPA e será operacionalizada pela Extensão Rural - RURAP, após a execução de várias capacitações técnicas e tecnológicas ministradas pelo órgão de pesquisa e seus técnicos.

5.1.2.2 APL Madeira Móveis do Amapá

O objetivo geral do Projeto APL Madeira Móveis do Amapá é desenvolver a indústria moveleira e extrativista de madeira de forma competitiva e sustentável para contribuir com a geração de emprego e renda. Os beneficiários são 48 indústrias moveleiras e extrativistas de madeira situadas nas regiões Urbana (Municípios de Macapá e Santana), Central (Municípios de Porto Grande e Pedra Branca do Amapari) e Sul (Municípios de Laranjal do Jarí e Mazagão). O projeto APL Madeira Móveis do Amapá contou com R\$ 4.624.172,00 para custeio de ações como consultorias, cursos, eventos, participação em feiras, missões e rodadas de negócio, dentre outras que foram demandadas ao longo do desenvolvimento do projeto, cujo horizonte temporal abrangeu o período de março de 2005 a dezembro de 2007. Coube ao Governo do Estado efetuar os investimentos necessários para o fomento e fortalecimento do APL (SEBRAE, 2007).

Apresenta-se, a seguir, de forma resumida, a evolução dos resultados alcançados pelo Projeto em tela durante os meses de janeiro a março de 2008, que se referem à fase T Final, em comparação as seguintes fases, a saber:

- a) a situação inicial de cada empreendimento, antes do mesmo ser iniciado (fase T0).
Essa fase refere-se ao mês de março de 2005;

- b) a mensuração dos resultados intermediários da fase T1, que compreende o período de abril a setembro de 2005;
- c) a mensuração dos resultados intermediários da fase T2 que vai de outubro de 2005 a julho de 2006; e
- d) a mensuração dos resultados intermediários da fase T3 que vai de agosto de 2006 a dezembro de 2007.

O Projeto APL Madeira-Móveis do Amapá, realizado pelo SEBRAE/AP e demais parceiros, tem como principal objetivo fortalecer as empresas envolvidas nele, melhorando a qualidade dos produtos e serviços, buscando gerar competitividade e sustentabilidade e, conseqüentemente, aumentar o faturamento das mesmas. As empresas participantes do Projeto APL Madeira-Móveis do Amapá estão localizadas nos municípios de Macapá, Santana, Porto Grande e Laranjal do Jarí, conforme especificação apresentada na tabela a seguir (Tabela 29).

Tabela 29 - Participação de empresas por município no Projeto APL Madeira Móveis no Amapá

Município	Número de Empresas	Participação (em %)
Macapá	16	33,34
Santana	7	14,58
Laranjal do Jarí	18	37,50
Porto Grande	7	14,58
Total	48	100,00

Fonte: SEBRAE-AP (2008)

5.1.2.2.1 Resultados Finalísticos

a) Meta 1 – Aumento do faturamento

Em relação a essa meta foram estabelecidos os seguintes resultados: **10% em 2005; 15% em 2006 e 15% em 2007**. Os resultados T0, T1, T2, T3 e TF referente ao faturamento do Projeto APL Madeira-Móveis do Amapá e a meta a ser alcançada para o final de 2007, envolvendo os 4 municípios participantes, estão apresentados na tabela 30 a seguir.

Tabela 30 - Evolução do faturamento nas medições T0, T1, T2, T3 e T4, do Projeto APL Madeira-Móveis no Amapá

Medições	Faturamento Médio Mensal (R\$)
T0	593.114,08
T1	446.183,92
T2	284.016,08
T3	861.459,67
TFinal ¹⁰⁹	880.554,48
Meta Dez/2007	862.832,71¹¹⁰

Fonte: a) medição T0, SEBRAE (2005) b) medições T1 e T2, SEBRAE (2006,1); SEBRAE (2006,2); c) medição T3, SEBRAE (2007), e d) medição TF, SEBRAE (2008).

A partir da análise dos dados obtidos pode-se estabelecer comparações entre os faturamentos realizados e as metas a serem alcançadas ficando evidente que:

- a) Comparando-se as medições T0, T1, T2, T3 e TF observa-se um declínio gradativo do faturamento das medições T0 a T2, no entanto há uma recuperação substancial na medição T3, sendo observada esta mesma tendência na medição TF;
 - b) Comparando-se a meta para dezembro de 2007, tem-se que o resultado para o faturamento na medição TF supera a meta definida para o triênio 2005/2007 em 2,01%.
- b) Meta 2 – Elevar em 10% o número de pessoas ocupadas no APL Madeira/Móveis

Com base na Tabela 31 abaixo fica evidente que a quantidade de mão-de-obra absorvida pelos empreendimentos participantes do projeto sofreu uma evolução a partir de T2 e ultrapassou a meta na última avaliação TF. Observando-se, como histórico, um declínio nas medições de T0 a T2 e uma recuperação nas medições de T3 a TF. Quando este último resultado é comparado com a meta para dezembro de 2007, observa-se uma variação de 15,19% acima da meta proposta.

¹⁰⁹ A medição T Final foi realizada no período de fevereiro a março de 2008.

¹¹⁰ Faturamento a ser alcançado no final do ciclo do projeto, dezembro de 2007.

Tabela 31 - Resultados em T0, T1, T2, T3 e TF da mão-de-obra ocupada na indústria moveleira do Projeto APL Madeira-Móveis no Amapá (em nº de pessoas).

Medições	Mão-de-obra ocupada (nº pessoas)
T0	257
T1	243
T2	223
T3	252
TF	326
Meta Dez/2007	283

Fonte: a) medição T0, SEBRAE (2005) b) medições T1 e T2, SEBRAE (2006,1); SEBRAE (2006,2); c) medição T3, SEBRAE (2007), e d) medição TF, SEBRAE (2008).

5.1.2.2.2 Resultados Intermediários

As metas 3 e 4 correspondem aos resultados intermediários do APL Madeira Móveis do Amapá.

a) Meta 3 – Aumentar a produtividade

A meta prevista para este item era de se aumentar a produtividade em 5% em 2005; 7% em 2006 e 10% em 2007. A base de referência são os resultados T0, T1, T2, T3 e as metas para o triênio 2005/2007 da produtividade (em R\$/pessoa ocupada) do Projeto APL Madeira-Móveis no Amapá. Considerando as mensurações T0, T1, T2, T3 e incorporando a medição TF, têm-se os resultados na tabela a seguir.

Tabela 32 - Resultado T0, T1, T2, T3 e TF da produtividade do Projeto APL Madeira-Móveis do Amapá (em R\$/pessoa ocupada).

Medições	Produtividade
T0 (2005)	2.307,84
T1 (2006,1)	1.834,98
T2 (2006,2)	1.273,61
T3 (2007)	3.418,49
TF (2008)	2.701,06
Meta para dez/2007	2.538,62

Fonte: a) medição T0, SEBRAE (2005) b) medições T1 e T2, SEBRAE (2006,1); SEBRAE (2006,2); c) medição T3, SEBRAE (2007) e d) medição TF, SEBRAE (2008).

Com base nos dados da Tabela 32 fica evidente o declínio na produtividade medida nas fases T0 a T2, um salto na produtividade medida na fase T3 e recuo na medição TF. A produtividade medida em T3 representou um incremento em 17,03% com relação à medição T0 e de 6,39% em comparação com a meta prevista para dezembro de 2007. Ao se comparar o resultado da produtividade entre TF e T3, observou-se uma diminuição no valor de 20,98%. Na pesquisa realizada T3 apresentou um forte aumento no faturamento das empresas (referente a um volume elevado de compras governamentais), porém ocorreu apenas uma tímida evolução da mão-de-obra ocupada, nesse período. Já em TF, mesmo que em níveis relativamente pequenos, ocorreu um recuo no faturamento e um aumento na mão-de-obra ocupada. Isso bastou para gerar um forte impacto negativo na produtividade (Tabela 32).

b) Meta 4 – Reduzir custo de insumos nas empresas moveleiras

Em relação ao custo dos insumos a meta a ser alcançada era uma redução de 10% até dezembro de 2007. Os cálculos levaram em conta a evolução dos insumos da produção das 43 empresas participantes do projeto. Nesta lista inclui-se a madeira (em dúzia), verniz (em galão de 3,6 L), selador (em galão de 3,6 L), thinner (em galão de 5 L), cola branca (em kg) e cola de contato (em galão de 3,6 L). Ressalta-se que os referidos insumos e a madeira são os principais custos variáveis das empresas, depois da mão-de-obra. E o principal motivo para selecioná-los nas quantidades especificadas, justifica-se por serem utilizados por grande parte dos empreendimentos.

A partir da avaliação dos dados coletados na medição TF percebe-se que a meta prevista não foi atingida, principalmente pela elevação contínua no preço da madeira, em todos os períodos. Por outro lado, verificou-se uma impotência nas ações do projeto vinculadas a essa meta, já que não é possível interferir nos preços praticados pelo mercado. Existe a possibilidade de que uma negociação conjunta por parte das empresas possa vir a obter uma pequena margem de redução nos preços dos insumos, o que poderá contribuir para o aumento da competitividade das empresas (Cf. Tabela 33).

a) Madeira em dúzia: com base nos dados expostos na Tabela abaixo, observa-se a variação do custo da madeira em dúzia nas medições T0, T1, T2, T3 e TF, com um incremento de 39,10% ao se comparar o resultado da pesquisa final TF com a pesquisa inicial T0 e, um incremento de 9,68% ao se comparar as fases TF com T3.

Tabela 33 - Resultado da medição T0, T1, T2, T3 e TF da análise estatística – Média, Mediana, Desvio Padrão, Valores Máximo e Mínimo e N° de Empresas (N) – para o preço médio da madeira em dúzia do Projeto APL Madeira-Móveis no Amapá.

Medida	Medição				
	T0	T1	T2	T3	TF
Media	116,59	132,43	137,68	147,86	162,18
Mediana	120,00	140,00	137,50	160,00	160,00
Desvio Padrão	30,81	31,14	35,94	33,37	35,98
Mínimo	40,00	80,00	40,00	90,00	55,00
Máximo	180,00	180,00	200,00	200,00	250,00
N	41	37	28	35	39

Fonte: a) medição T0, SEBRAE (2005) b) medições T1 e T2, SEBRAE (2006,1); SEBRAE (2006,2); c) medição T3, SEBRAE (2007), e d) medição TF, SEBRAE (2008).

O SEBRAE/AP tem estimulado desde março de 2005 o Projeto APL Madeira-Móveis no Amapá, fomentando 48 empreendimentos desse setor. Como parte do projeto ocorreram avaliações sistemáticas em períodos definidos como fases (T). Em março de 2008 finalizou-se a fase TF, que é a medição final prevista no projeto.

A pesquisa painel com 48 empreendimentos, apresentou os dados coletados em entrevistas diretas de 42 empresas, sendo que foram tabulados e analisados 44 empreendimentos, com os dados estimados de mais 02 empresas, e assim compuseram a avaliação da fase final TF. Utilizando a metodologia painel ou tipicidade na coleta dos dados e utilizando o sistema aplicativo MS-Excel, para tabulação dos dados revelou que os resultados finalísticos e intermediários apresentaram resultados, em sua maioria, positivos e significativos.

Assim, como principais resultados tem-se: o faturamento médio do setor moveleiro superou à meta prevista para dezembro de 2007 em 2,01%; a mão-de-obra ocupada dos empreendimentos superou a meta em 15,19%; a produtividade do setor ficou acima da meta em 6,39 %. Quanto à meta de se diminuir o custo dos insumos, em 10%, observou-se que a madeira, principal custo para o setor, aumentou consideravelmente seu preço e ao se comparar a medição TF com a T0 evidencia-se um aumento significativo de 39,10%. Assim como a madeira outros insumos analisados tiveram seus preços majorados, porém em menor proporção. Desta forma, para este indicador, a meta não foi atingida.

A meta de se garantir planos de manejo para 50 assentados também não foi atingida em virtude de entraves burocráticos dos órgãos públicos competentes para a análise dos planos de manejo e emissão das autorizações de aproveitamento florestal.

No geral deve-se considerar o sucesso do projeto evidenciado no alcance das principais metas previstas para o projeto. Tendo como destaque no âmbito do APL aqui em análise o setor moveleiro de Macapá, que hoje apresenta um diferencial expressivo, que é a existência de uma cooperativa, onde são efetuadas as compras governamentais, responsável pelo crescimento do setor e que influencia positivamente os resultados globais.

c) Fatos e dados relevantes do projeto

Dentre as ações de impactos realizados pelo projeto destacam-se:

- 1) Realização da consultoria de georeferenciamento pelo Instituto de Terras do Amapá (TERRAP), nas áreas de manejo florestal comunitário das comunidades de Água Fria e Centro Novo, que visa proporcionar a aprovação dos Planos de Manejos pelo IBAMA para exploração de madeira legal e a titulação definitiva dessas áreas pelo INCRA;
- 2) Criação da Associação de Produtores de Móveis e Artefatos de Madeira do Porto Grande (AMOVAPG), a partir da motivação dos empreendedores do setor que buscam soluções para o desenvolvimento do setor;
- 3) Realização da consultoria de comercialização da produção para dinamizar o processo de divulgação e comercialização dos móveis produzidos pelo setor, além da orientação aos empresários quanto às formas de negociação que se estabelecem entre fabricante e lojista, tipos de produtos de maior aceitabilidade no mercado e o acompanhamento de todas as fases de negociação;
- 4) Possibilidade de negociar com os lojistas locais e empresas públicas a comercialização da produção dos empresários atendidos pelo projeto e garantir a inserção dos produtos do setor nas grandes lojas de móveis do Estado, a exemplo: Domestilar, Center Kennedy, Tropical Center e outras de pequeno porte. Além de gerar faturamento para os empreendimentos moveleiros;
- 5) Todos os resultados alcançados com a realização da consultoria de mercado buscam influenciar positivamente no resultado finalístico do projeto que estão relacionados ao aumento do faturamento e produtividade nas indústrias moveleiras;
- 6) Foi montado um plano de ação pelos empresários para instalar a secadora de madeira e colocá-la em funcionamento até agosto de 2007, conforme prazo

estipulado pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Os serviços de instalação foram concluídos e o equipamento encontra-se em pleno funcionamento;

- 7) Realização, no mês de julho de 2007, da II Feira de Móveis em Madeira do Laranjal do Jarí em atendimento de uma demanda do Projeto Madeira-Móveis, evento que contou com a participação da COOPMÓVEIS (Cooperativa dos Moveleiros do Jarí), AMOVAJ (Associação dos Moveleiros do Vale do Jarí) e COOPNHARIN (Cooperativa de Artefatos Naturais do Rio da Castanha);
- 8) Conclusão das instalações no Centro de Desenvolvimento da Indústria da Madeira (CADIMA), da estufa de secagem de madeira nativa, que já está em condições de ofertar madeira seca para os associados da UNIMÓVEIS e para o mercado em geral. Prova disso foi o fornecimento de matéria-prima (madeira seca), para as oficinas de design de artesanato em madeira e para as movelarias. As peças produzidas foram expostas durante a Feira do Empreendedor, dentro da Casa da Amapalidade; e
- 9) Participação do projeto APL Madeira Móveis na 2ª Feira do Empreendedor e 44ª Expofeira Agropecuária do Amapá. A Feira do Empreendedor teve como um dos pontos chaves a realização de um ambiente especialmente criado, no qual foi materializado aspecto fundamental do empreendedorismo do produtor amapaense. Realizado a partir da conectividade de 03 (três) projetos: cultura – projeto de Artes Visuais; Artesanato; Madeira Móveis, o espaço denominado de “Casa da Amapalidade” demonstrou o uso de materiais típicos do Amapá, trazendo à tona motivos históricos como os grafismos Maracá e Cunani, mas também *design* moderno e com perfeita harmonia e equilíbrio quanto à mistura de formas e cores. O projeto APL Madeira Móveis do Amapá preparou-se por meio de consultoria de *design*, de maneira a gerar peças únicas, repassando aos empresários a oportunidade de conhecimentos capazes de se traduzirem em negócios.

5.1.2.2.3 Parcerias

Em relação às principais parceiras estabelecidas na execução do projeto APL Madeira Móveis do Amapá destacam-se:

- a) Parceria com a Orsa Florestal, articulada pela Cooperativa de Moveleiros do Jarí (COOPMÓVEIS), SEBRAE e Governo do Estado do Amapá, resultaram na liberação de 20 m³/mês de madeira certificada para a Cooperativa;
- b) O curso "Excelência em Marcenaria" foi aplicado com o envolvimento de moveleiros da região urbana, resultado da parceria firmada entre os Projetos APL Madeira Móveis e o SENAI;
- c) A SUDAM está financiando maquinários modernos para os moveleiros de Laranjal do Jarí, com a finalidade de aumentar a capacidade produtiva e atender à necessidade do setor local, por meio de um Convênio de R\$ 350.000,00; e
- d) Parceria com o Sindicato de Moveleiros do Amapá (SINDMÓVEIS) na realização de eventos para a comercialização de móveis em Show Room, visando aumentar o faturamento dos empresários do setor e identificar novos empresários com perfil para comporem o grupo de empresas atendidas pelo projeto.

5.1.2.3. Projeto: Pólo Oleiro-Cerâmico

O público-alvo é formado pelos empresários-membros da COOCEAP (Cooperativa dos Oleiros-Cerâmicos do Estado do Amapá), instalados em sua ampla maioria no município de Santana. O objetivo geral do projeto foi promover o aumento da renda das empresas de forma competitiva e sustentável contribuindo para o aumento de ocupação de pessoas nos municípios de Santana e Macapá. Conforme Relatório de Gestão do SEBRAE/AP (2007), o valor do projeto foi de R\$ 1.891.722,00 para custeio de ações como consultorias, cursos, eventos, participação em feiras, missões e rodadas de negócio, dentre outras que foram demandadas ao longo do desenvolvimento do projeto, cujo horizonte temporal abrangeu o período de 2005-2007. Coube ao Governo do Estado e parceiros efetuar os investimentos necessários para o fomento e fortalecimento do APL. Foram estabelecidas as seguintes metas para o projeto:

Tabela 34 – Indicadores do projeto Arranjo Produtivo Local Oleiro-Cerâmico da Região Urbana dos municípios de Macapá e Santana

Resultados Finalísticos	
1 - Aumentar o faturamento das empresas cerâmicas em 30% ao ano, no período de 2005 a 2007, em relação ao ano anterior.	2 - Aumento de 15% das pessoas ocupadas na atividade oleira no período de 2005 a 2007.
Resultados Intermediários	
3 - Aumentar a produção em 10% ao ano, no período de 2005 a 2007.	4 – Redução dos custos da produção em 25% até 2007, sendo que no primeiro ano 10% , no segundo 10% e no terceiro 5% .

Fonte: SIGEOR - SEBRAE

5.1.2.3.1 *Resultados do APL Oleiro-Cerâmico de Macapá e Santana*

A seguir são confrontados os resultados estabelecidos e os alcançados para o projeto do APL Oleiro-Cerâmico de Macapá e Santana, com base na metodologia GEOR.

a) Indicador 1 - Faturamento

A Tabela 35 apresenta o faturamento global das empresas participantes do projeto APL Oleiro-Cerâmico nos anos de 2004 a 2007. O faturamento mensal em 2007 (T-Final) quando comparado ao faturamento mensal de 2004 (T-0) apresenta uma variação positiva, respeitando a sazonalidade da atividade, à exceção do mês de dezembro de 2007, que apresentou uma oscilação negativa em razão dos graves problemas enfrentados pelos empreendedores relacionados à dificuldade de retirada da matéria-prima principal (argila), particularmente em áreas de floresta. Este fato impactou negativamente o setor, registrando uma queda na produção e, conseqüentemente, no faturamento.

Tabela 35 - Faturamento Global e Média de Faturamento do APL Oleiro-Cerâmico. (2004/2007) (R\$ mil)

	Faturamento Total (R\$ mil)					Média Global				Varição %
	T-0 2004	T-1 2005	T-2 2006	T Final 2007	Var % T-F / T-0	T-0 2004	T-1 2005	T-2 2006	T Final 2007	T-Final / T - 0
Janeiro	613,5	656,6	606,1	743,8	21,2%	27,9	27,4	24,2	29,8	6,6%
Fevereiro	437,8	651,6	589,5	689,7	57,5%	19,9	27,1	23,6	27,6	38,6%
Março	473,4	645,6	586,7	677,8	43,2%	21,5	26,9	23,5	27,1	26,1%
Abril	481,1	650,6	569,7	675,4	40,4%	21,9	27,1	22,8	27,0	23,4%
Mai	441,3	649,6	579,7	787,3	78,4%	20,1	27,1	23,2	31,5	56,7%
Junho	500,9	648,6	570,2	778,3	55,4%	22,8	27	22,8	31,1	36,5%
Julho	575,9	645,6	582,7	870,9	51,2%	26,2	26,9	23,3	34,8	33,0%
Agosto	622,6	728,7	649,6	869,1	39,6%	28,3	30,4	26	34,8	22,8%
Setembro	686,8	722,7	682,3	917,7	33,6%	31,2	30,1	27,3	36,7	17,6%
Outubro	813,1	720,7	698,7	914,5	12,5%	37	30	27,9	36,6	-1,1%
Novembro	842,3	728,7	687,4	947,0	12,4%	38,3	30,4	27,5	37,9	-1,1%
Dezembro	953,4	730,7	745,0	951,8	-0,2%	43,3	30,4	29,8	38,1	-12,1%
Total	7.441,90	8.179,40	7.547,47	9.823,19	32,0%	338,3	340,8	301,9	392,9	16,1%

Fonte: SEBRAE-AP (2008)

b) Indicador 2 – Pessoas Ocupadas

A meta estabelecida para este indicador esteve durante toda a execução do projeto com amplas possibilidades de cumprimento dos resultados, conforme registrado em todos os relatórios anteriores apresentados. Desta feita, para não repetir considerações já formuladas, verifica-se que a meta estipulada para o final do projeto era que se obtivesse o número de 364 pessoas ocupadas, o que corresponderia a um incremento de 15%. Os dados de 2007 revelam um total de 396 pessoas ocupadas, significando uma variação positiva de 24,9% em relação a 2004 (Tabela 36).

Tabela 36 - Pessoal ocupado. Total, média, variação. 2004/2006.

	T-0	T-1	T-2	T Final	Variação %	Meta
	2004	2005	2006	2007	T-F / T-0	do projeto
Pessoal Ocupado	317	382	352	396	24,9%	364,6 (15%)
Média	13,2	15,9	13,9	15,84	20,0%	15.06 (15%)

Fonte: SEBRAE-AP (2008)

c) Indicador 3 - Produção

Apesar de algumas empresas fabricarem outros produtos, como telhas e blocos maciços, a metodologia adotada desde a pesquisa T-0, foi homogeneizar o mix de produtos a tijolo¹¹¹ exclusivamente. A tabela a seguir revela a produção dos momentos inicial, intermediário e final, com as respectivas variações percentuais dos anos 2007 em relação a 2004 (Tabela 37).

Tabela 37 - Produção total de tijolos. Variação no período 2004/2007 (em milhares)

Meses	T-0 (2004)	T-1 (2005)	T-2 (2006)	T Final (2007)	Variação % T-F / T-0
Janeiro	4.090	4.053	3.807	4.268	4,3%
Fevereiro	2.918	4.022	3.668	3.732	27,9%
Março	3.156	3.985	3.644	3.615	14,5%
Abril	3.207	4.016	3.507	3.642	13,6%
Mai	2.942	4.010	3.581	4.439	50,9%
Junho	3.339	4.004	3.500	4.350	30,3%
Julho	3.839	3.985	3.399	4.884	27,2%
Agosto	4.151	4.498	3.772	4.895	17,9%
Setembro	4.579	4.461	4.054	5.174	13,0%
Outubro	5.421	4.449	4.207	5.149	-5,0%
Novembro	5.615	4.498	4.113	5.258	-6,4%
Dezembro	6.356	4.510	4.676	5.287	-16,8%
Total	49.612,30	50.490,10	45.929,00	54.690,07	10,2%

Fonte: SEBRAE-AP (2008)

¹¹¹ Do tipo comum (seis furos).

A meta definida para este indicador era o crescimento de 10% ao ano, durante todo o período de execução do projeto, o que corresponderia a um incremento total, em grandes números, em torno de 30%. A meta revelou-se distante da realidade, uma vez que o incremento na produção de tijolos verificado no decorrer dos 3 anos foi de 10,2%. Importante registrar que a produção do último trimestre de 2007 foi menor quando comparada ao último trimestre de 2004, em razão dos graves problemas enfrentados pelo setor, no período mencionado, para obtenção da matéria-prima (Tabela 38).

Tabela 38 - Custos em valores absolutos do APL Oleiro-Cerâmico. 2004/2007 (R\$ mil)

Itens	T-0 (2004)	T-1 (2005)	T-2 (2006)	T-Final (2007)	Variação % T-F / T-0
Matéria-prima	1.867,10	1.635,97	1.786,32	2.106,15	12,8%
Pagamento de pessoal	3.088,60	3.380,16	3.125,65	3.312,91	7,3%
Energia elétrica, Água e Telefone	882,8	1.155,98	879,97	1.024,89	16,1%
Transporte	174,3	855,06	1.021,23	917,19	426,2%
Tributos	166,6	430,6	443,63	277,13	66,3%
Outros	406,2	24,6	358,63	526,746	29,7%
Total	6.585,70	7.482,37	7.615,43	8.165,02	24,0%

Fonte: SEBRAE-AP (2008)

Verifica-se que ocorreu um aumento expressivo no custo de transporte, face à distância do local de retirada da matéria-prima principal (argila) e seu deslocamento até as olarias para a produção de tijolos.

d) Fatos relevantes

Dentre as principais ações de impactos do projeto destacam-se:

- 1) Projeto de Piscicultura aprovado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, para recuperação de dez áreas degradadas como a construção de tanques de piscicultura;
- 2) Aquisição por parte da Cooperativa dos Oleiros-Cerâmicos de uma área para exploração de argila na área do “Grego” no município de Santana;
- 3) Licenças ambientais concedidas pela SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente para exploração de argila, em cumprimento às normas e legislação ambiental;

- 4) Estabelecimento pelo IPEM – Instituto de Pesos e Medidas do Amapá, de um padrão para fabricação de tijolos e telhas, conforme as normas da ABNT. Isso possibilitou ao Governo do Estado fiscalizar e coibir a entrada no mercado amapaense de tijolos e telhas clandestinos, fora dos padrões, e provenientes principalmente do estado do Pará;
- 5) Consultoria Ambiental para assessoramento técnico aos empresários do setor objetivando a elaboração e apresentação de relatórios mensais de monitoramento e controle ambiental à Secretaria do Estado do Meio Ambiente e ao Ministério Público Estadual - MPE, das ações que estão sendo executadas objetivando a manutenção das licenças ambientais;
- 6) Execução da ação para redução dos desperdícios no processo de produção, realizado pela SETEC e o IEPA, que gerou o Diagnóstico Socioeconômico do setor oleiro do Estado do Amapá;
- 7) Consultoria de monitoramento das negociações conjuntas destinada à redução de custos e para a elaboração do Regimento Interno da COOCEAP, que resultaram na compra conjunta de equipamentos e insumos e redução dos custos dos insumos;
- 8) Realização do curso de gestão financeira, com o objetivo de levar aos participantes conhecimentos básicos sobre a prática das rotinas gerenciais, nas áreas financeira e contábil;
- 9) Consultoria de controle financeiro e de produção com o objetivo de oportunizar aos empresários do setor oleiro cerâmico, conhecimentos gerenciais referentes aos controles de faturamento e de produção;
- 10) Minimização de impactos ambientais no processo de extração de matéria-prima;
- 11) Aproveitamento das cavas¹¹² para prática da piscicultura;
- 12) Compra conjunta de equipamentos e insumos;
- 13) Redução dos custos dos insumos, e
- 14) Aumento da produtividade e diversificação da produção.

5.1.2.3.2 *Parcerias*

A seguir descrevem-se as principais parcerias estabelecidas durante a execução do projeto:

¹¹² As cavas são as áreas de onde é retirada a argila destinada à produção de tijolos e telhas e que após o seu esgotamento são responsáveis pelos maiores problemas ambientais advindos dessa ação antrópica.

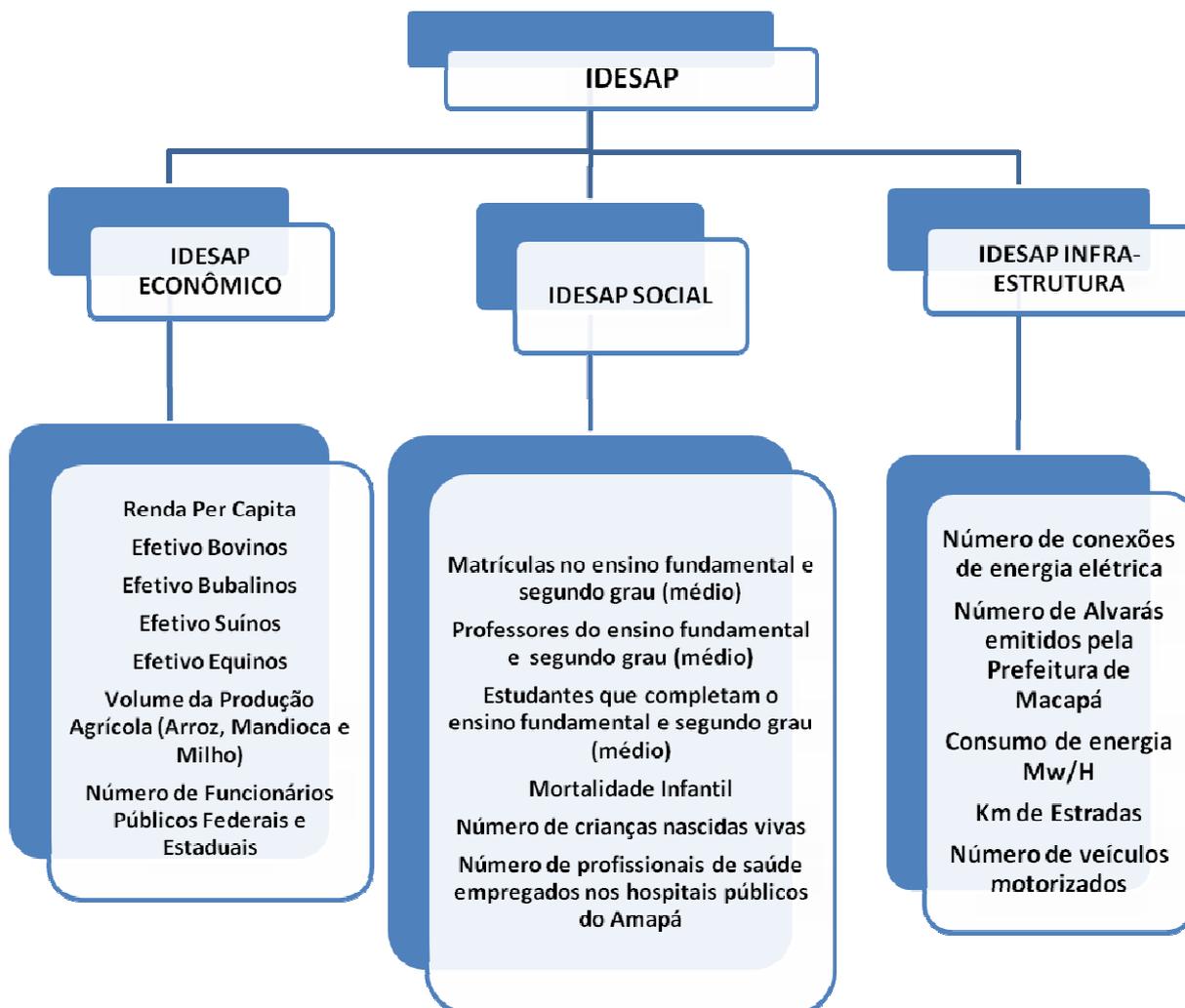
- a) Parcerias entre o SEBRAE, Banco do Brasil S/A e COOCEAP, por meio de consultoria financeira junto às empresas associadas da COOCEAP, objetivando financiamento para a aquisição de máquinas e equipamentos; e
- b) Realização do Curso “Mineralogia, Técnicas de Análises Instrumentais e Ensaios Tecnológicos Aplicados à Argila”, que teve como objetivo a capacitação da equipe técnica do laboratório de tecnologia em argila – CERAMITEC e empresários do setor oleiro cerâmico do Amapá, por meio da parceria com a SETEC, IEPA e Universidade Federal do Pará/UFPA.

5.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO AMAPÁ (IDESAP)

O Índice de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Amapá (IDESAP) é definido como resultante da conjunção de dados quantitativos relativos à indicadores das áreas social, econômica e de infra-estrutura, considerando informações disponíveis para o período de 1966 a 2006. Assim, para a construção do IDESAP, leva-se em conta os indicadores de *desenvolvimento social*, que baseia-se no pressuposto de que a população é atendida em termos de educação e saúde; indicador de *desenvolvimento da infra-estrutura*, que inclui um conjunto de dados quantitativos sobre a infra-estrutura de energia elétrica, estradas, veículos motorizados e alvarás de construção emitidos pela Prefeitura Municipal de Macapá; e o indicador de *desenvolvimento econômico* que inclui dados quantitativos da renda *per capita*, de funcionários públicos federais e estaduais e do setor primário da economia amapaense (Esquema 3).

Para efeito deste trabalho, as 23 (vinte e três) variáveis analisadas e que compõem o IDESAP foram extraídas de Drummond e Pereira (2007)¹¹³, porém, foram adaptadas e atualizadas para o período de 1966 a 2006. O indicador da renda *per capita* também compõe o IDESAP, integrando o Subíndice de Desenvolvimento Econômico, porém, por questões de disponibilidade de informações, foi calculado para o período de 1971 a 2006.

¹¹³ Drummond e Pereira (2007) em “O Amapá nos tempos do manganês” utilizaram 49 variáveis indicadoras de bem-estar, analisando uma longa série de dados pertinentes à sociedade e à economia do Estado, referentes ao período de 1953 a 1993, com o propósito de efetuar uma análise sobre as mudanças socioeconômicas ocorridas no Amapá, fazendo uma reflexão qualitativa sobre as variáveis e os escores de Desenvolvimento Socioeconômico *per capita* (DSE/k) e tentando estabelecer a sua possível correlação com alguns indicadores de desempenho da Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI). Para fins dessa Tese optou-se em elaborar um índice síntese independente – o IDESAP, de forma a possibilitar a mensuração do desenvolvimento local do Amapá.



Esquema 3 - Variáveis Componentes do IDESAP, por Área de Desenvolvimento.
Fonte: Elaboração própria (2010).

De início surgem as seguintes críticas em relação à elaboração do índice aqui proposto:

- a) Excessivo número de variáveis no indicador social e escassez de variáveis no indicador de infra-estrutura;
- b) Indicador econômico não contempla dados referentes ao setor produtivo como um todo e comércio exterior;
- c) O indicador econômico é essencialmente agrícola, haja vista que, contempla em sua grande maioria, variáveis desse segmento, desconsiderando assim o comportamento da mineração que foi importante naquele momento.

Contudo, cabe esclarecer que:

- 1) Para a construção deste ou de qualquer outro índice, necessitam de séries históricas anuais de variáveis importantes com mensuração ao longo de todo o período delimitado para essa tese: 1966 a 2006;
- 2) Todavia, a maior parte das séries de dados aqui demandados não abrangem o período que se queria avaliar. No caso específico do indicador de infra-estrutura, a modificação na unidade de medida inviabilizou que fosse incluído no escore a variável que media o consumo de água. Portanto, não é razoável supor que, em virtude do caráter intermodal do segmento de infra-estrutura pode-se assumir por hipótese que os investimentos nos segmentos considerados no índice é reflexo de um conjunto de obras estruturantes realizadas em cada período;
- 3) Uma vez que os dados estão dispostos em termos *per capita*, buscou-se avaliar qual o impacto da respectiva variável em termos de habitante, portanto, na medida em que a população cresce a uma taxa superior a, por exemplo, o volume de produção de arroz, então o indicador irá decrescer. O fato é que na prática se analisa a evolução das variáveis ao longo do tempo, procedimento suficiente para contemplar o crescimento populacional, e principalmente, avaliar se influenciou positivamente o processo de desenvolvimento, ou seja, se contribuiu ou não para a melhoria das condições de vida da população amapaense;
- 4) Na pesquisa realizada não foi encontrada uma série de dados que compreendesse o período analisado e abordassem o comportamento de outros segmentos econômicos. Todavia, o índice incorpora uma variável que indiretamente capta a evolução da demanda no estado representada pelo ‘número de funcionários públicos’, haja vista que, parte importante do PIB amapaense é representado pela magnitude da participação do estado na economia local¹¹⁴. No que tange ao fato de ser um indicador eminentemente ‘agrícola’ (não há o que discordar, pois de fato apresenta essa característica), cumpre destacar que contemplou-se a evolução de um segmento econômico que vem sendo foco de diversos programas de governo e que possui uma restrição estrutural histórica, representada pelo problema fundiário no estado do Amapá; e, por fim
- 5) Em razão dos dados estatísticos do indicador da renda *per capita* apenas estarem disponíveis a partir de 1971, os indicadores do IDESAP e de seus Subíndices (Setores de Desenvolvimento) permitem visualizar a evolução (trajetória) das

¹¹⁴ Vide Chelala (2008).

variáveis selecionadas de forma restrita ao período de 1971 a 2006. No entanto, os índices que analisam a evolução de cada variável estudada contemplaram seus desempenhos no período de 1966 a 2006.

Por fim, em síntese, o indicador (IDESAP) pode servir como aferidor do desenvolvimento regional/local do Amapá entre 1966 e 2006, na medida, em que incorpora de maneira sistematizada as séries estatísticas existentes para o período, em específico, a renda *per capita* a partir de 1971. Reconhece-se que políticas públicas de cunho local como o DLIS e os APL's visam à melhoria do bem-estar da população alvo dessas estratégias de desenvolvimento, o que envolve a busca por melhores desempenhos nas áreas econômica, social e de infra-estrutura em relação aos estados e municípios abrangidos. Para tanto, é necessário comparar-se períodos anteriores e posteriores à implementação de tais políticas, selecionando-se indicadores chaves disponíveis e de fácil acesso que possam ao menos evidenciar as mudanças almejadas. Essa é a questão central desse trabalho.

5.2.1 Procedimentos metodológicos

O escore IDESAP é calculado pela soma bruta dos dados *per capita* e, normalizado, por conseguinte. Criou-se, ainda, sub-escores para as variáveis agrupadas como os subíndices *econômico*, *social* e de *infra-estrutura*. Assim, cada subíndice é derivado de um conjunto de variáveis padronizadas e seu valor varia em um intervalo de zero a um.

Portanto, o IDESAP é obtido por meio da soma linear das variáveis *per capita* do estado do Amapá, sendo calculado um indicador bruto, que depois foi normalizado de maneira a garantir que o indicador varie entre zero e um, sendo que valores próximos a zero indicam fraco desenvolvimento, valores próximos a um refere-se à situação de desenvolvimento mais dinâmico. Realizado este procedimento calculou-se a variação do índice ao longo dos anos. Segue abaixo a fórmula adotada para normalização:

$$IDSEK = \frac{(X_{ij} - \sqrt{(x_{ij} - \bar{x}_i)^2})}{(x_{i_{max}} + x_{i_{min}})}$$

Onde:

$X_{ij} = \sum x_{i's percapita}$ é o valor do somatório das séries *per capita* i no ano j;

$\sqrt{(x_{ij} - \bar{x}_i)^2}$ É o desvio padrão do indicador durante todos os anos da amostra; e

$x_{i_{max}}$ e $x_{i_{min}}$, é o valor máximo observado e o valor mínimo observado na amostra.

O IDESAP agrega, com igual ponderação, três dimensões do desenvolvimento regional/local, a saber: Econômico, Social e Infra-Estrutura. Cada dimensão abrange distintas variáveis, conforme descrito na Figura 8. A leitura dos resultados - por áreas de desenvolvimento ou do índice final - é bastante simples, variando entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor a situação de desenvolvimento originado daquela variável analisada ao longo da série 1996/2006. Isto é, a variável que esteja sendo analisada e apresente resultado próximo a 1, permite inferir que configura uma mudança positiva forte que pode ter contribuído bastante para o desenvolvimento regional/local do estado do Amapá.

As bases de dados do IDESAP são estatísticas oficiais disponíveis ao público, sendo oriundas, em sua maioria, de registros administrativos obrigatórios. Estes grandes bancos de dados possuem as características de ter periodicidade anual, recorte estadual¹¹⁵ e abrangência nacional, além de baixo custo de coleta e fácil acesso.

5.2.2 Análise dos Resultados das Variáveis do IDESAP

Conforme mencionado anteriormente, a metodologia de avaliação do bem-estar da população amapaense envolve uma série de variáveis: econômicas, sociais e de infra-estrutura cujo agrupamento, de acordo com as suas naturezas, gera o que se define neste trabalho como IDESAP (Índice de Desenvolvimento Econômico e Social do Amapá).

Reforça-se que a composição do IDESAP pode ser criticada por não incluir variáveis socioeconômicas fundamentais para medição do desenvolvimento humano de uma localidade, por exemplo, a razão entre importações e exportações; ou algumas variáveis relacionadas à geração de emprego por parte da iniciativa privada; as mudanças nos indicadores de saneamento como fornecimento de água e conexões com o sistema de coleta de esgoto. Porém, apesar da importância, não foi possível inserir essas variáveis no cômputo do IDESAP, por não existirem dados disponíveis para a maioria dos anos que compunha a série definida e aqui analisada: 1966/2006. Ou, ainda, quando esses dados existiam para alguns dos

¹¹⁵ Em alguns casos analisou-se dados com recorte municipal.

anos analisados, as informações não provinham de fontes confiáveis e, portanto, foram descartados¹¹⁶.

5.2.2.1 Análise das Variáveis Econômicas

Inicialmente, analisam-se as oito variáveis econômicas selecionadas, que foram extraídas de Drummond e Pereira (2007) e atualizadas o período de 1994 a 2006 para fim dessa tese: 1) efetivo do rebanho bovino; 2) efetivo do rebanho suíno; 3) efetivo do rebanho bubalino; 4) efetivo do rebanho equino; 5) produção de arroz; 6) produção de mandioca; 7) produção de milho; e 8) quantitativo de funcionários públicos.

5.2.2.1.1 Efetivo de rebanho bovino

Observa-se, nos Gráficos 18 e 19, uma evolução ínfima ao longo do período 1966/2006 do efetivo de rebanho de bovinos, saltando de 80.109 para 109.081 cabeças, correspondendo a um aumento de 36,16%, quando comparado 2006 em relação a 1966, configurando praticamente um quadro de estagnação dessa variável. Já o indicador de efetivo de rebanho de bovino *per capita* demonstra uma queda mais acentuada nos períodos de 1966/1969 e 1970/1979, considerando um decréscimo de 5,46% e 0,09%, respectivamente (Cf. Gráfico 18), enquanto a taxa de crescimento populacional apresentou, na média variação de 4,40%. Na década seguinte 1980/1989 a taxa de crescimento do efetivo de bovino foi de 3,30%, sendo, ainda, inferior à taxa de crescimento populacional de 4,67%. Apenas no período 2000/2006 é que a taxa de crescimento do rebanho de bovino foi superior à taxa de crescimento populacional: 7,73% (vide Gráfico 19) contra 2,10%. Por outro lado o efetivo de rebanho bovino *per capita* estabilizou em torno de 0,2%.

¹¹⁶ A evolução das séries históricas de maneira geral é positiva para a construção dos indicadores, todavia, deve-se atentar para algumas restrições nos dados, inerentes ao preenchimento de lacunas ou por não refletirem pontualmente a evolução percebida. Como, por exemplo, o caso da série que mede o Km de estradas no Amapá, que por sua vez, apresenta uma taxa de variação negativa no período 2000-2006. Trata-se de um dado oficial e refere-se ao número de estradas abertas no Amapá e não asfaltadas, isso implica então que neste dado não está sendo considerado Km asfaltado.

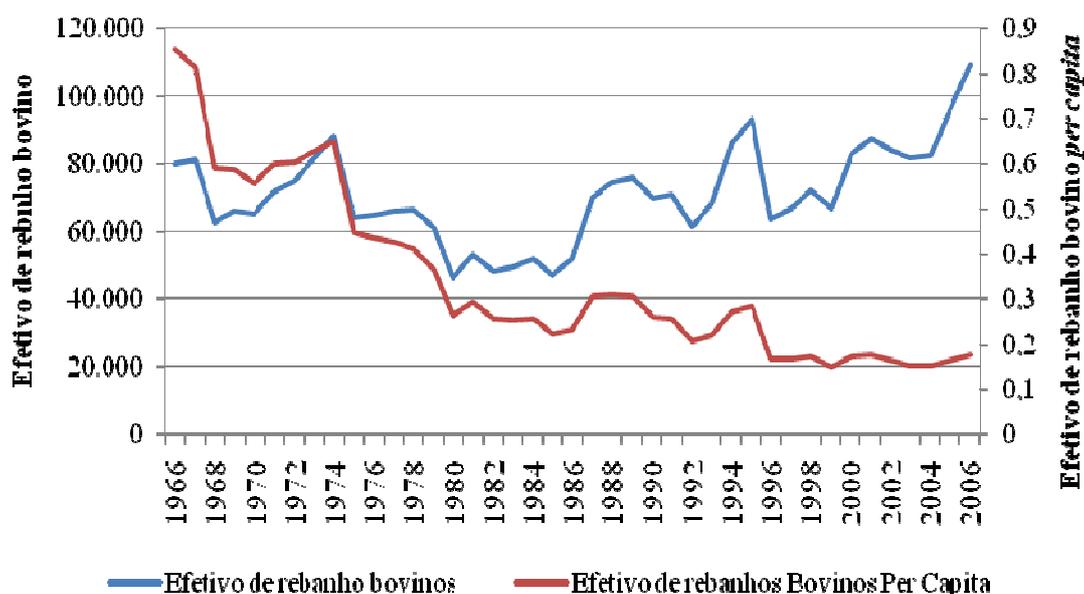


Gráfico 18 - Evolução do efetivo de rebanhos bovinos.
Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor .

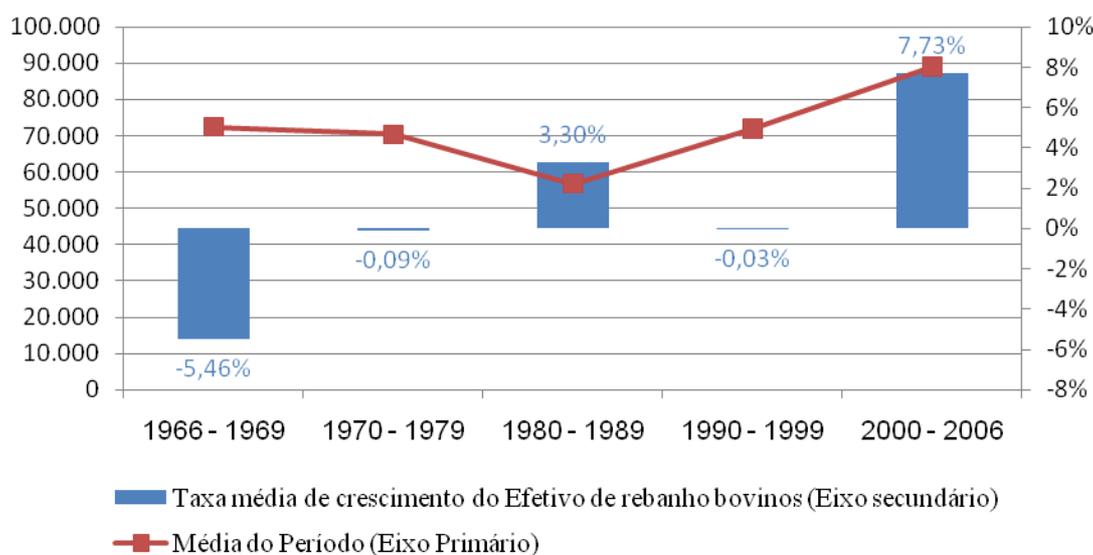


Gráfico 19 - Taxa média de crescimento do efetivo de rebanhos bovinos.
Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.1.2 Efetivo de rebanho de suínos

Constata-se nos Gráficos 20 e 21 que o efetivo de rebanho de suínos diminuiu de 42.972 em 1966 para 35.479 em 2006. No período de 1987/89 a produção de suínos alcançou a média de 42.000 cabeças. Porém, a década de 1990 é marcada por sucessivas quedas no efetivo de rebanho suíno, anualmente, quando assinala um decréscimo de 8,1% na taxa média

de crescimento. Já a partir de 2000 esse efetivo volta a empreender uma reação, registrando 35.479 cabeças em 2006, e uma taxa média de crescimento de 13,4%. Por outro lado, o efetivo de rebanho suíno *per capita* teve início com 0,45%, com pico de 0,59% em 1973, no entanto caiu para apenas 0,05% em 2006 (Gráfico 20).

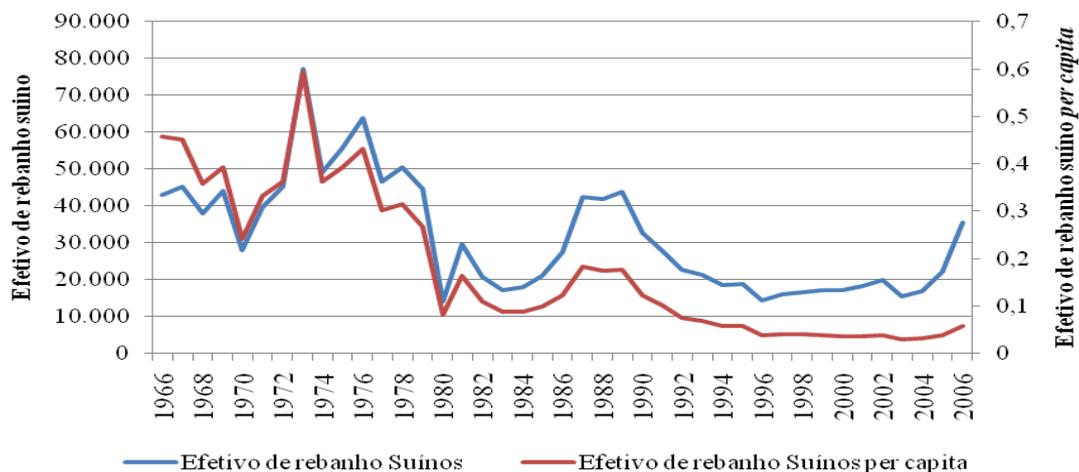


Gráfico 20 - Evolução do efetivo de rebanhos suínos.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

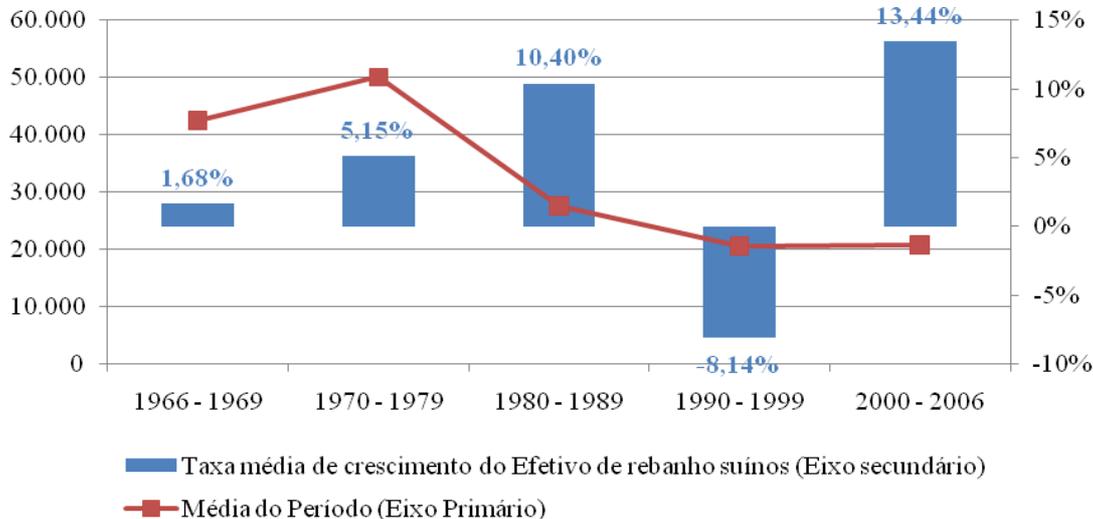


Gráfico 21 - Taxa média de crescimento do efetivo de rebanho suíno.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.1.3 Efetivo de bubalinos

Em relação ao efetivo de bubalinos (Gráficos 22 e 23), obteve-se um crescimento exponencial da ordem de 10.059%, saltando de 2.050 em 1966 para 206.210 cabeças em 2006. Já o indicador *per capita* demonstra que nos períodos de 1966/1969 (42,16%);

1970/1979 (26,85%); 1980/1989 (10,58%); 1990/1999 (9,52%) e 2000/2006 (6,11%), as taxas de crescimento do efetivo de rebanho de bubalinos foi sempre superior às taxas de crescimento da população. Ressalte-se, que ao longo do período, década a década, a média de evolução do rebanho de bubalinos vem diminuindo gradativamente *vis a vis* a taxa média de crescimento populacional.

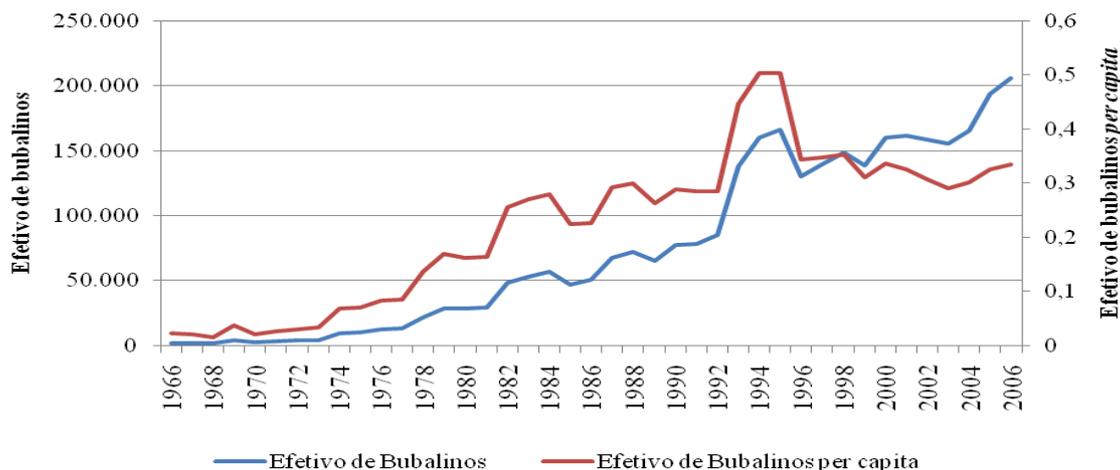


Gráfico 22- Evolução do efetivo de bubalinos.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

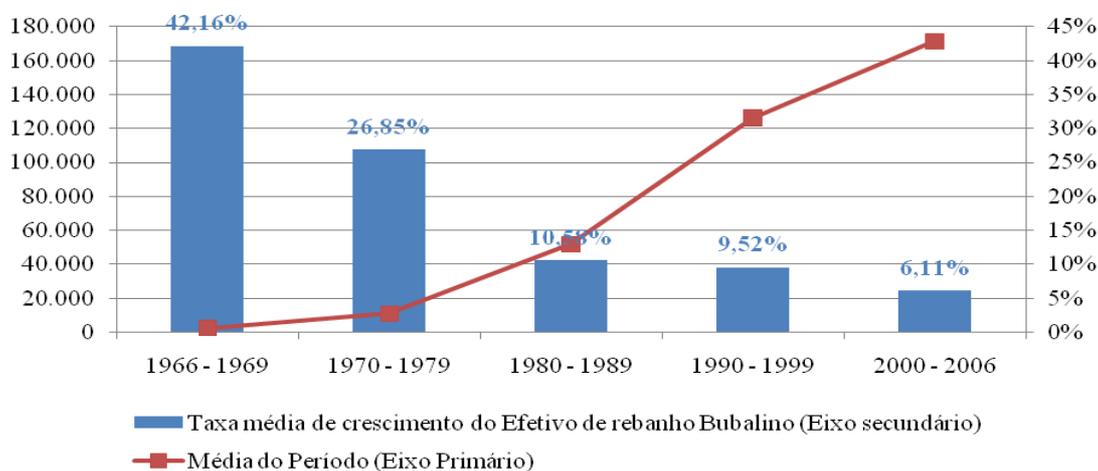


Gráfico 23 - Taxa média de crescimento do efetivo de rebanho bubalino.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.1.4 Efetivo de equinos

Quando compara-se o ano de 2006 à 1996 o número absoluto do efetivo de equinos permanece praticamente estável, um pouco acima de 5.000 cabeças. No entanto, verifica-se

uma queda quase que constante no período de 1996 a 1983, caindo de 5.161 para 1.940 cabeças, respectivamente. A partir de 1984, o rebanho de equinos volta a se recuperar alcançando um quantitativo acima de 5.000 cabeças entre 1987 e 1988. No período de 1989 a 2005 volta a se estabilizar com uma média de 3.600 cabeças até atingir 5.422 em 2006. Já o indicador *per capita* sofre uma queda brusca no período diminuindo de cerca de 0,054 em 1966 para 0,008 em 2006, tendo em vista, que nos períodos de 1966/69, 1970/79 e 1990/99, as taxas de crescimento da criação de equino são negativas: da ordem de -0,69%, -5,69% e -2,96%, respectivamente; enquanto as taxas de crescimento da população são de 5,26%, 4,36% e 5,71%. Nos períodos de 1980/89 e 2000/2006 a taxa de crescimento do efetivo de rebanho equino registrou 9,42% e 8,99%, enquanto a taxa de crescimento populacional foi de 4,67% e 2,10%, respectivamente, implicando na recuperação desse indicador como se atesta nos Gráficos 24 e 25.

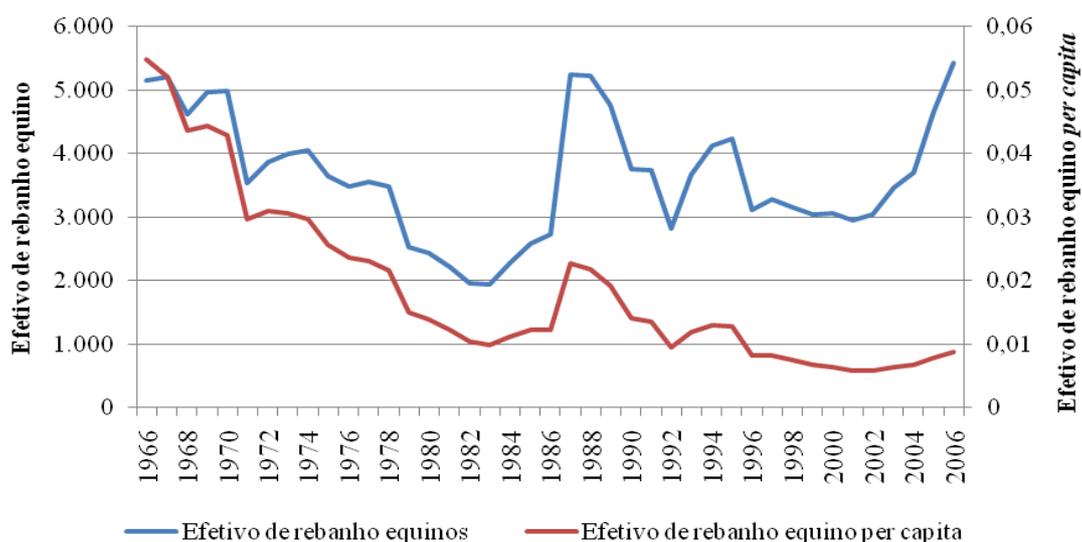


Gráfico 24 - Evolução do efetivo de rebanho equino.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

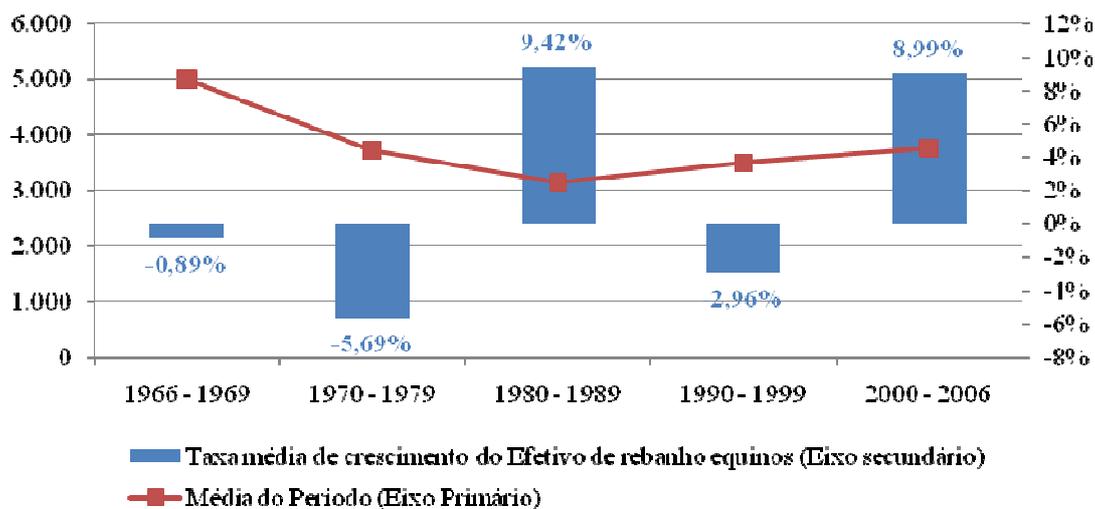


Gráfico 25 - Taxa média de crescimento do efetivo de rebanho equino.
Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.1.5 Produção de arroz

Quanto à produção de arroz, verifica-se uma evolução de 427,5%, mas que deve ser relativizada quando comparada ao crescimento populacional de 655%, ao longo dos quarenta anos analisados 1966/2006, partindo de 421 ton para alcançar 1.800 ton. Em 2005, registrou-se o pico da produção de 4.660 ton de arroz, que foi fruto da produção, em larga escala, de dois produtores médios, financiados pela linha FNO do Banco da Amazônia (BASA), que beneficiaram e comercializaram essa produção no mercado local. Constata-se que a queda brusca na produção, da ordem de 40% entre 2005 e 2006, foi motivada pelo baixo poder germinativo das sementes doadas pelo governo do estado do Amapá aos pequenos produtores (Gráficos 26 e 27). Já o volume da produção de arroz *per capita* cai de 0,004 em 1966 para 0,002 em 2006, no entanto, a evolução do volume de bens agrícolas – arroz praticamente acompanha a evolução do volume da produção *per capita*, ao longo do período analisado.

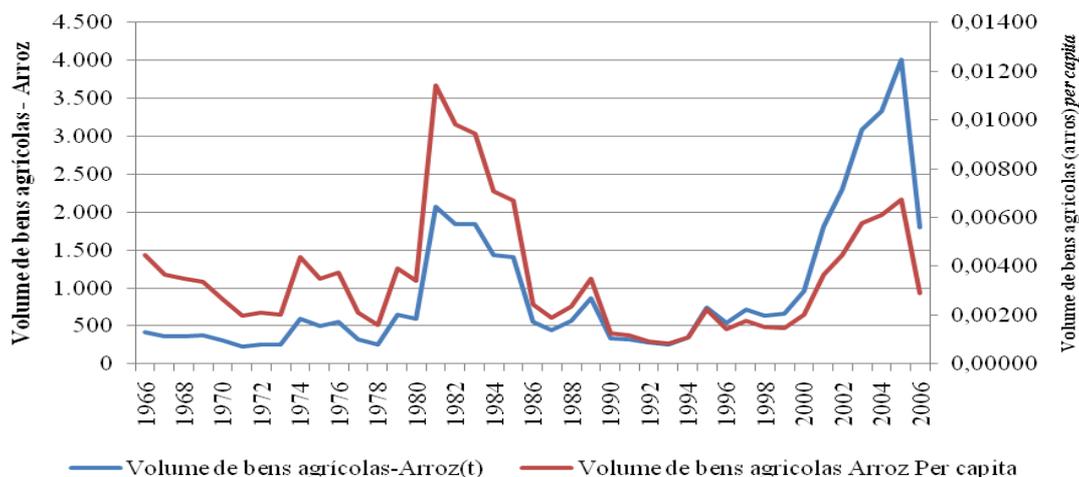


Gráfico 26 - Volume de bens agrícolas. Arroz.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

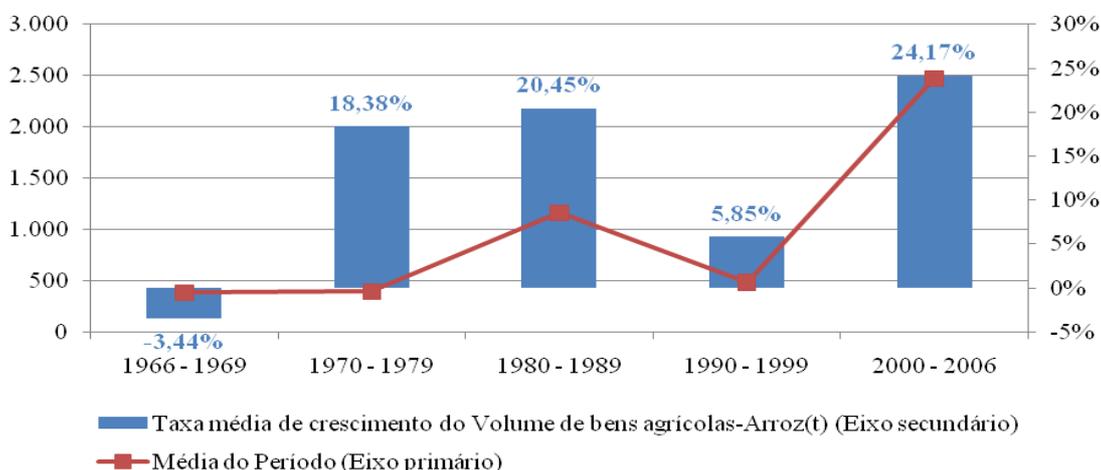


Gráfico 27 - Taxa média de crescimento da produção de arroz.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.1.6 Produção de mandioca

A mandioca destaca-se como o principal produto agrícola do Estado, tanto do ponto de vista econômico quanto social, graças a sua capacidade de fixação do homem no campo, muito embora a produção local responda por apenas 30% do consumo estadual (IBGE, 2007). Além de ocupar a maior área plantada, a mandioca constitui a principal fonte de alimentação e de renda dos pequenos agricultores. Constata-se que a produção de mandioca evoluiu cerca de 470,55% no período 1966/2006, saltando de 18.170 ton para 85.500 ton, no entanto, esse volume é inferior ao crescimento da população (Gráficos 28 e 29). Por outro lado, a produção de mandioca *per capita*, que registrou 0,193 em 1966 caiu para 0,138 em 2006, evidenciando

que essa produção não conseguiu acompanhar o crescimento da demanda da população ao longo do período.

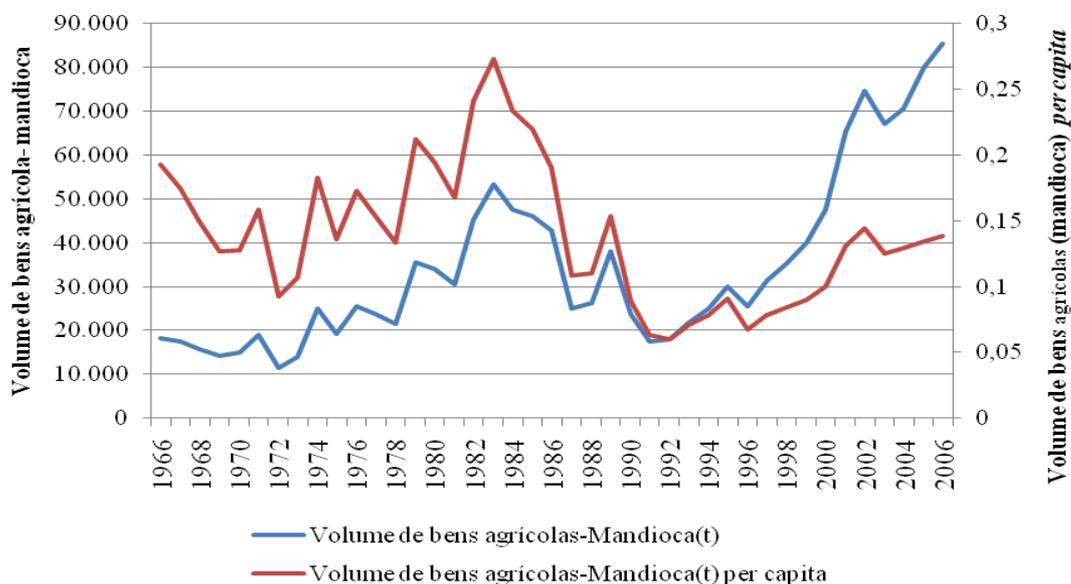


Gráfico 28 - Volume de bens agrícolas - Mandioca.
Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

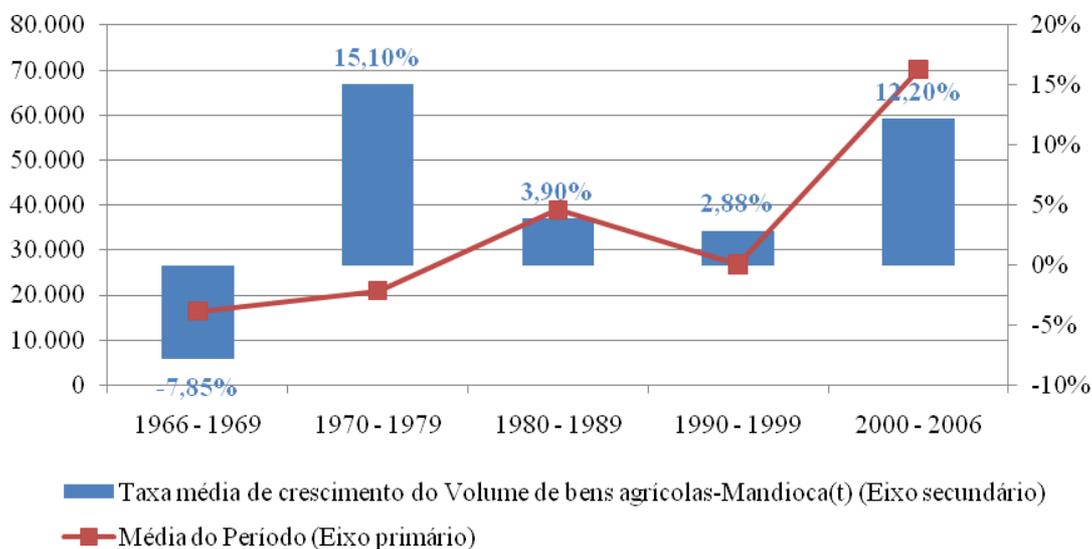


Gráfico 29 - Taxa média de crescimento da produção de mandioca.
Fonte: Elaboração própria.

5.2.2.1.7 Produção de milho

O plantio do milho também é pouco significativo para a economia amapaense, e como é mais exigente em nutrientes seu cultivo só é viável nos dois primeiros anos pós derrubada da floresta, enquanto os solos estão mais férteis (IBGE, 2004). Verifica-se que a produção de

milho saltou de 562 ton para 1.530 ton no período de 1966/2006, o que representa um crescimento de 272%, muito inferior ao crescimento populacional (655%), tornando o estado dependente deste produto para suprir a demanda local (Gráficos 30 e 31). Assim, o volume da produção de milho *per capita* que era de 0,005 em 1966 diminuiu para apenas 0,002 em 2006 (Gráfico 30).

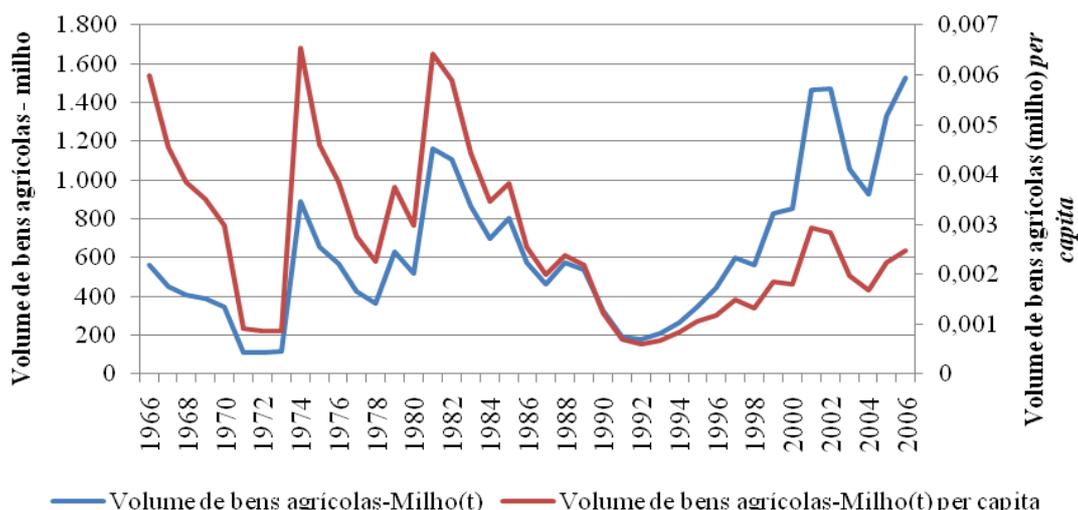


Gráfico 30 - Volume de bens agrícolas - Milho.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

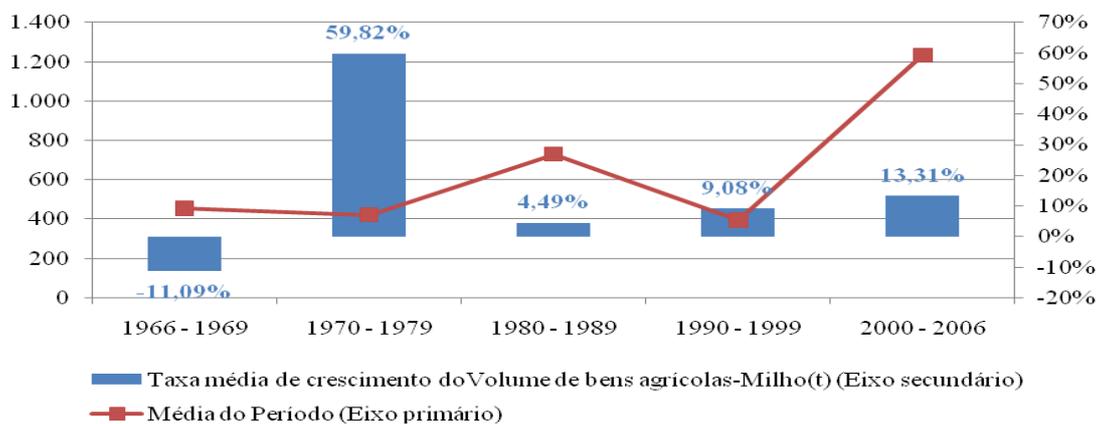


Gráfico 31 - Taxa média de crescimento do volume de bens agrícolas. Mandioca.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.1.8 Funcionários públicos

A variável funcionários públicos empregados nos governos do ainda Território e do agora Estado do Amapá foi a que apresentou melhor evolução positiva dentre as variáveis do

indicador econômico ao longo do período 1966/2006, com 994%, ou seja, cresceu quase 10 vezes no referido período, enquanto que a população cresceu cerca de 6,5 vezes. Assim, constatou-se que o número absoluto de funcionários públicos aumentou de 3.110 em 1966 para 30.928 em 2006 (Cf. Gráficos 32 e 33). Verifica-se que o número de funcionários públicos *per capita* aumentou de 0,03 em 1966 para 0,05 em 2006.

Chelala (2008) comprovou que, na socioeconomia amapaense, a presença do Estado é a mais expressiva entre todas as unidades da federação em nível nacional. Esse fato então confirma a evolução da magnitude da participação do setor de serviços no PIB amapaense, alcançando em 2005 (79,45%), sendo que 45,8% corresponde à participação relativa da administração, saúde e educação públicas.

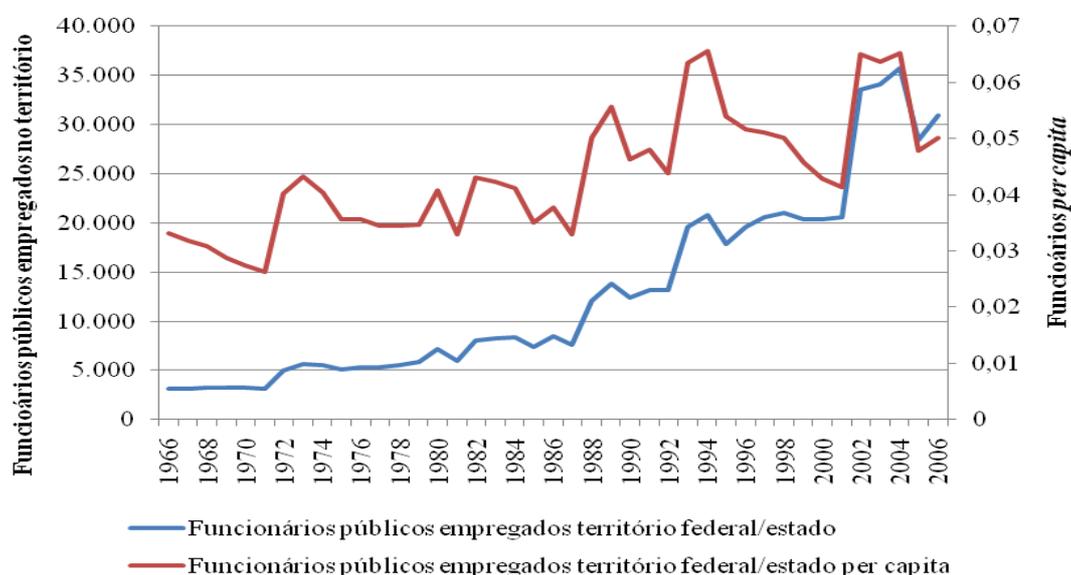


Gráfico 32 - Funcionários públicos empregados no Território Federal/Estado do Amapá.
Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

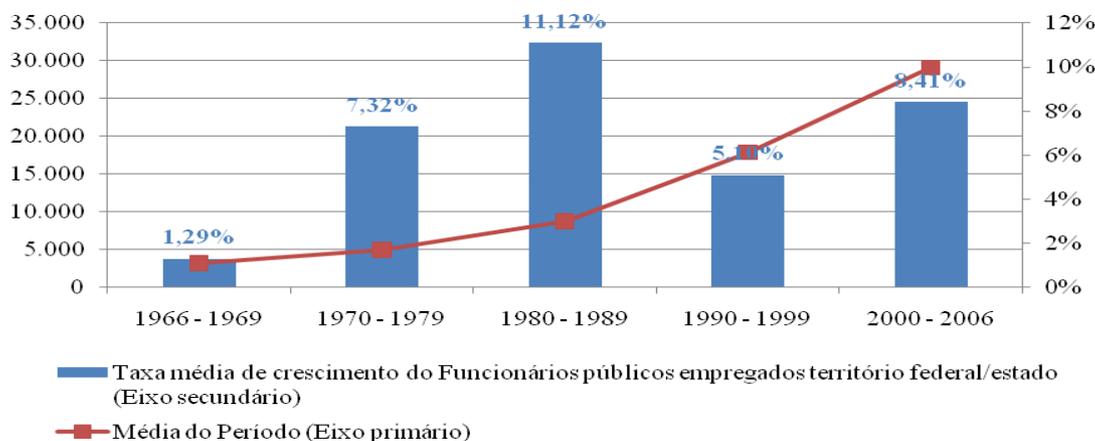


Gráfico 33 - Taxa média de crescimento de funcionários públicos empregados no Território Federal/Estado do Amapá.
Fonte: Elaboração própria (2010).

A título de conclusão, é preciso lembrar, que no caso do Amapá o funcionalismo público é, de fato, a mola propulsora da dinâmica econômica via demanda.

5.2.2.2 Análise das Variáveis Sociais

Com efeito, a seguir analisam-se as onze variáveis sociais selecionadas, que foram extraídas de Drummond e Pereira (2007) e atualizadas o período de 1994 a 2006 para fins dessa tese: 1) quantitativo de alunos matriculados no ensino fundamental; 2) quantitativo de professores do ensino fundamental; 3) quantitativo de estudantes que completaram o ensino fundamental; 4) quantitativo de matrículas no ensino de segundo grau; 5) quantitativo de professores do ensino de segundo grau; 6) quantitativo de estudantes que completaram o ensino de segundo grau; 7) morte de crianças até 12 meses; 8) quantitativo de crianças nascidas vivas; 9) taxa de mortalidade infantil; 10) quantitativo de profissionais da saúde; e 11) quantitativo de eleitores no estado do Amapá.

5.2.2.2.1 *Alunos matriculados no ensino fundamental*

Os Gráficos 34 e 35 mostram que o número de alunos matriculados no ensino fundamental cresceram de forma praticamente constante ao longo do período analisado¹¹⁷. Assim, as matrículas saltaram de 18.882 em 1966 para 139.736 em 2006, uma evolução de 740%, superior ao crescimento da população que foi de 655%. Sendo assim, o número de alunos matriculados no ensino fundamental *per capita* cresceu de 0,20 (1966) para 0,22 (2006), com pico de 0,30 nos anos de 1993-94, durante o Governo Barcellos.

¹¹⁷ Exclui estudantes no pré-escolar e em programas de alfabetização de adultos. Até 1972, o ensino primário consistia de cinco anos; depois disso, passou para oito anos, passando a se denominar ensino de primeiro grau. As cifras imediatamente posteriores a 1972 refletem reclassificações de turmas e alunos individuais no novo sistema. Todas as cifras de matrículas se referem ao início dos respectivos anos letivos (DRUMMOND; PEREIRA, 2007, p. 299).

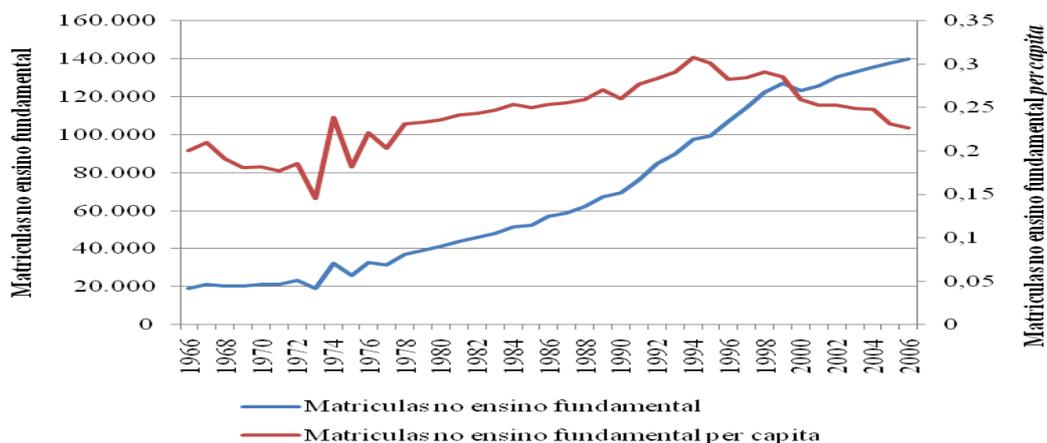


Gráfico 34 - Matrículas no ensino fundamental.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

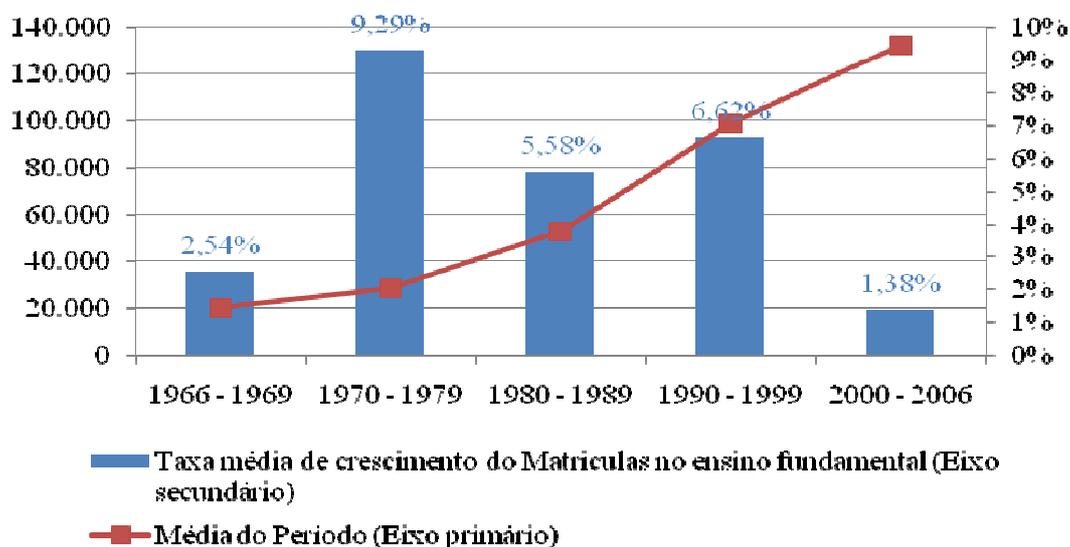


Gráfico 35 - Taxa média de crescimento de matrículas no ensino fundamental.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.2 Professores do ensino fundamental

Observa-se que o número de professores no ensino fundamental supera a evolução do crescimento de matrículas, tendo em vista que saiu de 662 em 1966 para 7.018 em 2006, representando um crescimento de 1.060%, muito superior ao crescimento populacional ao longo do período de 655% (Gráficos 36 e 37). Já o indicador *per capita* saltou de 0,007 em 1966 para 0,011 em 2006.

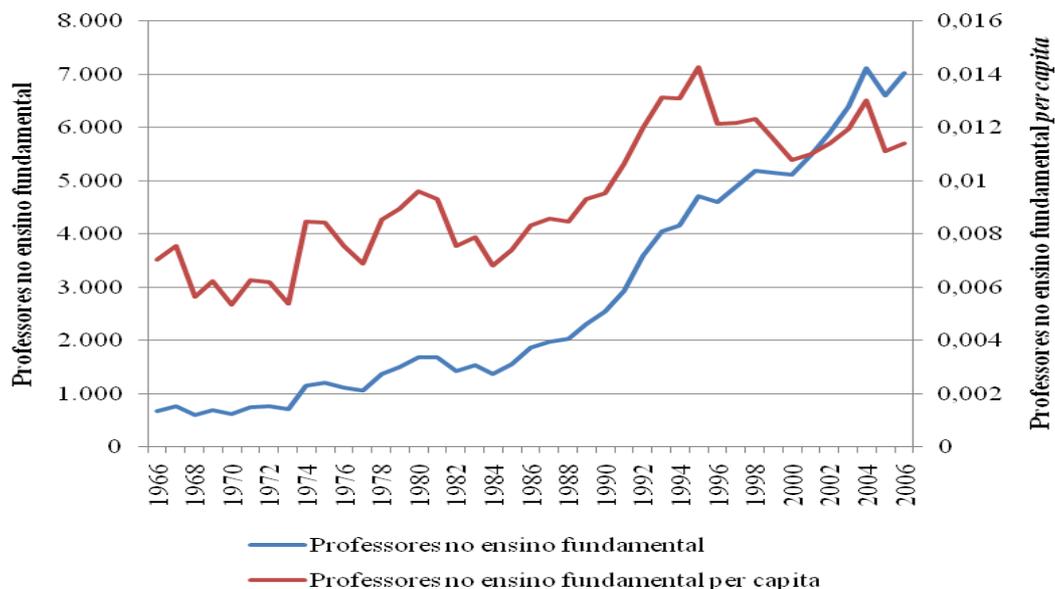


Gráfico 36 - Quantitativo de professores no ensino fundamental.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

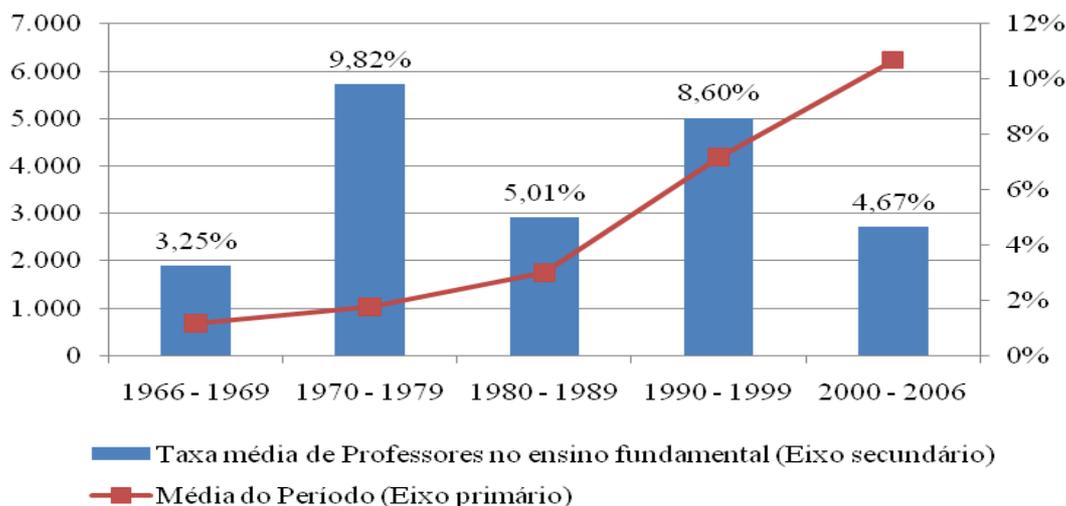


Gráfico 37 - Taxa média de crescimento do quantitativo de professores no ensino fundamental.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.3 Número de estudantes que completaram o ensino fundamental

O número de estudantes que completaram o ensino fundamental saltou de 1.784 em 1966 para 8.064 em 2006, uma evolução de 452%, ou seja, inferior ao crescimento populacional do período que foi de 655%. Segundo Drummond e Pereira (2007) a oscilação e a queda ao longo do período decorrem da reforma educacional de 1972, que ampliou a duração do ensino de primeiro grau de cinco para oito anos (Gráficos 38 e 39). Por outro lado, o número de estudantes que completaram o ensino fundamental *per capita* reduziu de 0,018

em 1966 para 0,013 em 2006, saindo de uma taxa média de crescimento de matrículas de 25,7% entre 1966/1969, para apenas 6,8% entre 2000/2006, conforme o Gráfico 38.

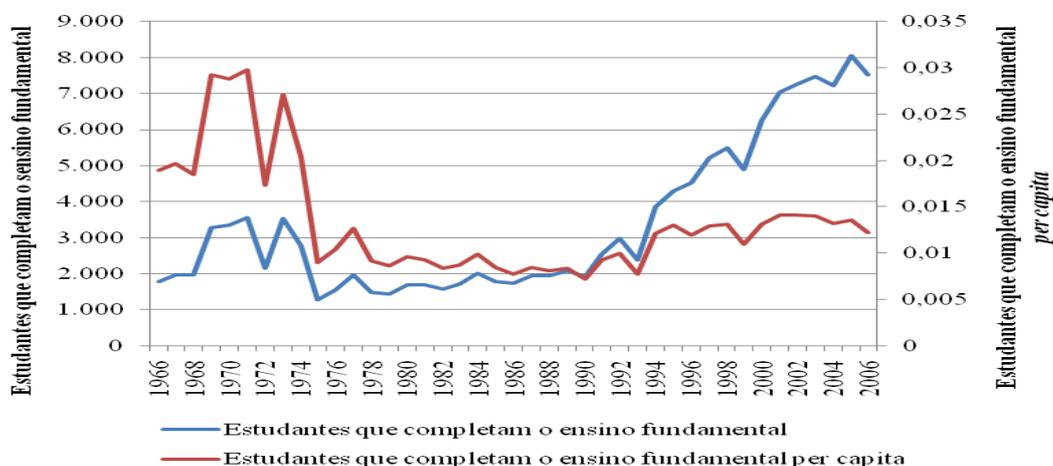


Gráfico 38 - Quantitativo de estudantes que completam o ensino fundamental.
Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

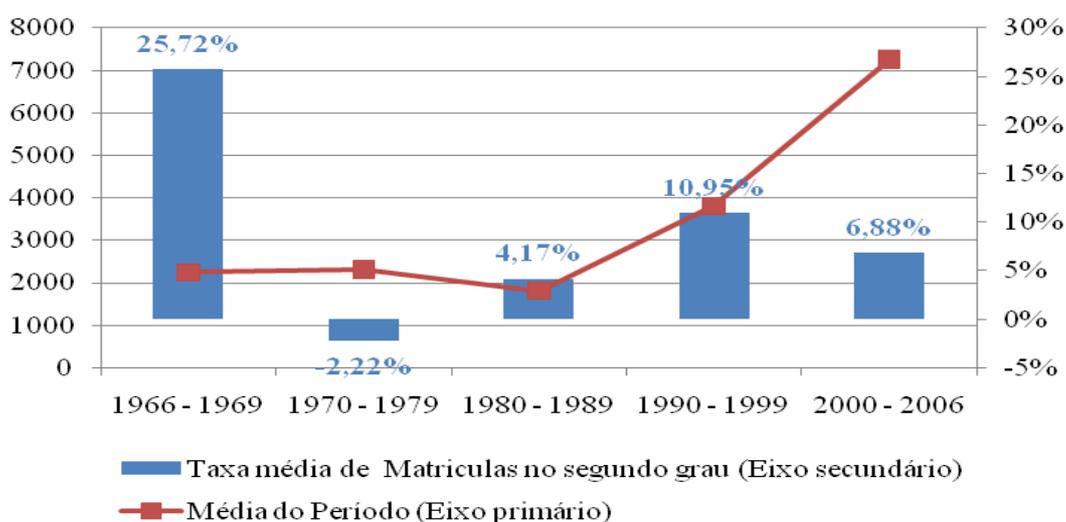


Gráfico 39 - Taxa média de estudantes que completaram o ensino fundamental.
Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.4 Matrículas no ensino de segundo grau

Constata-se que as matrículas no segundo grau cresceram de forma gradual entre 1966 e 1971, com pequena oscilação no período da reforma educacional de 1972, voltando a crescer a partir de 1976, ano a ano. Porém, entre 2003 e 2004, os dados demonstram uma queda considerável de 30% nesse indicador, que tende a se recuperar nos anos subsequentes, evoluindo na faixa de 10% a.a. Mesmo assim, observa-se que as matrículas no segundo grau saltaram de 1.552 em 1966 para 26.839 em 2006, ou seja, um aumento de 1.729%, muito

superior ao crescimento da população no mesmo período de 655% (Gráficos 40 e 41). O número de matrículas no segundo grau *per capita* expandiu-se de 0,016 para 0,043, de 1966 para 2006.

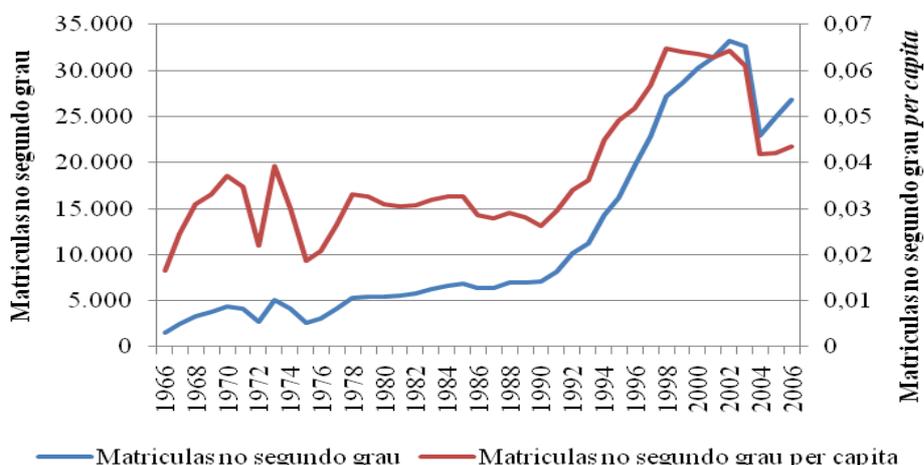


Gráfico 40 - Quantitativo de matrículas no ensino de segundo grau.
Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

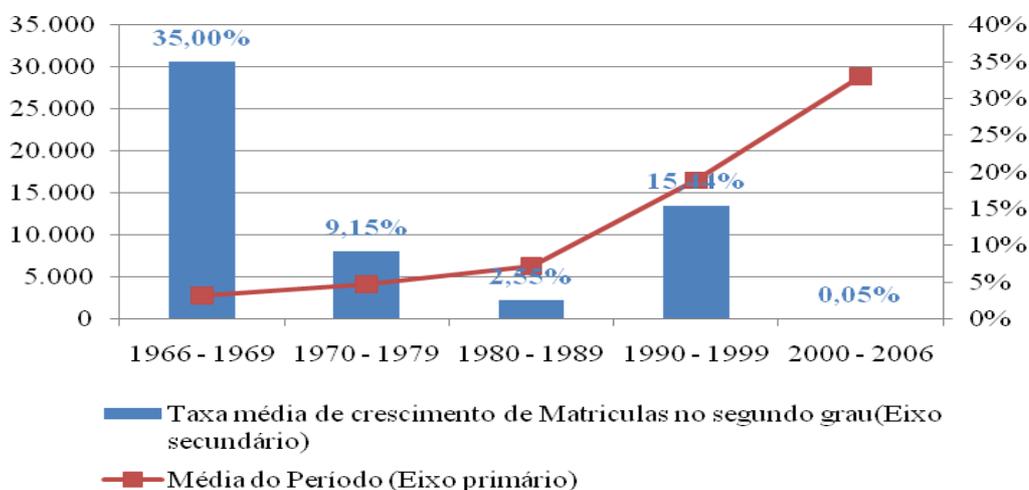


Gráfico 41 - Taxa média de crescimento de matrículas no segundo grau.
Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.5 Professores do ensino de segundo grau

O número absoluto de professores no ensino do segundo grau passou de apenas 95 em 1966 para 1.692 em 2006, um crescimento de 1.781%, que praticamente acompanhou a evolução do número de alunos matriculados que foi 1.729%. Assim, esse indicador também superou em muito o crescimento populacional ao longo do período (Cf. Gráficos 42 e 43). O número de professores no ensino do segundo grau *per capita* saiu de 0,001 (1966) para 0,002

(2006). A taxa média de crescimento dos professores no segundo grau de 24,8% no período de 1966/69 reduziu para 6% entre 2000/2006 (Gráfico 43).

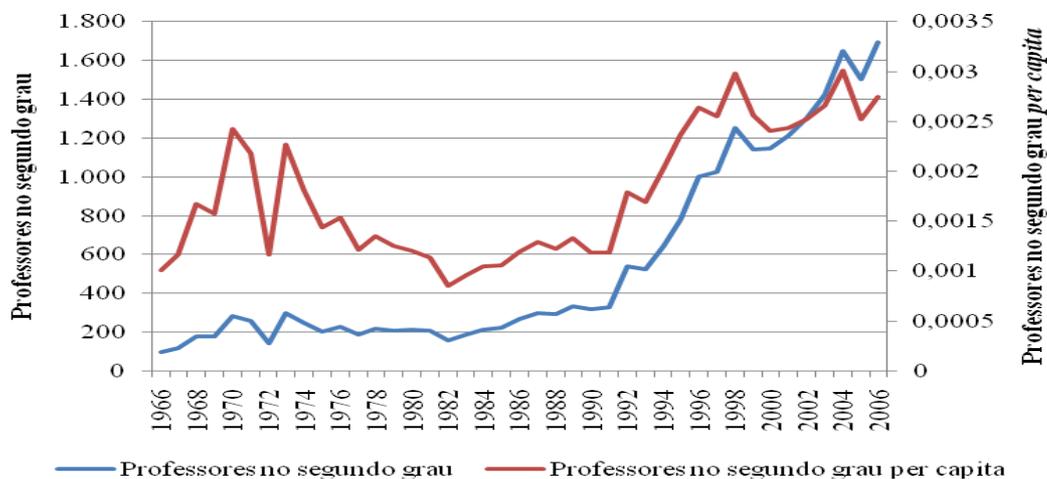


Gráfico 42 - Quantitativo de professores no segundo grau.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

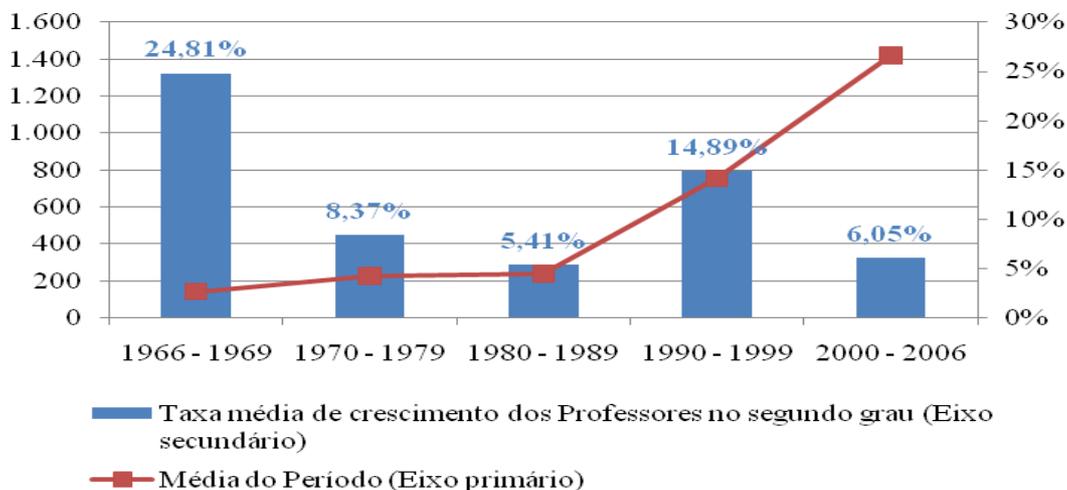


Gráfico 43 - Taxa média de crescimento do quantitativo de professores no segundo grau.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.6 Número de estudantes que completaram o ensino de segundo grau

O número de estudantes que completaram o segundo grau ao longo de período cresceu consideravelmente, aumentando de apenas 129 em 1966 para 5.703 em 2006, uma evolução de 4.420%, muito superior ao crescimento da população no período que foi de 655%

(Gráficos 44 e 45). Assim, o número de estudantes que completaram o ensino de segundo grau *per capita* saiu de 0,001 (1966) para 0,009 (2006).

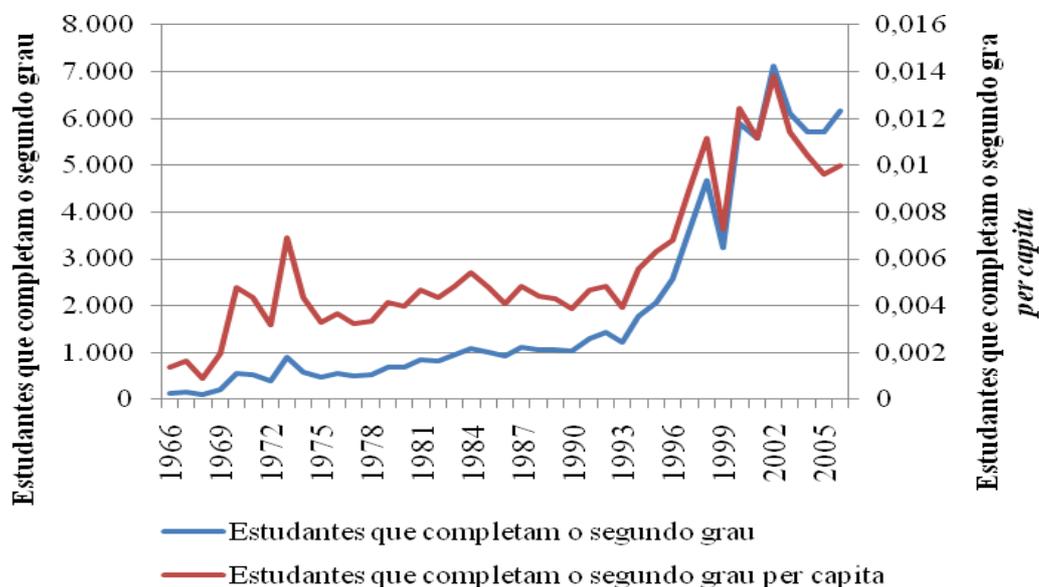


Gráfico 44 - Quantitativo de estudantes que completam o segundo grau.
Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

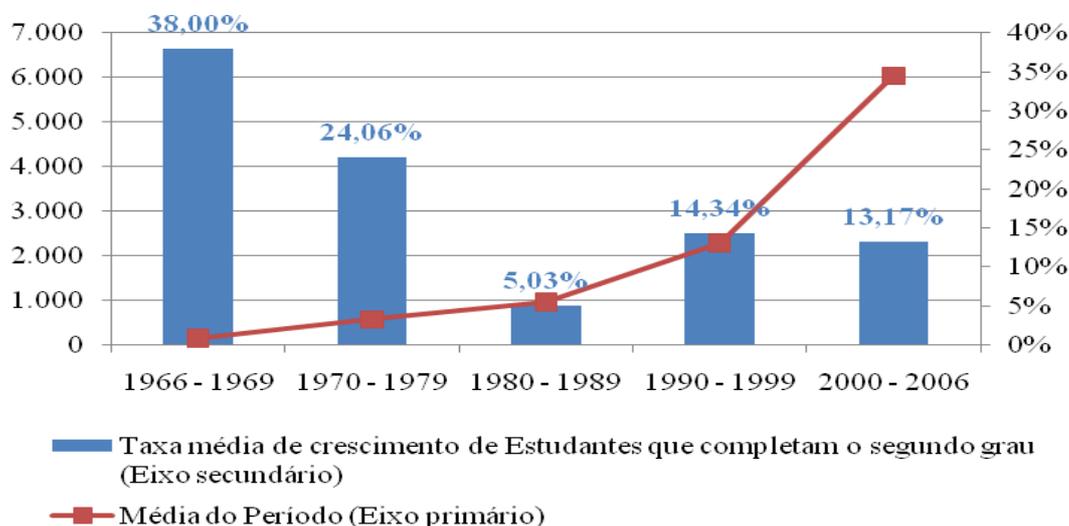


Gráfico 45 - Taxa média de crescimento de estudantes que completaram o segundo grau.
Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.7 Mortes de crianças de até doze meses

O registro de mortes de crianças até doze meses mostra que o número saltou de 117 em 1966 para 322 mortes em 2006, crescendo 275% ao longo do período. Em 1980, atinge o seu pico, quando foram registradas 547 mortes, não sendo possível identificar o que

ocasionou essa brusca elevação do indicador nesse ano. Já no ano seguinte, em 1981, verifica-se uma redução significativa para 256 mortes, mantendo-se praticamente estável nos anos subsequentes, verificando-se a partir daí pequenas oscilações. Ressalte-se que o crescimento da população de 655% foi muito superior ao crescimento verificado pelo indicador ao longo de todo o período em análise (Gráficos 46 e 47). Mesmo assim, o indicador *per capita* caiu de 0,0012 para 0,0005, de 1966, para o ano de 2006, configurando um resultado muito positivo.

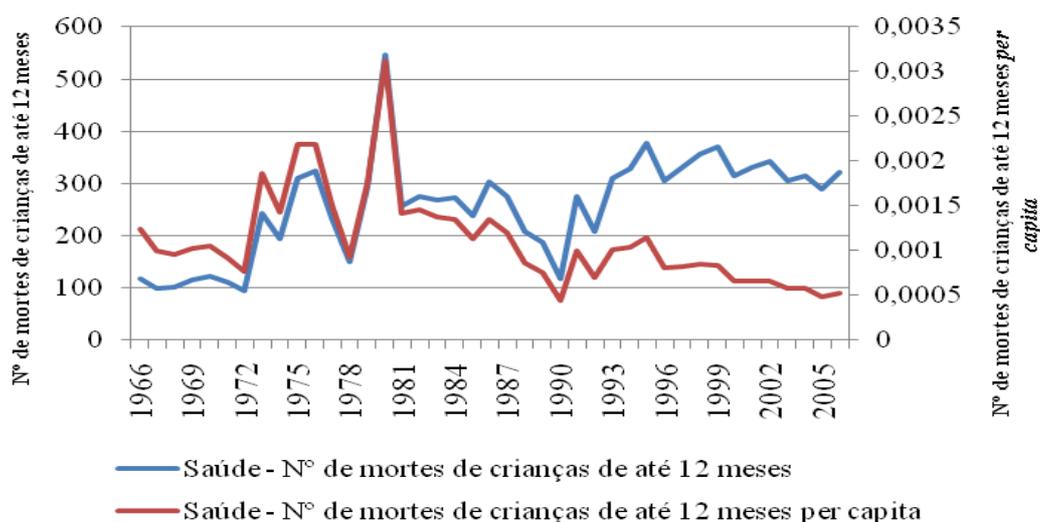


Gráfico 46 - Número de mortes de crianças até 12 meses.
Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

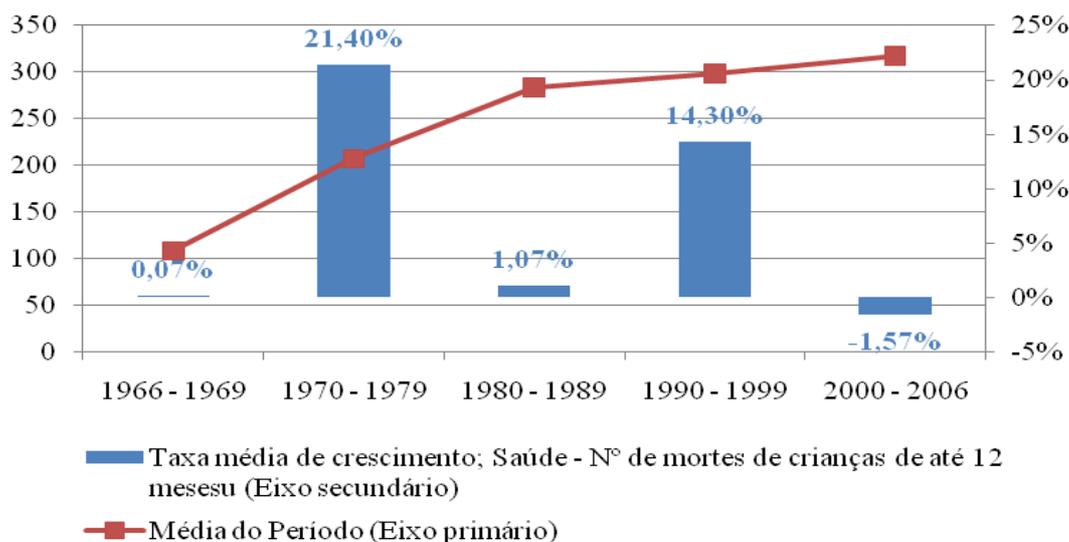


Gráfico 47 - Taxa média de crescimento do número de mortes de crianças até 12 meses.
Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.8 Número de crianças nascidas vivas

O número de crianças nascidas vivas registrou 3.183 em 1966 e 18.671 em 2006, representando uma evolução de 586% ao longo do período. O pico ocorreu em 1999 com 25.218 nascimentos. Ao comparar-se a evolução desse indicador com o crescimento da população no período, que foi de 655%, constata-se que a migração contribuiu decisivamente para o aumento populacional no Amapá (Gráficos 48 e 49). Assim, o indicador *per capita* que foi de 0,033 em 1966, reduziu-se para 0,030 em 2006.

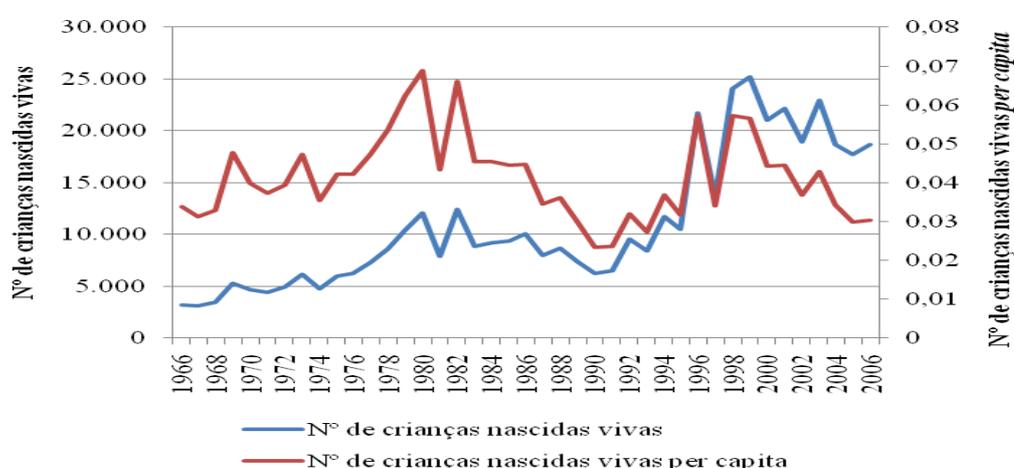


Gráfico 48 - Número de crianças nascidas vivas.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

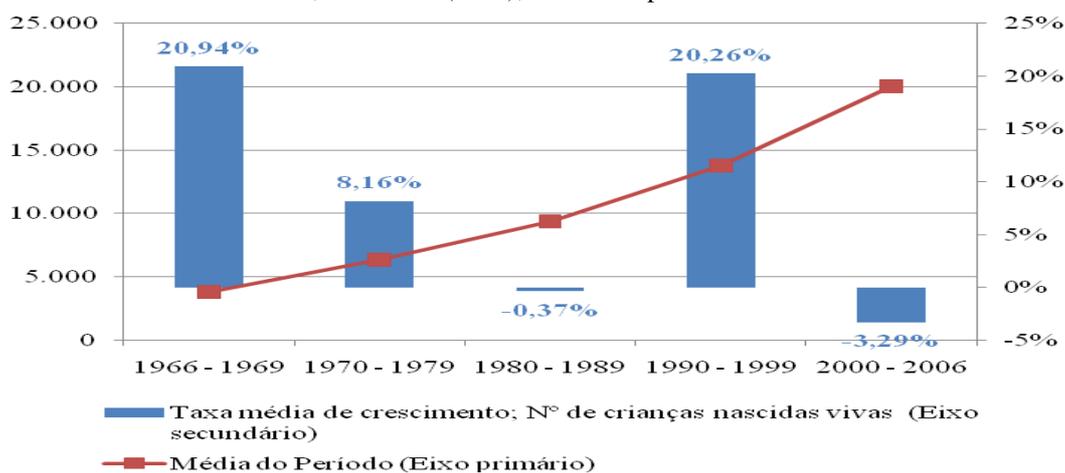


Gráfico 49 - Taxa média de crescimento do número de crianças nascidas vivas.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.9 Taxa de mortalidade infantil

Ao comparar-se a taxa de mortalidade infantil de 36,75 em 1966 e 21,81 em 2006, comprova-se que essa taxa caiu 40,66%, apesar de apresentar algumas oscilações ao longo do período, conforme apontam os Gráficos 50 e 51 abaixo. Mesmo assim, o indicador *per capita* caiu de 0,0012 para 0,0005, de 1966, para o ano de 2006, também configurando um resultado muito positivo.

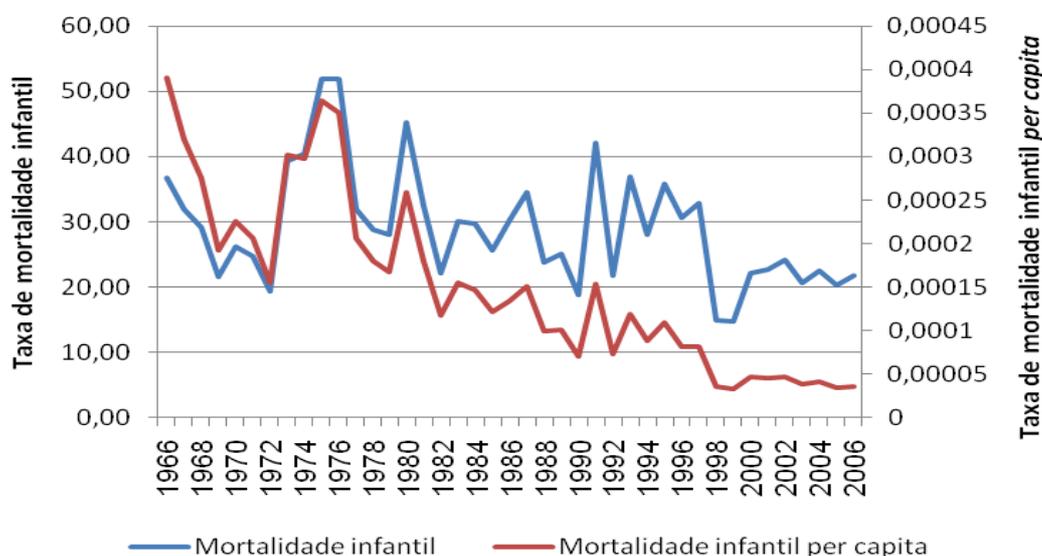


Gráfico 50 - Taxa de mortalidade infantil.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

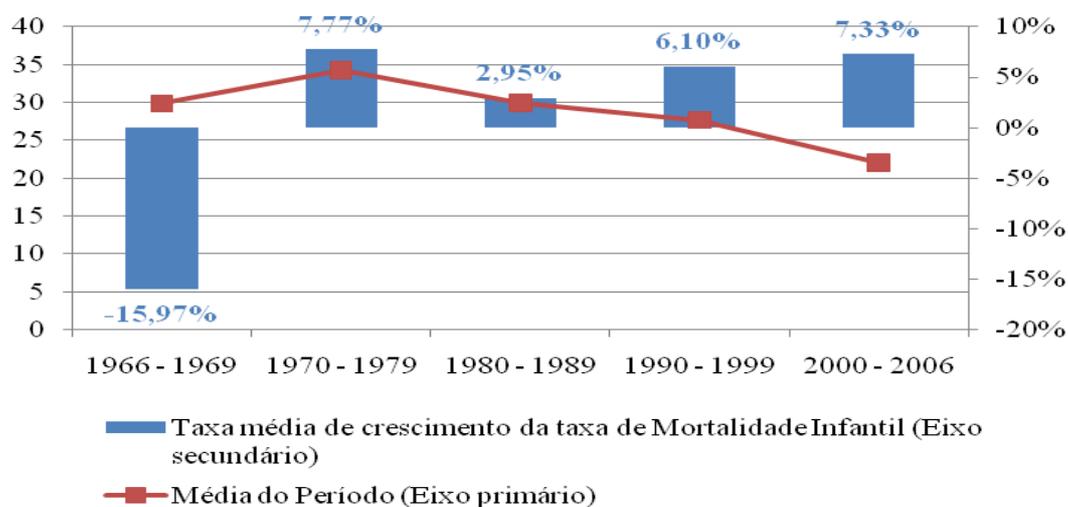


Gráfico 51 - Taxa média de crescimento da mortalidade infantil.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.10 Profissionais de saúde

A evolução do número de profissionais de saúde empregados nos hospitais públicos foi de 2.910% ao longo do período, ou seja, cresceu 29 vezes entre 1966 e 2006, variando de 37 para 1.077 servidores, respectivamente. No entanto, observa-se que esse crescimento foi de certa forma gradativo e linear, somente a partir de 2005 foi que se verificou um salto bastante expressivo no número de profissionais de saúde. Destaca-se que esse indicador suplantou em muito a evolução do crescimento da população. No entanto, o total de profissionais ainda não é o ideal conforme preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (Cf. Gráficos 52 e 53). Verificou-se que o indicador *per capita* expandiu-se de 0,0003 para 0,0017, entre 1966 e 2006, registrando um crescimento muito expressivo. Assim, a taxa média de crescimento do número de profissionais de saúde saltou de 4,7% no período de 1966/69 para 13% no período de 2000/06 (Gráfico 52).

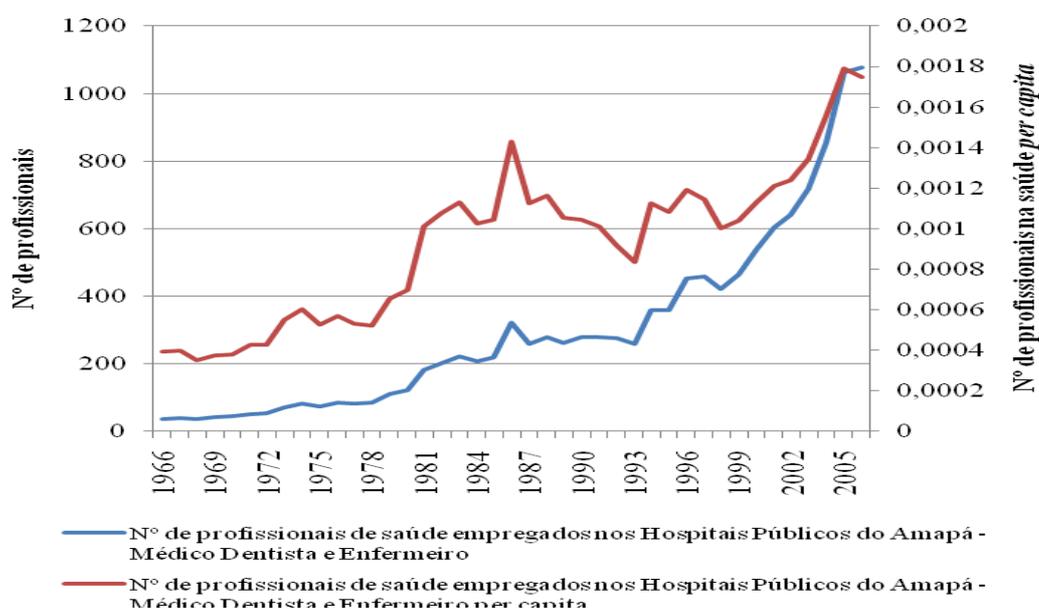


Gráfico 52 - Quantitativo de profissionais de saúde empregados nos hospitais públicos do Amapá.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

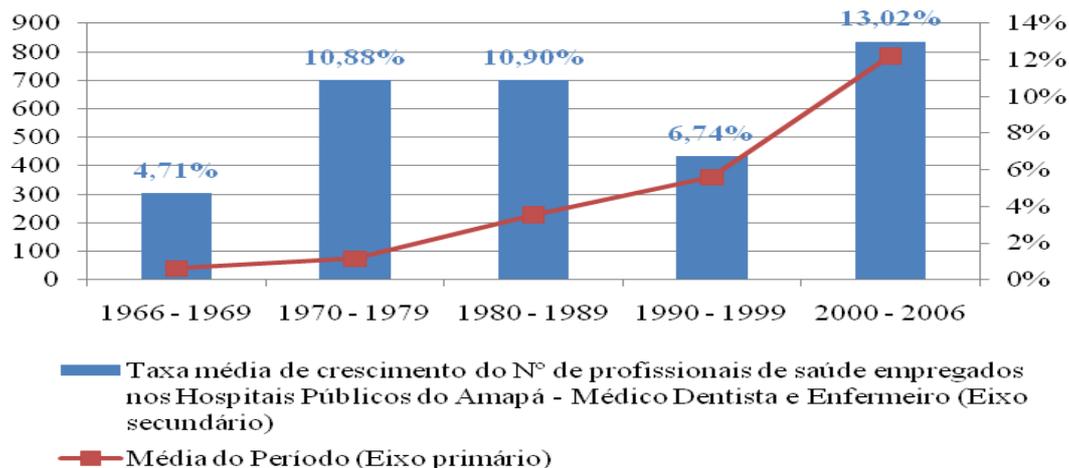


Gráfico 53 - Taxa média de crescimento do quantitativo de profissionais da saúde empregados nos hospitais públicos do Amapá.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.2.11 Número de eleitores

O número de eleitores saltou de 16.401 em 1966 para 360.407 em 2006, com um crescimento de 2.197%, muito superior à taxa de crescimento da população ao longo do período (655%), ou seja, cresceu cerca de 2,96 vezes a percentagem dos eleitores em relação à população (Gráficos 54 e 55).

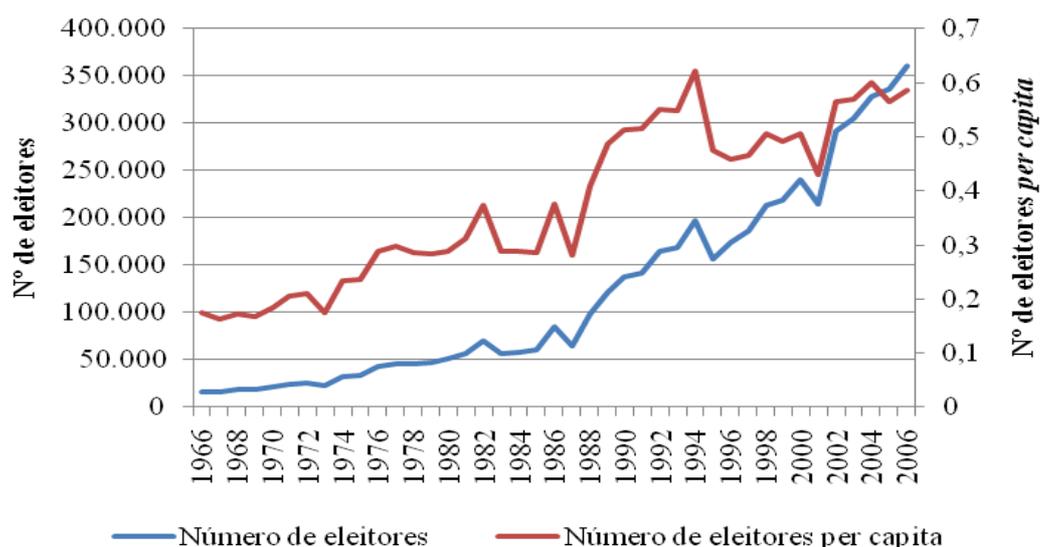


Gráfico 54 - Quantitativo de eleitores.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

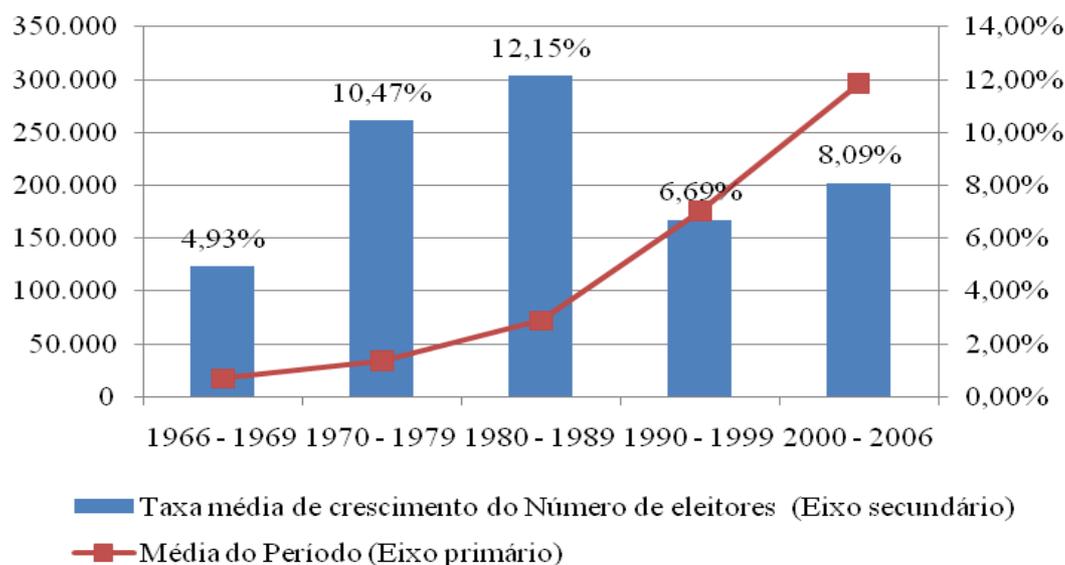


Gráfico 55 - Taxa média de crescimento do quantitativo de eleitores.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.3 Análise das Variáveis de Infra-Estrutura

Complementarmente, a seguir analisam-se as quatro variáveis infra-estruturais selecionadas, que também foram extraídas de Drummond e Pereira (2007) e atualizadas o período de 1994 a 2006 para fins dessa tese: 1) número de conexões de energia elétrica; 2) número do alvarás de construção emitidos; 3) quilometragem de estradas; e 4) número de veículos.

5.2.2.3.1 Conexões de energia elétrica

O número absoluto de conexões com a rede pública de energia elétrica saltou de 4.635 em 1966 para 130.785 em 2006, um crescimento de 2.821%, superando o crescimento populacional, ao longo do período (Gráficos 56 e 57). Portanto, o indicador *per capita* saltou de 0,049 em 1966 para 0,212 em 2006, praticamente acompanhando o crescimento efetivo.

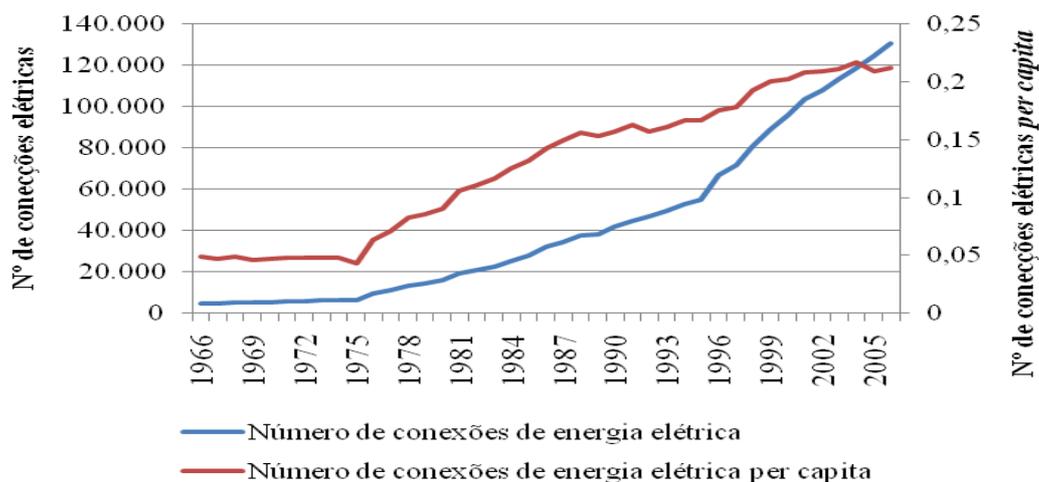


Gráfico 56 - Número de conexões de energia elétrica.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

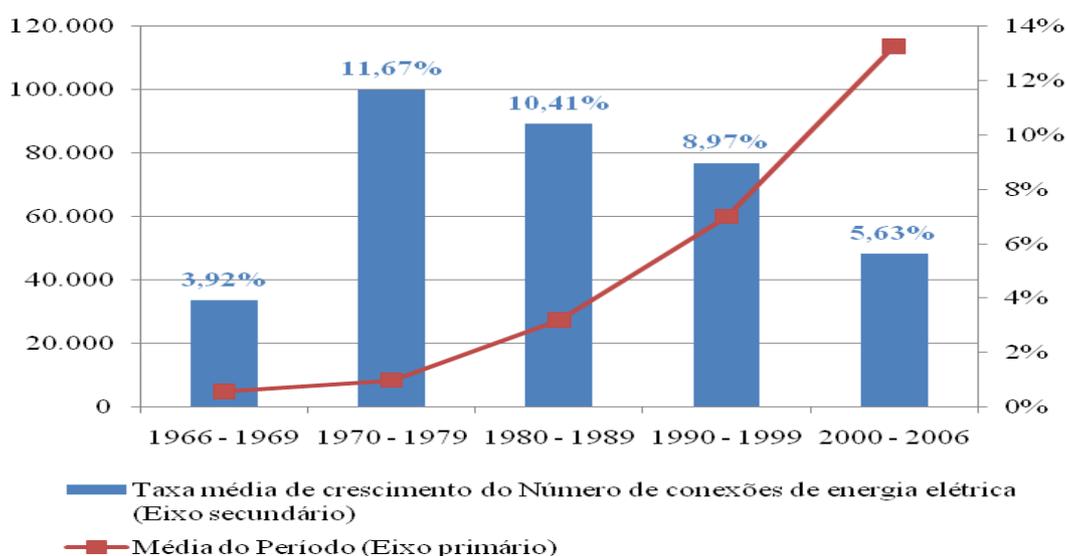


Gráfico 57 - Taxa média de crescimento do número de conexões de energia elétrica.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.3.2 Número de alvarás de construção emitidos

O número de alvarás de construção emitidos pela Prefeitura Municipal de Macapá caiu de 331 em 1966 para 127 em 2006. Apesar das oscilações verificadas, ao longo do período, foram emitidos 8.372 alvarás, correspondendo a uma média de 209,3 ao ano. No entanto, ao analisar a evolução *per capita* desse indicador, verifica-se uma queda quase que linear ao longo de todo o período, saindo de 0,0035 em 1966 para apenas 0,0002 em 2006, fruto, principalmente, da pressão populacional verificada ao longo do período (Gráficos 58 e 59). A

década de 1970/79 mostrou a maior taxa média da evolução do número de alvarás expedidos (20%), enquanto que no período de 2000/06 essa evolução foi de apenas (1,8%), representação uma estagnação nesse indicador. A questão fundiária do Amapá, principalmente após sua transformação em Unidade da Federação é um dos principais gargalos para os avanços, principalmente, no segmento habitacional do estado, conforme já abordado anteriormente.

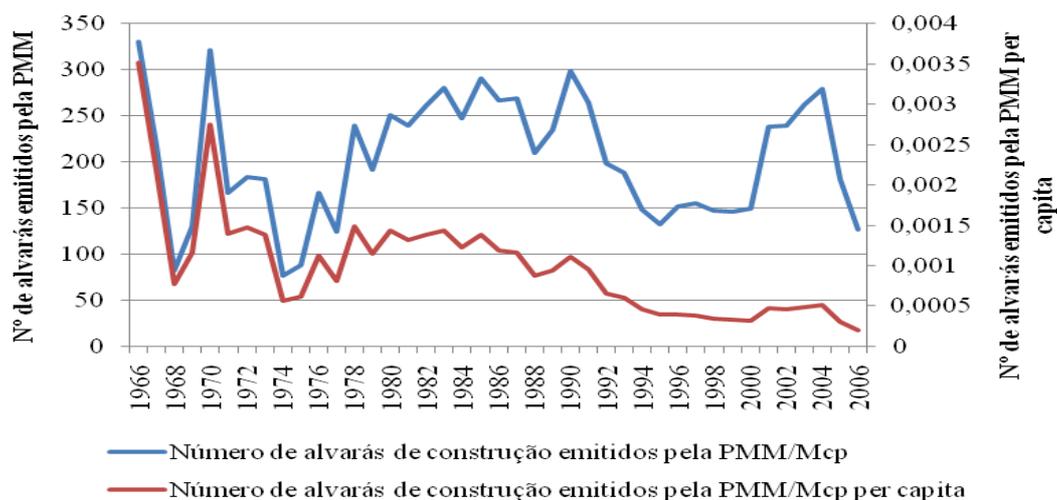


Gráfico 58 - Número de alvarás de construção emitidos pela PMM.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

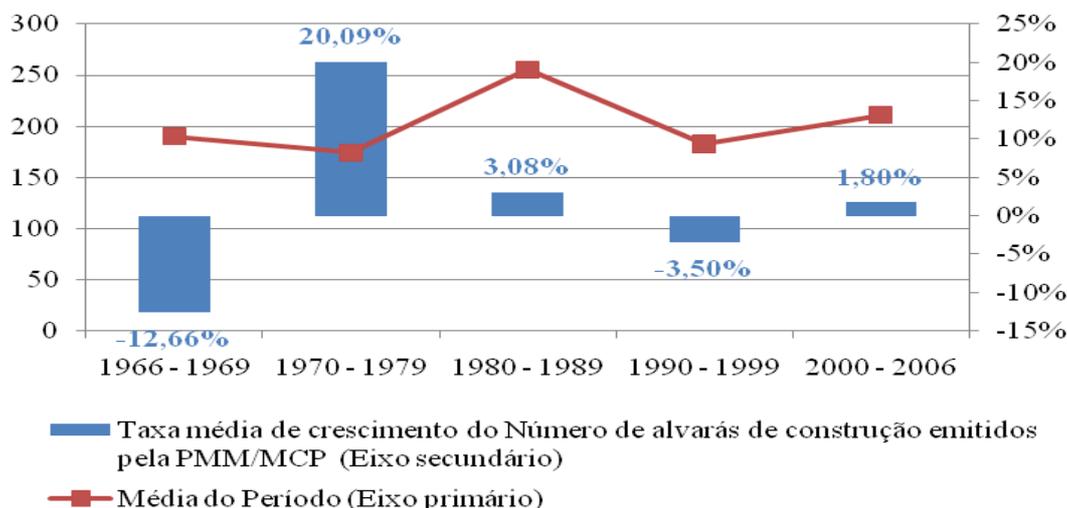


Gráfico 59 - Taxa média de crescimento do número de alvarás de construção emitidos pela Prefeitura Municipal de Macapá.

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.3.3 Quilometragem de estradas

A evolução do sistema rodoviário, aqui medida pela quilometragem de estradas operacionais, comprova que o sistema rodoviário amapaense praticamente estagnou ao longo do período estudado, o que se constitui num sério obstáculo para o desenvolvimento do estado. O total de quilometragem das estradas do Amapá que era de 1.042 km em 1966 alcançou 2.066 km em 2006, evoluindo apenas 98,3%, ou seja, cresceu cerca de uma vez nos quarenta anos analisados, muito abaixo do crescimento populacional, que foi de 6,5 vezes (Gráficos 60 e 61). Isto é comprovado ao verificar-se os dados *per capita*, que mostram uma queda brusca de 0,011 em 1966 para 0,003 em 2006. A taxa média de crescimento de estradas (Km) caiu de 4,70% no período de 1966/69 para (-1,8%) no período de 2000/06 (vide Gráfico 60).

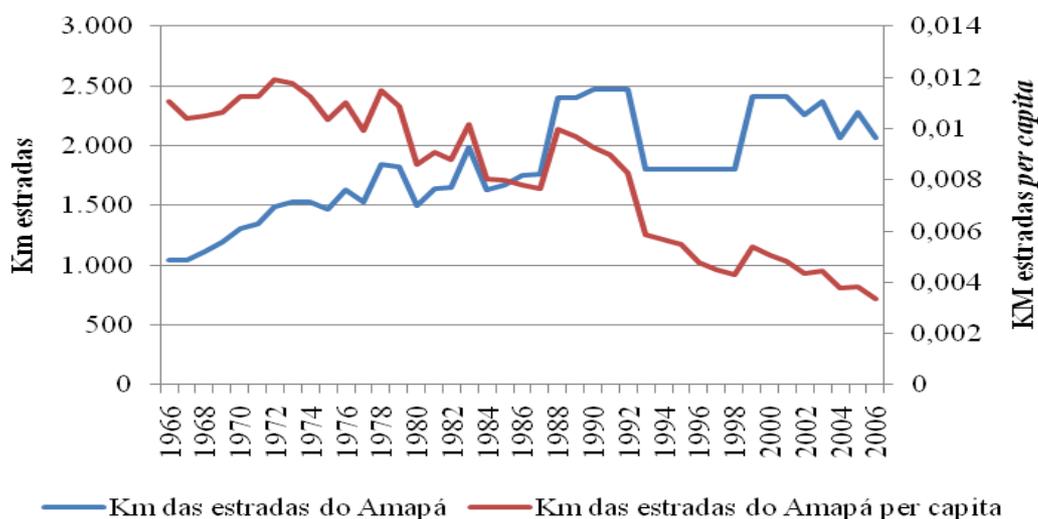


Gráfico 60 - Quilometragem de estradas.

Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

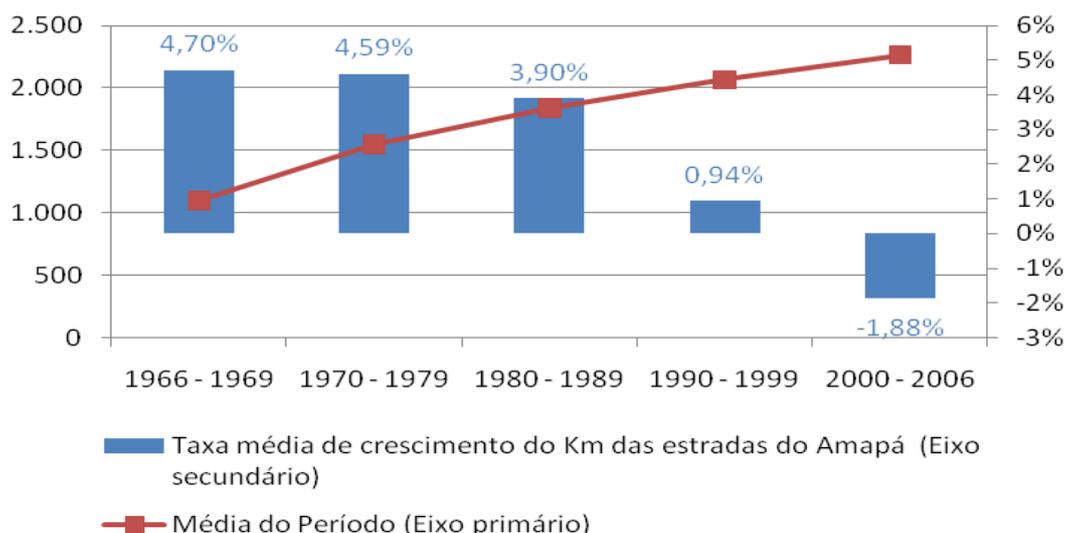


Gráfico 61 - Taxa média de crescimento de estradas do Amapá, em Km.
Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.2.3.4 Número de veículos

Observa-se que o número de veículos saltou de apenas 766 em 1966 para 65.794 em 2006, uma evolução de 8.489%, ou seja, mais de 85 vezes ao longo do período. Em termos *per capita*, esse indicador cresceu 11,6%, evidenciando que o Amapá é o estado da federação que mais cresce em relação a esse indicador, número de veículos por habitante no país (Gráficos 62 e 63).

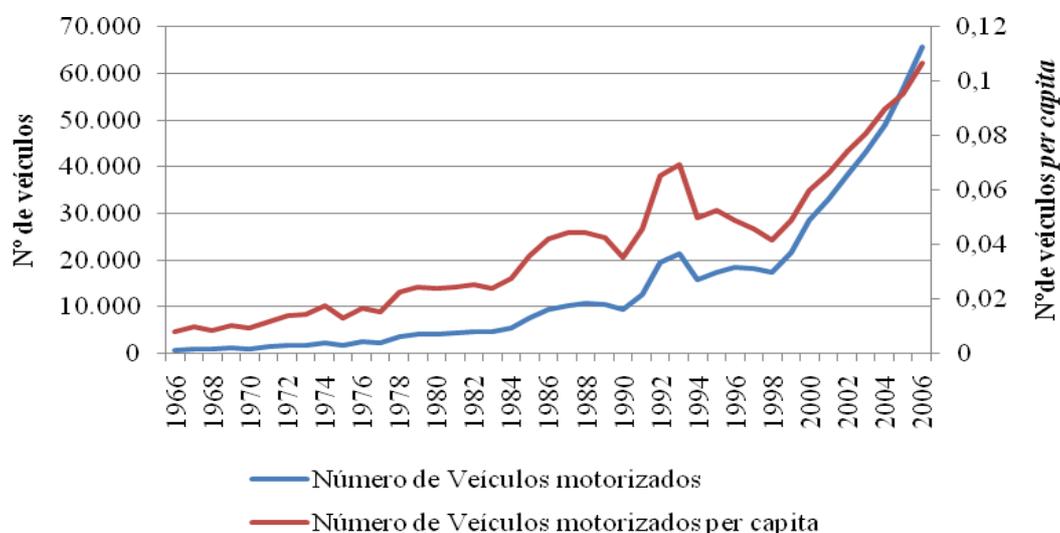


Gráfico 62 - Número de veículos motorizados.
Fonte: DRUMMOND; PEREIRA (2007); atualizado pelo autor.

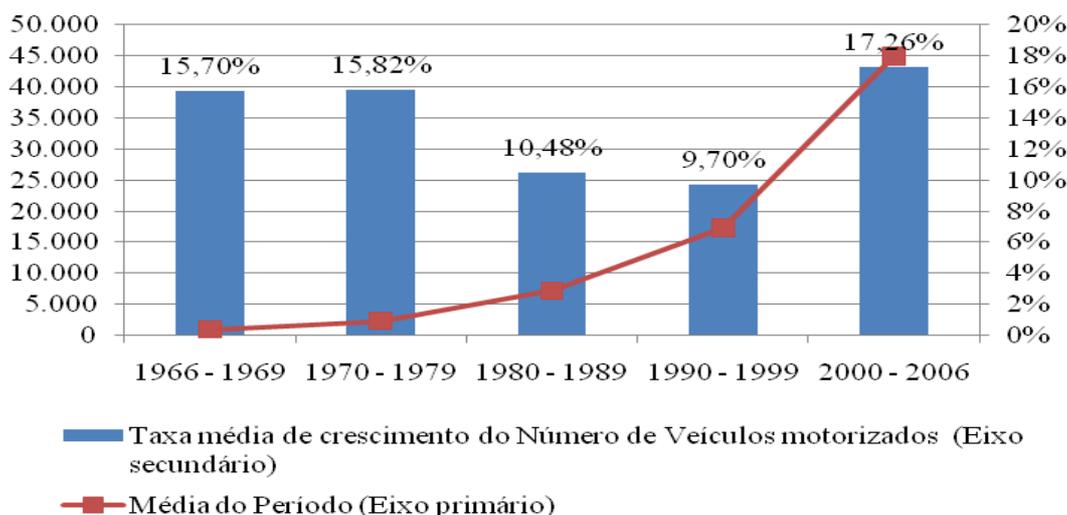


Gráfico 63 - Taxa média de crescimento do número de veículos motorizados no Amapá.
Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.3 Análise do Subíndice de Desenvolvimento Econômico

Constata-se que em ambos os períodos - 1971/1989 (governos territoriais) e 1990/2006 (governos estaduais) - o indicador econômico classifica-se na condição de desenvolvimento médio ($> 0,40$), alcançando os resultados de 0,41 pontos e 0,46 pontos, respectivamente (Cf. Tabela 39 e Gráfico 64).

Em relação aos demais indicadores (social e infra-estrutura), verificou-se que, em sua maioria, as variáveis analisadas para o indicador (ou sub-índice) econômico apresentaram os piores resultados ao longo do período de 1966/2006, principalmente, quando se busca verificar os dados *per capita*, isto é, a evolução absoluta das variáveis em relação ao crescimento da população. A exceção coube às variáveis efetivo do rebanho de bubalino e o número de funcionários públicos empregados no território federal/estado, além da renda *per capita*.

Desagregando o indicador econômico, ao se analisar a variável da pecuária amapaense, se verifica que o sistema de criação de bovino, feito em regime ultra-extensivo migratório, sem controle da taxa de lotação, falta de manejo das pastagens, inexistência de cercas de contorno das propriedades ou piquetes e a estacionalidade são características que reduzem a capacidade econômica dessa atividade e limita consideravelmente a produção, a qualidade da carne e do leite conforme atestado pelo IBGE (2004).

No Amapá, a pecuária de corte ainda está fortemente marcada pelo uso extensivo da terra e por um baixo padrão zootécnico, o que se reflete na baixa rentabilidade por hectare. A integração dos sistemas de pastejo dos campos inundáveis com os de cerrado tem grande potencial para incrementar a produção pecuária do estado, sem a necessidade de desmatar áreas de floresta densa. No Amapá, o rebanho bovino, com predominância das raças nelore e mestiça, apresentou um acréscimo de apenas 36% no seu efetivo no período 1966/2006 e vem sendo substituído pelo bubalino, que mostrou na mesma época um crescimento exponencial da ordem de 10.059%. Porém, a quantidade não é proporcional à qualidade do manejo dos animais e da pastagem, sendo que essa distorção tem provocado problemas ambientais (IBGE, 2004).

Destaca-se, ainda, que, em geral, o sistema de criação adotado praticamente não incorpora tecnologias, sendo por isso considerado de baixo padrão, especialmente em relação ao efetivo de bovinos e suínos. Como geralmente não há complementação alimentar, durante o período seco, além de significativa perda de peso, aumenta-se a taxa de mortalidade dos animais.

No âmbito estadual, o controle sanitário dos animais ainda é precário. Em 2005 o Governo do Estado promulgou a lei que regulamenta os serviços da Agência de Inspeção Agropecuária do Estado (DIAGRO) e autorizou a contratação de servidores para suprir as lacunas existentes que impediam a Agência de atuar sistematicamente em relação aos serviços de sanidade animal e vegetal no Amapá. Também são precárias as condições de abate no Estado, onde predominam os abatedouros clandestinos. A carne produzida geralmente não tem boa procedência e não é comum o aproveitamento dos subprodutos, e até o couro é quase todo jogado fora. A produção de carne atende apenas 19% da demanda do estado, sendo o restante importada, principalmente do Pará (BIANCHETTI, 2003).

A principal fonte alimentar dos rebanhos bubalinos e bovinos são as pastagens nativas dos ecossistemas de cerrado e campos inundáveis. A pecuária é desenvolvida de forma extensiva nestes ambientes, tanto em grandes como em pequenas propriedades. Em geral, as grandes propriedades situam-se próximo ao litoral, que podem chegar a 10.000 ha, cujos rebanhos superam o número de 1000 cabeças de bubalinos. A utilização de sistemas inadequados de produção (alimentação, manejo dos rebanhos, mineralização e sanidade animal) tem contribuído decisivamente para a instabilidade técnica, econômica e ecológica da exploração. A utilização de práticas de manejo deficientes e o baixo padrão zootécnico do rebanho resultam na obtenção de baixos índices de produtividade (IBGE, 2004).

No entanto, o efetivo do rebanho bubalino tem grande expressão regional e relevância para economia do Estado, principalmente nos campos alagadiços da região dos lagos e da planície litorânea. O Amapá é o segundo maior produtor brasileiro de bubalinos (201.298 cabeças, ficando atrás apenas do Pará com 442.405 cabeças). Os búfalos foram introduzidos no Amapá na década de 50, por meio da ilha de Marajó (IBGE, 2004).

O IBGE (2004, p. 62-63) também evidencia que a bubalinocultura vem causando sérios problemas ambientais na região dos lagos, particularmente no município de Amapá e no vale do Araguaí. No período do inverno os búfalos concentram-se mais no interior. Já durante o verão, quando escasseia o capim, os animais seguem em direção ao mar em busca de alimento. Por ser um animal rústico e pesado, seu pisoteio vai abrindo canais que favorecem a penetração da água do mar, com repercussões negativas para o meio ambiente. A sobreutilização das pastagens também favorece a compactação do solo.

Esse estudo, como muitos outros, comprova que quando comparado com outros estados brasileiros, a produção de culturas temporárias no estado do Amapá ainda é muito pequena. Assim, o IBGE (2004), ao tomar, como exemplo, as lavouras de feijão, arroz, milho e mandioca, comprova que o rendimento médio de produção em nível nacional desses produtos, é maior que no Amapá. Para a produção de arroz, o rendimento médio é de aproximadamente 3.816 kg/ha, enquanto o Amapá alcança apenas 759 kg/há. Evidencia-se, assim, que a produção local de arroz atende apenas 28% do consumo estadual.

De acordo com dados do IBGE, a maior produção de arroz concentrava-se no município de Macapá, até meados dos anos 80, sendo que o município de Mazagão obteve destaque em 1981. O município de Pedra Branca do Amapari, a partir de 1995, foi o principal produtor, alcançando quase 40 % da produção do Estado. A partir de 2001, a produção de arroz mais significativa deslocou-se para os municípios de Tartarugalzinho e Itaubal que apresentavam sistemas de produção industrial em larga escala (IBGE, 2004).

Nos municípios de Tartarugalzinho e Pedra Branca o arroz é plantado em pequenas glebas, principalmente, em terras de assentamentos, obedecendo ao sistema de produção tradicional voltado para subsistência. Consorciado à mandioca, geralmente o arroz apresenta baixo rendimento médio de 900 t/ha.

Por outro lado, no município de Itaubal o arroz tem sido cultivado em terras de cerrado, em larga escala, sendo em algumas ocasiões financiado com recursos do Banco da Amazônia pela linha FNO. Essa produção sob a gestão de dois médios produtores utiliza-se de manejo tecnológico, envolvendo calagem, adubação química, uso de defensivos,

mecanização, preparo do solo, beneficiamento do produto, além do emprego de sementes selecionadas adaptadas às condições climáticas da região.

Conforme dados do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA do IBGE, em 2003 o rendimento da cultura de arroz nos cerrados de Itaubal atingiu cerca de 2056 t/ha. Essa produção mostrou-se 2,5 vezes superior ao rendimento do arroz cultivado em moldes tradicionais no Estado, embora ainda mantenha-se abaixo da média brasileira, de 2.519 kg/ha (IBGE, 2004). Pode-se inferir que o aumento de quase 60% no rendimento médio estadual entre 2001 e 2004 refletiu o novo sistema de produção de arroz introduzido nas áreas de cerrado.

A aquisição de terras por parte dos atuais produtores de Itaubal sinaliza para a expansão da área plantada com arroz em terras de cerrado. O mercado apresenta-se potencialmente favorável, uma vez que a atual produção de arroz do Amapá supre apenas 17% da demanda, sendo o restante importado, sobretudo do Estado de Goiás (BIANCHETTI, 2003).

Já para a produção de mandioca, o IBGE (2004) confirma que os níveis estaduais de produção chegam bem próximos ao da média nacional, de 14.073 kg/ha. Porém, esses níveis de produção atual ainda são insuficientes para atender integralmente a demanda local, fazendo-se necessária a importação desses produtos de outras regiões do país.

O cultivo da mandioca, baseado no sistema itinerante de “roças” herdado dos indígenas, é totalmente dependente da reciclagem dos nutrientes da capoeira e consequentemente de frequentes desmatamentos. Neste contexto, alguns pesquisadores atribuem à produção de mandioca um dos grandes responsáveis pela degradação ambiental no Estado (IBGE, 2004).

Souza (2002, p. 34) afirma que o sistema de produção da mandioca no Estado do Amapá “caracteriza-se pelo uso intensivo de mão-de-obra familiar, não utilização de tecnologias modernas de produção, pouca participação nos mecanismos de mercado e baixa intensidade de disponibilização de capital de exploração”. No entanto, o mesmo autor também ressalta que onde é intensa a pressão sobre a terra, a exemplo do distrito de Pacuí, já se verifica mudanças no padrão tecnológico, com a introdução de mecanização, calagem e adubação química.

Conforme Souza (2002), a maior parte da produção de mandioca (80%) provém das áreas florestais, caracterizadas por solos pobres e ácidos, um dos entraves ao desenvolvimento da agricultura desse produto. A área média plantada por propriedade varia de 1,0 a 1,5 ha (4 a

6 tarefas) distribuídos em três fases distintas da cultura, ou seja, uma área em fase de colheita, uma em maturação e outra destinada aos novos plantios.

Ao analisar as demais culturas alimentares, o IBGE (2004) confirma que o milho e o feijão produzidos no Amapá destinam-se à subsistência dos pequenos produtores, que comercializam o excedente da produção no mercado interno, especialmente nas feiras de produtores. Em geral, as culturas de milho e feijão, encontram-se consorciadas à mandioca, e são exploradas com tecnologias inadequadas, que somadas à deficiência do armazenamento e da comercialização contribuem para a obtenção de baixíssima produtividade.

Esse relatório do IBGE também evidenciou que o plantio de feijão não é difundido no Estado e sua produção em 2003 representou apenas 8% das 5000 ton consumidas. Confirmou, ainda, que todo o feijão plantado no Amapá é da variedade caupi, mais adaptada às condições climáticas locais. A área média plantada gira em torno de 0,5 ha (2 tarefas), que bem conduzida produz 300 kg de feijão, suficiente para garantir o consumo anual de uma família.

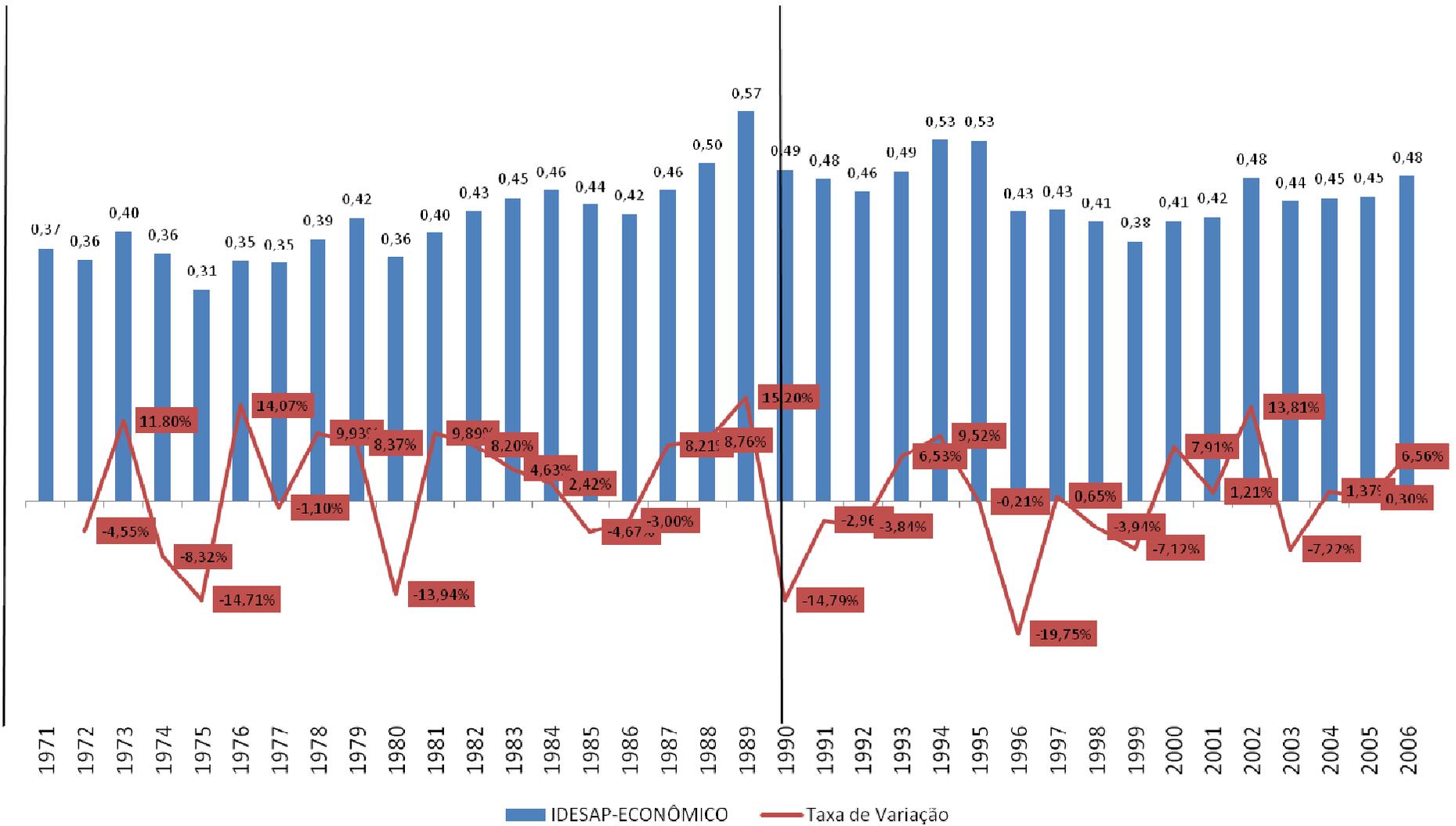


Gráfico 64 – IDESAP Econômico. Taxa de variação. (1971/2006).
Fonte: Elaboração própria (2010)

5.2.4 Análise do Subíndice de Desenvolvimento Social

Os resultados alcançados pelo subíndice social (Gráfico 65) mostram que no período de 1990/2006 (governos estaduais), o índice de 0,50 pontos foi bastante superior ao índice do período de 1971/1989 (governos territoriais) que foi de 0,30 pontos, possibilitando ao estado do Amapá evoluir da situação de baixo desenvolvimento para o desenvolvimento médio, em relação a essa dimensão (Tabela 39).

Em relação ao subíndice social, a análise das informações dos indicadores da área de educação permite vislumbrar os relativos avanços ocorridos no acesso e na permanência das crianças e jovens na escola, no que se refere ao atendimento dos alunos do ensino fundamental e médio, a partir do aumento do número de matrículas e de concluintes, bem como do aumento significativo do número de professores tanto no ensino fundamental, quanto no ensino médio.

Constata-se um aumento do número de crianças nascidas vivas para o Estado do Amapá (redução nos níveis de mortalidade), em especial a de menores de um ano. A mortalidade infantil sofreu pequena redução entre 1966 e 2006, devido em grande medida ao controle das mortes provocadas por causas evitáveis, como as doenças infecciosas e parasitárias. Mesmo assim, os números verificados no Amapá ainda situam-se abaixo da média nacional.

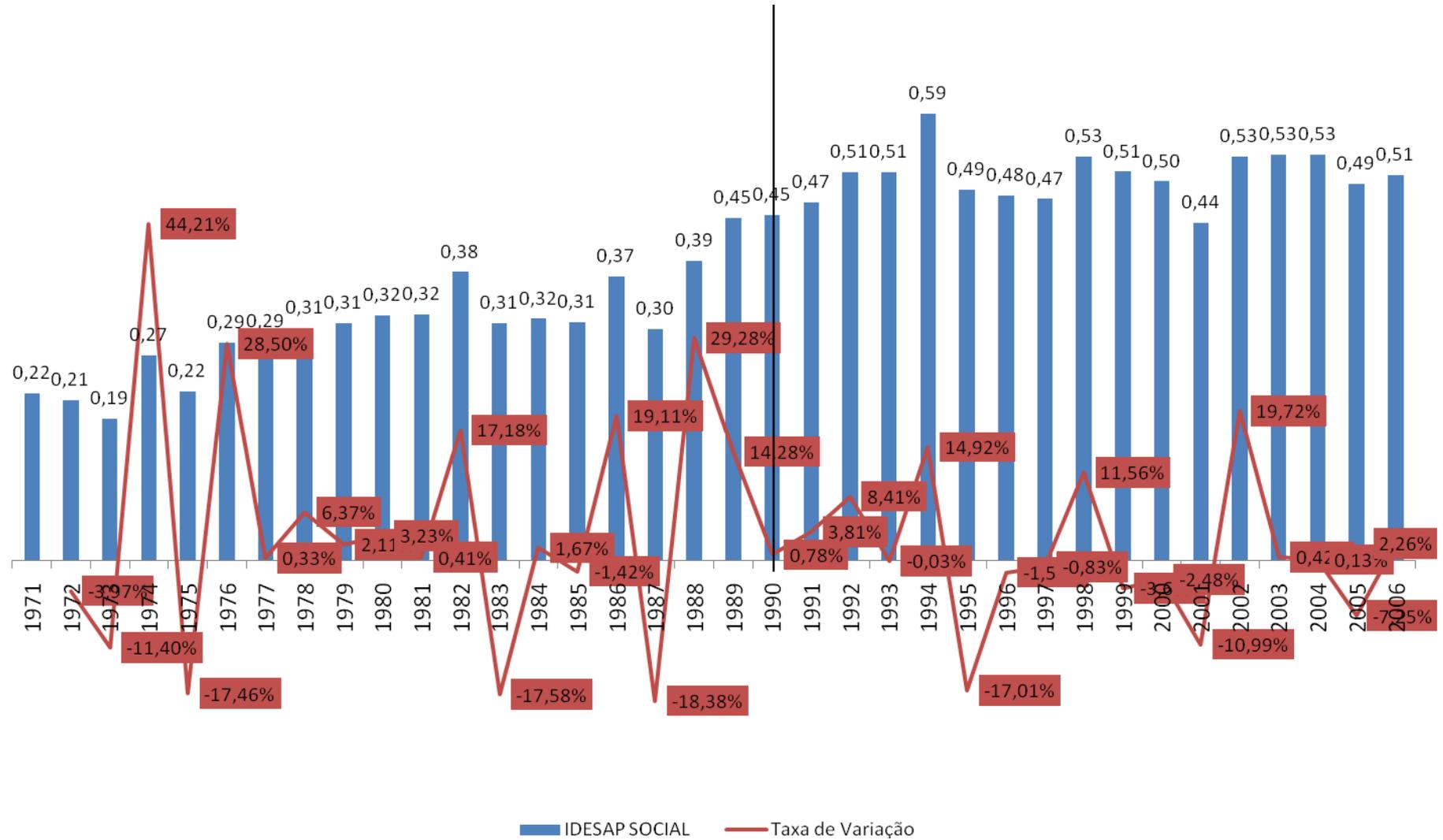


Gráfico 65 – IDESAP Social. Taxa de variação. (1971/2006)
Fonte: Elaboração própria (2010)

5.2.5 Análise do Subíndice de Desenvolvimento da Infra-Estrutura

Os dados do subíndice de desenvolvimento da infra-estrutura (Gráfico 66) evidenciam um crescimento expressivo nesse indicador, que sai de 0,18 pontos (baixo desenvolvimento) no período de 1971/1989 (governos territoriais) para alcançar 0,50 pontos (desenvolvimento médio) no período de 1990/2006 (governos estaduais) (vide Tabela 39).

Por outro lado, os dados dos indicadores da oferta de serviços de infra-estrutura¹¹⁸ revelam forte deficiência do estado em serviços de saneamento, energia¹¹⁹, transportes, habitação, dentre outros. Os indicadores recentes evidenciam que a cobertura do serviço de esgotamento sanitário é muito baixa no estado, sendo praticamente inexistente a rede geral de esgoto, sendo que a proporção de fossas sépticas é maior do que a verificada no país¹²⁰. A coleta de lixo atinge mais de 81% dos domicílios urbanos do estado, situando-se abaixo da média nacional; já a cobertura da rede de água atinge apenas 55% dos domicílios urbanos do estado, também muito abaixo da média nacional.

Em relação aos indicadores de energia elétrica, apesar do expressivo aumento do número de conexões e de consumo de energia elétrica, verifica-se que esses ainda não atendem à demanda total do estado. Daí a expectativa pela concretização de dois importantes projetos que poderão ampliar expressivamente a oferta de energia elétrica, muito superior à demanda estadual, tornando o estado do Amapá ofertante de energia elétrica até mesmo para outras unidades da federação. Tratam-se dos projetos do Linhão de Tucuruí e o de “Aproveitamento Hidrelétrico Ferreira Gomes”.

Em relação ao número de alvarás de construção emitidos pela Prefeitura Municipal de Macapá e a quilometragem de estradas no Amapá, constata-se que o volume de construção civil legalizada foi muito inferior ao crescimento populacional do estado, o que comprova a existência de um expressivo número de moradias não legalizadas, em virtude, principalmente, do gargalo existente desde a transformação do Território em Estado, referente aos procedimentos de regularização fundiária, já que a maioria das titularidades de terras no Amapá ainda faz parte do patrimônio da União¹²¹.

¹¹⁸ De acordo com a Revista Exame, edição de novembro de 2009, o Amapá é o pior estado do país em termos de infra-estrutura.

¹¹⁹ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ocorreu um significativo aumento da cobertura de energia elétrica no Amapá, que passou de 97,2% para 98,7%, superando o índice nacional em 0,5 pontos percentuais, a mesma distância que o Amapá mantinha em relação ao Brasil em 2006.

¹²⁰ Em razão da não obtenção da maioria dos dados para a série completa, a afirmação feita deve considerar não retratar-se os indicadores de saneamento.

¹²¹ Os procedimentos para a efetivação da transferência das terras para o Estado, e deste para os Municípios estão em andamento, entretanto, são bastante complexos, burocráticos e lentos.

Quanto à quilometragem de estradas, verifica-se que houve uma estagnação nesse longo período (1966/2006), o que evidencia a insuficiência e/ou escassez de recursos públicos para implementar-se os investimentos necessários para a expansão de infra-estruturas econômicas e, principalmente, sociais no Amapá. Com a transformação do Território Federal do Amapá em Estado, a preocupação central foi com os investimentos nos equipamentos públicos institucionais, que eram necessários para dar o suporte fundamental no aparato e funcionamento da máquina pública estadual. Assim, os investimentos infra-estruturais demandados nas áreas de saneamento, energia e transporte ficaram relegados a segundo plano.

Recentemente a Assembléia Legislativa aprovou a lei que autoriza o Governo do Amapá a contrair empréstimo de cerca de 900 milhões de reais junto ao BNDES, que faz parte do Plano de Prioridades de Desenvolvimento Humano (PPDH)¹²², e destina-se à realização de investimentos no setor de infra-estrutura urbana e rural, como asfaltamentos de estradas, ampliação dos serviços de saneamento básico como fornecimento de água e esgotamento sanitário além da construção de equipamentos públicos de alcance social, como hospitais, escolas etc em todos os municípios amapaenses. A concretização desses investimentos poderá elevar sobremaneira os indicadores infra-estruturais do estado, contribuindo para reverter o quadro atual de precariedade da infra-estrutura no Amapá.

¹²² Plano lançado recentemente pelo Governador Pedro Paulo Dias de Carvalho, que assumiu o governo estadual no dia 05.04.2010, com a renúncia do então governador Waldez Góes. O Plano tem como objetivo central promover o desenvolvimento humano no estado do Amapá, por meio de um modelo de Gestão por Resultado, visando alcançar as metas dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

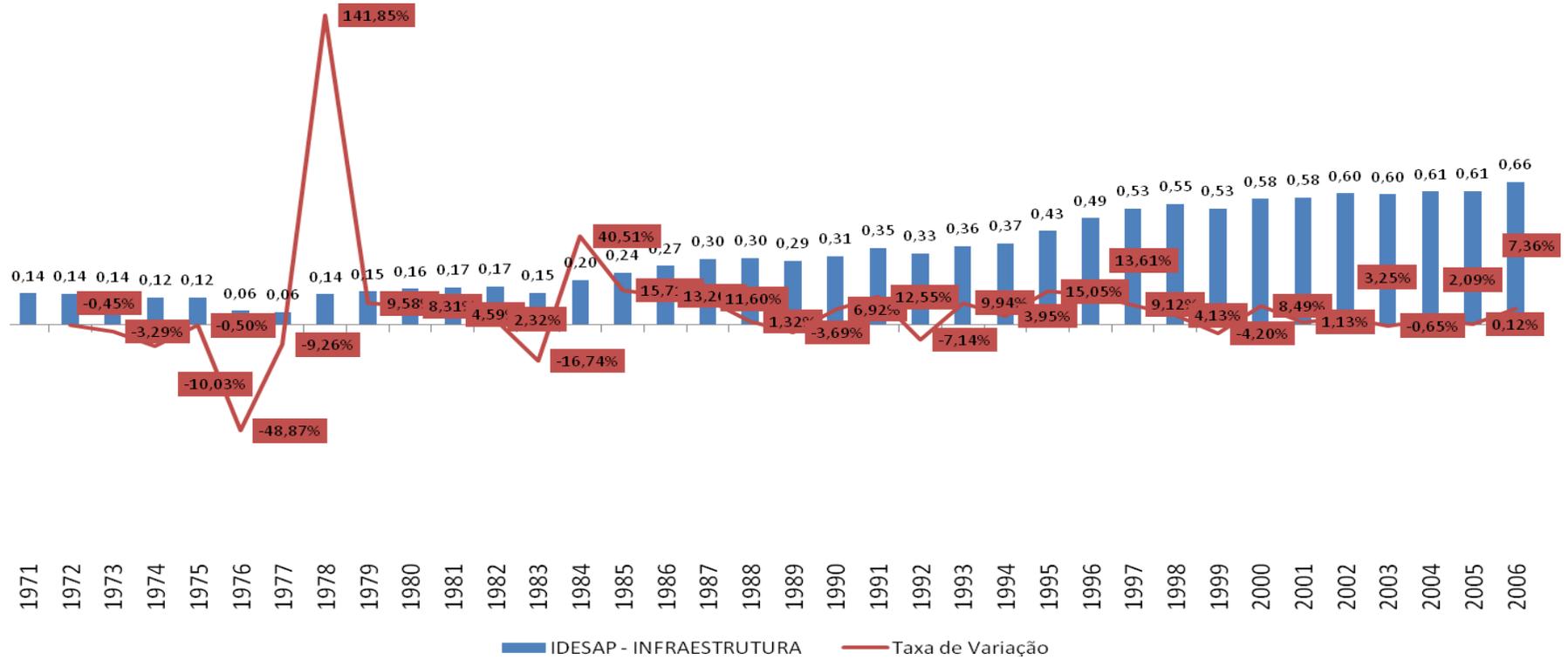


Gráfico 66 – IDESAP Infra-Estrutura. Taxa de variação. (1971/2006).
Fonte: Elaboração própria (2010)

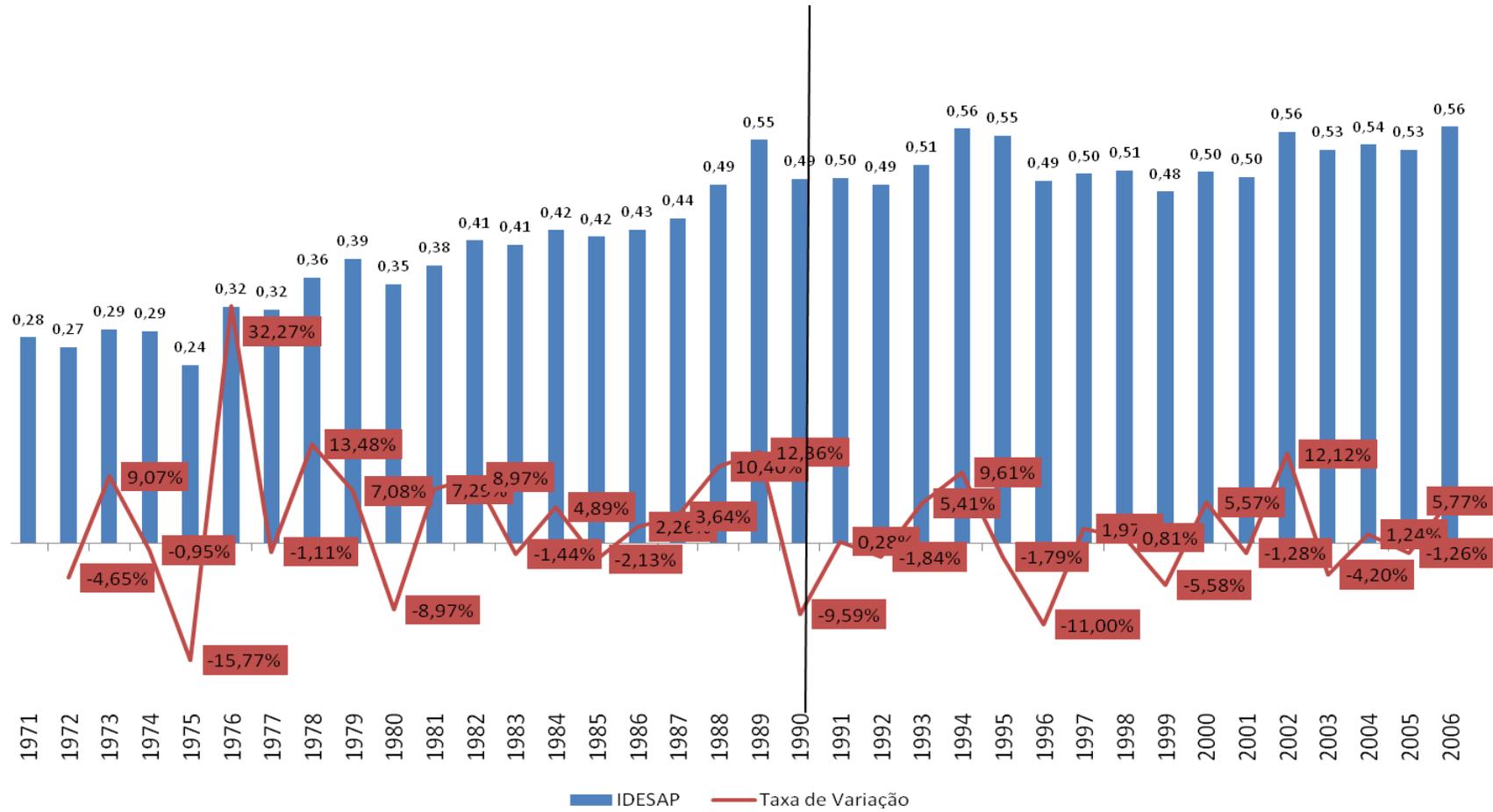


Gráfico 67 – IDESAP Total (Índice Agregado). Taxa de variação. (1971/2006).
Fonte: Elaboração própria (2010).

Tabela 39 - Resultados do IDESAP por Áreas de Desenvolvimento e IDESAP Total.

IDESAP		1971 / 1989 (Governos Territoriais)	1990 / 2006 (Governos Estaduais)
Idesap Total	Indicador médio do período	0,37	0,52
Idesap Social	Indicador médio do período	0,30	0,50
Idesap Econômico	Indicador médio do período	0,41	0,46
Idesap Infraestrutura	Indicador médio do período	0,18	0,50

Fonte: Elaboração própria (2010).

5.2.6 Análise Agregada do IDESAP

A análise agregada do Índice de Desenvolvimento Econômico e Social do Amapá (IDESAP)¹²³, permite verificar que este índice total apresentou, conforme Gráfico 67, no período de 1971 a 1989 (governos territoriais), um resultado de 0,37 pontos, podendo enquadrar-se no estágio de baixo desenvolvimento (valor < 0,40). Já no período de 1990 a 2006 (governos estaduais), o IDESAP total foi de 0,52 (valor > 0,40) configurando um desenvolvimento médio, moderado ou intermediário (Tabela 39).

Portanto, ao confrontar-se os resultados alcançados no IDESAP conclui-se que o Amapá vêm se desenvolvendo, ainda que modestamente, tanto na sua fase de território como no período já de Estado, pois apresentou muitas mudanças socioeconômicas positivas em ambos os períodos. Ao se comparar os resultados obtidos nos dois períodos, com base nos critérios de classificação adotados para a maioria dos índices sínteses independentes adotados no país, pode-se atestar que no período territorial, no qual ficou abaixo de 0,4 o Amapá apresentou um baixo desenvolvimento humano (valor entre 0 a 0,39) e no período estadual verificou-se uma evolução para o estágio de desenvolvimento médio, regular ou intermediário

¹²³ O desempenho do IDESAP leva em consideração as classificações adotadas para as maiorias dos indicadores de desenvolvimento analisados nessa Tese.

(0,4 a 0,79), ou seja, bem acima de 0,4. Contudo, confirmou-se que no segundo período, de 1990/2006, a despeito de apresentar o maior crescimento médio populacional (230% contra 207% no período 1966/1989), o desenvolvimento do Amapá, ainda assim, foi mais dinâmico e decisivo na contribuição da melhoria das condições de vida da sua população.

Ressalte-se que os indicadores de desenvolvimento independentes, a exemplo do IDES, IFDM, IDH, e principalmente o Índice de Gini, que demonstra o grau de concentração de renda em uma economia, que foram analisados anteriormente (Capítulo 4) também corroboram para confirmar a hipótese dessa tese de que a mudança na forma de promover o desenvolvimento regional e local no Amapá, a partir da reforma do Estado e da descentralização política e administrativa em meados da década de 1990, resultou na concepção de políticas públicas que têm contribuído para fortalecer a organização social, a economia local e a melhoria no nível de qualidade de vida da população periférica, alvo dessas políticas, a despeito de ainda serem em ritmo menor que aquele desejável para respostas mais rápidas para os inúmeros problemas presentes no Amapá.

Portanto, a análise agregada do IDESAP¹²⁴, evidencia que as mudanças socioeconômicas ocorridas no Amapá, entre 1966 e 2006, foram de forma geral, positivas. No entanto, estas foram mais expressivas no período de 1990/2006. Das variáveis analisadas; poucas apresentaram pior desempenho no período considerado, apesar de algumas terem praticamente estagnado, mas a maioria apresentou avanços significativos que contribuíram para a melhoria das condições de vida da população local, conforme atestado principalmente pelos indicadores IDH, Índice de Gini e pelo próprio IDESAP.

¹²⁴ Reconhece-se, que a composição do IDESAP pode ser criticada por não incluir variáveis socioeconômicas fundamentais para medição do desenvolvimento humano de uma localidade, a exemplo da razão entre importações e exportações do Amapá; ou mesmo de algumas variáveis relacionadas à geração de emprego por parte da iniciativa privada; das mudanças nos indicadores de saneamento como fornecimento de água e conexões com sistema de coleta de esgoto. Porém, apesar da importância, não foi possível inserir essas variáveis no cálculo do IDESAP, por não existirem dados disponíveis para a maioria dos anos que compunha a série analisada – 1966/2006. Ou, ainda, quando esses dados existiam para alguns dos anos analisados, as informações não provinham de fontes confiáveis, portanto, foram descartados e não levados a efeito nesse trabalho.

6 CONCLUSÕES

Este trabalho analisou a transição do paradigma de desenvolvimento regional da escala nacional para a escala local no Estado do Amapá, no período de 1966/2006, discutindo a sua vinculação a transformações observadas nas teorias de desenvolvimento regional/local e nos modelos de intervenção do Estado na economia. Para tanto, baseado no referencial teórico-conceitual e analítico, sistematizou-se referências teóricas e conceituais relevantes e procedeu-se ao levantamento de informações empíricas referentes às iniciativas de desenvolvimento local como DLIS e APL's, inseridas a partir da segunda metade da década de 1990 nos planejamentos estatais e nos processos de desenvolvimento brasileiro e amapaense.

Enquanto no período desenvolvimentista os esforços de promoção de pólos de crescimento tinham como pressuposto a necessidade de sustentar grandes projetos industriais, que se beneficiavam de economias de escala e aglomeração vinculadas ao padrão de produção fordista tradicional, as estratégias recomendadas a partir da década de 1990 enfatizam a importância do fortalecimento do capital social, que implica um esforço de mobilização e valorização das condições locais e da capacidade de estabelecimento de vínculos de parceria e cooperação, com o foco nas micro e pequenas empresas.

A revisão da literatura e a sistematização dos conceitos aqui discutidos permitiram que se reunissem elementos de suporte à análise da efetividade social das estratégias mais recentes implementadas pelo governo federal brasileiro para a promoção/indução do desenvolvimento local no estado do Amapá, caso do DLIS e dos APL's.

A Constituição Federal de 1998 representa um marco da descentralização das políticas públicas. O Estado transferiu parcelas de responsabilidade para as comunidades organizadas e ONGs na busca da diminuição do impacto negativo de algumas dessas políticas. Vários analistas se referem a esse processo como uma nova esfera pública, não-estatal e democrática, que estaria diminuindo a onipotência do Estado e ampliando o espaço decisório da sociedade civil organizada.

Para mensuração das estratégias de desenvolvimento local DLIS e APL's então empreendidas, recorreu-se a criação de um indicador (IDESAP) que sintetiza em uma só medida a evolução do desenvolvimento econômico e social do Amapá, entre 1966/2006. Neste sentido, verificou-se que a soma das tendências positivas extraídas das 23 variáveis (além da renda *per capita*) que compõem o IDESAP sinaliza que o Amapá caminha, ainda que lentamente, para o estágio superior de desenvolvimento humano.

Contudo, como avaliar e/ou mensurar as contribuições isoladas dos programas públicos de desenvolvimento regional/local para elevar os padrões de vida dos amapaenses? Dessa maneira, é recorrente o questionamento de como inferir-se, pela mudança sinalizada em um indicador sintético de forma mais específica, os efeitos ou contribuições das ações/investimentos do DLIS e dos APL's no âmbito do estado do Amapá?

A dificuldade maior residia no fato de como transformar os dados quantitativos expressos nos resultados dos indicadores em aspectos qualitativos de progresso social da população alvo daquelas políticas públicas¹²⁵. Os resultados expressos pelo IDESAP apontam para uma melhoria no bem-estar dos amapaenses entre 1966 e 2006, sendo mais expressivo entre 1990 e 2006. Entretanto, não é possível estabelecer que tenha ocorrido uma relação unívoca, causal ou mesmo direta entre esta melhora e os desempenhos dos programas de DLIS e APL's. Constatou-se que houve uma elevação nos padrões de vida, o que é condizente com o viés socioeconômico bem como com os objetivos dos programas analisados. Portanto, é razoável supor que, de fato, tenha havido, se não uma relação causal, ao menos uma relação de influência positiva entre as melhoras no bem-estar e os desempenhos desses programas de cunho local, já que também não encontrou-se provas da afirmação contrária.

Complementarmente, o exame conjunto dos dados estatísticos proporcionado pelo IDESAP e pelos demais indicadores econômicos e sociais independentes analisados nessa tese indica um processo evolutivo e gradual de desenvolvimento no estado do Amapá, mesmo que ainda modesto e tímido. Sendo assim, pode-se afirmar que a implementação dessas políticas públicas de cunho local de fato contribuiu para a melhoria das condições de vida da população amapaense.

É importante ressaltar que nas experiências analisadas, o enfoque no processo participativo procurou sempre ser privilegiado, estimulando-se o envolvimento efetivo das pessoas e das entidades no desenvolvimento das ações. Porém, não se pode dizer que esse objetivo foi ou está sendo plenamente atingido. Trabalhar com uma diversidade de sujeitos, representantes de diferentes interesses dos mais distintos segmentos da sociedade requer uma escolha criteriosa de estratégias, métodos, técnicas e até mesmo instrumentos que permitam o trabalho coletivo e estimulem a superação das diferenças em prol de um objetivo comum.

Verifica-se, com isso, que as experiências do DLIS e dos APL's no estado do Amapá aproximam-se dos princípios que norteiam o desenvolvimento local, no que procuram

¹²⁵ Em que pesem as mais diversas limitações metodológicas, conceituais e inadequações de uso de Indicadores Sintéticos, não se pode deixar de reconhecer os efeitos positivos que a criação, a proposição e o uso deles têm gerado nas esferas técnicas e políticas no Brasil. Nesses últimos quinze anos, a cultura de uso de indicadores sociais certamente se fortaleceu no país, conferindo legitimidade de diversas naturezas aos mesmos.

desenvolver-se num processo participativo, democrático e horizontal, estimulando a parceria entre os diversos agentes sociais e ampliando a esfera pública de diálogo. Focalizam ainda a aprendizagem e capacitação de pessoas como fator de mudanças, colocando os atores como sujeitos e agentes de transformação, e promove a territorialização das políticas públicas, sob o aspecto multidimensional da sustentabilidade.

Considerando-se os pressupostos acima mencionados, ao analisar-se a dinâmica de implementação das estratégias de DLIS e APL's, pode-se evidenciar que a trajetória de desenvolvimento do estado do Amapá, principalmente, a partir da década de 1990, caracteriza-se por uma mudança de paradigma em termos de desenvolvimento regional/local, baseando-se em pressupostos diferentes daqueles do modelo anterior, que poderia ser chamado de centralizador ou “exógeno”, no qual muitas das políticas e ações desenvolvimentistas brasileiras podem ser enquadradas.¹²⁶

A literatura técnica analisada confirma que não existe um modelo de desenvolvimento puramente endógeno ou exógeno. Porém, uma estratégia de desenvolvimento local deve ser individualizada para aquele espaço específico, pois não é possível aplicar uma única estratégia para todas as regiões. Assim, percebe-se que o desenvolvimento não pode ser pensado de forma isolada, principalmente porque desenvolvimento endógeno não significa isolamento. Portanto, torna-se fundamental a interação dos fatores endógenos e exógenos nos processos de desenvolvimento local, pois nem um nem outro aplicado isoladamente, significa ou produz desenvolvimento *per se*.

O estudo realizado permitiu observar que uma forma de possibilitar tal desenvolvimento é por meio dos pactos territoriais, firmados entre atores relevantes. Segundo o grau de desenvolvimento dos territórios, sua capacidade de mobilização de recursos e possibilidades de acesso ao jogo cooperativo e competitivo são identificadas diferentes situações. Isso, entretanto, deve ser observado mais como uma necessidade de ajuste de uma mesma estratégia a condições diversas (e muitas vezes adversas), do que como uma exigência de elaboração de abordagens diferenciadas.

Nesta perspectiva, no caso do Amapá, a partir de meados da década de 1990, com a introdução de políticas de cunho local, vislumbrou-se a passagem de uma abordagem exógena de desenvolvimento regional/local para uma abordagem endógena. Ou seja, aquelas políticas estruturantes, do tipo de “cima para baixo” preponderantes no período do ‘Amapá Território’

¹²⁶ O modelo centralizador ou exógeno baseia-se na oferta de condições e incentivos diretos para o desenvolvimento de uma região, como estradas, recursos a juros baixos, incentivos tributários, incentivos locais, programas de modernização tecnológica, aquisição de equipamentos etc.

foram gradativamente relegadas a segundo plano e os agentes políticos passaram a implementar políticas indutoras de um ambiente regional propício para a organização das próprias forças competitivas locais. Esta tomada de consciência, por parte dos atores de um território é uma das características marcantes desse novo modelo competitivo, que desloca a responsabilidade do desenvolvimento para a sociedade, mudando o foco de atenção do governo para a governança, em função das suas vantagens comparativas particulares. É nesse novo ambiente que ganhou destaque a criação de novas entidades locais e de novas ações democráticas - como apresentadas nas propostas do DLIS e dos APL's.

Pode-se extrair dos aspectos metodológicos dos projetos de desenvolvimento local, a importância e imperiosa necessidade de consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento. Tais informações devem ser averiguadas com o intuito de assegurar sua eficiência e sustentabilidade. Cabe destacar também que a simples transposição de metodologias identificadas em estudos de caso descritos na literatura e a implementação de programas inspirados em experiências externas esbarram em elementos específicos da estrutura econômica estadual, que não necessariamente responde da mesma maneira a procedimentos e ações praticadas em outros espaços.

Cabe ressaltar que as metodologias de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável e de Arranjos Produtivos Locais surgiram como um novo modelo ou estratégia buscando valorizar os ativos locais, a gestão participativa e o investimento em capital social e humano, desvinculando-se da idéia de ter o crescimento econômico como fator exclusivo para gerar o desenvolvimento. Partem do pressuposto que as ações devem ser iniciadas a partir do menor nível, considerando que as condições locais facilitam a definição e implementação de metodologias, instrumentos e capacitação, além de contribuir para a participação e delineamento dos papéis dos diferentes atores envolvidos no processo.

Certamente o grande benefício que as políticas de DLIS e APL's podem oferecer, em prol do desenvolvimento endógeno e sustentável, são as suas capacidades de criarem um ambiente no qual os problemas (sociais, econômicos, políticos, culturais, ambientais etc) são colocados em discussão, em um cenário no qual a sociedade civil, governo e mercado se articulam em um tecido social consistente, capaz de superar seus conflitos e interesses particulares e cooperarem na busca da resolução de seus problemas locais por meio da cooperação e da inovação.

Independentemente da forma que o arranjo produtivo local assuma - em função da presença ou não de alguns dos elementos mencionados nesse trabalho - é amplamente

reconhecido, tanto teórica quanto empiricamente, que esta forma de organização da produção no espaço tem auxiliado empresas dos mais variados tamanhos, particularmente as pequenas e médias, a superarem barreiras ao seu crescimento.

Considerando que alguns segmentos do setor produtivo amapaense, a exemplo do madeira-móveis, oleiro-cerâmico, horticultura, mercearias, panificação apresentaram elementos que os caracterizam como potenciais APL's, conforme estudos realizados pelo SEBRAE e Governo do Estado do Amapá, criam-se expectativas de ações de articulação, sensibilização e mobilização entre atores desses segmentos da sociedade local, para estabelecer parcerias e compromissos com o objetivo de manter e especializar os investimentos de cada um dos atores no próprio território e promover uma integração econômica e social no âmbito local. Assim, ações estratégicas e políticas que incrementam a inter-relação entre agentes e instituições nos segmentos em tela são fundamentais para a promoção do desenvolvimento local.

No entanto, constata-se que o conteúdo do que se entende por desenvolvimento local ainda é objeto de disputa político-ideológica, que envolve desde o papel do Estado e da sociedade civil até os programas e resultados que podem ser entendidos como tais, perpassando essa problemática pela questão da democracia, da participação social e das próprias visões sobre a sociedade que se deseja – viés ideológico. Isso ficou evidente quando da transição do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o Governo Luis Inácio Lula da Silva (LULA), oportunidade em que o DLIS foi deixado de lado e o programa dos Arranjos Produtivos Locais ocupou o seu espaço nas políticas estatais.

Por outro lado, evidencia-se que a associação das abordagens do DLIS e dos APL's configura-se como positiva para a promoção sinérgica de desenvolvimento local, tendo em vista que são absolutamente compatíveis. Assim, nos casos em que se configuram APL, a implantação do DLIS pode facilitar para harmonizar a visão de cunho mais mercadológica (traduzida pelo APL) com a visão de cunho mais social (traduzida pelo DLIS), promovendo-se a integração do desenvolvimento econômico, aliado ao desenvolvimento social. Em síntese, trata-se da união de duas dinâmicas básicas em termos de abordagens territoriais: cooperação e competitividade. A dinâmica da cooperação, sem a qual não se efetiva um processo de desenvolvimento local, forma comunidade, enquanto a dinâmica da competição insere a localidade em um processo de desenvolvimento cuja racionalidade é dada, em parte, pelo mercado.

Em conclusão, é possível afirmar que na busca pela promoção da cidadania, fazem parte a mobilização e articulação da sociedade civil, até mesmo na consolidação de

movimentos sociais. Estes são fatores que darão legitimidade à mudança social necessária para estruturar não apenas o desenvolvimento econômico, como também o desenvolvimento humano e social, pressuposto do ideário do desenvolvimento local sustentável. Assim, na medida que o interesse coletivo superar o individualismo é possível que se altere o *status quo* e as ideologias que alienam a população e que a deixam submissa no seu papel de ator. Dessa forma, a cooperação baseada na confiança mútua para se atingir uma meta comum – a competitividade sistêmica - poderá prover a otimização de recursos endógenos aliados aos recursos exógenos, colaborando de forma decisiva para a implantação de projetos coletivos e integrados, a exemplo do DLIS e dos APL's, alcançando o objetivo último do desenvolvimento local que é a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Finalizando, deve-se explicitar que este estudo não pretende esgotar o debate que vem sendo travado na literatura técnica e nos mais diversos eventos que tratam das controvérsias e iniciativas que perpassam o conceito de desenvolvimento local/regional sustentável. Assim, o estudo se une aos autores que defendem a emergência de um novo paradigma do desenvolvimento, induzido a partir do território (desenvolvimento local), no âmbito de uma visão sistêmica e integrada com as demais dimensões do desenvolvimento, especialmente, em regiões periféricas do capitalismo.

REFERÊNCIAS

ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. Por uma estratégia de civilização. In: ARBIX, G.; ABRAMOVAY, R.; ZILBOVICIUS, M. (Org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP; EDUSP, 2001.

ABRANTES, J. S. *Bio(sócio)diversidade e empreendedorismo ambiental na Amazônia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

ACSELRAD, H.; LEROY, J. *Novas premissas da sustentabilidade democrática*. Rio de Janeiro: FASE, 1999. (Série Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático, n. 1)

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Arranjos produtivos locais na Amazônia: metodologia para identificação e mapeamento*. Belém, 2004.

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento (Rio 92)*. Brasília, DF: Senado Federal, 1996. 585 p.

ALVES, R. N. B.; ALVES, R.M.M.; MOCHIUTTI, S. *Diagnóstico da agropecuária amapaense*. Macapá: EMBRAPA, 1992. 44 p. (Documento, n.3)

AMAPÁ. Governo do Estado do. *Plano de desenvolvimento integrado: Amapá produtivo*. Macapá: SEDE, 2004. (Não publicado).

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Lei n. 0686 de 07 de junho de 2002. Política de gerenciamento dos recursos Hídricos do Estado do Amapá*. Macapá, 2002.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Zoneamento ecológico econômico da área sul do Estado do Amapá*. Macapá: SEMA, [200?]. Disponível em: <www.sema.ap.gov.br>. Acesso em: 5 nov. 2009.

AMARAL FILHO, J. do. A endogênização no desenvolvimento econômico regional no local. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *I Jornada de Seminários Participativos para indicação de referências locais prioritárias ao planejamento do desenvolvimento regional da Amazônia: arranjos produtivos locais*. Belém, 2004.

ALBAGLI, S. *Globalização e especialidade: o novo papel do local*. Brasília, DF: IBICT; MCT, 1999.

ALTVATER, E. *O preço da riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. Trad. Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Unesp, 1995.

AMIN, Ash. Uma perspectiva institucionalista sobre o desenvolvimento econômico regional. *Cadernos IPPUR*, ano 14, v, 2, Paraná: IPPUR, 2000. p. 47- 68

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. n. 14, dez., Brasília, DF: IPEA, 1996.

_____. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

AMARO, R. R.; HENRIQUES, M. C.; VAZ, M. T. *Iniciativas de desenvolvimento local*. Lisboa: ISCTE, 1992.

ANDRADE, I. A. L. de. *Planos de desenvolvimento sustentável do Nordeste: uma análise comparativa*. Rio Grande do Norte: Fundação Joaquim Nabuco. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/licitacao/textos_ilza2.pdf> Acesso em: 20 mar. 2008.

ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos 90: Opções estratégicas e dinâmica regional. *Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, A.1, n.2, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Recife: Norma Lacerda: A associação, 2000.

AREND, M.; CÁRIO, S. A. F. *Instituições, inovações e desenvolvimento econômico*. Florianópolis: UFSC, 2003.

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: URANI, A. et al. (Org.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. A teoria do desenvolvimento e o caso italiano. 1999. In: ARBIX, G.; ABRAMOVAY, R.; ZILBOVICIUS, M. (Org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP; EDUSP, 2001.

BALANCO, P.; SANTANA, G. A indústria de transformação do nordeste no período 1994-2005: uma análise espacial e estrutural. *Revista Desenharia*. Salvador, n. 7, set. 2007.

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. Redes Horizontais de Cooperação como Estrutura Favorável ao Desenvolvimento de PMEs. In: ENCONTRO DA ANPAD, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: Kit Enanpad, 2003.

BALESTRO, M.V. *Confiança em Rede: a Experiência da Rede de Estofadores do Pólo Moveleiro de Bento Gonçalves*. 2002. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

BANDEIRA, P. *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Brasília: IPEA, 1999.

BANCO DA AMAZÔNIA. *Projeto de Contribuição ao desenvolvimento dos principais arranjos produtivos locais potenciais dos Estados da Amazônia: Estado do Pará*. BASA; IPEA; ANPEC, 2002.

BASSAN, D. S.; SIEDENBERG, D. R. Desenvolver buscando a redução das desigualdades. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Org.) *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. p. 137-153.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n.21, Curitiba, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.Br/>>. Acesso em: 25 set. 2006.

BECATTINI, G. Os Distritos Industriais na Itália. In: URANI, A., COCCO, G., GALVÃO, A. P. (Org.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. Distrito Marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G. e LIPIETZ, A. (Org.), *As regiões ganhadoras, distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras-Portugal: Celta, 1994. p. 275.

BECKER, D. F. A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 37-66

_____. (Org.) *Competitividade: o (des)caminho da globalização*. Lajeado: FATES, 1998.

BECKER, Bertha K.; LÉNA, Philippe et al. *Globalização, movimento associativo e desenvolvimento local sustentável na Amazônia*. Trabalho desenvolvido em parceria UFRJ / IRD. Disponível em: < www.ird.org.br/globalisationamazonic.htm > Acesso em: 25 dez. 2006.

BEDÊ, M. A. (Coord.). *Onde estão as micro e pequenas empresas no Brasil*. São Paulo: SEBRAE, 2006.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. O novo debate regional: posições em confronto. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Org.). *As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Portugal: CELTA, 1994.

BIANCHETTI, A. Situação da agricultura no Amapá. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE CONSERVAÇÃO E USO DA BIODIVERSIDADE, 2003, Macapá. [s.n.], 2003. 1 CD-ROM.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: DEPRO, 2004.

BOCAYUVA, P. C. C. Desenvolvimento local e redes socioprodutivas. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (Org.). *Desenvolvimento local - dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rits, 2001.

BOISIER, S. E. *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político*. Santiago: ILPES, 1995. (Serie Ensaio, Documento 95/30).

_____. *El difícil arte de hacer region. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional*. Cusco: CBC, 1992.

_____. *Modernidad e territorio. Cadernos del ILPES*. Santiago del Chile: ILPES; CEPAL, n. 42, 1996.

_____. *Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial*. Santiago de Chile, ILPES, 1997.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.) *Escritos de educação*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p.67-69.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A; 2001. (Coleção Espaços do Desenvolvimento)

BRANDÃO, C. A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o global e o local*. Campinas: Unicamp, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. *Balança Comercial Brasileira*. Brasília, DF: MDIC, 2005.

_____. Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. *Comunidade Ativa: uma estratégia de indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável*. Brasília, DF: 2000. 54 p.

BRITO, L. do S. B. *Desenvolvimento Regional na Amazônia e seus desdobramentos espaciais: o caso do Estado do Amapá*. 2009. 205 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.

BROSE, M. *Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CAMPOS, L. H. R. de; LIMA, R. C. *Aglomerações produtivas e as políticas de desenvolvimento regional: uma análise para o Nordeste Brasileiro*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11., 2006, Vitória. **Anais...** Vitória, 2006.

CAMPOS, M. M. da C. *Processo de desenvolvimento local: uma análise da implementação do projeto aliança com o adolescente*. 2003. 173 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

CAMPOS, R. R. *Ampliando espaços de aprendizagem: um foco para políticas de estímulos aos arranjos produtivos locais*. Campo Grande: UCDB, 2003. 13 p.

CANTO, R. V.; LOPES, H. C. *O setor moveleiro do Município de Santa Maria (RS) e suas potencialidades como cluster*. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/3eeg/Artigos/m12t02.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2007.

CAPORALLI, R.; VOLKER, P. (Orgs). *Metodologia de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais*. Projeto Promos – Sebrae – BID. Versão 2.0. Brasília: DF, Sebrae, 2004.

CARVALHO, F. F.; SANTOS, V. M. *A Sudene e as novas teorias de desenvolvimento regional*. Campinas: IE-Unicamp, 2002.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento dependente-associado e teoria democrática. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CARDOSO, F. H.; FALETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.

CASAROTTO FILHO, N. PIRES. L. H. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo: Atlas, 1998.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O enfoque em sistemas produtivos e inovativos locais. In: FISCHER, T. (Org.) *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade. 2002. p. 61-76

_____. (Org.). *Estratégias para o desenvolvimento: um enfoque sobre arranjos produtivos locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros*. Rio de Janeiro: Papers, 2006.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; SZAPIRO, M. *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. *Pequena Empresa: Cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASTELLS, M. *A Sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTILHOS, D. S. B. de. *Capital social e políticas públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. 2001. 202 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

CAVALCANTI, C. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, C. (Org.) *Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários*. 3. ed. São Paulo : McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHAGAS, M.A.; RABELO, B. V.; MOCHIUTTI, S. *Conservação do cerrado do Amapá: contribuições ao debate*. Macapá: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, 1998. 30p.

CHELALA, Charles A. *A magnitude do Estado na socioeconomia amapaense*. Macapá: Unifap, 2008.

CHELALA, Claudia M. do Socorro. *A industrialização da Amazônia Oriental: Pará e Amapá (1967-2007)*. 2009. 220 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido)–Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.

COCCO, G.; GALVÃO, A. P. Sobre a “tropicalização” do desenvolvimento local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (Org.). *Desenvolvimento local - dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rits, 2001.

COCCO, G. et al. Desenvolvimento Local e Espaço Público na Terceira Itália. Questões para a realidade brasileira. In: URANI, A., COCCO, G., GALVÃO, A. P. (Org.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos. o caso da Terceira Itália*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COELHO, F. (Org.). *Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro: IBAM; SERE; FES, 1996.

COELHO, F. D. e FONTES, Â. *Desenvolvimento econômico local e sustentabilidade institucional: as redes de desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology* 94 (Special Supplement). p.95-120.1988.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Relatório “Nosso Futuro Comum”*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO AMAPÁ. Disponível em: <<http://www.ceaap.com.br/historia.htm>>. Acesso em: 29 out.2004.

COSTA, P. H. E. L. da. *Desenvolvimento local induzido e democracia participativa*. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <<http://www.ibrad.org.br/site/Upload/Artigos/12.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

COSTA, N. de L. *Agricultura itinerante na amazônia*. Disponível em: <<http://www.agronline.com.br/artigos/artigo.php?id=44>>. Acesso em: 5 mar. 2004a.

_____. *Sistemas produtivos do Amapá*. Disponível em: <<http://www.agronline.com.br/artigos/artigo.php?id=49>>. Acesso em: 5 mar. 2004c.

_____. *Visão atual e prospectiva da pecuária na amazônia: várzeas (parte II)*. Disponível em: <www.fazendeiro.com.br/Cietec/Artigos/ArtigosTexto.asp?Codigo=903>. Acesso em: 15 set. 2004d.

COSTA, E. J. M. *Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional*. Brasília, DF: Mais Gráfica, 2010. (Acordo de Cooperação Técnica. Ministério da Integração Nacional: SDR, Governo do Estado do Pará: IDESP).

COSTA, F. L. da.; CUNHA, A. P. G. *Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais...* Portugal, Oct. 2002.

CRUZ, C.; RIBEIRO, U. *Metodologia científica: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Gisella Narcisi, 2003.

CUNILL GRAU, N. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro: REVAN: ENAP, 1998.

DINIZ, C. C. *O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local*. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. *Anais...* Bahia: ENPEC, Dez. 2001.

DOWBOR, L. *Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos*. Disponível em: <http://www.redeDlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor>. Acesso em: 10 jul. 2005.

_____. *Governabilidade e descentralização. Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v. 10, n.3, ju./set 1996.

DRUMMOND, J. A.; PEREIRA, M. A. P. *O Amapá nos tempos do manganês: um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico. 1943-2000*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

DRUMMOND, J. A. O manganês do Amapá: o seu papel no desenvolvimento regional e nacional (1957-1998). *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Paraná: UFPR, n. 11. v 12, p. 51-69, 2005.

_____. “Natureza rica, povos pobres? questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea”. *Ambiente e Sociedade*, n.9, p. 127-14, 2002.

ECOTUMUCUMAQUE. *Aproveitamento Hidrelétrico Ferreira Gomes*. Estudo de Impacto Ambiental (EIA): Diagnóstico Ambiental - Meio Socioeconômico. Macapá, 2010. (Não publicado).

ENDERLE, R. A.; CÁRIO, S. A. F.; NICOLAU, J. A. *Estudo do arranjo produtivo local madeireiro do Vale do Iguaçu (PR/SC): capacitação tecnológica e política de desenvolvimento*. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 8., 2005. Paraná *Anais...* Paraná: ANPEC SUL 2005.

ENRÍQUEZ, M. A. *Mineração: Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. São Paulo: Signus, 2008.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FACHINELLI, A. C.; MARCON, C.; MOINET, N. *A Prática da Gestão de Redes: uma necessidade estratégica da sociedade de informação*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. (Working Paper)

.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. (IFDM). *Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal*. Rio de Janeiro: 2009.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.) *Gestão do Desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p.12-3.

FRANCO, A. de. “O conceito de capital social e a procura de um índice sistêmico de desenvolvimento local integrado e sustentável”. In: SILVEIRA, C. M. e da C. R., L. (Org.). *Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias*. [S.n.], Rede DLIS/RITS, 2001. p. 153-162.

FRANCO, A. de. *Capital Social*. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy. Brasília, DF: Instituto de Política, 2001.

_____. *Por que precisamos de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável?* Brasília, DF: Instituto de Política; Millennium, 2000.

_____. Dez consensos sobre o desenvolvimento local, integrado e sustentável. *Cadernos Comunidade Solidária*, Brasília, DF: IPEA, n. 6, jun. 1998.

FRANÇA, C. L.; CALDAS, E. de L.; VAZ, J. C.. *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local: um olhar sobre a articulação de atores*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Publicações Pólis, 46).

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias e comunicação. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n.21, p. 165-185, nov., 2003.

FROEHLICH, J. M. O “Local” na atribuição de sentido ao desenvolvimento. *Revista Paraná Desenvolvimento*. Curitiba, n. 94, maio/dez., 1998. p. 87-96. Disponível em <<http://www.busde.paho.or/bvsacd/cd27/revis4.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2009.

FUINI, L. L. *A nova dimensão dos territórios: competitividade e arranjos produtivos locais*. *Estudos Geográficos*, Rio Claro, n.4, v.1, p.: 53-66, Jun. 2006. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm>>. Acesso em: 23 Out. 2009.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Indicador de desenvolvimento econômico e social dos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro, 2009.

FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

FUKUYAMA, F. *Capital Social e Sociedade Civil*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>>. Acesso em: 22 out. 2009.

_____. *A grande ruptura*. A natureza humana e a reconstituição da ordem. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

GAEBLER, T.; OSBORNE, D. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior. 6. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1995.

GALLICHIO, E. Empoderamento, teorias de desenvolvimento e desenvolvimento local na América Latina. In: ROMANO, J.; ANTUNES, M. (Org.) *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brazil, 2002.

GALVÃO, C. A. Sistemas industriais localizados: o vale do paranhana - complexo calçadista do Rio Grande do Sul, *Texto para discussão IPEA*, n. 617, jan. 1999.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAF, R. *Política ambiental transversal: experiências na Amazônia brasileira*. 2005. 252 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

GUERRERO, M. G. (1996). *La red social como elemento clave del desarrollo local*. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, 1996.

GUIMARÃES, J. R. S e JANNUZZI, P. M. IDH, *Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. 14., 2005, Caxambu. *Anais...* Minas Gerais, 2005.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.

_____. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, Tradução de Flávio R. Kothe, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HADDAD, P. R. *Cluster e desenvolvimento endógeno*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

_____. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

HASENCLEVER, L.; ZISSIMO, I. A evolução das configurações produtivas locais no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 407-433, jul./set., 2006.

HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. (Primeira edição: 1958).

IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 2000*. Rio de Janeiro, v.60, 2002.

IBGE. *Estrutura produtiva empresarial brasileira 1994: resultados do Censo Cadastro 1995*.

_____. Censo demográfico. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31&uf=16>>. Acesso em: 9 out. 2009.

_____. *Pesquisa Industrial*, 1998, volume 17 Empresa. Rio de Janeiro: 2000.

_____. *Projeto levantamento e classificação do uso da terra*. Relatório técnico uso da terra no Estado do Amapá. Rio de Janeiro, 2004.

IACONO, A.; NAGANO, M. Uma análise e reflexão sobre os principais instrumentos para o desenvolvimento sustentável dos arranjos produtivos locais no Brasil. *Revista Gestão Industrial*. Paraná: UTFPR, v. 3, n. 1, p. 37-51, 2007.

IEPA. *ATLAS: Zoneamento ecológico econômico da área sul do estado do Amapá*. Macapá, 2000. 44 p.

IPARDES, SEBRAE. *Censo industrial do arranjo produtivo local da madeira de União da Vitória (PR) e Porto União (SC)* Curitiba: IparDES, 2006.

IPEA. *Política industrial e ambiente institucional na análise de Arranjos Produtivos Locais*. Brasília, DF, 2005.

IPEA; IBGE. Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 1998 (para os anos 1970, 1980 e 1991). Projeto “Desenvolvimento Humano no Brasil” (BRA/97/007)-PNUD/IPEA. Brasília, 1998. (Coleção Desenvolvimento Humano).

_____. IPEA; IBGE. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (1991 e 2000)*. Brasília, DF, 2002.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Revista Ciência, saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v.7, n.3, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13024.pdf>>. Acesso em: 20 set 2006.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações*. Campinas: PUC, 2001.

_____. Considerações sobre uso, abuso e mau uso de indicadores nas políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p.51-72, 2002.

KLIKSBERG, B. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. Trad. Joaquim Osório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez; Brasília DF: UNESCO, 2001. 175 p.

KRUGMAN, P. *Development, Geography, and Economic Theory (The Ohlin)*. 4. ed. Massachusetts: MIT Press, 1998.

KRUTMAN, H. M. *Fatores críticos no êxito da gestão de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS)*. Rio de Janeiro: COPPE;UFRJ, 2004.

KUHN, T. S. *A Estrutura das revoluções científicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

KUMAR, K. *Da sociedade pós-industrial à sociedade pós-moderna*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LASTRES, H. M. M. e CASSIOLATO, J. E. *Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais no Brasil*. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, IE;UFRJ, 2003. Disponível em:< <http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em: 28 out.2003.

_____. *Novas políticas na era do conhecimento: o foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais*. Rede de pesquisa em sistemas pProdutivos e iInovativos locais, Rio de Janeiro:UFRJ, 2002. Disponível em:< <http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acessado em: 28 out. 2003.

LECHNER, N. Os novos perfis da política – um esboço. In: BAQUERO, M. (Org.). *Cultura política e democracia: Os desafios das sociedades modernas*. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

LEITE, M. A. P. *Destruição ou desconstrução*. São Paulo: Hucitec, 1994.

LEITE, T. de S. *Encontro produtivo e ancoragem territorial: coordenação e relações firma-território em Arranjos Produtivos Agroindustriais*. 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

LENTINI, M.; PEREIRA, D.; CELENTANO, D.; PEREIRA, R. *Fatos florestais da Amazônia*. Belém: IMAZON, 2005. 141 p.

LOTTA, G.; MARTINS, R. *Capital social e redes sociais: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí-CE*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2004.

MAPA rodoviário do Amapá. [S.l.]: DNIT, 2002. Escala 1:1 000 000. Disponível em: <www.dner.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2009.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARSHALL, A. *Princípios de economia: tratado introdutório*. Capítulo “Concentração de indústrias especializadas em certas localidades”. São Paulo: Abril Cultural, 1982 [original de 1890].

MARTINS, R.; CALDAS, E. *Visões do Desenvolvimento Local: uma análise de experiências brasileira*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), 2004. 1 CD-ROM.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, Brasília: DF, ENAP, ano 47, v. 120, n 1, Jan./ abr., p. 67-82. 1996.

MEYER-STAMER, Jörg. *Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, política de localização e competitividade sistêmica*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2001.

MILANI, C. *Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: Lições a partir da Experiência de Pintadas*. Salvador: NPGA;UFBA, 2004.

MIRANDA, M.; MAGALHÃES, P. *Discutindo Dlis: Reflexões a partir da metrópole*. Disponível em: http://www.redeDlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor. Acesso em: 02 de ago. 2004.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: UFMG, 1960.

MOCHIUTTI, S.; MEIRELLES, P.R. de L. *Produção e rendimento das espécies após pastejo intenso em áreas de pastagem nativa de cerrado do Amapá*. Macapá: EMBRAPA, 1994a. Disponível em: <www.sbz.org.br/anais2000/Forragem/737.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. Utilização das pastagens nativas do Amapá. In: PUIGNAU, J. P. (Ed.). *Utilización y pastizales*. Montevideo: IICA, 1994b. p. 127-133.

MORAES, J. L. A. de. CAPITAL SOCIAL: potencialidades dos fatores locais e políticas públicas de desenvolvimento local-regional. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Org.). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

_____. Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável. *Revista do Centro de Ciências Administrativas*, Fortaleza: UNIFOR, v. 9, n. 2, p. 196-204, dez. 2003.

MORESI, E. A. D. O contexto organizacional. In: TARAPANOFF, K. (Org.). *Inteligência organizacional e competitiva*. Brasília, DF: EDU;UNB, 2001.

MUSEU PARAENSE EMÍLIO GOELDI. Restingas do litoral amazônico, estados do Pará e Amapá, Brasil. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Ciências Naturais. v.3, n.1. Belém: 2008.

NORTH, Douglas C.. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

_____. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. México, p. 13 - 181, 1990.

O'DONNELL, G. "Democracias delegativas?". *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, n.31, 1991.

OECD. *Local economies and globalization*. Conferência sobre Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform, Paris, 1995.

OLIVEIRA, F. de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, 2001.

OLIVEIRA, S. L. *Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses.* São Paulo: Pioneira, 1997.

OLSON, M. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.* São Paulo: EDUSP, 1999.

PAIVA, C. A. *O que são sistemas locais de produção.* Disponível em: <<http://WWW.fee.the.br/eeg/artigos/mesa%202%20Paiva.doc>>, 2002. Acesso em: 10 ago. 2009.

PAULA, J. *Desenvolvimento local: como fazer?*. Brasília, DF: SEBRAE, 2008. 59 p.

_____. *Uma Agenda para o Brasil.* In: “UMA AGENDA de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXI”. Brasília, DF: Instituto de Política, 2000.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil.* Brasília, DF: ENAP, 2001.

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania.* Brasília, DF: ENAP, 1995.

PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos.* Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PIORE, M. J. ; SABEL, C. *La segunda ruptura industrial.* Madrid: Alianza Universidad, 1990.

PORTELA, G.L. *Abordagens teórico-metodológicas: projeto de pesquisa no ensino de Letras para o Curso de Formação de Professores da UEFS.* Santa Catarina: UEFS, 2004.

PORTER, M. *A vantagem competitiva das nações.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTO, J. L. R. *Amapá: principais transformações econômicas e institucionais -1943 a 2000.* Macapá: GEA;SETEC, 2003.

PORTO, J. L. R. _____. *Amapá: Principais transformações econômicas e Institucionais – 1943 a 2000*. 2. ed. Macapá: Edição do autor, 2007.

_____. (Org.). *O Estado do Amapá: estratégias de desenvolvimento, migração e perspectivas*. Disponível em: <file://E:\AMAPA\Geraiis\AP%20Jadson.htm>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. *(Re) construções amapaenses: 60 anos de transformações espaciais*. Macapá: Jadson Porto, 2006. (Série Percepções do Amapá; v. 4).

_____. *Transformações espaciais e institucionais do Amapá: conflitos e perspectivas*. Macapá: Jadson Porto, 2005. (Série Percepções do Amapá; v. 3).

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, H. E. *A importância das associações para a democracia: uma análise segundo a perspectiva tocquevilliana*. *Revista Filósofos*, v. 1, n. 1. Goiânia: UFG, 1996, pp.35-47.

_____. *A Democracia moral de Tocqueville*. *Revista Fragmentos de Cultura*, v. 10, n. 6. Goiânia: UCG, 2000, p. 1075-1086.

RIBEIRO, J. C.; SANTOS, J. F. *Desenvolvimento Endógeno e Política Regional*. Portugal: Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, 2005. Disponível em: <www3.eeg.uminho.pt>. Acesso em: 29 nov 2009.

RUCKERT, A. A. *Reforma do estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades*. GEOUSP. n. 17. São Paulo: Espaço e Tempo, 2005. p. 79 – 94.

SACHS, I. *Espaços, tempo e estratégias de desenvolvimento*. São Paulo: Vértice SUL, 1986.

_____. *Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política*. In: ARBIX, G; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2001. p. 155-164.

SACHS, I. *Inclusão Social pelo Trabalho: Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

_____. *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil*. Brasília: SEBRAE/ PNUD, 2002.

_____. *Desenvolvimento: Incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTANA, A. *A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais...* Portugal, Oct. 2002.

SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice : O social e o político na Pós-Modernidade*. Porto: Afrontamento, 1995.

_____. (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *As Tensões da Modernidade*. Porto Alegre: Biblioteca Alternativa, 2000.

SANTOS, C. *Capital Social e Capital Humano: subordinação ou independência? Uma análise a partir do estudo de caso dos Conselhos Municipais de Macaé e Resende*. 2006. 176 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ: UFF, 2006.

SANTOS, G. A. G.; DINIZ, E. J.; BARBOSA, E. K. *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. Versão preliminar.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo-razão e emoção*. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A; SILVEIRA, M. L. (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SCHMITZ, H. *Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte*. *Ensaio FEE*, Porto Alegre-RS, v.18, n. 2, p.164-200, 1997.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1989. (Os economistas).

SEBRAE. *Termo de referência para atuação do Sebrae em territórios de baixa densidade empresarial*. Brasília, DF: Sebrae, 2001.

_____. *Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais*. Brasília, DF: Sebrae, 2003.

SEBRAE-AP. *Diagnóstico de Oferta de madeira de pequenos e médios produtores florestais e da Demanda atual e futura de madeira nativa e/ou reflorestamento, por espécie, por parte da indústria de móveis no Estado do Amapá*. Macapá-AP: IMAZON, 2009.

_____. *Relatório de Gestão – 2006*. Macapá: Sebrae, 2006.

_____. *Relatório de Gestão – 2007*. Macapá: Sebrae, 2006.

_____. *Diagnóstico Empresarial dos Setores Econômicos do Amapá: Cenários e Tendências*. Macapá-AP: Sebrae, 2010.

SELLTIZ, Claire et. al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. Tradução de Maria Martha Hubner de Oliveira. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SENGENBERGER, W., PIKE, F. Distritos industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e política. In: URANI, A., COCCO, G., GALVÃO, A. P. (Org.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos. o caso da Terceira Itália*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SERRA, M. A; DE PAULA, N. M. *Desenvolvimento Local: A Experiência Paranaense com os Arranjos Produtivos Locais*. 2006. Disponível em:<<http://www.economia.ufpr.br/publica/textos/2006/APL-mauricio&nilson.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

SFORZI, F. *Los distritos industriales ante el reto de la globalizacion*. In: Geographicalia, Departamento de Geografia y Ordenacion del Territorio: Universidad de Zaragoza, p.5-18, 2002.

SIEDENBEEG, D. R. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. . In: BECKER, D. F. ; WITTMANN, M. L. (Org.) *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 157-173.

SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C.; ZAPATA, T. Ações integradas de desenvolvimento local: tendência, oportunidades e caminhos. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICA, V.; SPINK, P. (Org.) *Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

SILVEIRA, C. M. *Desenvolvimento local: marcos conceituais e históricos*. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

SMITH, A. *Riqueza das Nações*. São Paulo: Abril. 1983. (Coleção Os Economistas).

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM). *Resultados IFDM 2000, 2005 e 2006*. Rio de Janeiro: Firjam, 2009.

SONAGLIO, C. M.; MARION FILHO; P. J. *Aglomeraciones industriais e a geração de inovações: estudo no arranjo produtivo moveleiro de Bento Gonçalves*. Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/3eeg/Artigos/m12t01.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2007

SOUZA, C. M. Perspectivas teóricas para o estudo das Redes de Cooperação Interempresariais. In: TEIXEIRA, F. (Org.). *Gestão de redes de cooperação interempresariais: em busca de novos espaços para o aprendizado e a inovação*. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2005.

SOUZA, W. P. de. *Estudo de mercado e sugestões de políticas para o desenvolvimento sustentável do setor mandioqueiro do Estado do Amapá*. Macapá: EMBRAPA, 2002.

SOUZA FILHO, J. R. de. *Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação*. PPGA/UFRGS. Disponível em: <<http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/desenvolvereg.html>>, 2002. Acesso em: 12 fev. 2009.

SPERANZA, J. L. Limites e possibilidades do desenvolvimento local. *Sinais Sociais*. v. 1, n.2 set./dez. Rio de Janeiro: SESC, 2006. p. 142-187.

STCP. *Atualização do Plano Estratégico e Plano de Ação com vistas ao Desenvolvimento da Indústria Moveleira e de Produtos de Maior Valor Agregado do Amapá*. Curitiba-PR: STCP, 2009.

STEPHANOU, M. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*. v. 5, n. 1, jan-jun 2005. Porto Alegre: Civitas, 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/38/1610>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

STORPER, M. A Industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, L.; PRETEICELLE, E. (Org.) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. Rio de Janeiro: Nobel; Iuperj, 1990.

FURTADO, J. et. al. Clusters ou Sistemas Locais de Produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 24, n.4, p.543-562, out./dez, 2003.

TAKIYAMA, L.R.; SILVA, A. Q. da. *Diagnóstico das ressacas do Estado do Amapá: bacias do Igarapé da Fortaleza e do rio Curiaú*. Macapá: SEMA; IEPA, 2003.

TOCQUEVILLE, C. A. C. de. *A democracia na América*, 2. ed. Belo Horizonte: EUSP, 1977.

TOURAINÉ, A. *¿Podremos Vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC, 1997. 445p.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UDERMAN, S. *Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. 2006. 221 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística ; UFRGS, 2002.

VARGAS, M.A.; ALEVI, R.M. *Competitividade, Capacitação Tecnológica e Inovação no Arranjo Produtivo Moveleiro da Serra Gaúcha*. IE/UFRJ; BNDES/FINEP/FUJB, 2000. Disponível em <http://www.sinal.redesist.ie.ufrj.br/index.html>. Acesso em: 24 abr 2009.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005b.

_____. *Do global ao local*. Campinas: Autores Associados, 2005a.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores associados, 2003.

VERISSIMO, A. et al. *O setor madeireiro no Amapá: situação atual e perspectivas para o desenvolvimento sustentável*. Macapá: Governo do Estado do Amapá: IMAZON, 1999.

VILLASCHI, F., A.; CAMPOS, R.R. Sistemas/arranjos produtivos localizados: conceitos históricos para novas abordagens. In: CASTILHOS, C.C.(Org.). *Programa de apoio aos sistemas locais de produção: a construção de uma política pública no RS*. Porto Alegre: FEE;SEDAI, p.11-48, 2002.

WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. *Capital Social: Implicaciones para la Teoría, la Investigación y las Políticas sobre Desarrollo*. Disponível em: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital.library.index.htm>. Acesso: 6 jan. 2010.

WOOLCOCK, Michael. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, v. 27, p. 151-208, 1998.

ZAPATA, Tânia et al. *Desenvolvimento local: estratégias e fundamentos metodológicos*. Rio de Janeiro: Ritz, 2001.