

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

UMA TENTATIVA DE POLÍTICA EXPLÍCITA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

Jair do Amaral Filho (Universidade Federal do Ceará-UFC)

## **Uma Tentativa de Política Explícita de Desenvolvimento Local e Regional no Ceará**

### **RESUMO**

Sabe-se que o Ceará oferece um quadro preocupante em matéria de desigualdades social e setorial, que repercute diretamente nas disparidades entre a Região Metropolitana de Fortaleza-RMF e o interior, em grande desvantagem para este último. Essa desvantagem ficou evidente desde que o complexo gado-algodão-cultura de subsistência, por muito tempo carro-chefe da economia semi-árida cearense, entrou em colapso em meados da década de 1980. Com isso, não só a renda foi drasticamente diminuída como também a vida comercial e urbana das cidades médias do interior foram reduzidas e perderam dinamismo, aumentando a concentração na Região Metropolitana. O objetivo deste trabalho é apresentar e analisar a experiência do Estado do Ceará no tocante à tentativa de estabelecer uma política estadual explícita de desenvolvimento local e regional com vista à diminuição das desigualdades entre o interior e a Região Metropolitana de Fortaleza-RMF.

### **Palavras-Chave**

**Políticas Públicas-Desenvolvimento Local e Regional-Ceará**

## **1. Introdução**

A abertura das economias e a globalização promoveram uma ruptura nos padrões de competitividade que vigoravam no mundo das empresas e das regiões. Tal ruptura foi acompanhada por reestruturações produtivas e organizacionais orientadas por novas estratégias empresariais. O choque nos preços relativos e a necessidade de recomposição de custos e de competitividade das empresas fizeram com que estas recorressem a dois recursos: inovações tecnológicas e migração de investimentos. Essas mudanças repercutiram diretamente na vida das regiões, tornando-as mais vulneráveis porém mais ativas no esforço próprio de preservação e busca do desenvolvimento local.

Os estados brasileiros não ficaram fora dessas influências, daí resultando uma grande disputa interestadual alimentada muitas vezes por concessões de incentivos fiscal-financeiros, orientadas por diretrizes de desenvolvimento interno. Este quadro mostra que uma característica marcante no processo recente de desenvolvimento econômico brasileiro é que parte da política federal de desenvolvimento produtivo regional deslocou-se para os estados da federação.

O governo estadual passou a ter um papel mais importante em seu processo interno de desenvolvimento, seja atraindo ou retendo investimentos ou apoiando e induzindo atividades econômicas, em especial no segmento da indústria de transformação. As estratégias estaduais que emergiram nessa fase são diversas, e variaram em função da capacidade de percepção das elites e formuladores de políticas públicas locais, em relação à complexidade dos problemas e desafios.

## **2. Contexto Econômico e Institucional**

Nos últimos quinze anos o governo do Ceará tem perseguido uma estratégia determinada pela necessidade de deslocar o eixo dinâmico da economia, antes concentrado no setor agropecuário e serviços, para os setores da indústria e dos serviços mais sofisticados em agregação de valor. Não se trata de uma estratégia na qual tenha se demitido o setor agropecuário do processo de desenvolvimento estadual, mas de uma estratégia que procura, ao mesmo tempo, substituir a força desse setor, que entrou em crise, e criar alternativas

econômicas dentro do mesmo. A execução dessa estratégia tem sido possível graças a uma base industrial local já existente (têxtil, confecções, metal-mecânica e alimentos) e um ambiente empresarial relativamente bem constituído.

Trata-se de uma estratégia que tem exigido um esforço no sentido de construir uma infra-estrutura necessária ao novo processo de desenvolvimento, assim como a criação de estímulos à aceleração dos investimentos industriais. Como se sabe, isto foi precedido de uma ampla reforma do Estado e de um profundo ajuste das contas públicas que possibilitaram a liberação de uma poupança pública que permitiu retomar os investimentos e atrair parcerias de instituições multilaterais internacionais, como o Banco Mundial-BIRD e Banco Interamericano-BID.<sup>1</sup>

Ao mesmo tempo que a continuidade desse esforço enfrenta as dificuldades institucionais e conjunturais nacionais conhecidas, ele também vem aproveitando as janelas de oportunidades criadas pelos impactos causados pela abertura econômica e pela globalização sobre a geografia econômica da matriz insumo-produto nacional. É oportuno lembrar que um dos principais impactos verificados pela globalização é o aumento da mobilidade do capital em níveis nacional e internacional, à procura de regiões criadoras de competitividade, fato que justifica a presença de políticas explícitas que procurem o fortalecimento das estruturas das regiões vulneráveis.

Sabe-se que o Ceará oferece um quadro preocupante em matéria de desigualdades social e setorial, que repercute diretamente nas disparidades entre a Região Metropolitana de Fortaleza-RMF e o interior, em grande desvantagem para este último. Essa desvantagem ficou evidente desde que o complexo gado-algodão-cultura de subsistência, por muito tempo carro-chefe da economia semi-árida cearense, entrou em colapso em meados da década de 1980. Com isso, não só a renda foi drasticamente diminuída como também a vida comercial e urbana das cidades médias do interior foram reduzidas e perderam dinamismo, aumentando a concentração na Região Metropolitana.

A agricultura participa, hoje, com apenas 6% do Produto Interno Bruto-PIB e retém 38% da População Economicamente Ativa-PEA, ao mesmo tempo que a indústria gera 38% do PIB e absorve 14% da PEA. Dado que a indústria está fortemente concentrada na Região Metropolitana de Fortaleza-RMF, esta área exhibe uma Renda Média Mensal de cerca de R\$

260,00 enquanto o Interior registra R\$ 115,00. Se compararem os meios rural e urbano será observada uma Renda Média Mensal de R\$ 74,00 para o primeiro e R\$ 162,00 para o segundo.

Diante desse quadro de desigualdade, o governo estadual vem propondo ações que permitam uma reestruturação espacial no Estado, de forma a provocar um processo que promova um reequilíbrio de forças entre as regiões, especialmente entre a Região Metropolitana de Fortaleza-RMF e o interior. Um passo importante nessa direção foi dado quando o governo estadual incorporou em sua política de atração de investimentos um mecanismo de desconcentração espacial das atividades econômicas e do emprego e, por consequência, da renda.

A Secretaria Estadual do Desenvolvimento Econômico-SDE, por meio da sua política de incentivos fiscais, já nos anos 1990, passou a oferecer incentivos mais elevados para aquelas empresas que se dispusessem a se instalar no interior do estado.<sup>2</sup> Tal dispositivo passou a ser proporcional à distância da localização industrial em relação a Fortaleza. Apesar do seu relativo sucesso, essa estratégia não foi suficiente para promover uma desconcentração decisiva, dado que não foi capaz de criar economias de aglomeração importantes fora da RMF, pois acabou por pulverizar os investimentos privados em muitos municípios, especialmente dentro da Região Metropolitana de Fortaleza-RMF.

As experiências internacionais, em especial nos países federalistas, têm mostrado que a política de desenvolvimento regional deve ser explícita, mas têm também ensinado que políticas com esse objetivo deixaram de ser um campo simples para ser um campo complexo dentro do universo das políticas públicas. Os instrumentos unilaterais e verticais deram lugar aos instrumentos multilaterais e transversais. Por outro lado, não há um modelo único ou uma estratégia modelo de intervenção pública de correção das desigualdades regionais, significando que o que pode ser bom e exitoso para uma região pode não ser para outra. Somente a aprendizagem pode definir o melhor caminho. Todavia, dentro desse novo formato é possível recomendar quatro princípios básicos que poderiam pautar uma política de desenvolvimento regional, mesmo que em nível estadual, são eles: o da autonomia, o da cooperação, o da coordenação e o da equalização.

O princípio da *autonomia* sugere que os entes federados, como os municípios e estados, devem ter respeitada a liberdade de procurar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como a de satisfazer os próprios projetos elaborados pelos seus habitantes. É necessário que os indivíduos, circunscritos a um território, procurem atender suas necessidades de se sentirem pertencentes a uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma identidade. Observa-se que o fortalecimento desse princípio, bem como dos territórios, tem sido proporcional ao avanço da globalização, mostrando que os indivíduos têm necessidade de uma identidade cultural. No bojo desse movimento, vêm-se nascer iniciativas voltadas para o desenvolvimento endógeno e local, com o intuito de valorizar e fortalecer os fatores, arranjos e sistemas produtivos locais.

O princípio da *cooperação*, por sua vez, propõe que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, deve evoluir para um cenário de ações cooperadas, por meio de alianças, consórcios, etc. Entende-se que essa situação só será adequadamente atingida caso uma boa parte, pelo menos, da satisfação individual dos entes federados tenha sido cumprida, seja no campo cultural seja no econômico. Parece natural que, antes de procurar a cooperação, cada parte do todo se conheça e se reconheça com certa profundidade, constituindo seu sentimento de pertencimento. Advoga-se que a cooperação pode levar à perda da autonomia individual e a resultados negativos, o que nem sempre é verdade, tanto que incontáveis experiências têm demonstrado que cooperações regionais têm produzido muitas vantagens. Estas vantagens têm se manifestado de diferentes maneiras, seja em termos de ganhos políticos seja em termos de ganhos de escala no tocante à utilização de bens e equipamentos públicos, além das economias de aprendizagem geradas pelo compartilhamento na montagem e execução de projetos comuns de desenvolvimento econômico. Um dos mecanismos utilizados dessas vantagens tem sido a formação de consórcios entre municípios.

É normal que essa evolução custe a encontrar o arranjo ideal de cooperação, mas na falta desse arranjo deve entrar em cena o princípio da *coordenação*, que pode ser assumido pelo Governo Federal, caso os implicados sejam os estados, ou o governo estadual no caso de serem os municípios os envolvidos, como é aqui tratado. O caráter desta participação pode ser *ad hoc* ou duradouro dependendo das circunstâncias e necessidades. O mecanismo da coordenação é introduzido por meio de regras de comportamento ou de mecanismos de mediação que procuram induzir uma convergência das ações dos entes individuais. Em muitos

casos, é necessária a constituição de fóruns de interação, debates e decisões para fazer emergir e consolidar as cooperações de maneira consensual.

Por fim, o princípio da *equilização*, é aquele que orienta as ações do Governo Federal, ou estadual, para que o mesmo busque a inclusão de regiões desfavorecidas no processo de desenvolvimento econômico, a fim de atingir o objetivo da integração nacional ou estadual. Por meio deste princípio, e da regionalização do seu orçamento, o Governo Federal, ou estadual, é o principal canal para a constituição da base material necessária para a diminuição das desigualdades e dos conflitos entre os governos municipais.

### **3. A Política de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará**

Mais recentemente, já no último governo de Tasso Jereissati (1999-2002), e com mais força ainda, no governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), criou-se uma política explícita de desenvolvimento local e regional, tendo em sua base aqueles quatro princípios básicos, que estão em conformidade com os fundamentos que deveriam nortear o pacto federativo brasileiro. O principal símbolo dessa política foi e tem sido a criação da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, em 2003, que tem colocado em prática uma estratégia de fortalecimento de centros urbanos e a criação de uma rede estruturada de cidades médias e pequenas no interior do estado.<sup>3</sup>

Na origem desses fatos estão a colaboração e a consultoria de pesquisadores da Universidade de Ben-Gurion (Israel) que, desde o ano de 2001, vem realizando estudos, recomendações e avaliações em torno da referida política.<sup>4</sup> A equipe de consultores israelenses, liderada pelo Prof. Raphael Bar-El, tem acompanhado e avaliado de perto a implantação e evolução da política, trabalho que é facilitado por missões periódicas a Fortaleza. A “equipe de Israel” ofereceu estudos e recomendações de enorme pertinência para o planejamento espacial de longo prazo, que poderão ser seguidos pelos governos vindouros. A idéia central é que o excesso de concentração econômica e populacional na Região Metropolitana de Fortaleza-RMF, pode ser combatido, no longo prazo, por meio da estruturação de uma rede de “cidades secundárias”, acompanhada de uma outra rede de “cidades terciárias”. O funcionamento dessas redes de cidades servirá de contrapeso à “cidade primaz”, Fortaleza. Na base dessa idéia encontra-se a tese da “dispersão concentrada”, segundo a qual o caminho mais eficaz para a promoção da desconcentração espacial das

atividades é aquela da desconcentração concentrada, a fim de permitir a formação de economias de aglomeração. (ver Bar-El, 2006)

Foram consideradas “cidades secundárias” Sobral, Limoeiro do Norte, Russas, Iguatu, Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha (estas três últimas formando o complexo de Crajubar). No conjunto das “cidades terciárias” estão Camocim, Tianguá, Itapipoca, Canindé, Aracati, Crateús, Quixadá, Tauá, Jaguaribe, Campos Sales, Ipaumirim e Brejo Santo. Os critérios utilizados para a identificação de tais cidades foram os seguintes: (i) análise da estrutura espacial; (ii) descrição e análise das principais ligações socioeconômicas; (iii) mapeamento das informações referentes à complexidade funcional; (iv) delineamento das áreas onde os elos são fracos ou inexistentes; (v) cruzamento de informações demográfica, socioeconômica e física (ver Shachar, 2002). Como se vê, os critérios adotados privilegiam informações que só permitem ver as cidades de fora para dentro, e não o contrário, ou seja, não permitem revelar o tecido urbano de cada cidade. Desta maneira, cabe observar que a idéia central colocada pela “equipe de Israel” contém uma racionalidade que leva a acreditar que as cidades reagirão positiva e linearmente às intervenções governamentais. Mas isso só o tecido urbano de cada cidade poderá responder, o que é praticamente impossível saber o que ele reserva como resposta.<sup>5</sup>

De toda maneira, o que deve ser considerado como positivo é o fato de que não se trata de uma idéia de planejamento absolutamente voluntarista, que recomenda a criação de novas cidades, sejam elas secundárias ou terciárias. Tratam-se de recomendações que vão no sentido de reforçar as centralidades construídas e reveladas pelas cidades, ao longo de suas histórias.<sup>6</sup> Espera-se que, ao fazer isso, essas cidades darão respostas positivas ao ponto de crescerem e provocarem uma dispersão organizada do processo de urbanização dentro do Estado.

A política de desenvolvimento local e regional do governo Lúcio Alcântara foi incorporada em seu Plano de Governo (2003), assim que foi elaborado por sua equipe. Tal política compõe o Plano através do seu Eixo 3, tratado de “Ceará Integração”, sugerindo que o mesmo tem uma característica transversal em relação às políticas setoriais conduzidas por outras secretarias estaduais. Esse eixo, segundo o Plano, é composto por três objetivos, a saber, (i) promoção da desconcentração espacial do desenvolvimento, (ii) promoção do

potencial endógeno com vistas à autonomia local e (iii) promoção da gestão integrada e compartilhada do território.

Há que notar que, tornar explícita uma política de desenvolvimento regional para o estado, não traz novidade no panorama histórico dos Planos de governo do Ceará. Essa preocupação, ausente nos planos de governo da década de 1990, era comum nos planos elaborados na década de 1970, muito marcados pela influência das teorias de localização e polarização da época. Entretanto, o que é novo é o fato dessa preocupação ter provocado, no governo, a decisão de criar uma Secretaria Estadual que passou a cuidar do assunto. Outra novidade está no fato da política conter três componentes historicamente novos, ou seja, a descentralização, a participação e a valorização do território, ou do local, fator que aponta para a valorização dos fatores endógenos. Este último, compondo o conjunto de valores das políticas públicas estaduais, passou a se contrapor, ou contrapesar, às ações da Secretaria do Desenvolvimento Econômico-SDE muito voltadas para a valorização dos fatores exógenos, aportados pelas empresas atraídas de fora do Estado, pelos incentivos fiscais.

Sobre a estratégia de desenvolvimento urbano, de criação de redes de cidades médias, acoplou-se uma outra estratégia, de caráter econômico e institucional, visando o fortalecimento do tecido sócio-econômico dentro do qual o capital humano, o capital social e as micro e pequenas empresas, especialmente organizadas em Arranjos Produtivos Locais-APLs, são os focos dos programas, projetos e ações. Na primeira estratégia procura-se criar e fortalecer as centralidades urbanas e, na segunda, persegue-se a elevação do nível de competitividade dos indivíduos e das empresas do interior. Desta maneira, sugere-se que as políticas públicas adquiram uma orientação voltada para o desenvolvimento regional, sem no entanto desprezar o papel que a RMF tem como motor do crescimento econômico no Estado. Isto significa que o esforço de reestruturação espacial deve-se dar principalmente pela via do fortalecimento das estruturas existentes e emergentes no interior do estado.

O aspecto interessante, mas ao mesmo tempo preocupante, é que essa iniciativa do Governo do Ceará acontece dentro de um cenário nacional no qual falta uma política federal de desenvolvimento regional, que pudesse dar mais coerência e integração à política estadual, em relação ao restante do território nacional. A política estadual de desenvolvimento regional, visando a reestruturação espacial, vem sendo executada pelo “Programa de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará”, desde 2003, através da Secretaria Estadual do Desenvolvimento

Local e Regional-SDLR, a cargo da sua Coordenadoria de Desenvolvimento Regional-CODER. Cabe lembrar, a título de informação, que além dessa Coordenadoria a SDLR ainda conta com quatro outras Coordenadorias, são elas a Coordenadoria de Políticas Urbanas-COPU, a Coordenadoria de Habitação e a Coordenadoria Administrativo-Financeira, a Coordenadoria de Projetos Especiais-COPE. Esta última contém o Projeto São José, nome fantasia do Programa de Combate à Pobreza Rural no Nordeste-PCPR, apoiada pelo Banco Mundial.<sup>7</sup>

Constam desse Programa vários projetos, dos quais: (1) Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs; (2) Escritórios Regionais-ERs; (3) Consultoria Empresarial; (4) Consultoria Empresarial Rural; (5) Agente Regional de Inovação. Guardando sua lógica de potencializar e fortalecer os principais pólos do interior do Estado, esse programa concentrou-se, primeiramente, em seis regiões: Cariri (Crato), Baixo Jaguaribe (Limoeiro do Norte); Maciço de Baturité (Baturité); Serra de Ibiapaba (São Benedito); Centro-Sul (Iguatu); Vale do Acaraú (Sobral). Para difundir tal programa dentro do governo e articular suas secretarias setoriais, ao mesmo tempo que coordená-lo, foi criado o Comitê Gestor do Programa de Desenvolvimento Local e Regional, formado pelas Secretaria do Planejamento-Seplan, Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, Secretaria de Ciência e Tecnologia-SECITECE, Secretaria da Agricultura e Pecuária-SEAGRI e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará-IPECE. Este Comitê, que se reúne mensalmente, tem caráter deliberativo. Na periferia desse Comitê estão os comitês gestores associados a cada projeto, que são compostos por secretarias afins. Neste caso, o comitê dos Escritórios Regionais é formado pelas Secretarias do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR e do Planejamento e Coordenação. O comitê dos Agentes Regionais de Inovação é composto pela SDLR e a Secretaria de Ciência e Tecnologia-SECITECE. O comitê do projeto Consultoria Empresarial é constituído pelas Secretarias SDLR e do Trabalho e Empreendedorismo-SETE.<sup>8</sup>

#### **4. Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs**

O primeiro passo dado pela Política de Desenvolvimento Local e Regional foi no sentido de elaborar alguns Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs, a fim de estabelecer parâmetros e focos de intervenção estatal nas regiões consideradas estratégicas, a partir de um método técnico e participativo. Esses Planos foram montados para cinco regiões: Centro Sul/Vale do Salgado; Vale do Coreau e Ibiapaba; Maciço do Baturité; Baixo Jaguaribe e Vale

do Acaraú. Apesar de estratégica, pela localização e densidade econômica, ficou fora desse elenco a região do Cariri, localizada ao Sul do Ceará. A razão dessa exclusão, momentânea, deveu-se às razões associadas às questões políticas, tendo em vista a concorrência e conflitos localizados na região. Tiveram como fonte de financiamento a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR e o Prourb-Banco Mundial, e foram elaborados por empresas de consultorias licitadas, mas com a participação dos agentes e lideranças de cada região, dando assim uma consistência técnica e participativa aos Planos, tal como foi mencionado anteriormente.

O benefício de tais Planos foi, antes de tudo, ter possibilitado a mobilização dos atores regionais no sentido dos mesmos identificarem as fragilidades e potencialidades locais e regionais e terem traçado uma visão de futuro a ser seguida. Outro benefício de grande importância, este voltado para o objetivo da reestruturação espacial, foi o de ter possibilitado a identificação de projetos que sejam capazes de integrar os municípios de cada região e ao mesmo tempo dar centralidade à mesma. O grande desafio nesse campo está no esforço de transformar esses Planos de Desenvolvimento em uma agenda real e irreversível para os agentes e lideranças regionais assim como para os governos estadual e federal.

Nesse sentido, os Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs foram concebidos para ser a peça fundamental da estratégia de estruturação de redes de cidades de porte médio no estado, contendo indicações de projetos que levassem à qualificação urbana e à centralidade econômica das cidades pólos de cada região. Entretanto, dois problemas são observados em relação aos mesmos: (i) o primeiro, diz respeito à fragilidade técnica de alguns estudos, tendo em vista que as indicações dos projetos seguiram orientações acadêmicas, sem fundamentos práticos e específicos, à região, perdendo assim a característica de originalidade do projeto; (ii) o segundo problema está associado à falta de efetividade dos projetos, já que os mesmos não conseguiram chegar a ser incluídos nos Planos Plurianuais-PPA do governo do Estado. Ambos os problemas estão conectados, pois sem uma visão clara e profunda das necessidades locais e regionais tornou-se difícil a formatação dos projetos e, por consequência, seu encaminhamento.

## 5. Escritórios de Desenvolvimento Regional-ERs

Os Escritórios Regionais-ERs estão instalados em seis regiões: Vale do Acaraú (Sobral), Vale do Coreaú (Camocim), Baixo do Jaguaribe (Limoeiro do Norte), Cariri (Crato), Centro Sul/Vale do Salgado (Iguatu) e Ibiapaba (São Benedito). São instalações de pequeno porte ocupadas por um Gerente e um assistente, que têm a função de agentes de desenvolvimento regional.<sup>9</sup> O principal objetivo do agente é procurar coordenar e animar as ações produzidas pelo protagonismo local, combinando-as com as ações vindas de fora da região, quando acontecem em forma de políticas e intervenções públicas. O gerente do escritório tem procurado assumir o papel de agente de desenvolvimento, como foi dito, com vistas voltadas para a integração regional e o desenvolvimento da competitividade da região. A idéia por trás desse projeto é aquela de evitar erros do passado, gerados pelo voluntarismo do planejamento centralizado cujas decisões eram tomadas sem que a população, supostamente beneficiada, participasse do processo de identificação das necessidades, de suas prioridades e dos projetos.

Os focos dos trabalhos dos Escritórios têm se concentrado em três áreas: (i) institucional, traduzida na articulação e integração das ações setoriais do governo, bem como na articulação das ações do governo estadual com outras instâncias, municipal e federal; (ii) social, dirigida à formação e acumulação do capital social utilizando como canal principal o Conselho de Desenvolvimento Regional; (iii) econômica, voltada para a busca de soluções econômicas para problemas localizados em nível dos Arranjos Produtivos Locais. Os APLs, por serem geradores de emprego e renda, se transformaram no foco principal das ações dos gerentes dos escritórios regionais. Nesse sentido, os gerentes se mobilizam para procurar soluções que possibilitem eliminar gargalos, institucionais e econômicos, junto às secretarias setoriais do governo estadual utilizando para isso a metodologia da elaboração e encaminhamento de projetos específicos.<sup>10</sup>

Relativo ao trabalho de apoio aos arranjos produtivos, realizado pelos escritórios regionais, estes contam com os subsídios de dois braços, a Coordenação de Desenvolvimento Regional-Coder, que funciona dentro da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, em Fortaleza, e a Rede Institucional de Apoio aos APLs. Uma equipe da Coder tem desenvolvido um trabalho de inteligência, encarregado de identificar e mapear as aglomerações e arranjos produtivos locais, com base em dados e informações secundários e primários. O mapeamento

dessas aglomerações se encontra no site da Secretaria. Por seu lado a Rede Institucional de Apoio aos APLs, formada por mais de vinte instituições, tem trabalhado com o intuito de fazer chegar até os apls ações que sejam complementares e coordenadas.<sup>11</sup>

Auxiliando as ações do Gerente há o Conselho de Desenvolvimento Regional-CDR, formado por representantes de instituições públicas e privadas, que tem o papel de identificar e legitimar as intervenções públicas mais convenientes para a região. Nesse papel, cabe ao CDR acompanhar a formatação dos projetos contidos no Plano de Desenvolvimento Regional-PDR ao mesmo tempo em que intermediar, junto com a gerência do Escritório Regional, negociações junto às Secretarias do Planejamento e do Desenvolvimento Local e Regional a inclusão dos mesmos no Plano Plurianual-PPA do governo, a fim de efetivá-los. A bem da verdade, os gerentes dos escritórios, com raras exceções, sempre revelaram dificuldades para estruturar e animar os Conselhos de Desenvolvimento Regional. Uma hipótese explicativa para essa dificuldade pode estar no fato de os CDRs carregarem um certo conteúdo político e, por isso, exigirem dos gerentes um certo perfil político que os mesmos não possuem. No entanto, essa exigência poderia ter sido compensada caso fossem promovidos encontros sistemáticos para se discutir temas considerados estratégicos para a região, o que não foi muito explorado.

Quanto aos CDRs caberiam duas observações. A primeira, é que não se trata de estrutura institucionalizada, e como tal não consta da estrutura institucional do federalismo brasileiro, portanto não consta da Constituição brasileira, nem estadual. Sendo assim, apresenta uma fragilidade que só pode ser superada por meio da força espontânea da participação dos conselheiros, eleitos a cada dois anos. Isto não ocorrendo, o Conselho pode ser facilmente capturado, tanto pelos poderes políticos localizados quanto pelo poder político central institucionalizado. A segunda observação diz respeito ao desempenho, ou seja, o comportamento e a governança dos CDRs, entre as regiões, são distintos. Isto reflete as diferenças históricas, culturais e econômicas verificadas entre as regiões, mas também as dificuldades encontradas pelos gerentes dos escritórios no sentido de estruturar e animar os Conselhos. No caso da região do Cariri, por exemplo, a realidade impôs um longo período de preparação até que o Conselho fosse instalado.<sup>12</sup>

Recentemente, mais dois Escritórios Regionais foram criados, mas dentro de um novo enfoque de desenvolvimento regional que, no lugar de privilegiar o fortalecimento de pólos

econômicos regionais, valoriza a construção de espaços de coesão e solidariedade regionais. São as regiões do Vale do Curu/Serra de Uruburetama e Sertão Central Sul. Pelos estudos iniciais da Política de Desenvolvimento Local e Regional, essas áreas foram consideradas como pólos terciários, ou seja, áreas que polarizam atividades econômicas voltadas para a agropecuária, em grande parte operada por agricultores familiares.

Imagina-se que este projeto, do Escritório de Desenvolvimento Regional, possa criar condições propícias para que se desenvolva a Agência de Desenvolvimento Regional-ADR, a exemplo do que aconteceu com a Região do Maciço de Baturité, a fim de que o desenvolvimento regional ganhe um caráter autônomo na sua condução. A Agência de Desenvolvimento Regional-ADR do Maciço, em fase experimental, ainda sobrevive com recursos do governo estadual, no tocante à sua manutenção e funcionamento. Entretanto, sua diretoria, formada por um presidente e dois diretores, é eleita por Assembléia realizada pelo Conselho de Desenvolvimento Regional-CDR, ao contrário da equipe do Escritório Regional que é escolhida e indicada pela SDLR diretamente.

## **6. Consultoria Empresarial e Consultoria Empresarial Rural**

O Projeto Consultoria Empresarial foi concebido para ser um instrumento passageiro de intervenção. Sua concepção baseou-se no princípio segundo o qual o setor agrícola-rural, densamente povoado, não tem capacidade de absorver produtivamente a mão-de-obra que dispõe. Neste caso, a recomendação é para que se estimulem atividades não agrícolas no meio rural para ajudar a incorporar a mão-de-obra excedente que potencialmente pode migrar para centros urbanos ou para a própria Região Metropolitana de Fortaleza-RMF.

O objetivo desse instrumento foi atender micro e pequenas empresas localizadas nas seis regiões citadas, e mais o Maciço de Baturité, consideradas estratégicas para a política de desenvolvimento regional, mas que fossem empresas que tivessem um certo impacto de multiplicação dos resultados. A escolha desses segmentos teve dois critérios: primeiro, por serem alvos naturais de políticas públicas, tendo em vista suas desvantagens em relação às médias e grandes empresas; segundo, pela importância dessas empresas, sobretudo as informais, no interior do Estado. Elas geram emprego e renda e estão relacionadas com os tecidos territorial e social das localidades nas quais se encontram, revelando um importante componente endógeno. Soma-se a esses aspectos o fato de a política de incentivos fiscais, de

atração de grandes empresas, não ter sido eficaz na atração de empresas de médio e grande porte nas áreas afastadas da Região Metropolitana de Fortaleza. Com exceção dos casos da Nike, no município de Quixeramobim (1.500 empregos diretos), Grendene, no município de Sobral (15.000 trabalhadores), Grendene em Juazeiro do Norte e Dakota em Russas, não se registram casos importantes de empresas que foram atraídas para o interior.<sup>13</sup>

O Projeto teve início no ano de 2001, como piloto, e durou cerca de três anos. Visou, numa primeira fase, detectar gargalos e problemas de gestão da empresa e, numa segunda fase, procurar solucionar tais problemas. A primeira fase, com duração de 15 horas, não implicou em custo para a empresa, mas para a segunda fase, com cerca de 40 horas, se exigiu uma contrapartida financeira da mesma de 10%. Nesta fase, o número de empresas que se interessou pela consultoria foi bem inferior ao número atendido na primeira fase. O projeto foi executado em parceria com o Sebrae e a Secretaria Estadual do Trabalho e Empreendedorismo-SETE, através do seu programa Ceará Empreendedor, com participação financeira majoritária do Sebrae. Atingiu 2.093 empresas, dentre elas, dois terços dedicadas às atividades de processamento industrial e as demais se dedicando às atividades artesanais, derivados agrícolas e outras. (Schwartz & Bar-El).

O projeto tinha, basicamente, três componentes e momentos: (i) a divulgação, momento em que os consultores, selecionados pelo Sebrae, iam às empresas explicando e ofertando o serviço; (ii) diagnóstico-holístico, abordagem na qual o consultor realiza, junto com o empresário, a identificação dos problemas e gargalos da empresa e (iii) a consultoria propriamente dita, na qual o consultor passa, em seções de 2 ou 3 horas, os conselhos que consideram pertinentes. Além dos componentes, o Projeto continha uma estrutura organizacional composta por (i) Comitê Executivo; (ii) Diretor do Programa; (iii) Coordenadores de Campo; (iv) Consultores, já citados. (Shwartz & Bar-El, 2006)

A mesma versão desse projeto foi implantada na área rural, para grupos de pequenos produtores agropecuários. Neste caso, o projeto teve um caráter piloto, e para isso foram escolhidas duas regiões, Cariri e Baixo Jaguaribe. Foram escolhidos 15 grupos, com cerca de vinte produtores cada, dedicados à produção de leite, milho híbrido, uva, mel etc. Neste caso, exigiu-se uma fase preparatória mais intensa, dado que a consultoria visava um grupo de produtores no lugar de empresas ou unidades de produção isoladas. Os componentes e a estrutura organizacional foram semelhantes ao do projeto aplicado nas empresas urbanas. Os

consultores foram os mesmos que trabalharam essas empresas. Por se tratar de um projeto piloto, o mesmo foi retomado em 2006, objetivando atingir um conjunto de 80 grupos de produtores.<sup>14</sup> Na fase piloto, os parceiros mobilizados foram, além da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, a Secretaria de Agricultura e Pecuária-SEAGRI e o Sebrae-Ce.

Sem dúvida, do ponto de vista quantitativo, o Projeto Consultoria Empresarial teve sua importância, quando se considera um universo de 2.093 empresas atingidas. Quando se consideram também as áreas geográficas visitadas, e seus ambientes, percebe-se igualmente que o projeto foi merecedor de reconhecimento. Entretanto, no seu todo, o Projeto mereceria uma avaliação crítica e aprofundada no tocante à sua metodologia. Neste aspecto, caberia chamar a atenção para o fato de que o Projeto privilegiou o critério da empresa individual, sem considerar suas ligações em redes ou em cadeias produtivas, ou sua inserção em arranjos produtivos locais-apls. No caso do Projeto de Consultoria Rural, dois aspectos críticos devem ser apontados: primeiro, o aspecto de que os consultores do projeto não tinham experiência no campo agropecuário e, segundo, os produtores não estavam preparados para trabalharem em grupo, em arranjos associativos.

## **7. Agentes Regionais de Inovação**

O Projeto Agente Regional de Inovação está alicerçado na idéia de que o conhecimento e a inovação são instrumentos essenciais para a competitividade das empresas e, conseqüentemente, das regiões. O Projeto tem sido implantado com o objetivo de estimular as organizações de ensino e pesquisa e, principalmente, as empresas a desenvolver e introduzir inovações de produto, processo e organização em suas estruturas, com vistas a melhorar o seu nível de competitividade. O aumento do nível de competitividade das empresas do interior do Estado, por meio da inovação, poderá resultar na diminuição do hiato de produtividade industrial verificado atualmente entre essas empresas e aquelas localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza-RMF.

Este projeto resultou das constatações adquiridas por meio de outro projeto, Consultoria Empresarial, executado junto às micro e pequenas empresas das regiões atendidas pelos Escritórios Regionais. Nesse trabalho, constataram-se duas falhas que afetavam o desempenho de competitividade empresarial, quais sejam: (i) ausência de esforços e

iniciativas dirigidas à introdução de inovações e (ii) distanciamento entre as micro e pequenas empresas em relação às universidades, centros tecnológicos e centros de capacitação. Ficou evidente que, a primeira falha estava relacionada à falta de informação por parte dos empresários, ao mesmo tempo em que à falta de recursos para implementar inovações. Em relação ao distanciamento, indícios mostraram haver um problema de postura cultural, de ambas as partes.

De acordo com essas constatações, o projeto Agente Regional de Inovação foi montado como instrumento de política pública, visando cobrir uma falha de mercado, ao mesmo tempo em que uma falha institucional, operando como uma espécie de ponte institucional que procura interligar o sistema produtivo e as instituições tecnológicas. Como tal, tem sua fonte de financiamento originada do orçamento da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, mas o profissional recrutado para fazer o papel de Agente não pertence, necessariamente, aos quadros de funcionários do Estado. Exige-se que o mesmo tenha uma formação técnica e um perfil que sejam adequados para a execução da função. Com o mesmo é realizado um “contrato de gestão”, no qual são estipulados um plano de trabalho e indicadores a serem cumpridos. Dele também é exigido um relatório mensal que é apresentado e discutido com a Coordenadoria de Desenvolvimento Regional-Coder da citada Secretaria.

O projeto foi instalado inicialmente na região do Cariri e, posteriormente, nas regiões do Baixo Jaguaribe e Vale do Acaraú, as quais têm como cidades-pólos Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte e Sobral, respectivamente. Os critérios que orientaram a instalação do Projeto nessas regiões estão relacionados à presença de massa crítica empresarial e tecnológica. Na região do Cariri, estão presentes alguns dos arranjos produtivos mais robustos do Estado do Ceará, tais como o de calçados e o de exploração de pedra de calcário, além da Universidade Regional do Cariri-URCA, Centro Tecnológico-Centec e Centro Federal de Educação Tecnológica-Cefet. No Baixo Jaguaribe, também estão presentes alguns arranjos produtivos, dentre os quais o de cerâmica vermelha e de metal-mecânica, além do Centro Tecnológico-Centec. E no Vale do Acaraú, a presença da Universidade Estadual do Vale do Acaraú-UVA.

Na região do Cariri, onde iniciou o projeto, o agente de inovação provocou a criação do Fórum de Tecnologia, com a finalidade de abrir um espaço que possibilitasse a realização

de discussões estratégicas que fossem além das ações microeconômicas dirigidas às empresas. É uma tentativa de envolver as lideranças locais a fim de criar um ambiente mesoeconômico e institucional propício à difusão de inovações. Nesse processo foram envolvidas a direção da Universidade Regional do Cariri-URCA e a direção da Federação das Indústrias do Cariri.<sup>15</sup> Observou-se que, no seu funcionamento, o Fórum proporcionou a circulação e a socialização de conhecimentos tácitos em posse dos empresários e dirigentes de instituições tecnológicas. Além desse instrumento, recorre-se também às rádios locais para a divulgação de informação e conhecimento tecnológicos. Para as regiões do Baixo Jaguaribe e Vale do Acaraú, ainda não foi possível a implantação do Fórum de Tecnologia, por faltar nessas regiões interesse por parte dos empresários e autoridades municipais. Contam apenas com os programas de rádio.

A exemplo dos gerentes dos Escritórios Regionais, os Agentes Regionais de Inovação acabaram se concentrando nos trabalhos junto aos arranjos produtivos das respectivas regiões. No Cariri, cabem destacar os trabalhos realizados com os produtores de calçados, no tocante à montagem do Laboratório de Termoplástico. No Baixo Jaguaribe, destacam-se as atividades voltadas para a concepção de um forno de queima de telhas, mais econômico, junto aos ceramistas. No Vale do Acaraú, pode-se destacar a assistência dedicada aos produtores de cachaça do Município de Viçosa do Ceará, na obtenção do registro da marca comum para o arranjo produtivo. Nessas atividades, participaram como parceiros os Centros Tecnológicos-Centecs, das três regiões, bem como o Sebrae-Ce.

Apesar dos resultados positivos apresentados pelo Projeto, verificou-se que o mesmo não é suficiente para realizar um trabalho eficiente de transferência de conhecimento das instituições tecnológicas para as empresas, encaradas aqui como micro e pequenos empreendimentos. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que os trabalhos desenvolvidos pelas instituições de ensino, pesquisa e assistência tecnológica estão desfocados das necessidades das empresas, o que provoca um distanciamento entre a demanda e oferta de inovações tecnológicas. Em segundo lugar, observou-se que a presença de apenas um agente, para cada região, não é suficiente para cobrir a complexa demanda das empresas. Conclui-se que há necessidade de uma expansão do Projeto, incorporando técnicos ou tecnólogos com capacidades específicas em função dos setores ou dos arranjos produtivos locais-apls.

## 8. Conclusões

Em contraste com as políticas públicas do passado, no Ceará, observa-se que a Política de Desenvolvimento Local e Regional executada pelo governo estadual de 2003-2006 é paradigmática. Primeiro, porque foi criada uma Secretaria específica para cuidar da agenda do desenvolvimento regional no Estado. Segundo, porque foram realizados estudos aprofundados que deram base para a elaboração das estratégias. Terceiro, porque foi elaborada e executada uma política explícita de desenvolvimento local e regional. Quarto, porque foi considerado, pela primeira vez, o território e o local como peças do planejamento do governo estadual, incorporando um modelo de gestão participativa.

Apesar desses aspectos animadores, a implementação de tal política encontrou algumas dificuldades estruturais que poderão comprometer sua continuidade, são eles: (i) essa política não encontrou eco e interlocução com iniciativas e instrumentos federais de desenvolvimento regional, dado o esvaziamento dessa política em nível federal. A iniciativa federal, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, conhecida pelo Programa de Desenvolvimento da Mesorregião do Cariri (Pe, Pb, Pi e Ce) não foi suficiente para alavancar um processo de mudança estrutural na região, (ii) a estratégia defensora de um processo de desconcentração concentrada, beneficiando algumas regiões pólos, não encontrou consenso entre os meios políticos do Estado, nem mesmo dentro do próprio aparelho e corpo técnico do governo; (iii) em decorrência do ponto anterior, a política de desenvolvimento local e regional não conseguiu se transformar numa política transversal, atingindo outras secretarias setoriais, permanecendo muito restrita à Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, e (iv) não há, no interior do Estado, em nível do poder local ou municipal, uma cultura política de autonomia, mas de dependência do centralismo político e decisório.

Não obstante esses problemas, a política em análise chamou a atenção do Banco Mundial, que apoiou a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs e manteve o Projeto São José, como instrumento de combate à pobreza rural, dentro da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR. A atenção do BIRD se volta agora para um projeto mais ousado, denominado de “Cidades do Ceará”. Ainda em elaboração, o projeto procurará reforçar a estratégia da desconcentração concentrada, espinha dorsal da Política de Desenvolvimento Local e Regional. Dado as restrições dos recursos o projeto se concentrará em duas regiões, Cariri e Baixo Jaguaribe. Privilegiando o viés econômico, o projeto contém

três grandes eixos, a saber: (i) o desenvolvimento institucional, dos poderes municipais, dos escritórios regionais e conselhos de desenvolvimento regional; (ii) qualificação territorial, por meio da melhoria da infra-estrutura econômica e urbana e (iii) inovação e apoio ao setor privado. Neste último eixo, serão apoiados quatro arranjos produtivos, o de fruticultura e cerâmica vermelha, na região do Baixo Jaguaribe, e calçados e turismo, particularmente, religioso, na região do Cariri.

## **Bibliografia**

- AMARAL FILHO, Jair do. Ajustes estruturais, novas formas de intervenção pública e novo regime de crescimento econômico no Ceará. In: Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão e Antônio Carlos Galvão (Org.), *Regiões e cidades, cidades nas regiões (o desafio urbano-regional)*. São Paulo: Editora Unesp, 2003, p.367-385.
- BAR-EL, R. “Spatial policy – urbanization and the principle of *concentrated dispersion*”. Position paper, Ben-Gurion University, 2006.
- BAR-EL, R. Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da Pobreza e Desigualdade: o modelo do Ceará. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR. Fortaleza, 2005.
- BAR-EL, R. Reduzindo a Pobreza através do Desenvolvimento Econômico do Interior do Ceará. Iplance. Fortaleza, 2002.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Plano de Governo - Ceará cidadania, crescimento com inclusão social. Secretaria do Planejamento e Coordenação. Fortaleza, 2003.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ & BANCO MUNDIAL. Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. Fortaleza, 2004.
- RYKWERT, J. A Sedução do Lugar, a história e o futuro da cidade. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2004.
- SHACHAR, A. Reestruturação do Espaço Urbano. In: Reduzindo a Pobreza através do Desenvolvimento Econômico do Interior do Ceará. Organizado por Raphael Bar-El. Iplance. Fortaleza, 2002.
- SCHWARTZ, D. e BAR-EL, R. “Consultancy program for small and medium size enterprises”. Paper mimeo. Ben-Gurion University. Israel, 2006.

<sup>1</sup> Sobre estes aspectos ver Amaral Filho (2003)

<sup>2</sup> O principal instrumento de incentivo fiscal utilizado pelo governo do Estado do Ceará está centrado no Fundo de Desenvolvimento Industrial-FDI, administrado pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico-SDE. Esse

---

instrumento tem como base a renúncia fiscal de parte da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS.

<sup>3</sup> Tal Secretaria passou a ser ocupada por um economista, Alex Araújo, com perfil técnico, sem trajetória política. Sua origem vem do Banco do Nordeste do Brasil-BNB e do Instituto de Planejamento do Ceará-IPLANCE.

<sup>4</sup> A base teórica-conceitual dessa política está alicerçada nas contribuições de Raphael Bar-El, Arie Shachar, Dafna Schwartz e David Bentolila. Neste caso, recomenda-se ver Bar-El (2002; 2005).

<sup>5</sup> Aqui está se dando um sentido de “tecido urbano” como aquele entendido por Rykwert (2004). Para este autor “O tecido não se desenvolve suave e uniformemente (...) Pelo contrário (...) ele se desenvolve de modo nada natural, aos saltos e com frenesis, tumultos e recomeços (...)”

<sup>6</sup> Oportuno lembrar que, os resultados obtidos pela “equipe de Israel” em relação ao perfil e à composição da hierarquia das cidades do Ceará não se diferenciam de outros resultados já obtidos por estudos realizados por órgãos de planejamento do governo do Estado do Ceará desde a década de 1970.

<sup>7</sup> O Projeto São José precede à criação da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, antes funcionando na Secretaria de Desenvolvimento Rural. Sua atuação está concentrada nos municípios mais pobres do Estado, beneficiando diretamente comunidades carentes através de projetos voltados para energia elétrica, distribuição de água para consumo humano e mecanização rural. Mais recentemente, o Projeto São José considerou a possibilidade de financiar projetos associados aos arranjos produtivos locais-apls.

<sup>8</sup> Na primeira fase do Projeto, também fazia parte o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas-SEBRAE-Ce.

<sup>9</sup> O gerente, assim como o(a) Assistente, são escolhidos por critérios técnicos nos quais é avaliado o Curriculum Vitae e realizada entrevista orientada por especialista em Recursos Humanos.

<sup>10</sup> Houve uma série de trabalhos de capacitação realizados com os gerentes dos escritórios para que esses se aperfeiçoassem na articulação dos agentes produtivos bem como na elaboração de projetos. A GTZ foi uma das instituições parceiras que participaram desse processo.

<sup>11</sup> Essa rede ainda não mostrou sua força. Uma das razões responsáveis pela inibição do seu trabalho foi a campanha eleitoral de 2006, que desorganizou as relações institucionais e as liberações de recursos. Entretanto, alguns exemplos podem ser citados como sendo aqueles que mostraram sua potencialidade. Dentre esses casos estão os APLs de apicultura, no município de Mombaça, beneficiamento de castanha de caju, no município de Barreira e o apl de fruticultura irrigada, no município de Quixeramobim.

<sup>12</sup> O Conselho de Desenvolvimento Regional-CDR do Cariri só foi criado no ano de 2006, após um trabalho realizado pela Empresa de Consultoria Personal, especialista na montagem de Pactos de Cooperação.

<sup>13</sup> O município de Quixeramobim encontra-se na região do Sertão Central e o município de Sobral no Vale do Acaraú.

<sup>14</sup> Por questão de falta de recursos, essa fase não pôde avançar.

<sup>15</sup> A montagem desse espaço no Cariri recebeu o apoio e a assessoria do Fórum de Tecnologia do Instituto Ewaldo Lodi-IEL, da Federação das Indústrias do Ceará-FIEC, instalado em Fortaleza.