

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

FABIANO RODOLFO

**SANTA CATARINA: DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADES REGIONAIS
E AÇÃO DO ESTADO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

Porto Alegre

2016

FABIANO RODOLFO

**SANTA CATARINA: DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADES REGIONAIS
E AÇÃO DO ESTADO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia, Área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorgue

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Rodolfo, Fabiano

Santa Catarina: desenvolvimento, desigualdades regionais e ação do estado no início do século XXI / Fabiano Rodolfo. -- 2016.
293 f.

Orientadora: Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorgue.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Desenvolvimento regional. 2. Secretarias de Desenvolvimento Regional. 3. Santa Catarina. 4. Aprendizagem. 5. École de Grenoble. I. Lahorgue, Maria Alice Oliveira da Cunha , orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FABIANO RODOLFO

**SANTA CATARINA: DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADES REGIONAIS
E AÇÃO DO ESTADO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia, Área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em Porto Alegre, 08 de setembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorgue – Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins

UFSC

Dra. Clarisse Chiappini Castilhos

FEE

Profa. Dra. Ana Lúcia Tatsch

UFRGS

AGRADECIMENTOS

O término desta etapa não se dá sem que se acumulem um genuíno sentimento de gratidão e muitas dívidas, muitas das quais, deve-se admitir, nunca poderão ser salgadas. De modo singelo, aqui são registrados agradecimentos a algumas das pessoas e instituições que tornaram possível essa caminhada.

Agradeço ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que garantiu o afastamento sem o qual não seria possível concluir esse trabalho, nas pessoas de Alceu José Vanzella e Maurício Batista. O IBGE me permitiu ainda conhecer valorosos amigos. Agradeço ao Felipe Wolk Teixeira, pelo ânimo que me deu para iniciar esta empreitada, e também pelos bate-papos frequentes sobre a vida universitária e o andamento da tese. Sou imensamente grato ao Luciano Moraes Braga, um grande cara, sempre disposto a ajudar e motivar, especialmente quando a conjugação desses verbos se fez mais necessária. Adicionalmente agradeço sua disposição em ler partes deste trabalho, sempre com observações pertinentes e dicas valiosas, eximindo-o de eventuais erros que o trabalho possa conter.

Aos colegas do Doutorado, Aziz, Augusto (in memoriam), Gabrielito, Carlos Gabriani, Luiz Ramos, meu agradecimento pelo convívio e pelas trocas de informações e experiências. Ao professor Dr. Elflay Miranda, agradeço pelas palavras de incentivo e pelo farto material sobre a descentralização que me foi disponibilizado. Ao amigo e professor Dr. José Tavares de Borba, da Faculdade Católica, ficarei sempre grato pela forma como me recebeu em sua casa, participando ativamente dos contatos e da logística na parte de pesquisa de campo na cidade de Joinville.

Agradeço imensamente aos representantes de instituições das 4 regiões pesquisadas na parte final da tese, pela paciência e seriedade com que me receberam para as entrevistas.

Às funcionárias do PPGE, Iara, Lourdes, Raquel e Marcelo, pela presteza exemplar, sempre acima da média, registro meu agradecimento. Agradeço à Vívian Carravetta, da Biblioteca Gládis W. do Amaral, pelo valioso auxílio na normatização do trabalho.

Aos professores do PPGE/UFRGS, meu agradecimento por facilitar esse reencontro com o universo acadêmico, depois de 10 anos afastado. Parte desse agradável reencontro passou também por assistir aulas na UFSC, com o Professor Dr. Hoyêdo Nunes Lins. Sua disposição acadêmica, sua capacidade de transformar os temas mais áridos em assuntos interessantes foram estímulos valiosos nessa jornada. Além disso, agradeço ao Professor Hoyêdo pela participação e contribuições na banca. Agradeço também à Clarisse Chiappini

Castilhos e Ana Tatsch pela participação e contribuições na banca, e junto à professora Ana o professor Achyles, agradecendo-os pelas observações e indagações precisas e iluminadoras na apresentação do projeto e no exame de qualificação. Agradeço à professora Maria Alice Lahorgue, pela orientação, especialmente pela autonomia concedida para as escolhas decisivas ao trabalho, por sua grande capacidade de indicar os bons caminhos, e por introduzir calma e serenidade mesmo em momentos mais turbulentos.

Agradeço aos meus pais, Ison e Marlene, e à minha esposa Priscila, que participou dessa jornada apoiando e cuidando de nossos bens mais preciosos enquanto eu estava fora. Por fim, aos meus amados filhos, Vinícius e João Pedro. O abraço forte que me esperava sempre quando chegava de Porto Alegre compensava de longe a aflição acumulada pelos vários dias distante e o cansaço pelas seguidas viagens.

RESUMO

O aumento das desigualdades entre as regiões catarinenses foi tema de grande interesse no estado nos anos 2000. No início do período, o governo de Santa Catarina levou a cabo uma política que pretendia ser pró-ativa no combate às desigualdades regionais, que implicou na instalação de 36 (trinta e seis) secretarias de desenvolvimento regional (SDRs) em todas as regiões do estado. Em que pese o ineditismo e as intenções declaradas da política, seus efeitos sobre as desigualdades regionais não puderam ser notados. A análise dos dados para o período de operação da política denotam que as desigualdades acentuaram-se, com as regiões mais próximas do litoral concentrando as melhores condições de crescimento econômico. Considerando as contribuições hoje majoritárias no campo da economia regional, este trabalho propôs que fossem considerados fatores locais para auxiliar na compreensão dessas desigualdades. Nesse sentido, verificou-se que as regiões mais dinâmicas economicamente são também aquelas que reúnem as melhores condições de aprendizagem. Na parte final do trabalho, observou-se que o âmbito municipal é o prevalecente, não sendo possível verificar a existência de relações capazes de impactar na aprendizagem ou na construção territorial no plano regional. No que tange às políticas, notou-se que há uma homogeneidade muito grande na forma de atuar do estado, em que pese o fato das estruturas das secretarias nas regiões mais ricas serem melhores.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Secretarias de Desenvolvimento Regional. Santa Catarina. Aprendizagem. *École de Grenoble*.

ABSTRACT

The increase in inequality between the regions of Santa Catarina state, in Brazil, was the subject of great interest in the 2000s. Early in the period, the government of Santa Catarina has carried out a policy that was intended to be proactive in the fight against regional inequalities, which involved the installation of 36 regional development offices (SDRs) in all regions of the state. Despite the novelty and the declared intentions of the policy, its effects on regional inequalities could not be noticed. Data analysis for the policy period of operation denote that inequalities grow up, with the nearest coastal regions concentrating the best conditions for economic growth. Considering the main actual contributions in regional economy, this work proposed to be considered local factors to assist in the understanding of these inequalities. In this sense, it was found that the most economically dynamic regions are also those that bring together the best learning conditions. In the final part of the work, it was observed that the municipal level is prevalent, it is not possible to verify the existence of relationships able to impact the learning or territorial building at the regional level. With respect to policy, it noted that stands out a very great homogeneity in the way of acting, despite the fact that the structures of the secretariats in the wealthier regions are best.

Keywords: Regional development. SDRs. Santa Catarina state. Learning. *École* de Grenoble.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Gradiente da renda de situação	33
Figura 2 - Distribuição das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) de Santa Catarina.....	116
Figura 3 - PIB dos municípios de SC (em R\$) e divisão territorial (SDRs). 2012.	142
Figura 4 - Taxa de crescimento do PIB nominal dos municípios de SC, 2000 à 2012 e divisão territorial (SDRs).....	143
Figura 5 - PIB per capita (em mil reais), por SDR. 2012.....	144
Figura 6 - Taxa de crescimento populacional dos municípios de SC, 2000 à 2010 e divisão territorial (SDRs).....	145
Figura 7 - Percentual de migrantes na população total dos municípios de SC (2010) e divisão territorial (SDRs).....	146
Figura 8 - Participação das pessoas com nível superior no total de pessoas com 10 anos e mais de idade, por SDR. 2010.....	154
Figura 9 - Distribuição dos registros de patentes per capita em Santa Catarina, por SDR. 2013. ..	156
Figura 10 - SDRs catarinenses e SDRs selecionadas.	173
Figura 11 - Municípios da SDR de Joinville.	177
Figura 12 - Municípios da SDR de Mafra	195
Figura 13 - Municípios da SDR de Ituporanga	206
Figura 14 - Municípios da SDR de Rio do Sul.....	216
Gráfico 1 - Evolução do Índice de Gini do PIB. Brasil e Santa Catarina, 2000-2012	140
Gráfico 2 - Participação de Santa Catarina no total de patentes do Brasil (em %). 2003 à 2012. ..	155
Gráfico 3 - Participação no PIB de SC - SDRS selecionadas, 2003 e 2012.....	175
Quadro 1 - Tipologia dos fatores de concorrência.....	60
Quadro 2 - Aprendizagem Individual e Organizacional.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação no PIB de Santa Catarina dos municípios (10 maiores, 10%+ e 40%-) 2000-2012.....	141
Tabela 2 - Principais SDRs segundo número total de patentes e patentes per capita, 2013.....	156
Tabela 3 - Matriz de correlação entre variáveis selecionadas, por SDR.	165
Tabela 4 - Parâmetros estimados para o modelo 1.	168
Tabela 5 - Parâmetros estimados para o modelo 2.	168
Tabela 6 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal	180
Tabela 7 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal	198
Tabela 8 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal	208
Tabela 9 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal	216
Tabela 10 - Considera que a região possui estratégias de desenvolvimento definidas, bem como projetos para atingir os objetivos definidos nessas estratégias?	243
Tabela 11 - Conhece o PDR?	244
Tabela 12 - Participa ou já participou do CDR?	246
Tabela 13 - A região conta com espaços para discutir o desenvolvimento territorial?.....	246
Tabela 14 - Quais as esferas de governo mais atuantes nas questões de desenvolvimento na região?	252
Tabela 15 - Qual o âmbito mais adequado para se pensar/tratar questões relacionadas ao desenvolvimento territorial?	253
Tabela 16 - A implementação da política de descentralização teve impactos na sua região?	256
Tabela 17 - A SDR se articula com outras instituições locais visando estimular o desenvolvimento da região?	257
Tabela 18 - A SDR cria condições para o adensamento das relações entre as instituições presentes na região?.....	258

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAFE	Associação Catarinense das Fundações Educacionais
ACEI	Associação empresarial de Ituporanga
ACIJ	Associação empresarial de Joinville
ACIM	Associação empresarial de Mafra
ACIRS	Associação empresarial de Rio do Sul
ACISBS	Associação empresarial de São Bento do Sul
ADR	Agência de desenvolvimento regional
AJORPEME	Associação de Joinville e Região de Pequenas, Micro e Médias Empresas
AMAVI	Associação de municípios do Alto Vale do Itajaí
AMPE ALTO VALE	Associação de Micro e Pequenas Empresas do Alto Vale do Itajaí
AMPLANORTE	Associação de municípios do Planalto Norte catarinense
AMUNESC	Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina
APL	Arranjo Produtivo Local
BDE	Banco de Desenvolvimento do Estado
BESC	Banco do Estado de Santa Catarina
BMW	Bayerische Motoren Werke
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CDL	Câmara dos dirigentes lojistas
CDR	Conselho de Desenvolvimento Regional
CEDUP	Centro de Educação profissional
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIDASC	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CODISC	Conselho de Desenvolvimento Industrial de Santa Catarina
CRAVIL	Cooperativa Regional do Alto Vale do Itajaí
CTM	Centro de Tecnologia do Mobiliário
DESENVESC	Conselho Estadual de Desenvolvimento

EFP	Escola Francesa de Economias de Proximidade
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENIT	Encontro de Negócios de Inovação Tecnológica
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
EU	Europe Union (União Europeia)
FDR	Fórum de Desenvolvimento Regional
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FENACE	Festa Nacional da Cebola
FETEP	Fundação de ensino, tecnologia e pesquisa
FIESC	Federação das Indústrias de Santa Catarina
FORUMCAT	Fórum Catarinense de Desenvolvimento
FUNDAMAS	Fundação Municipal Albano Schmidt
FUNDESC	Fundo para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
FURB	Fundação Universidade Regional de Blumenau
GETEC	Núcleo Gerador de Empresas de Desenvolvimento Integrado de Incubação
GM	General Motors
IAD	Instituto Alemão de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituições de ensino superior
IFSC	Instituto federal de Santa Catarina
INPI	Instituto Nacional da Propriedade industrial
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento
ITFETEP	Incubadora Tecnológica da Fundação de ensino, tecnologia e pesquisa
LABMAC	Laboratório de Máquinas Elétricas, Automação e Controle, Laboratório de Eletrônica, Sistemas Digitais e Microcontroladores.
LATECME	Laboratório de tecnologia mecânica
LHS	Luiz Henrique da Silveira

LIN	Laboratório de inovação e negócios
MAFRATEC	Incubadora Tecnológica de empresas de Mafra
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
NEITEC	Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia
NAVI	Núcleo de Informática do Alto Vale do Itajaí
NIPI	Núcleo de inovação e propriedade intelectual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PA	Plano de Ação
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PCD	Projeto Catarinense de Desenvolvimento
PCD-2015	Plano Catarinense de Desenvolvimento 2015
PFL	Partido da Frente Liberal
PG	Plano de Governo
PIB	Produto Interno Bruto
PINTEC	Pesquisa de Inovação Tecnológica
PLAMEG	Plano de Metas do Governo
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POE	Plano de Obras e Equipamentos
PROCAPE	Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas
PRODEC	Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense
RIONETEC	Incubadora Tecnológica de empresas de Rio Negrinho
RIS	Regional Innovation Systems
RM	Região Metropolitana
RTP	Research and Technology Policy
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIM	Plano Saúde, Instrução e Moradia
SIMMMERS	Sindicato das indústrias metalúrgicas, mecânicas e do material elétrico de Rio do Sul
SINDICER	Sindicato das Indústrias de Olaria e Cerâmica para Construção dos Vales do Itajaí e Tijucas
SINDIMEC	Sindicato Patronal da Indústria Mecânica de Joinville e Região
SINDUSMOBIL	Sindicato das indústrias da construção e do mobiliário de São Bento do Sul
SINFIATEC	Sindicato Patronal Têxtil de Rio do Sul
SOCIESC	Sociedade Educacional de Santa Catarina
SPL	Sistema Produtivo Local
SRI	Sistema Regional de Inovação
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
TELESC	Telecomunicações de Santa Catarina
TICS	Tecnologias da Informação e Comunicação
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UE	União Europeia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNC	Universidade do Contestado
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNIAGRI	União das Associações dos Agricultores de Ituporanga
UNIDAVI	Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
UNIVILLE	Universidade da Região de Joinville
UNOESC	Universidade do oeste de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DAS TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO ESPACIAL À EMERGÊNCIA DAS ABORDAGENS TERRITORIALIZADAS DO DESENVOLVIMENTO	28
2.1	ECONOMIA ESPACIAL: OS TRABALHOS PIONEIROS	31
2.2	DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO PRIORIDADE: O CONTEXTO DO PÓS-GUERRA.....	36
2.3	A (RE)DESCOBERTA DO ESPAÇO NA ECONOMIA	49
2.3.1	O território na análise econômica: recursos e ativos territoriais e desenvolvimento.....	53
2.3.2	A região de aprendizagem: um guia para desvendar que atributos territoriais importam de fato	65
2.3.3	As ações políticas no quadro das análises territorializadas do desenvolvimento	82
2.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	89
3	AS AÇÕES DO GOVERNO CATARINENSE EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO: A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO E O COMBATE AOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS	91
3.1	BREVE HISTÓRICO SOBRE AÇÕES DO GOVERNO CATARINENSE	94
3.2	O CAMINHO PARA A DESCENTRALIZAÇÃO	103
3.2.1	A política de descentralização como instrumento de combate às desigualdades....	107
3.2.2	As secretarias de desenvolvimento regional (SDRS).....	113
3.2.3	Os conselhos de desenvolvimento regional (CDRs).....	117
3.2.4	A política de descentralização na prática	119
3.3	SÍNTESE DO CAPÍTULO	125
4	SANTA CATARINA: EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE E A PERMANÊNCIA DAS DESIGUALDADES	128
4.1	SANTA CATARINA: UM CASO DE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO?	131
4.2	A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA CATARINENSE: DESIGUALDADES REGIONAIS E CRESCIMENTO	138
4.3	UMA ANÁLISE PROSPECTIVA SOBRE OS ATRIBUTOS LOCAIS	

	IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO DAS REGIÕES CATARINENSES...	146
4.3.1	Learning individual: o ensino formal	151
4.3.2	Depósitos de patentes: registros segundo as regiões catarinenses	154
4.3.3	A presença difusa de associações	157
4.3.4	Estrutura educacional: instituições de ensino superior e profissional	158
4.3.5	Análise estatística dos dados	161
4.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	169
5	OS CONDICIONANTES DO DESEMPENHO DE QUATRO REGIÕES CATARINENSES: ATRIBUTOS LOCAIS E DESENVOLVIMENTO NAS SDRS DE MAFRA, ITUPORANGA, JOINVILLE E RIO DO SUL	172
5.1	SDR DE JOINVILLE: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE	177
5.2	SDR DE JOINVILLE: ATRIBUTOS ESPECÍFICOS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO REGIONAL - HISTÓRIA REGIONAL, RELAÇÕES ENTRE ATORES, ESTRUTURA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL.....	182
5.3	SDR DE MAFRA: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE	195
5.4	SDR DE MAFRA: ATRIBUTOS ESPECÍFICOS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO REGIONAL - HISTÓRIA REGIONAL, RELAÇÕES ENTRE ATORES, ESTRUTURA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL.....	199
5.5	SDR DE ITUPORANGA: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE	206
5.6	SDR DE ITUPORANGA: ATRIBUTOS ESPECÍFICOS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO REGIONAL - HISTÓRIA REGIONAL, RELAÇÕES ENTRE ATORES, ESTRUTURA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL.....	210
5.7	SDR DE RIO DO SUL: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE	215
5.8	SDR DE RIO DO SUL: ATRIBUTOS ESPECÍFICOS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO REGIONAL - HISTÓRIA REGIONAL, RELAÇÕES ENTRE ATORES, ESTRUTURA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL.....	219
5.9	SÍNTESE DO CAPÍTULO	227
6	OS CONDICIONANTES DO DESEMPENHO DE QUATRO REGIÕES CATARINENSES: A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO NAS SDRS DE MAFRA, ITUPORANGA, JOINVILLE E RIO DO SUL	231

6.1	AÇÃO GOVERNAMENTAL: AS SDRS.....	232
6.1.1	Planos de desenvolvimento regional (PDRs): ações para converter ‘áreas administrativas’ em ‘territórios de desenvolvimento’	235
6.1.2	Os conselhos de desenvolvimento regional na prática	245
6.1.3	A atuação das SDRs nas regiões analisadas: a título de síntese	251
6.2	SÍNTESE DO CAPÍTULO	261
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	266
	REFERÊNCIAS	276
	APÊNDICE A - LISTA DE ATORES ENTREVISTADOS	289
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO.....	290

1 INTRODUÇÃO

Na medida em que o capitalismo se desenvolve algumas regiões prosperam e se tornam pólos privilegiados onde se concentra o crescimento. Por outro lado, outras regiões se mantêm estagnadas ou podem mesmo sofrer processos de declínio econômico, em grande parte das vezes por fatores que escapam de seu controle. Em certos casos a concentração de atividades em algumas áreas pode ser benéfica economicamente, uma vez que a especialização regional, baseada em vantagens comparativas ou retornos de escala, pode levar a ganhos de produtividade. Em outros casos, porém, a concentração produz efeitos negativos para o conjunto da sociedade. A concentração nas cidades, por exemplo, sendo excessiva, gera ineficiências econômicas e cobra um custo social alto, com crescimento das situações de desemprego, subemprego e criminalidade, entre outras várias formas de problemas sociais. Do mesmo modo, tal concentração faz com que os investimentos públicos em obras de infraestrutura, necessários para garantir o bem estar da população, sejam cada vez maiores. A persistência e o aprofundamento das desigualdades pode também provocar tensões entre as regiões e causar instabilidade social.

Embora seja uma temática claramente relevante, entre os economistas, o *mainstream* econômico sempre tratou com certa timidez a questão das desigualdades regionais. Em linhas gerais, as abordagens inspiradas na corrente neoclássica se referem às desigualdades como situações transitórias, momentos no ajustamento em direção ao equilíbrio. Presentes os princípios da livre concorrência, retornos constantes de escala e perfeita mobilidade de fatores, a atuação do mecanismo de mercado produziria, irremediavelmente, o equilíbrio entre as regiões. Nesse caso, o papel do estado é mínimo, restrito a garantir que os deslocamentos dos fatores entre as regiões seja facilitado ao máximo. Nos anos 1950 e 1960, economistas desenvolveram abordagens que explicavam o desenvolvimento regional no capitalismo de forma totalmente diversa da concepção neoclássica. Autores como Myrdal, Hirschman e Perroux deram contribuições decisivas para a forma como se entende o processo de desenvolvimento e a criação das desigualdades regionais. Contrapondo-se a ideia dos chamados equilibristas, ofereceram uma visão que ressaltou as características do capitalismo como determinantes de um desenvolvimento desigual, em que o desequilíbrio é um elemento sempre presente. O traço comum mais marcante dessas novas abordagens é que elas reservaram um papel bem mais importante para o Estado no trato das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento. De fato, ao longo do período do pós-guerra até os anos oitenta, essas teorias influenciaram, em grande medida, as intervenções do estado em

prol do desenvolvimento regional em diversos países.

Países como França, Itália e Estados Unidos são exemplos recorrentes de intervenção estatal, executada a partir do âmbito nacional, em favor da promoção do desenvolvimento de regiões mais pobres. Todavia, essas políticas surgiram também em países do chamado ‘terceiro mundo’. Inclusive no Brasil foram mobilizados instrumentos de incentivo e criadas instituições como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), SUDESUL (Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul), entre outras, cujo objetivo principal era a promoção do crescimento das regiões economicamente mais atrasadas. No geral, essas intervenções não ficaram imunes a críticas, mesmo porque, não raro, os resultados ficaram muito aquém dos esperados, gerando inúmeras frustrações.

Esse padrão de intervenção estatal, que espalhou-se pelo mundo no pós-guerra, foi abalado a partir dos anos setenta, quando identificou-se a emergência de importantes mudanças na economia mundial. Embora não se pretenda aqui detalhar esses grandes movimentos, o esgotamento do fordismo e o avanço da globalização devem ser mencionados como os principais processos da nova realidade em ascensão. As tentativas de entender as diferenças entre as regiões em termos de desempenho econômico passaram a conferir às abordagens territorializadas do desenvolvimento um lugar destacado. Desse modo, no campo teórico pode ser identificado, desde os anos oitenta, o que se pode chamar de ‘um movimento de retorno ao território’. Diversas agendas de pesquisa surgiram, como aquelas sobre distritos industriais, de italianos como Garofoli (1993), as pesquisas da Nova Geografia Econômica, cujo principal expoente é Paul Krugman (ver FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 2001), as análises da escola californiana, de Storper (1997), entre outros. No conjunto, essas contribuições procuram ressaltar o espaço como uma variável importante na análise econômica. A economia não se processaria num mundo sem dimensão (*spaceless*) e o espaço não poderia ser aniquilado pelo tempo. Na visão de autores como Courlet (2008), esse conjunto de trabalhos desaguou no que se pode chamar, hoje, de uma “economia territorial em curso de constituição”. Atributos locais capazes de favorecer a aprendizagem, principalmente pelos seus possíveis impactos nas inovações, bem como a capacidade de organização dos atores em torno de problemas comuns, tornaram-se chave para entender a diferenciação crescente entre as regiões. De fato, a territorialização do desenvolvimento não significou o fim das desigualdades. Pelo contrário, o desempenho entre as regiões mostrou-se diferente, e as regiões privilegiadas obtiveram melhores resultados. As regiões onde a dinâmica econômica é mais fraca, por sua vez, ficaram cada vez mais isoladas.

Nesse novo cenário, as funções do estado também foram redefinidas, e a

descentralização da atuação pública ganhou importância cada vez maior. Os espaços locais se firmaram como escala privilegiada para a intervenção no domínio econômico. Assim, ao longo dos anos oitenta, passou-se a questionar a ação do poder público no processo de desenvolvimento. Estabeleceu-se um consenso segundo o qual o Estado nacional deveria atuar prioritariamente no trato de questões de ordem macroeconômica, em particular na manutenção da estabilidade dos preços. A rigidez e verticalidade da estrutura estatal então vigente seriam incompatíveis com o avanço da produção flexível, tornando-se a-funcionais. Nesse contexto, nos anos 1980 e 1990 reduziram-se ou mesmo eliminaram-se políticas industriais e de desenvolvimento regional. Teve início uma nova forma de política de desenvolvimento, surgida como resposta das comunidades locais aos efeitos negativos do ajuste produtivo sobre o emprego e o bem estar da população, referenciadas na noção de desenvolvimento endógeno. A descentralização intensificou-se, tanto na Europa como na América Latina, refletindo o maior protagonismo das instâncias territoriais do Estado. No caso brasileiro, a descentralização apareceu principalmente como iniciativa de estados federados. O Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Ceará, por exemplo, passaram a adotar políticas de descentralização.

No caso catarinense, o movimento em direção à descentralização surgiu como uma estratégia para combater as desigualdades regionais. Essa estratégia foi proposta nas eleições para governador de 2002, em um contexto em que as diferenças entre as regiões do estado estariam se intensificando, particularmente em termos de população e atividade econômica. O Estado de Santa Catarina possuiu, segundo os dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2013, o maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita da região Sul, e o quinto maior do país. Ocupando apenas 1,2% do território nacional e com uma população de cerca de 6 (seis) milhões de habitantes, o PIB do estado atingiu mais de R\$ 214 bilhões de reais, aparecendo como o sexto maior entre os estados brasileiros. É composto por 295 municípios e uma de suas características mais marcantes é possuir, se comparado aos outros estados, uma distribuição espacial relativamente equilibrada, tanto da população como da atividade econômica.

Em termos de população, o maior município catarinense, Joinville, abrigou em 2010 cerca de 515 mil habitantes, o que correspondeu a apenas 8,24 % da população do estado. Essa situação contrastou com a maioria dos outros estados brasileiros, onde a cidade mais importante é a capital e detém um percentual bem maior da população estadual. Entre as 10 (dez) maiores cidades, 6 (seis) pertenciam a regiões diferentes, contemplando todas as mesorregiões catarinenses.

Em termos de atividade econômica, o estado conta com vários pólos de significativa importância, dispostos por todo o território, formando arranjos produtivos bem definidos, de alcance regional e, em alguns casos, nacional. Os municípios mais importantes estão distribuídos por todas as regiões catarinenses. Em cada uma delas, pode ser destacada uma atividade econômica de grande importância para Santa Catarina. Anote-se, todavia, que isso não significa homogeneidade, havendo ainda importante diferenciação em relação ao tipo de atividade predominante em cada região.

Nas últimas décadas, porém, os desequilíbrios entre as regiões têm aumentado significativamente, e algumas áreas passaram a concentrar as condições mais favoráveis de crescimento econômico e populacional. Os anos noventa, em particular, foram marcantes para a economia catarinense. As mudanças ocorridas no país com a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e os novos limites à intervenção estatal e à política industrial, num contexto em que a austeridade fiscal se tornou elemento fundamental na busca pela estabilidade econômica, deixaram suas marcas na economia do estado.

Importante setor na dinâmica econômica estadual, a indústria catarinense sofreu na tentativa de adaptar-se ao desafio da competitividade após anos de protecionismo e intervenção estatal. Em diversos segmentos, como no têxtil, por exemplo, um grande número de empresas enfrentou dificuldades para se manter em operação¹. Parte do setor agropecuário catarinense, que já vinha com problemas desde os anos oitenta, não estava preparado para alcançar os níveis de produtividade que passaram a ser exigidos. Baseado em pequenas propriedades, utilizando intensivamente mão-de-obra familiar, um número cada vez maior dessas propriedades se tornou inviável economicamente. Mesmo com o desempenho positivo da agroindústria estadual, que cresceu e conseguiu aumentar significativamente suas exportações, deve ser considerado que o setor passou por ajustes importantes ao longo da década, com queda expressiva no número de suinocultores e avicultores integrados.

Todas essas mudanças na economia aconteceram ao mesmo tempo em que se observaram mudanças na distribuição da população no espaço. Na medida em que a atividade econômica de uma região entra em decadência ou sofre um contínuo processo de modernização produtiva, são criadas as circunstâncias que fazem com que parte dos seus habitantes tenham a base de existência solapada, não lhes restando outra alternativa senão migrar em busca de novas oportunidades, em regiões economicamente mais dinâmicas.

1 Ver, por exemplo, LINS (2000).

O processo migratório atingiu mais fortemente a região oeste do estado, dependente do setor primário, onde alguns autores identificaram um significativo processo de expulsão populacional. Junto com o oeste, sofreram perdas populacionais muitos outros municípios, em particular os menores e aqueles cuja base econômica é a atividade agropecuária. Essa população deslocada se dirigiu, em grande medida, para as áreas mais dinâmicas do estado, o eixo formado pela área do litoral catarinense, especialmente a partir de Florianópolis para o Norte, até Joinville, e pelo Vale do Itajaí, até a região de Blumenau. Esse movimento de concentração da população nesses espaços, em detrimento do interior do estado, foi chamado de ‘litoralização’.

Nas eleições para governador em 2002 essas questões se tornaram o foco principal do plano de governo do então candidato Luiz Henrique da Silveira. Com seu plano 15, o mesmo comprometeu-se a iniciar um amplo processo de descentralização com vistas a promover o desenvolvimento regional e restabelecer a harmonia na distribuição populacional entre as regiões. A visão defendida era que o estado sofria com o aprofundamento das migrações, tendo se tornado campeão de êxodo rural, problema esse associado à ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário e à centralização governamental. A ‘litoralização’ deveria ser combatida: esse era o principal objetivo econômico-social da descentralização.

Uma vez eleito, uma das primeiras medidas de Luiz Henrique foi iniciar uma ampla reforma administrativa. No centro dessa reforma, efetivada através da Lei Complementar 243/2003, foi implantada no estado a política de descentralização, principal compromisso assumido nas eleições do ano anterior. Para cumprir seu objetivo, assegurando um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões do estado, a política de descentralização criou inicialmente 29 (vinte e nove) Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) espalhadas por todo o território catarinense, cada uma com um respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR), e o Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC).

No discurso oficial afirmou-se que o modelo de descentralização catarinense, ao promover uma grande mudança na política governamental e na estratégia de mobilização da sociedade civil, poderia até mesmo servir de referência no país, contrapondo-se ao modelo centralista vigente em outros estados. No caso catarinense, nota-se que as experiências brasileiras de orçamento participativo (prefeituras, como Porto Alegre) e descentralização (Ceará), junto com os casos de países europeus, em particular a Itália, serviram de base para construção do modelo teórico e metodológico da política de descentralização. A

promoção do desenvolvimento regional é vista como dependente das iniciativas realizadas a partir dos atores sociais atuantes em cada território. Entende-se, assim, que a descentralização proposta pelo governo catarinense não é uma ideia fora de lugar, mas que encontra justificativa e parece atender, em um primeiro momento e pelo menos no plano das intenções, aos propósitos defendidos por amplo conjunto de pesquisadores que tem se dedicado a temática do desenvolvimento regional.

No entanto, os estudos até aqui realizados sobre as SDRs mostram que a experiência catarinense apresenta resultados controversos, inclusive no que se refere aos resultados sócio-econômicos pretendidos. Passados mais de 13 (treze) anos desde a implementação da descentralização, cabe avaliar como tem evoluído o quadro de desigualdades regionais que o governo catarinense pretendia combater. Apresentada como uma iniciativa precursora no país, e que poderia servir de exemplo para outras unidades da federação, cabe indagar se a descentralização pode ser vista como uma estratégia válida, no sentido de estar com um formato adequado para garantir o desenvolvimento mais harmônico no estado. Por fim, para além da intervenção do poder público, discute-se a importância dos condicionantes locais no desenvolvimento das regiões, alçados ao centro do debate da economia regional e que pode ser elucidativo para compreender a situação atual das desigualdades entre as regiões catarinenses.

1.1 OBJETIVOS

Partindo dessas considerações, foram definidos para este trabalho o objetivo geral e os específicos, conforme se segue:

1.1.1 Objetivo geral

O trabalho tem como objetivo analisar o desenvolvimento sócio-econômico recente do estado de Santa Catarina, considerando possíveis impactos da política de descentralização adotada nos primeiros anos do século XXI.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Revisar as teorias sobre o desenvolvimento regional, considerando as intervenções do estado com objetivo de promover e tornar o desenvolvimento

entre as regiões mais harmônico, dando especial ênfase nas análises territorializadas do desenvolvimento;

- b) caracterizar a sócio-economia catarinense, seu processo de formação, e sua evolução, com foco no início do século XXI;
- c) apresentar o quadro de disparidades entre as regiões catarinenses em termos de desempenho econômico e de características associadas à aprendizagem;
- d) apresentar a atuação do governo estadual, particularmente através das ações adotadas no âmbito das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), atualmente convertidas em Agências de desenvolvimento regional (ADRs);
- e) indicar razões para a continuidade das desigualdades entre regiões selecionadas, mesmo com a política de descentralização promovida pelo estado de Santa Catarina.

1.2 HIPÓTESES

As principais hipóteses adotadas neste trabalho são as seguintes:

- a) o desenvolvimento desigual das regiões tem relação com os atributos específicos que cada uma delas dispõe e consegue mobilizar;
- b) a política de descentralização fracassa em atingir seu principal objetivo sócio-econômico porque não consegue mobilizar, no plano regional, os atores locais para a construção de um projeto de desenvolvimento;
- c) o desempenho diferenciado das regiões tem relação com a forma de atuação das SDRs.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

A tese é composta por seis capítulos, além desta introdução. O capítulo segundo trata, teoricamente e historicamente, do tema do desenvolvimento territorial, focando nas abordagens territorializadas do desenvolvimento. São explorados especialmente as visões da chamada *École de Grenoble* e da literatura associada à *learning regions*.

Um aspecto importante da análise de Pecqueur (2005), um dos principais expoentes da *École de Grenoble*, é a distinção entre territórios dados e territórios construídos. Os territórios dados, prévios, são aqueles ligados a delimitações formais, recortes políticos-administrativos, estatísticos. As fronteiras entre municípios, regiões, estados, ou a área de abrangência das

SDRS catarinenses, caso aqui em questão, podem ser considerados territórios dados. Eles são, nesse caso, o objeto de análise, o que é visto pelo pesquisador. São, todavia, no sentido atribuído por Pecqueur (2005), territórios vazios de instituições, de tecnologia, de cooperação, etc. A definição proposta por este autor considera uma visão mais dinâmica de território construído, segundo a qual o território surge quando um grupo de atores locais se organiza para resolver um problema comum. Essa reunião de atores em busca de soluções para problemas compartilhados é visto como o fundamento do desenvolvimento territorial.

Outro aspecto dessa abordagem refere-se ao papel dos ativos e recursos no desenvolvimento territorial. Faz-se uma distinção entre recursos e ativos, e em seguida entre recursos e ativos genéricos e específicos. Recursos são definidos como fatores a explorar, a organizar, ou a revelar, eles são considerados uma reserva que pode se transformar em ativos, dependendo das condições de produção e tecnologia. Eles podem ser materiais (como fauna, flora, paisagem, patrimônio) ou ideias (autenticidade, história, imagem do território), de modo que, em estado inicial, é possível que os recursos de um território sequer existam materialmente.

Os recursos e ativos genéricos tem valor independente de sua participação na produção. Seu valor é um valor de troca, sendo dado pelo mercado. Eles são totalmente transferíveis, não importando em que local foram produzidos, não estando sujeitos, portanto, a qualquer ‘empecilho geográfico’. Nesse caso, a lógica de mercado prevalece, sendo a competitividade, a redução de custos, a produção padronizada, os elementos mais importantes. Por sua vez, os ativos específicos têm seu valor dado por suas condições de uso. Sua transferência implica custos. Todavia, mesmo que os custos de transferência sejam altos, a transferência é possível. Já os recursos específicos, existem apenas em um estado virtual e não podem ser transferidos. São exemplos de recursos específicos o conhecimento tácito que existe em um dado território, a identidade sócio-cultural, entre outros. Eles dependem completamente das condições específicas em que foram criados. Desse modo, uma diferenciação durável do território, que não possa ser afetada pela mobilidade dos fatores, só pode estar baseada nos recursos específicos. Ao contrário do que ocorre em relação aos ativos e recursos genéricos, a diferenciação e a especificidade territorial constituem aqui os elementos importantes, no lugar da busca por custos menores e maior competitividade. Considera-se que as especificidades de cada espaço são fontes de vantagens concorrenciais que não podem ser transferidas, mas aparecem ancoradas em cada território. São essas especificidades que asseguram que cada região se desenvolva, diferenciando-se de forma durável.

Uma das formas de olhar a dimensão territorial do desenvolvimento, ressaltando o

papel dos recursos específicos é através da noção de economia de aprendizagem. Na economia, as análises que privilegiam o papel do conhecimento no desenvolvimento econômico tem ganhado cada vez mais importância nas últimas décadas. Nessa linha, uma abordagem destacada é a de *'learning regions'*, cujos principais trabalhos são associados a Bengt-Åke Lundvall. Partindo da constatação da importância do conhecimento no capitalismo contemporâneo, as contribuições dessa escola permitem colocar o espaço como variável relevante no processo de desenvolvimento econômico.

Nessa perspectiva, o conhecimento é considerado uma variável-chave para o desempenho econômico. Um dos argumentos principais dessa escola é que, no capitalismo contemporâneo, chegou-se num ponto em que o conhecimento é o mais importante recurso, e a aprendizagem o mais importante processo. A diferenciação observada entre os países, regiões e mesmo indivíduos está relacionada a capacidade de aprender. Quem aprende mais rápido, consegue as melhores posições. Assim, um possível risco que emerge na *learning economy* é a polarização, o aumento das desigualdades, tanto entre setores ou regiões, como entre indivíduos.

Embora os acontecimentos mais gerais, em escalas nacionais ou mesmo mundiais, sejam por vezes os determinantes primeiros da trajetória regional, cumpre observar que em um mesmo contexto, regiões reagem de maneira diferente e algumas conseguem melhor desempenho. Nesse sentido, mesmo que seja fundamental considerar a inserção dos territórios em outras escalas, é possível ainda entender importantes aspectos das dinâmicas territoriais de desenvolvimento a partir da mobilização de características específicas do território.

Partindo dessa perspectiva, opta-se, nessa tese, pela escolha da região como escala privilegiada para a análise. É principalmente a presença desses atributos encontrados nas regiões que se pretende relacionar com as diferenças existentes entre elas em termos de desempenho econômico. Para compreender como as diferenças interregionais surgem, se mantêm e se ampliam - ampliando-se por vezes além do que seria esperado através de uma análise da dimensão técnico-econômica, é necessário conhecer a realidade de cada região, elencando quais os fatores ali presentes que determinam o seu desempenho, o desempenho das empresas e indivíduos que ali estão instalados. Mesmo possíveis ações do governo catarinense através de suas secretarias regionais podem ser diferentes entre as regiões. Essas medidas serão consideradas para entender o sucesso/fracasso regional.

No capítulo terceiro, discute-se a política de descentralização do Governo de Santa Catarina, tentando expor as possibilidades dessa política viabilizar um desenvolvimento mais

harmônico no estado, servindo inclusive de modelo a ser seguido pelas demais unidades da federação. A atuação do estado, particularmente de suas agências regionais, é vista na literatura como decisiva para o surgimento de condições que levem ao desenvolvimento territorial. Destaca-se que o setor público não deve ser inerte, embora a forma de atuar deva ser diferente das formas tradicionalmente adotadas. Tratando do caso específico de Santa Catarina, o capítulo mostrará como evoluiu a forma de atuar do estado, particularmente a política de descentralização, seus propósitos e como ela opera na prática. O estado conta com um longo histórico de intervenções, com o propósito de promover o desenvolvimento. A mais recente experiência catarinense, a política de descentralização, foi objeto de diversos estudos, que abordaram diferentes aspectos do desenho da política e de sua forma de operar. Busca-se apresentar uma síntese das principais abordagens, retratando as características mais importantes da descentralização catarinense.

No capítulo quatro, o objeto será a evolução recente da economia catarinense, considerando o avanço das desigualdades no estado, em diferentes níveis. Aqui, procura-se ressaltar, em especial, a dinâmica econômica observada no estado no período em análise, bem como posicionar as diferentes regiões catarinenses no referido processo. Os indicadores associados à aprendizagem serão apresentados, no que se refere a presença de instituições formais (associações e instituições de ensino), nível educacional da população, indicadores de patentes. Em uma análise estatística, de caráter exploratório, esses indicadores são associados com aqueles de desempenho econômico. As ferramentas estatísticas utilizadas serão o coeficiente de correlação linear (r de Pearson) e a análise *probit*, que serão descritas com maior detalhamento no referido capítulo. Cabe advertir que a abordagem estatística não pretende esgotar a análise, posto que, conforme perspectiva adotada nesta tese, o desempenho das regiões depende, em grande medida, de fatores subjetivos, que via de regra não estão presentes nas estatísticas oficiais. Além disso, é mister considerar que a presença de associações ou instituições de ensino, por exemplo, por si só, não constitui um diferencial significativo dos territórios, sendo necessário considerar sua forma de atuar, com possíveis efeitos em termos de desempenho econômico.

Esse tratamento requer, todavia, uma análise mais detalhada, que não pode ser efetuada, pelo menos no âmbito desta tese, para todas as regiões do estado. Nesse sentido, os capítulos finais (5 e 6) tratam de 4 (quatro) SDRs catarinenses, buscando explorar características locais que sejam capazes de auxiliar na compreensão do desempenho diferenciado das regiões do estado. Consoante o arcabouço teórico adotado, o foco foi dado à presença e atuação de instituições regionais, particularmente associações e instituições de

ensino; a capacidade dos atores locais se articularem em busca do desenvolvimento da região; o papel do estado, através das SDRs. A obtenção dessas informações requereu a realização de uma pesquisa de campo. Para melhor compreensão dessa etapa do estudo faz-se necessário que, de início, sejam apresentados os procedimentos metodológicos adotados. Foram selecionadas 2 (duas) SDRs que se posicionam entre as mais dinâmicas – Joinville e Rio do Sul, e 2 (duas) entre as menos dinâmicas – Ituporanga e Mafra, em termos de crescimento do PIB no período em análise. Em seguida, a partir de análises de documentos das SDRs, particularmente os Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs), entrevistas iniciais nas regiões, bem como estudos que tiveram a região como tema, foram escolhidos os representantes das instituições com atuação nas regiões a serem entrevistados². Foram realizadas 39 (trinta e nove) entrevistas com atores locais, vinculados às instituições consideradas importantes nas regiões. A lista de entrevistados é apresentada no anexo 1 desta tese. Vale registrar que entende-se que a seleção de atores implica simplificar uma realidade muito mais complexa, o que não impede, todavia, que a partir das entrevistas se possa compreender, em linhas mais gerais, os processos em curso.

As entrevistas foram realizadas a partir de questionários estruturados, aplicados pelo autor, de maneira presencial, de forma a garantir a uniformidade dos resultados. Os questionários aplicados podem ser localizados no anexo 2 desta tese. Além do preenchimento dos questionários, as entrevistas foram gravadas, o que resultou em cerca de 50 (cinquenta) horas de gravações.

Utilizando-se das informações, no quinto capítulo o objetivo será caracterizar a sócio economia das 4 (quatro) SDRs selecionadas, considerando a concentração populacional e da atividade econômica, tentando revelar, a partir do marco teórico proposto, características locais que ajudem a compreender a dinâmica diferente das regiões. Além de posicionar a região em termos de desempenho econômico, apresenta-se o quadro de instituições presentes localmente, bem como sua atuação e seus vínculos com o sistema produtivo local. Considera-se ainda a capacidade da região discutir e criar articulações capazes de afetar o desempenho regional, condição ressaltada pelas análises associadas à *École* de Grenoble. Aqui, são também considerados resultados da pesquisa de campo, realizada pelo autor nas regiões sob

2 Para as regiões de Ituporanga e Rio do Sul, foram realizadas entrevistas prévias, prospectivas, com o Sr. Glauco Henrique Lindner (Regional da EPAGRI) e com o Sr. Edson Fronza (vereador em Rio do Sul). Entre os trabalhos consultados, contribuíram para a seleção de atores nas regionais as teses de doutorado de Menezes (2009) e – no caso de Rio do Sul - os textos de França e Lins (2013) e Triches et al. (2002). Para Joinville e Mafra, serviram de orientação uma entrevista prévia com o Professor José Tavares de Borba (Universidade Católica de Joinville); e, entre os textos, principalmente os de Campos et al. (2002), Campos, Stallivieri e Batschauer (2004); Bakkar (2009); Costa e Henkin (2012); Cario, Denk e Gonçalves (2001) e Goularti Filho (2011).

análise.

O sexto capítulo discutirá se é possível que as políticas adotadas no âmbito da descentralização tenham interferido no desenvolvimento das regiões estudadas. A adoção da política de descentralização foi recebida com grande expectativa em Santa Catarina, propondo uma mudança na forma de atuar do estado que pretendia até mesmo servir de exemplo para outras unidades da federação. O papel do estado na criação das relações capazes de levar à eclosão de processos de desenvolvimento territorial, através de suas SDRs, será analisado à luz dos resultados da pesquisa de campo. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

2 TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DAS TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO ESPACIAL À EMERGÊNCIA DAS ABORDAGENS TERRITORIALIZADAS DO DESENVOLVIMENTO

O capitalismo tem como uma de suas características principais a criação de desigualdades, que se observam também na distribuição espacial das atividades econômicas. Essa faceta do sistema configura o planeta como um mosaico de regiões diferentes entre si, com algumas apresentando desempenho econômico muito melhor do que outras. Enquanto algumas regiões prosperam, outras amargam crescimento baixo ou mesmo negativo. Essas diferenças de crescimento podem ter impactos negativos, tanto econômicos como sociais, podendo em casos extremos insuflar revoltas e até mesmo gerar riscos quanto a integridade territorial dos países. Além disso, podem representar desperdícios de recursos nas regiões desfavorecidas, bem como causar problemas sociais nas áreas de maior crescimento. Os custos cada vez maiores associados à dotação de infraestrutura nas áreas de maior crescimento também tendem a ser suportados pelo conjunto da sociedade³.

Apesar da relevância da temática, ao longo da história as questões regionais ocuparam apenas de maneira secundária o interesse dos economistas. Conforme Souza (2009), a teoria neoclássica priorizou, em suas análises, a variável tempo, deixando o espaço como uma variável pouco importante, chegando a ser considerada uma variável neutra em termos econômicos, que assim poderia relegada a um segundo plano. Essa perspectiva aparece presente tanto nos escritos de Marx, como nos trabalhos dos economistas neoclássicos (LINS, 2012). Sobre a forma como os economistas consideram o espaço na Ciência Econômica, e em particular na tradição neoclássica, Thisse (1997, p. 3), verifica que

[...] l'attitude générale est que l'impact de l'espace sur la théorie économique est, em gros, négligeable. La lecture des principaux manuels de science économique donne l'impression que les activités économiques se déroulent sur une tête d'épingle. Ni le sol, ni la distance n'y sont mentionnés. L'espace et ses principaux constituants sont donc purement et simplement ignorés par la grand majorité des économistes néoclassiques.⁴

³ Jaramillo (1986) refere-se a essa infraestrutura como “meios de consumo coletivo urbano”, que designam “uma série de valores de uso, que, por algumas de suas características são difíceis de ser providos pelo capital individual, sendo porém indispensáveis à acumulação de capital em geral. Esta circunstância não se deduz de algo essencial e absoluto destes valores de uso, mas se trata de uma característica de tipo histórico [...] Entre os ‘consumos coletivos’ mais importantes no nosso contexto histórico, assinalamos os serviços públicos, sistema viário e os espaços coletivos, os serviços de saúde, de educação e habitação para setores populares, etc.” (1986, p. 19).

⁴ A atitude geral é que o impacto do espaço na teoria econômica é, em grande medida, negligenciável. A

Embora haja certo consenso sobre essa pouca atenção, observam-se divergências entre os pesquisadores sobre os motivos dela. Fujita, Krugman e Venables (2001), já na introdução de seu livro *The Spatial Economy*, defendem que o espaço foi deixado de lado não por ser visto pouco importante, mas simplesmente por ser considerado intratável na análise econômica. Com o desenvolvimento de novas ferramentas de análise quantitativa, surgiu a possibilidade de levar o espaço a uma condição mais importante na análise econômica. De fato, a análise empreendida por esses autores utiliza amplamente modelagem e métodos quantitativos para explicar as razões das diferenças entre as regiões em termos de crescimento econômico⁵.

Por outro lado, para Courlet (2008) o fato da ciência econômica ter se desenvolvido na Inglaterra (uma ilha, onde os custos de transporte seriam pouco relevantes) foi determinante para a marginalização do espaço na análise econômica. Não seria casualidade, dessa maneira, que os primeiros trabalhos a considerar o espaço tenham sido desenvolvidos na Alemanha, por autores como Von Thünen, Lösch e Weber⁶. Mais tarde, Isard (1956) deu contribuições à chamada teoria da localização, levando a temática ao conhecimento do “*english speaking world*”, uma vez que até então os trabalhos na área tinham sido publicados somente em alemão.

A abordagem oferecida pela economia às questões regionais, foi construída inicialmente no âmbito da economia espacial, um ramo da Ciência Econômica. Com a importante exceção de Marshall (1996, original de 1890), os trabalhos que surgiram no bojo do *mainstream* econômico trataram o espaço, no máximo, como o contexto no qual a atividade econômica se dá. É também ilustrativo o fato de que, embora Marshall tenha sido reverenciado pelas suas contribuições ao equilíbrio parcial, sua abordagem quanto aos distritos industriais tenha permanecido por longo período apenas como uma curiosidade⁷

leitura dos principais manuais de ciência econômica dá a impressão de que as atividades econômicas acontecem numa cabeça de alfinete. Nem o solo nem a distância são mencionados. O espaço e seus principais componentes são puramente e simplesmente ignorados pela grande maioria dos economistas neoclássicos.

⁵ Concentra-se, todavia, nos aspectos técnicos que justificariam as aglomerações, particularmente nos rendimentos crescentes de escala, deixando de lado instituições e interações entre agentes, considerados também de difícil tratamento (COURLET, 2008).

⁶ Von Thünen, ao publicar “O Estado Isolado”, de 1826, inaugurou a economia regional como um campo de estudo que não despertaria a atenção dos economistas senão mais de 80 anos depois, com Weber (1909).

⁷ Costa (2012) defende que o longo abandono da ideia de Marshall sobre os distritos industriais relaciona-se ao contexto histórico, associado à afirmação do modelo fordista, de produção em massa, que ignoraria as diferenças espaciais. “Quando essa inovação institucional – a grande empresa – é introduzida nos EUA, a ideia de Marshall de aglomerado de pequenas empresas localizadas geograficamente, que aparece nos *Principles of Economics* acaba caindo em esquecimento(...) Importa mencionar que nesse modelo hegemônico de desenvolvimento industrial – o fordismo – a pequena empresa e o território [ou a região] não

(PECQUEUR, 2009, p. 82).

A partir dos anos 1950, surgiu um conjunto de trabalhos que trouxe uma nova forma de tratar a questão regional e compreender as desigualdades regionais. Autores como Perroux, Myrdal e Hirschman adotaram uma abordagem estrutural e crítica dos modelos até então majoritários na economia regional. Seus trabalhos incorporaram nas análises elementos até então ausentes, considerando explicitamente o papel das externalidades e a existência de fatores de auto-reforço, para explicar a existência de aglomerações.

No pós-guerra, o crescimento das desigualdades no interior dos países passou a provocar tensões sociais e gerar ameaças à integridade territorial dos países, alimentando projetos de emancipação política. Essas considerações justificaram, em grande medida, as intervenções promovidas pelos estados nacionais, com vistas a promover um desenvolvimento mais harmônico entre suas regiões, principalmente ao longo do período pós-guerra. Assim, o desenvolvimento de regiões economicamente deprimidas firmou-se como um objetivo dos mais importantes para os estados nacionais desde o pós-guerra até os anos setenta. Ao longo desse período, diversos instrumentos de política foram mobilizados com vistas a combater as desigualdades regionais, mesmo em países como os Estados Unidos. Esse movimento atingiu até mesmo a América Latina, e inclusive o Brasil. Aqui, as principais ações do estado em prol do maior equilíbrio entre as regiões foram executadas no âmbito das Superintendências regionais de desenvolvimento, entre as quais a mais conhecida foi a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), fundada em 1959. Tornaram-se referência, para essas investidas, noções que colocavam o capitalismo como um sistema que possui o desequilíbrio como uma característica intrínseca. Propostas conceituais como a de Perroux (1978), relativa aos pólos de crescimento, foram transformadas em políticas e aplicadas por diversos países, nem sempre de maneira adequada, e nem sempre com resultados satisfatórios⁸ (MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011).

Buscando dar respostas aos desafios surgidos a partir dos anos setenta, quando esse padrão de intervenção passou a ser questionado, surgiram, dentro da economia, movimentos de renovação da forma de pensar o desenvolvimento regional. Essas análises procuravam também explicar porque as desigualdades entre as regiões se tornavam cada vez mais pronunciadas mesmo no contexto da emergência da globalização. Em outras palavras,

desempenhariam funções dinâmicas” (Tradução nossa).

⁸ Um exemplo que pode ser citado é o da política do governo italiano de instalar grandes pólos petroquímicos em regiões pouco dinâmicas, inspirada na noção de pólos de crescimento de Perroux. Uma vez instalados, se tornaram enclaves, ou verdadeiras ‘catedrais no deserto’, incapazes de promover mudanças estruturais mais profundas na economia das regiões receptoras (MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011).

buscavam explicar porque o espaço continuou sendo uma variável relevante no processo de desenvolvimento⁹. A escala local passou a despontar, a partir daí, como escala privilegiada de análise, tornando-se majoritárias no campo da economia regional as abordagens relacionadas ao desenvolvimento local e endógeno. Essa ‘partida’ em direção ao local passou inicialmente pelo resgate da noção de distrito industrial, desenvolvida por Alfred Marshall em fins do século XIX. Reavivar essas noções, bem como a importância do local, constitui atualmente exercício de diferentes correntes do pensamento econômico dedicadas ao estudo da economia regional (AMARAL FILHO, 2001).

As próximas seções apresentam as principais abordagens desenvolvidas na economia para tratar as questões regionais. Não se pretende, todavia, realizar um inventário completo dessas análises, uma tarefa ampla demais para o escopo desse trabalho. Trata-se, antes, de apresentar as linhas gerais das análises consideradas mais relevantes, concentrando-se especialmente naquelas que serão utilizadas na parte final desta tese. Os precursores serão apresentados na seção 2.1. Em seguida, a seção 2.2 será destinada a apresentar a análise dos chamados ‘estruturalistas’. Entre as diversas abordagens que compõem a chamada economia territorial, destacam-se a *École de Grenoble*¹⁰, associada à Escola Francesa de Economias de Proximidade (EFP) e a *Learning Regions*, cujas principais propostas teóricas serão apresentadas na seção 2.3. Nessa mesma seção, apresenta-se a importância que assume, nas referidas análises, a ação do estado. Por fim, a seção 2.4 apresentará uma breve síntese do capítulo.

2.1 ECONOMIA ESPACIAL: OS TRABALHOS PIONEIROS

Embora referências ao espaço tenham aparecido em diversos textos econômicos¹¹, ao

⁹ Cumpre registrar que nos últimos anos também emergiram no debate regional abordagens de cunho globalista, que defendem que o espaço importa pouco e cada vez menos. Como citado por Lins (2012), decretou-se mesmo a morte do espaço. Elencando essas abordagens, Dallabrida, Seidenberg e Fernández (2004) citam, entre outras, a escola da nova política urbana, com autores como Roddel e Thompson e a abordagem de Strange, referindo-se a instituição de uma nova ordem mundial, sem fronteiras e sem estado.

¹⁰ A chamada *École de Grenoble* (BENKO, 1998) teve, desde os anos 1990, uma síntese de seus trabalhos, “avec les contributions de Courlet sur les SPL (*sistemas produtivos locais*), de Colletis-Pecqueur sur les ressources et les actifs spécifiques, le renouveau d’une géographie politique et sociale (Amilhat, Giraut), les travaux sur l’interterritorialité (Vanier) pour laquelle le laboratoire PACTE représente la traduction institutionnelle la plus récente” (PECQUEUR, 2012, p.15).

¹¹ Souza (2009) lembra que as referências ao espaço na economia são bastante antigas, remontando aos textos da época mercantilista. Willian Petty preocupou-se, por exemplo, com uma distribuição espacial mais racional das paróquias do Reino Unido, de acordo com a densidade demográfica, o que melhoraria o atendimento à população e diminuiria o número de templos, padres e bispos (SOUZA, 2009, p.3). Smith, Ricardo e Mill também fizeram referência ao espaço, embora este não tenha ocupado posição destacada nas análises dos referidos autores.

longo da história ele foi certamente negligenciado na análise econômica tradicional, conforme referido na seção anterior (SOUZA, 2009; FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 2001; COURLET, 2008; THISSE, 1997).

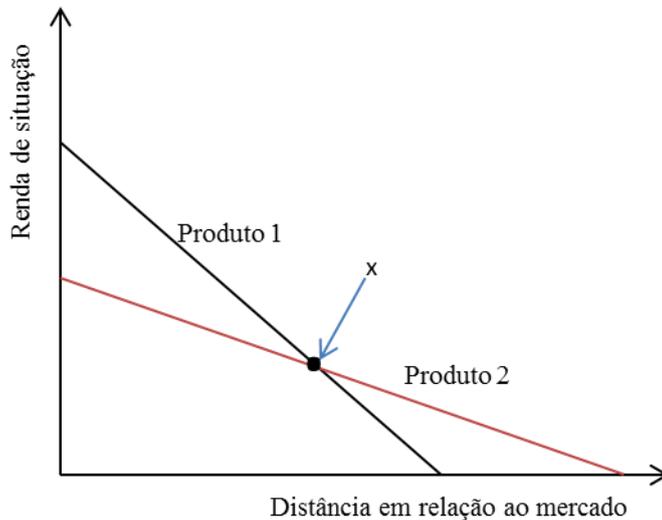
O despertar para as questões espaciais se deu cedo, embora fora do núcleo central de interesse da Ciência Econômica, no âmbito das chamadas teorias da localização, a partir do trabalho pioneiro de Von Thünen, *O Estado Isolado*, de 1826. Após esse despertar, porém, o tema entrou em uma dormência quase secular, sendo retomado por Weber apenas em 1909, e em seguida Losch, entre outros, até ser submetida à chamada síntese de Isard, em 1956 (CAVALCANTE, 2008).

Com o propósito de ilustrar a abordagem dos teóricos da localização, apresentam-se aqui as linhas gerais do modelo desenvolvido por Von Thünen. Através de uma elegante modelagem matemática, num contexto em que a agricultura apresentava-se como a atividade econômica mais relevante, o autor demonstrou como os processos de mercado podem determinar os usos da terra em diferentes localidades. As premissas básicas sobre as quais o modelo é construído envolvem considerar que há homogeneidade das terras em termos de fertilidade e de relevo; que a mão-de-obra possui as mesmas qualificações e custos; que a produção é destinada a um mercado único (o “mercado central”); que há informação completa e maximização de lucros (SOUZA, 2009).

O modelo é construído tendo como referência o mercado central. Produtores mais próximos desse mercado incorrem em menores custos de transporte, obtendo assim uma “renda de situação”¹². Quanto mais distante do mercado central, menor a tende a ser essa renda. A “renda de situação” ocorre porque o preço de mercado é determinado no local de produção que fica mais longe do mercado central, na chamada fronteira agrícola. A redução dos custos de produção e nos custos do transporte expande a fronteira agrícola e aumenta a “renda de situação”. Assim, a descoberta de novos fertilizantes, defensivos, equipamentos agrícolas com preços mais baixos, bem como implantação de estradas, ferrovias, hidrovias, etc., podem expandir o alcance do produto e a área do mercado em termos de distância física.

¹² Conforme Souza (2009), Von Thünen integra o território na análise da renda fundiária de David Ricardo. A renda de situação refere-se, portanto, à renda da terra.

Figura 1 - Gradiente da renda de situação



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Cavalcante (2008).

A figura 1 ilustra a análise de Von Thünen para um caso de dois produtos. No caso do produto 1, os custos de transportes tendem a ser maiores, de modo que o mesmo gera uma renda de situação maior até o ponto de cruzamento com o produto 2, indicado pelo 'x'. Até esse ponto, o produtor escolhe produzir o produto 1. A partir dessa distância, torna-se mais vantajosa a produção do produto 2, uma vez que a renda gerada por esse cultivo supera a gerada pelo produto 1.

Em termos mais formais, a Renda de situação é dada pela expressão:

$$R = E((Eq. 1) p - c) - Efk \quad (1)$$

Onde R é a renda de situação (em \$ por unidade de área), E é a produtividade (unidade de quantidade de produto por unidade de área), p é o preço de mercado (\$ por unidade de produto), c é o custo de produção (\$ por unidade de quantidade de produto), k é a distância em relação ao mercado (unidade de distância) e f é o custo de transporte (unidade de produto por unidade de área por unidade de distância). Construindo funções para os diferentes produtos, de acordo com os seus parâmetros de produtividade, preço, custo de produção e custo de transporte, obtém-se a localização de cada produto (CAVALCANTE, 2008).

O modelo procura determinar o ponto de maximização da “renda de situação” em diferentes localizações, considerando os custos de transporte. Ele mostra que quanto maiores

os custos de transporte de um dado produto, maior tende a ser a concentração da sua produção nas áreas próximas ao mercado central, uma vez que as vantagens associadas à produção desse item nas áreas próximas (renda de situação) é maior. Quanto mais afastada do mercado central, mais a terra passa a ser utilizada para cultivo de produtos cujos custos de transporte são menores, resultando na formação de círculos concêntricos em torno do mercado central, dedicados ao plantio de produtos com custos de transporte que são inversamente proporcionais à sua distância da cidade (CAVALCANTE, 2008). Tem-se então uma hierarquia da produção agropecuária: os círculos mais próximos do mercado seriam dedicados à produção de hortigranjeiros e leite, em seguida lenha e madeira, depois centeio, batata, cevada, etc. Por fim, nos pontos mais distantes, a única produção viável seria a criação de gado para corte e a produção florestal.

As conclusões do modelo, embora possam parecer agora simples e óbvias, resultam de uma análise engenhosa e muito profunda. O problema de onde se localizam as plantações não é tão simples, pois alocando um acre de terra para uma plantação, está-se afetando as outras plantações, que precisarão ser alocadas em terrenos mais distantes. De acordo com o modelo de Von Thünen, essas dificuldades são resolvidas pela emergência espontânea de um padrão de círculos concêntricos. A competição entre os produtores faz com que os locais de cultivo dos diferentes produtos sejam escolhidos de maneira a minimizar o custo combinado de produção e transporte. O resultado esperado, portanto, é eficiente, dentro dos supostos do modelo. “This is surely as nice an example of the ‘invisible hand’ as you could want”¹³ (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 2001, p. 17).

No entanto, a despeito dos seus méritos, o modelo de Von Thünen apoia-se em um conjunto de premissas dificilmente encontradas no mundo real. Trata-se, ainda, de um modelo estático, que não leva em conta mudanças que afetam custos de produção e de transporte, no qual a tecnologia não desempenha um papel relevante. Por fim, o modelo simplesmente admite a existência de um mercado central, ou uma cidade, e não se preocupa em explicar a causa da existência de tais concentrações. Se o propósito é entender como se determina a localização de uma cidade, ou das cidades, seu número e seu tamanho, o modelo de Von Thünen não oferece qualquer ajuda (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 2001, p. 18).

De toda forma, Von Thünen inaugurou um importante campo de estudo, mais tarde seguido por outros pesquisadores, como Weber (1909), Lösch e Isard (1956). Ilustrando a importância de Von Thünen, Fujita, Krugman e Venables (2001) afirmam que, quando os

¹³ Esse é certamente um bom exemplo da mão invisível, se você preferir. (Tradução nossa).

economistas tentam lidar com questões espaciais, eles geralmente se baseiam em uma classe de modelos que teve como pioneiro o trabalho daquele autor.

Ente os autores que seguem o caminho aberto por Von Thünen, coube a Walter Isard (1956) a tarefa de sistematizar as contribuições mais relevantes na área, além de apresentá-las ao “*english speaking world*”, uma vez que até então todos os trabalhos na área tinham sido publicados somente em alemão¹⁴. Isard (1956) sintetizou a produção teórico-metodológica dessa linha ao fazer a integração do modelo de von Thünen com a microeconomia (maximização de lucro e minimização de custos). Através do conceito de insumos de transportes, possibilitou equacionar a questão locacional, apontando o efeito da distância sobre as interações espaciais. Sua obra *Location and space-economy* (1956) é considerada como o ponto de partida da ciência regional. Mesmo que tenha alcançado importantes resultados, a tentativa de explicar o desenvolvimento das regiões inscreveu-se, todavia, na economia espacial, um ramo da economia, não conseguindo penetrar no quadro de preocupações dos teóricos associados ao *mainstream* econômico.

Um ponto em comum das análises efetivadas no campo das teorias da localização é que todas elas frisam o papel dos custos de transporte na determinação da localização das firmas, que, na decisão de localização, consideram também os custos de produção. Enfatiza-se, assim, o papel das escolhas efetuadas pelas firmas individuais na configuração dos espaços.

Brandão (2007) trata das insuficiências teóricas das análises espacializadas dos processos econômicos. Inicialmente, essas análises admitem a existência de desigualdades entre as regiões na distribuição de fatores de produção e das atividades econômicas. Essa diferenciação entre os espaços em termos de dotação de recursos representa dificuldades para o bom funcionamento do mecanismo de mercado, pois introduz fricções, associadas aos custos impostos pela distância. Agindo racionalmente, porém, os agentes econômicos constroem soluções otimizadoras frente a existência desses fatores que prejudicam o equilíbrio (em particular os custos de transportes). O problema a ser enfrentado é conseguir uma distribuição locacional ótima, considerando os custos impostos pelas diferenças entre regiões em termos de dotação de recursos. Conforme o autor:

Assim, diante da impossível equidade, a eficiência decisória dos agentes quanto à

¹⁴ De acordo com Cavalcante (2008), até a publicação de *Location and Space Economy*, em 1956, pelo economista norte-americano Walter Isard, toda a produção no âmbito das teorias da localização havia sido publicada em alemão, e traduções em inglês simplesmente não existiam. Krugman (1998, p. 41) assinala que essa seria uma barreira para sua incorporação ao *mainstream* da tradição anglo-saxônica, e Fugita, Krugman e Venables (2000, p. 25) destacam que essa produção somente se tornou disponível para o “*English-speaking world*” através do trabalho seminal de Walter Isard (1956). Segundo esses autores, embora a economia seja tradicionalmente uma ciência anglo-saxônica, a teoria da localização é alemã.

localização contornaria esses obstáculos advindos das indivisibilidades, efeitos de escala e problemas colocados pela insuficiente mobilidade dos fatores de produção e pela distância física entre bens, pessoas e mercados (BRANDÃO, 2007, p.58).

As escolhas locacionais são realizadas pelas unidades individuais, a partir dos cálculos dos custos de transportes, levando em conta o suposto de que a dotação de recursos inscreve-se sobre uma superfície homogênea e plana, e considerando as vantagens locacionais e de infraestrutura associadas a dado local. Tal processo leva a uma distribuição ótima de fatores no espaço geográfico. Para Brandão (2007), a abordagem das teorias da localização não é compatível com a existência, nesses espaços nem de rendimentos crescentes e nem de externalidades, pois essas “criariam fricções e imperfeições à livre competição espacial dos agentes” (BRANDÃO, 2007, p. 60).

Fujita, Krugman e Venables (2001), defendem que, embora Von Thünen já tivesse compreendido que as economias de escala no nível da firma se mostrassem essenciais para entender a aglomeração, não as utilizou, pois eram incompatíveis com a competição perfeita, suposto por ele adotado.

Dessa forma, pode-se notar que, nessa perspectiva, o espaço continua a ser uma dimensão neutra e não pode ter papel relevante na teoria econômica, pois a ele é associado somente distância física, de modo que:

As regiões são, nessas construções teóricas, meros receptáculos neutros, sítios sem textura ou entorno. Um platô ou espaço-reflexo, inerte, segundo essa concepção empirista de espaço-plataforma. O espaço é plenamente identificado à distância. Esse é o seu principal atributo. As superfícies pouco importam. (BRANDÃO, 2007, p.60)

2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO PRIORIDADE: O CONTEXTO DO PÓS-GUERRA

A partir da segunda metade do século XX, em particular nos anos 50 e 60, pode ser observada certa efervescência nos debates sobre o desenvolvimento regional. As principais correntes das chamadas teorias do desenvolvimento econômico passaram a tratar das questões regionais, muitas vezes através da simples transposição direta do debate sobre as escalas nacional e internacional para a escala regional. A economia regional recebeu, nesse período, importantes contribuições de autores marxistas, de teóricos do crescimento equilibrado e mesmo dos chamados etapistas (BRANDÃO, 2007, p. 63).

Todavia, as análises de maior influência que floresceram no período parecem aquelas associadas a François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman (BRANDÃO, 2007). Com

eles, a análise regional assumiu uma nova perspectiva, ganhando maior envergadura teórica. Embora as análises dos autores referidos contenham suas próprias especificidades, que serão apresentadas nesta seção, é importante salientar a existência de vários pontos em comum entre elas. Se as teorias clássicas tratadas na seção anterior enfatizavam principalmente o papel dos custos de transporte e da mão-de-obra, as novas teorias do desenvolvimento regional passaram a estudar o crescimento das regiões e a localização das atividades econômicas considerando explicitamente a existência de fatores de aglomeração. Possuidoras desse sentido, podem ser mencionadas as noções de polo de crescimento de Perroux, os efeitos de polarização de Hirschman, e os efeitos regressivos, de Myrdal. A existência de externalidades associadas à concentração espacial da atividade econômica é outro importante ponto em comum¹⁵. Salienta-se ainda a existência de mecanismos de auto-reforço atuando no sentido de aprofundar as diferenças entre as regiões em termos de desenvolvimento. A visão do desenvolvimento como um processo ligado à expansão do setor industrial, entendido como o melhor caminho para promoção do desenvolvimento das regiões, tem especial realce nessas análises. Como resultado dessas análises, esses autores percebem o desenvolvimento como um processo profundamente desequilibrado, apontando para a existência de características do sistema capitalista que levam a um desenvolvimento desigual. O mercado é visto como incapaz de promover um desenvolvimento equilibrado, e tende a concentrar os impulsos de crescimento nas regiões favorecidas, em detrimento das amplas áreas excluídas do processo.

O traço comum mais marcante dessas abordagens, todavia, é que elas reservaram um papel bem mais importante para o Estado no trato das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento. Defende-se o papel do Estado como fomentador do processo de industrialização, atuando de diversas formas e mobilizando diferentes instrumentos. De fato, ao longo do período do pós-guerra até os anos oitenta, essas teorias influenciaram, em grande medida, as intervenções estatais em prol do desenvolvimento regional em diversos países (UDERMAN, 2008).

O francês François Perroux publicou, em 1955, o artigo “*Note sur la notion de pôle de croissance*”, no qual apresentou a ideia de que o desenvolvimento não ocorre de maneira uniforme no espaço, mas tende a concentrar-se em polos de crescimento, a partir dos quais irradia-se para o conjunto da economia. Profundamente crítico quanto às análises que veem o

¹⁵ Apesar do papel desempenhado pela aglomeração e pelas economias externas nas análises de Perroux, Myrdal e Hirschman, Cavalcante (2008) afirma que esses autores não parecem ter sido diretamente influenciados pelos trabalhos de A. Marshall (1890), sendo muito mais presentes e facilmente identificáveis nessas obras as influências exercidas por Keynes e por Schumpeter.

crescimento como um processo que ocorre de modo equilibrado, segundo ele distanciadas do mundo real, o autor defende que

O fato, rudimentar mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia (PERROUX, 1978, p. 100).

Perroux mostrava profunda discordância quanto aos caminhos seguidos pela economia para tratar as questões regionais. As teorias da localização procuravam explicar o modo como as atividades econômicas se organizam no espaço geográfico. O espaço, nessa perspectiva, assumiu sentido físico, e foi associado à distância, e a toda sorte de custos que essa implica. Para Perroux, entretanto, a geografia não pode ser vista como um “envólucro rígido e passivo que condiciona a evolução dinâmica das forças econômicas, [sendo] esta uma perspectiva parcial, limitada e perigosa” (LASUEN, 1972, p. 115).

Como alternativa, o autor propõe que o espaço seja entendido de maneira abstrata, como um objeto constituído por relações econômicas, que se estabelecem entre agentes econômicos. Emerge, assim, a ideia de polo de crescimento, entendido como um vetor de forças econômicas, resultado da abordagem do espaço econômico como campo de forças, e não como um receptáculo neutro das atividades econômicas.

Para explicar como se dá o crescimento desigual, bem como a formação e a dinâmica dos polos de crescimento, Perroux escora-se nos conceitos de indústria motriz, movida, e na existência de um complexo industrial, caracterizado como não concorrencial e concentrado territorialmente.

A existência de uma indústria motriz (ou de um conjunto de indústrias motrizes) é o ponto de partida da análise de Perroux. Tal indústria é entendida como aquela que têm a capacidade de, através do aumento de sua produção, interferir no crescimento das vendas e serviços de outras indústrias. Essas outras indústrias, por sua vez, são chamadas movidas e sua produção e vendas dependem do desempenho da indústria motriz. Perroux (1978) explica que, no caso mais trivial da análise econômica, sob o suposto da concorrência perfeita, as empresas se relacionam somente através do preço. O volume de produção de cada empresa é dado, nesse caso, em função do preço estabelecido pelo mercado. No entanto, há casos facilmente observáveis no mundo real em que o volume de produção é elemento central na determinação do lucro de uma empresa. Nesse caso, a produção de uma empresa pode depender do volume de produção e de serviços de outra empresa.

Ao caracterizar a indústria motriz, o autor a define como aquela que, mais cedo do que as outras, desenvolve-se segundo as formas da indústria moderna, adotando progressos técnicos, concentrando capitais sob um mesmo poder, etc¹⁶. Dessa forma, ela tem como característica apresentar, durante determinados períodos, taxas de crescimento de seu próprio produto superiores a taxa média de crescimento do produto industrial e do produto da economia nacional. Embora essa seja uma situação transitória, esse ritmo maior de crescimento exerce efeitos tanto sobre outras indústrias como sobre o produto global da economia (PERROUX, 1978, p. 101).

A indústria motriz induz, na totalidade de um conjunto - de uma economia nacional, por exemplo - um aumento do volume de produção maior do que o aumento de seu próprio volume de produção. O fato importante a ser apreendido, nessa perspectiva, é que existem certas indústrias que se constituem como pontos privilegiados para aplicação de forças ou dinamismos de crescimento, uma vez que, dados os efeitos de encadeamento, podem impulsionar mais fortemente o conjunto da economia (PERROUX, 1978, p. 106).

Junto com o papel da indústria motriz na forma como se dá o crescimento, Perroux considera pelo menos duas características dos complexos industriais: o regime concorrencial e a concentração territorial. O regime do complexo é entendido como uma combinação de forças oligopolistas, assumindo assim uma natureza instável. Ao analisar as diferentes relações estabelecidas entre as empresas, fornecedores e clientes, pode ser observada a presença de “uma rica coleção de indeterminações e instabilidades dinâmicas de preços e quantidades” (PERROUX, 1978, p.107).

Além de afetar o produto global, a indústria motriz afeta fortemente o ambiente no qual ela está instalada. A concentração territorial dos complexos industriais em crescimento produz efeitos de estímulo às atividades econômicas locais. “Geograficamente concentrado, o polo industrial transforma o seu meio geográfico imediato [...]” (PERROUX, 1978, p. 108). Esses estímulos são explicados pelo autor a partir da observação de que o desempenho da indústria motriz produz, na sua vizinhança, economias externas, de escala e de localização.

O crescimento que ocorre dessa forma aponta para a existência de dinâmicas divergentes entre as regiões. Aquelas que concentram os polos são favorecidas, possuindo

¹⁶ A indústria que inova interessa à Perroux. De modo geral, não se pode negar que parece haver certa proximidade com a abordagem de Schumpeter. Todavia, Perroux (1978, p.104) trata de mencionar que há, entre sua abordagem e a de Schumpeter, diferenças marcantes em relação a: 1-o papel do estado e suas iniciativas, que é ignorado por Schumpeter, cujo foco é no empresário privado; 2-o fato de que Schumpeter toma como referência de análise o equilíbrio estático; 3-a teoria de Schumpeter toma como referência a concorrência perfeita, enquanto Perroux dá mais atenção à concorrência monopolística (oligopólios, monopólios).

maior dinamismo econômico, de modo que a renda regional aumenta. O crescimento inicialmente concentra-se nos polos, a partir dos quais contamina o conjunto da economia. Os efeitos do polo se fazem sentir nas demais regiões. Portanto, quanto maior o número de polos que possuir, maior tende a ser o crescimento de uma economia, pois tal crescimento:

Apresenta-se-nos como uma combinação de conjuntos relativamente ativos (indústrias motrizes, polos de indústria e de atividades geograficamente concentradas) e de conjuntos relativamente passivos (indústrias movidas, regiões dependentes dos polos geograficamente concentrados). Os primeiros induzem nos segundos fenômenos de crescimento (PERROUX, 1978).

Na mesma linha de Perroux, Myrdal (1968) parte da constatação de que, no mundo real, as desigualdades entre países ricos e pobres tendem a aumentar ao longo do tempo. Para afirmar a existência dessa dinâmica, o autor inicialmente lança mão de argumentos presentes na sabedoria popular e até mesmo na Bíblia¹⁷. O propósito seguinte é mostrar que a teoria econômica tradicional é inadequada para entender essa realidade. A crítica principal é dirigida à ideia do equilíbrio estável. De acordo com esse suposto, existe no sistema econômico um mecanismo de equilíbrio que opera naturalmente. Uma vez que uma perturbação ocorreu, acontece uma reação no sistema que tem o sentido de restaurar um novo estado de equilíbrio. Um sistema econômico que esteja fora do equilíbrio estará sempre tendendo a ele. Implícito no suposto de equilíbrio estável está a noção de que, quando uma mudança provoca uma reação, ocorrem outras mudanças, secundárias, que são dirigidas em sentido oposto ao da mudança primária (MYRDAL, 1968, p. 28).

Para Myrdal, entretanto, o sistema não se move espontaneamente em direção a um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição. De modo geral, uma transformação não leva a mudanças compensatórias, mas, antes, ao reforço das tendências em direção às tendências originais (MYRDAL, 1968, p. 34). O aumento do desequilíbrio surge, portanto, como a tendência verificada, sendo ainda reforçada pela existência de um círculo vicioso que o autor nomeia “causação circular e acumulativa”.

A noção de causação circular e acumulativa, a que o autor se refere em sua obra como teoria social ou hipótese de trabalho, emergiu a partir de um estudo que Myrdal executou sobre a realidade dos negros nos Estados Unidos. De modo geral, as condições difíceis do negro na sociedade daquele país, são associadas à discriminação e ao baixo padrão de vida, fatores que se relacionam mutuamente, de modo circular: o baixo padrão de vida é mantido

¹⁷ Diz Myrdal (1968, p 33): “Como ocorre frequentemente, a Bíblia exprime perfeitamente a antiga sabedoria popular: A quem tem será dado e terá abundância, mas de quem não tem será tomado mesmo o que tem.” A nota de rodapé número 8 complementa que a citação refere-se à São Matheus, XXV: 29.

pela discriminação, e a reforça. Os dois se tornam, assim, ao mesmo tempo causa e efeito.

O princípio da causação circular e acumulativa, aplicado para compreender a questão dos negros, teria validade em todo o campo das relações sociais. Analisando o desenvolvimento das regiões, Myrdal reafirma que não há qualquer tendência do livre mercado a produzir equilíbrio; antes disso, o mercado opera no sentido de reforçar as desigualdades entre as regiões. Conforme o autor, se não houvesse intervenção estatal, quase todas as atividades econômicas, como o comércio, os bancos, a navegação, etc., estariam concentrados na região em desenvolvimento. Até mesmo atividades culturais, educação, ciência, arte, aconteceriam ainda mais concentradas nesses locais.

A mudança inicial que afeta o desempenho de uma região pode ter um caráter adverso ou favorável. No primeiro caso, associado a um aumento de tributos na região, ou a perda de uma fábrica muito importante, inicia-se um círculo vicioso, que espalha-se por toda a região e conduz ao declínio da economia como um todo. Por outro lado, no caso favorável, com a instalação de uma indústria, por exemplo, a existência de um processo de causação circular acumulativa catapulta a região para um desenvolvimento vigoroso. Empregos são criados, rendas são elevadas, mão-de-obra, capital e iniciativa são atraídos para a região, em busca de oportunidades proporcionadas pela expansão e de melhores retornos.

As diferenças entre as regiões favorecidas no processo de desenvolvimento e aquelas atrasadas tendem a aumentar conforme o desenvolvimento econômico se aprofunda. Para entender a relação entre elas, Myrdal baseia-se na existência de fatores regressivos (*backwash effects*) e fatores propulsores (*spread effects*). O desenvolvimento inicial, que faz com que uma região venha a se tornar favorecida, concentrando as melhores oportunidades de crescimento, pode ser ligado à presença, na região, de recursos naturais. Na maior parte das vezes, todavia, essa vantagem inicial deve-se a um fato histórico fortuito, que fez com que naquela região tenha se iniciado um processo de desenvolvimento e não em outras. A partir daí, economias externas e internas fazem com que essa região mantenha seu crescimento às custas das outras. Essas economias referem-se à presença de uma mão-de-obra qualificada, comunicações fáceis, etc. (MYRDAL, 1968, p. 52).

Quando uma região começa a desenvolver-se, ela espalha estímulos de crescimento para outras regiões. Esses efeitos propulsores (*spread effects*) tem caráter centrífugo, beneficiando as regiões mais próximas da área em expansão. O mercado crescente para produtos agrícolas, por exemplo, estimula o desenvolvimento da agricultura no entorno das áreas que se expandem. Há também efeitos propulsores que atingem até mesmo áreas mais distantes, por exemplo, nas regiões que produzam uma matéria-prima essencial para os

processos produtivos da região em expansão. Esses efeitos, porém, tem caráter limitado, e normalmente ficam circunscritos a determinadas localidades, e são superados pela ação dos fatores que conduzem a concentração nos locais mais dinâmicos.

Os efeitos regressivos (*backwash effects*) que uma região em desenvolvimento produz sobre as demais são os que tendem, na visão de Myrdal, a prevalecer. A tendência prevalecente é que as regiões adiantadas suguem os recursos das regiões atrasadas, aumentando cada vez mais o fosso que as separa. A mobilidade espacial dos trabalhadores, os movimentos do capital e o comércio são os meios pelos quais as diferenças entre as regiões são reforçadas.

Quando uma área inicia um processo de desenvolvimento, passa a exercer forte atração sobre a população residente em outras áreas. Sem restrições às migrações, a tendência é que a população se desloque para as áreas mais dinâmicas em detrimento das regiões atrasadas. Singer (1990) atribui às desigualdades regionais em termos de desempenho econômico a principal causa dos movimentos migratórios. Essa migração ainda pode ser seletiva, envolvendo principalmente a parcela da população em idade ativa¹⁸, gerando problemas em termos de disponibilidade de mão-de-obra nas regiões atrasadas.

Os movimentos do capital também se dão no sentido de aumentar as desigualdades. As áreas em expansão estimulam o investimento, que tem efeitos sobre os rendimentos e sobre a demanda, que leva a novos investimentos. Nas regiões atrasadas, por sua vez, verificam-se fracos incentivos para investir, e o volume de poupanças também será menor. Entra em operação, nesse caso, o papel do sistema bancário, que capta recursos das regiões mais pobres e os direciona para aquelas mais ricas e mais progressistas (MYRDAL, 1968, p.54).

Por fim, as vantagens em termos de comércio também favorecem as regiões mais prósperas, pois além de possuírem maiores remunerações, são onde há maior expansão e liberalização dos mercados, que tem impacto positivo sobre as empresas.

Deve ser registrada aqui outra crítica de Myrdal à teoria econômica tradicional: o fato desta não considerar em suas análises os fatores não-econômicos. No lugar da separação entre fatores econômicos e não-econômicos, considerada um “artifício inútil e absurdo” seria mais relevante uma distinção entre fatores relevantes e irrelevantes para a análise econômica (MYRDAL, 1968, p. 28). Afinal, os processos acumulativos que produzem as desigualdades

¹⁸ Singer (1990) distingue entre os motivos e as causas da migração. As causas associam-se a questões estruturais. Os motivos, por sua vez, tem natureza psicológica e individual, e podem também ser subjetivos, relacionados às características dos indivíduos. Assim, há certa seletividade nas migrações: em geral os mais jovens têm maior propensão a migrar do que os mais velhos; os solteiros migram mais que os casados; ou os mais instruídos migram mais que os menos instruídos.

regionais operam também através de elementos que estão fora do mercado, como a seletividade das migrações, que atinge negativamente as regiões mais pobres, ou a incapacidade destas de erigir uma melhor infraestrutura de transportes, ou mesmo de possuir melhores escolas e sistema de saúde. Isso levaria a populações menos sadias, menos produtivas e com formação educacional inferior – o que impacta no desempenho da região em termos econômicos.

Em síntese, como condição geral, longe de conduzir à homogeneidade, o desenvolvimento capitalista conduziria à ampliação das disparidades. Conforme acumulam vantagens, as regiões ricas se tornam cada vez mais atraentes, tanto para o capital como para os trabalhadores, que tendem a procurar trocar as regiões mais pobres pelas mais ricas. O resultado é que as regiões pobres podem sofrer processos de esvaziamento e declínio econômico.

Constatada a incapacidade do mercado de conduzir a um maior equilíbrio entre as regiões em termos de desenvolvimento, Myrdal conclui pela necessidade de ação estatal, criando condições para que se gere crescimento nas áreas estagnadas, se fortaleçam os efeitos propulsores e se minimize o impacto dos efeitos regressivos. Dentro da lógica da causalção circular acumulativa, assumida pelo autor, uma vez que seja dado o ‘empurrão’ inicial a partir de um impulso exógeno, como a intervenção estatal, os efeitos que se seguem amplificam esse primeiro movimento, levando a região a desenvolver-se.

As desigualdades entre as regiões dentro dos países mais ricos, embora presentes¹⁹, tendem a ser menores que aquelas verificadas dentro dos países mais pobres. Segundo Myrdal isso em parte pode ser explicado pela existência, nos países ricos, de ação mais efetiva por parte do estado, com a adoção de políticas no âmbito do *Welfare State*, em favor das regiões mais pobres. Por outro lado, nos países mais pobres os programas políticos foram adotados em uma escala muito menor, e as forças de mercado agiram mais livremente, contribuindo assim para o aprofundamento das desigualdades regionais.

Paralelamente a Myrdal, Albert Hirschman (1961), desenvolveu uma abordagem da economia regional em que o desenvolvimento é também compreendido como um processo profundamente desequilibrado e que merece atenção estatal. No entanto, no lugar de

¹⁹ Até em países que experimentaram amplo desenvolvimento econômico, situando-se entre os mais ricos do planeta, as desigualdades regionais permaneceram. “Mesmo em países como os Estados Unidos e a Suécia, onde, no século passado, a iniciativa econômica foi capaz de explorar situação especialmente favorável no que diz respeito aos recursos naturais e onde outras condições vantajosas, escassas para o crescimento econômico, estiveram presentes, inclusive quanto a situação cultural, os desenvolvimentos não foram de ordem tal a conduzir todo o país a um processo expansionista mais ou menos igual e simultâneo. Um exame mais pormenorizado revela grandes disparidades” (MYRDAL, 1968, p. 60).

promover um desenvolvimento mais equilibrado, o autor defende que a trajetória preferível é a que mantém e até mesmo fomenta os desequilíbrios. Esses teriam importante papel de despertar a capacidade de criar decisões de investimento, que constitui o recurso de fato escasso nos locais atrasados.

Inicialmente, o autor apresenta a visão do desenvolvimento equilibrado, da qual alega discordar profundamente (HIRSCHMAN, 1961, p. 84). Uma das versões dessa teoria aponta para a necessidade de manter-se o equilíbrio entre os setores enquanto o desenvolvimento acontece, de modo que as diferentes partes da economia caminhem com ‘passos acertados’: a indústria não poderia caminhar muito adiantada em relação à agricultura, ou em relação à infraestrutura básica (estradas, ferrovias, etc.). Esses devem ser simultaneamente fornecidos para serem capazes de sustentar o crescimento da indústria. Em outra versão dessa teoria, a procura determina a necessidade de desenvolvimento equilibrado. Para que o desenvolvimento se processe, seria então necessário começar, de uma vez e ao mesmo tempo, uma grande quantidade de indústrias novas, que gerariam demanda uma para as outras (HIRSCHMAN, 1961, p. 85). Dessa forma, em termos de proposta de política, o que emerge é a necessidade do estado atuar assegurando sempre a simultaneidade dos investimentos.

No entanto, para se realizar tal desenvolvimento, as economias subdesenvolvidas precisariam dispor de uma enorme soma de recursos os quais, justamente por sua condição subdesenvolvida, possuem em quantidade limitada. A construção simultânea de um parque industrial inteiro, portanto, seria tarefa impossível para um país subdesenvolvido. Dessa forma, um ponto importante da crítica de Hirschman é que a teoria do desenvolvimento equilibrado falha como teoria desenvolvimentista.

Na visão do autor, conforme anteriormente aludido, o estado deveria muito mais agir com o objetivo promover ou preservar os desequilíbrios, antes de eliminá-los. Em suas palavras:

Se a economia se desejar manter ativa, o papel da política desenvolvimentista é conservar as tensões, as desproporções, os desequilíbrios. Tal pesadelo da economia do equilíbrio, essa trama infinitamente tecida, é a *espécie* de engrenagem que devemos considerar como inestimável auxílio para o processo de desenvolvimento. Por isso, a sequência que *afasta do equilíbrio* é exatamente uma norma ideal de desenvolvimento, em nosso ponto de vista; pois cada movimento da série é induzido por um desequilíbrio prévio e gera, por sua vez, um novo desequilíbrio, que exige uma nova movimentação. [...] A cada passo, uma indústria tira vantagem de economias externas criadas pela expansão prévia e, ao mesmo tempo, forma novas economias externas a serem exploradas por outros operadores (HIRSCHMAN, 1961, p. 108, grifos do autor).

O desenvolvimento capitalista ocorre de maneira desequilibrada e essa é a chave para

o dinamismo econômico. Isso acontece porque os desequilíbrios favorecem a ocorrência do efeito completivo dos investimentos, um processo que torna as decisões de investimento mais fáceis de serem tomadas – ou, utilizando expressão do autor, irresistíveis. Após as primeiras decisões de investimento, as decisões seguintes são mais fáceis de tomar. O efeito completivo refere-se ao fato dos investimentos serem capazes de gerar mais investimentos²⁰, um efeito contagiante que reforça e suplementa as decisões de investimento, o recurso raro nos países subdesenvolvidos. O efeito completivo, assim, mostra-se um mecanismo essencial, através do qual é possível canalizar novas energias para o processo de desenvolvimento, que pode então ocorrer, rompendo os círculos viciosos que o confinam. Uma política que objetive o desenvolvimento, portanto, deve assegurar que esse efeito seja estimulado ao máximo. Deve, portanto, estimular os desequilíbrios, vistos como essenciais para a emergência da capacidade completiva. Por outro lado, se os desequilíbrios puderem se estabelecer sem intervenção, aos formuladores de política econômica cabe apenas observar (HIRSCHMAN, 1961).

Essa visão deriva da convicção de Hirschman de que a superação do problema do subdesenvolvimento passa por tratar de maneira diferente a questão dos recursos tidos como essenciais para tal tarefa. A visão tradicionalmente adotada traz uma lista infundável de recursos e circunstâncias tidas como necessárias para construção do desenvolvimento. De acordo com o autor (HIRSCHMAN, 1961, p. 15), são tantos os pré-requisitos para o desenvolvimento que o leitor comum duvidaria de ser possível alcançá-lo: disponibilidade de recursos naturais, necessidade de acúmulo de capital, e mesmo de possuir padrões mínimos de ordem pública, sistema de valores adequado, entre outras.

A escassez de recursos, no entanto, não constitui, segundo Hirschman, o verdadeiro problema do subdesenvolvimento. Uma vez que o desenvolvimento se manifeste, uma série de fatores considerados de grande importância poderão surgir sem maiores problemas. O desenvolvimento é percebido como um processo enredado em círculos viciosos que impedem que ele se manifeste. No entanto, uma vez que se manifeste, o círculo pode se converter em uma espiral ascendente.

O capital, por exemplo, não pode ser considerado problema, uma vez que a percepção da existência de vantagens econômicas estimula o direcionamento para investimentos de recursos anteriormente destinados a consumo de artigos de luxo e à manutenção de padrões de lazer. Observa-se grande elasticidade no suprimento de capital em relação à expectativa de

²⁰ O autor refere-se aqui à capacidade que o investimento tem de promover novos investimentos através do contato direto ou contágio, e não de modo indireto, através do aumento da poupança que se dá após o aumento de renda que é criado pelo investimento (HIRSCHMAN, 1961, p. 109).

lucros com relação à formação de capital agrícola em áreas subdesenvolvidas. Da mesma forma, sobre o espírito empreendedor, tido por muitos como a força propulsora do capitalismo, não há provas de que falte nos países subdesenvolvidos, embora seja mal direcionado.

Hirschman (1961, p. 18-19), observa que:

Assim, enquanto nos sentíamos, a princípio, desencorajados pela longa lista de recursos e circunstâncias, cuja existência se demonstrava ser necessária ao desenvolvimento econômico, julgamos, agora, que esses recursos e circunstâncias não são escassos ou tão difíceis de obter, dado que, entretanto, o desenvolvimento econômico primeiro se manifeste. Esse é, por certo, apenas um modo positivo de estatuir a bem conhecida proposição que o desenvolvimento é embaraçado por uma série de “círculos viciosos entrelaçados”. Antes que se inicie, o desenvolvimento econômico é difícil de se visualizar, não só porque tantas condições diversas devem ser preenchidas simultaneamente, mas, acima de tudo, em razão dos círculos viciosos. Em regra geral, a concretização dessas condições depende, por seu turno, do desenvolvimento econômico. Isso, porém, significa também que, uma vez que o desenvolvimento se inicie, o círculo, provavelmente se tornará numa espiral ascendente, desde que todos os pré-requisitos e condições de desenvolvimento passem a existir.

Dessa forma, o autor pode concluir que, dadas as características do sistema econômico, o verdadeiro problema do subdesenvolvimento não está relacionado à ausência ou escassez de recursos, e que a alternativa adequada para construir o desenvolvimento não é buscar a melhor combinação possível desses recursos tidos como escassos, uma vez que

[...] o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar, com propósito desenvolvimentista, os recursos e as aptidões, que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados. Os economistas, há muito, compreenderam tal situação no que diz respeito ao trabalho, e criaram o termo desemprego dissimulado para descrevê-lo. Mas, exatamente como a economia subdesenvolvida pode mobilizar vastas reservas ocultas de mão-de-obra não especializada da superabundância de seus elementos humanos rústicos, assim também é capaz de atrelar inesperadamente o capital, a atividade empreendedora e todos os outros pré-requisitos à locomotiva do desenvolvimento econômico, uma vez que se ponha em marcha (HIRSCHMAN, 1961, p. 19).

O foco das estratégias de desenvolvimento, portanto, deve ser alterado, direcionando-se para a criação de processos de incentivo que farão eclodir e mobilizar a maior quantidade possível desses recursos dispersos, ocultos ou mal empregados. Aparece aqui, entretanto, o recurso de fato raro nos países subdesenvolvidos: a capacidade de tomar decisões de investimento, que são condicionantes de todas as outras dificuldades e carências. Para Hirschman (1961), o que falta nos países subdesenvolvidos é a habilidade para investir, tida por ele como a verdadeira força capaz de conduzir ao desenvolvimento.

A promoção do desenvolvimento deve considerar também a existência de inter-

relações entre os diferentes setores da economia. Utilizando a ideia de aglomeração, o autor trabalha com os conceitos de encadeamento como possibilidade para o desenvolvimento da estrutura produtiva. Os encadeamentos podem ser tanto para trás (*backward linkages*) como para frente (*forward linkages*). Os encadeamentos para trás referem-se à pressão exercida pelo estabelecimento de atividades não primárias, que demandam insumos e levam à formação de indústrias fornecedoras de insumos. Os encadeamentos para frente referem-se ao estímulo que o estabelecimento de indústrias que não produzem itens finais exerce sobre novas atividades que possam utilizar os produtos como insumos na sua produção. Para Hirschman (1961), a instalação de uma indústria A poderia levar ao surgimento de outras indústrias, mas, ao instalar-se outra indústria B, logo após A, seria possível o surgimento de outras indústrias que não surgiriam caso A e B se instalassem isoladamente. Os efeitos de encadeamento de A e B, instaladas simultaneamente, seriam maiores que a soma de seus efeitos individuais.

Para discutir a forma como o desenvolvimento é transmitido de uma região para outra (ou de um país para outro), Hirschman cria um modelo de duas regiões: o Norte, desenvolvido, e o Sul, subdesenvolvido. A partir da relação entre elas, analisam-se os impactos dos encadeamentos para trás e para frente, introduzindo as noções de “efeitos polarizadores” e “difusores” (*polarization effects* e *trickling down effects*). Os efeitos difusores são percebidos como aqueles favoráveis para a região atrasada, sendo capazes de reduzir as desigualdades entre as regiões. São representados, por exemplo, pelo aumento da demanda da região rica por produtos da região pobre. Os efeitos polarizadores, por sua vez, são os fatores desfavoráveis, e referem-se à atração de fatores pela região mais rica, em detrimento da mais pobre, ao maior poder de barganha, à sua maior competitividade, etc.²¹

Como o desenvolvimento é um processo caracterizado pela presença de fortes desequilíbrios, observa-se o crescimento das desigualdades também entre as regiões. Diferentemente de Myrdal (1968), Hirschman defende que os efeitos difusores teriam capacidade de impactar mais fortemente sobre as regiões atrasadas que os efeitos polarizadores, de modo que a região mais atrasada pode, ao longo do tempo, crescer a partir do crescimento da região mais rica. No entanto, ressalta Hirschman, tal resultado só é possível pela ação do estado, através de uma intervenção ativa no sentido de minimizar desde cedo a ação dos efeitos polarizadores. Sem intervenção, a ação do mecanismo de mercado levaria a uma polarização cada vez maior na região desenvolvida.

²¹ Os conceitos desenvolvidos por Hirschman para compreender a forma como se propaga o desenvolvimento entre as regiões correspondem exatamente àqueles utilizados por Myrdal (1968). O próprio Hirschman afirma que os seus conceitos de *polarization effects* e *trickling down effects* tem significado idêntico aos conceitos de *spread effects* e *backwash effects* de Myrdal (UDERMAN, 2008).

De modo geral, tanto nas abordagens dos teóricos da localização quanto nas de Hirschman e Myrdal a descoberta dos segredos da desigualdade entre as regiões em termos de desenvolvimento passaria por considerações acerca de um conjunto de fatores técnicos: externalidades; custos de transportes e economias de escala (COURLET, 2008). A abordagem é promissora, tanto que a atual e prestigiada análise contida nos trabalhos da chamada Nova Geografia Econômica apoia-se nos princípios desenvolvidos por esses autores, particularmente Myrdal, acrescentando, porém, ferramentas de análise muito mais poderosas (VENABLES et al., 2001).

As externalidades podem ser de aglomeração ou de especialização. Os custos de transporte, se reduzidos, permitiriam, *ceteris paribus*, que a concentração fosse potencializada, etc. No entanto, defende Courlet (2008), a economia não pode mais ser entendida a partir dessa perspectiva. Há necessidade de considerar também elementos relacionais, que via de regra não tem papel relevante nessas análises. Na maioria das vezes as análises regionais colocam em segundo plano as relações entre os atores locais e ainda ignoram a participação desses na construção do desenvolvimento.

Por outro lado, as especificidades locais, as características presentes em cada sítio e muitas vezes só ali localizáveis, precisam também ser tomadas em conta. As abordagens referidas se mostram incapazes de dar conta da enorme heterogeneidade que as regiões apresentam. Por fim, deve ser considerado o fracasso das políticas inspiradas nas referidas noções. Estratégias de intervenção estatal de certa forma inspiradas nas noções então prevaletentes produziram resultados fracos tanto nos países desenvolvidos, como é o caso da Itália, como em países ditos em desenvolvimento, como o Brasil.

Ao lado dos fracos resultados apresentados pelas políticas tradicionais, despontaram os casos de regiões bem sucedidas em termos de desenvolvimento, o que pode ser ilustrado pelo caso da chamada terceira Itália (GAROFOLI, 1993). Esses casos começaram a chamar a atenção dos pesquisadores, abrindo o debate sobre a importância dos espaços locais e suas características, para além dos chamados fatores técnicos, na construção do desenvolvimento.

A próxima seção constitui esforço no sentido de identificar teorias dentro da economia regional que indiquem de que forma as relações entre agentes e demais especificidades locais, materiais e imateriais, importam, e que tipo de relações e especificidades podem ser associadas com melhor desempenho econômico.

2.3 A (RE)DESCOBERTA DO ESPAÇO NA ECONOMIA

Ao longo dos anos oitenta e noventa, em fins do século XX, observou-se a afirmação de uma economia “mais aberta ao território”. Descobriu-se que as relações de proximidade entre os atores locais desempenham um papel importante na competitividade das atividades econômicas (BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 36).

Nessa linha, os últimos anos assistiram a uma proliferação de estudos que enfatizam o espaço como uma variável relevante para o desenvolvimento econômico. Como mostram Benko e Pecqueur (2001), pode ser identificado, desde os anos oitenta, o que se pode chamar de ‘um movimento de retorno ao território’. Diversas agendas de pesquisa surgiram, e, embora não se possa aqui fazer justiça a cada uma delas, deve-se citar a Nova Geografia Econômica, cujo principal expoente é Paul Krugman (ver FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 2001), as pesquisas sobre distritos industriais, de italianos como Garofoli (1993), as análises da escola californiana, de Storper (1997), por exemplo, entre outros. No conjunto, essas contribuições procuram, em um contexto de rápidas e profundas mudanças ligadas à globalização, ressaltar o espaço como uma variável importante na análise econômica. Segundo Courlet (2008), esses interesses deságuam no que se pode chamar hoje de uma ‘economia territorial’ em curso de constituição.

Esses trabalhos são tributários, em larga medida, das contribuições de Alfred Marshall sobre o funcionamento dos distritos industriais. A noção de distrito industrial remete especialmente ao livro *Princípios de Economia Política*, publicado por Marshall em 1890²². Foi nesse trabalho que o território emergiu na análise econômica, através, principalmente, da noção de economia externa (ou externalidade). A noção de distrito industrial foi utilizada por Marshall (1996), para descrever uma realidade empírica, um padrão de organização da produção observado na Inglaterra em fins do século XIX, com pequenas firmas produzindo itens específicos em setores como o têxtil, o cerâmico, a cutelaria, concentradas em agrupamentos localizados fora dos grandes centros produtores.

Os Distritos Industriais, na visão de Marshall, são descritos como áreas onde observa-se uma grande concentração de firmas de um mesmo segmento econômico. Mas não apenas isso: é necessário, para caracterizar um distrito, a presença de outras características, como a

²² De acordo com Becattini (2004), a noção de distrito industrial encontra-se presente em manuscritos de Marshall desde 1870. No livro “*The Economics of Industry*”, publicado pelo autor junto com Mary Marshall, em 1879, aparece uma descrição fenomenológica do distrito e ainda uma estruturação teórica dos benefícios do mesmo. Esses benefícios posteriormente passaram a ser tratados como economias externas (BECATTINI, 2004, p. 11). Há referências aos distritos também na obra “*The Pure Theory of Domestic Value*”, desenvolvida por Marshall entre 1873 e 1877 (BELUSSI; CARDARI, 2008).

existência de uma ‘atmosfera industrial’, a existência da concentração por um longo período de tempo; a presença de um alto grau de complementaridades tecnológicas; um processo contínuo de competição e cooperação entre os integrantes do distrito.

A ideia central por trás dessa noção é que a concentração espacial de empresas num dado local contribui para a redução do custo de produção de cada uma delas. As vantagens das firmas concentradas em distritos industriais, traduzidas pela ideia de economias externas, referem-se à herança de habilidades; ao crescimento das atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias-primas; ao maior uso de máquinas especializadas, tendo em vista o alto grau de especialização produtiva que caracteriza os distritos industriais; ao mercado constante para mão-de-obra especializada; ao fato de que, nos distritos industriais, a informação pode circular mais facilmente. Referir-se a esse conjunto de características seria uma primeira aproximação de Marshall para tentar explicar as vantagens que as firmas de um mesmo segmento obtêm de uma vizinhança próxima, que fazem com que, “desde que uma indústria escolha uma localidade para se fixar, ali permaneça por longo espaço de tempo” (MARSHALL, 1996, p. 320).

Essas noções permaneceram, por um longo período, ausentes da análise econômica. Em fins dos anos setenta, na Europa, autores como Becattini (2004), Garofoli (1993), entre outros, retomaram a discussão sobre os distritos industriais. Estudos seminais sobre o sucesso econômico de regiões como a Emilia-Romagna, na Itália, evidenciaram o importante papel de elementos fora do mercado na explicação do seu desempenho econômico favorável. Fatores como laços de solidariedade, cultura local, entre outros, passaram a ser considerados no estudo do desenvolvimento econômico dos territórios. Inaugurou-se assim uma nova forma de pensar o desenvolvimento, que apontava para a necessidade de analisar quais eram as dinâmicas territoriais que estavam envolvidas em tal processo.

Um mérito inegável dessa abordagem é que apresentou uma nova forma de pensar o desenvolvimento, chamando a atenção para a importância da dinâmica territorial. A partir daí, os trabalhos que buscam entender o papel do espaço no desenvolvimento econômico ganharam cada vez mais importância. De maneira diferente aos trabalhos até então publicados na área, esses autores perceberam que para entender o papel do espaço no desenvolvimento desigual, faz-se necessário ir além de uma análise concentrada em fatores como rendimentos crescentes, externalidades e custos de transporte. Conforme Courlet (2008), o território não pode ser reduzido ao jogo interativo entre essas três dimensões técnicas, associadas à aglomeração. O território tira suas especificidades de sua posição geográfica, mas antes de tudo, de sua composição humana. As relações entre os atores locais,

bem como o quadro institucional local, constituem elementos indispensáveis para compreensão do desenvolvimento territorial. O desenvolvimento nessa perspectiva, de modo diferente em relação à versão *standard* do desenvolvimento, passou a considerar o papel das dinâmicas locais, dos atores locais, e de suas iniciativas e estratégias. O território e suas características, as relações não mercantis que abriga, como os laços de solidariedade, suas características institucionais, entre outras, passaram a ter papel cada vez mais importante nas análises no âmbito da economia regional.

O desenvolvimento passou a ser visto numa perspectiva endógena. Emergiram análises como a de Vazquez-Barquero (2005), que colocaram o local como uma escala privilegiada de atuação para promoção do desenvolvimento. No centro dessa concepção figurou a ideia de desenvolvimento endógeno, segundo a qual o desenvolvimento de uma região ou localidade é fortemente dependente da sua capacidade de organização social e política para modelar o seu próprio futuro. Essa capacidade, por sua vez, relaciona-se com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na região ou localidade. O desenvolvimento endógeno é concebido e implementado a partir da capacidade que a comunidade dispõe para a mobilização social e política de seus recursos humanos, materiais e institucionais. Acredita-se que a região dispõe de todos os elementos necessários para garantir seu próprio desenvolvimento – e que a chave para o sucesso é endogeneizar, cada vez mais, processos de crescimento e desenvolvimento²³ (BOISER, 2004).

Todavia, a partir dos anos noventa, essa concepção fortemente endógena de desenvolvimento passou a ser substituída pela concepção mais aberta de desenvolvimento territorial. Mais do que uma mera mudança de terminologia, o novo termo surgiu carregando sentido completamente novo. Koop, Landel e Pecqueur (2010), enumeram três diferenças entre os conceitos. Em primeiro lugar, a noção de desenvolvimento endógeno associa-se a um tipo de desenvolvimento autocentrado, uniescalar. O desenvolvimento, no entanto, não pode ser compreendido sem considerar a articulação do local com outras escalas, como a nacional ou a global. Conforme Pecqueur (2005), a análise do desenvolvimento não deve ser localista, no sentido de que não precisa se resumir à questão do ‘pequeno’.²⁴

²³ “O aspecto interessante na evolução das pesquisas recentes sobre crescimento em geral, e sobre desenvolvimento regional em particular é o fato de existir, numa certa época, uma convergência de preocupações entre os teóricos novos clássicos (Lucas, Romer, etc.), aqueles próximos da concorrência imperfeita (Krugman, Arthur, etc.) e os evolucionistas-institucionalistas regionais (Schmitz, Becattini, Brusco, Aydalot, Maillat, etc.). Por vias metodológicas diferentes todos tentaram chegar ao mesmo objetivo, qual seja, o de endogeneizar as fontes de crescimento e de desenvolvimento.” (AMARAL FILHO, 2001)

²⁴ Para Pecqueur (2005, p. 12, grifos do autor): “Falava-se, há quinze anos atrás, de desenvolvimento local. Parece preferível falar hoje de *desenvolvimento territorial*, uma vez que esse desenvolvimento não deve ser resumido à dimensão do ‘pequeno’. O local, como o entendemos, não é ‘localista’, portanto utilizaremos o

Além disso, o território passa a ser visto não como um monopólio do estado e dos atores políticos, mas como um espaço em que a sociedade civil afirma-se como um ator relevante. Nas análises associadas ao desenvolvimento endógeno, o papel do estado através de suas políticas é, via de regra, decisivo. Por fim, uma terceira diferença importante é que os atores não buscam uma alocação ótima dos recursos que são a dotação do território. Na concepção do desenvolvimento endógeno, os atores locais procuram mobilizar os recursos disponíveis localmente com vistas a atender necessidades locais. O foco em relação à questão dos recursos passa a ser direcionado, no novo enfoque, para a criação de recursos territoriais, um processo que é feito valorizando o potencial específico dos territórios, as vantagens relativas que permitem ao território se diferenciar em relação aos demais (KOOP; LANDEL, PECQUEUR, 2010).

Essa nova proposta transcende, portanto, a noção de que o desenvolvimento territorial pode ser associado à disponibilidade de recursos. Entende-se que os recursos podem não ser dados à priori, mas construídos a partir da ação dos atores locais. Afinal, conforme Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2004), “as perspectivas de criação de riquezas estão relacionadas às capacidades dos grupos quanto a organização e a elaboração de processos originais de emergência de recursos”.

Nesse sentido, o desenvolvimento territorial pode ser compreendido como um processo que conduz à mudança qualitativa na estrutura econômica e a uma melhoria no bem-estar geral da população (PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006). Ele é visto como um resultado de uma ação coletiva dotada de intencionalidade e que emana dos atores locais. Conforme Pecqueur (2005, p.12), o desenvolvimento territorial “designa todo processo de mobilização de atores (locais) que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos [...]”.

Segundo Courlet (2008, p.75), grande parte do debate sobre o papel do território no desenvolvimento “gira em torno da questão da competitividade territorial, que aparece como fundamento do bem-estar econômico e social das regiões”. Essa é definida, de modo simples, como o sucesso com o qual cidades e regiões concorrem entre elas, o que pode ser medido por um amplo conjunto de variáveis, como a evolução relativa dos empregos, a participação nas exportações, a atração de investimentos e mão-de-obra qualificada, entre outras. A competitividade de um local repousa em vantagens oferecidas pelo território, mostrando-se, segundo Courlet (2008, p. 76), uma noção teoricamente sólida.

termo territorial.” O ‘mergulho’ no local não implica a negação da existência de outras escalas, muito menos sua importância, afetando o desenvolvimento das regiões.

Essas vantagens podem ser materiais ou imateriais, e relacionam-se à presença de ativos e recursos no território. Esses recursos e ativos permitem, então, que um espaço se diferencie em relação aos demais, freando a volatilidade das empresas e estabilizando a localização das atividades econômicas. Mas é possível saber quais são os atributos locais que podem ser considerados os mais importantes para o desenvolvimento de uma região? Buscando responder a essa indagação, nas próximas sub-seções, serão apresentadas as contribuições da EFP, particularmente a da chamada *École de Grenoble*, e da *Learning Regions*.

2.3.1 O território na análise econômica: recursos e ativos territoriais e desenvolvimento

Considerar o espaço na análise econômica tem como pré-requisito a definição de conceitos, entre os quais o de território. Termos como região, espaço, território, aparecem muitas vezes como sinônimos, criando dificuldades para as análises.

Esse conceito definia, no âmbito da geografia, um espaço sobre o qual se exerce uma autoridade ou uma jurisdição. Todavia, a partir dos anos oitenta o campo semântico se expandiu rapidamente, havendo hoje uma multiplicidade de definições, acatando muitos sentidos diferentes, conforme a abordagem ou o domínio estudado (CAMPAGNE; PECQUEUR, 2012). Para fins desse trabalho, pretende-se destacar o papel do território no desenvolvimento econômico, o que implica em entender sua função na oferta de especificidades que sirvam para aumentar a competitividade das empresas que nele estão instaladas. O território interfere no desenvolvimento econômico na medida em que deixa ser apenas um espaço físico, ou espaço plataforma, e passa a ser um elemento da organização produtiva, capaz de influenciar as estratégias adotadas pelos atores individuais e pelas firmas (MARIANI; OLIVEIRA, 2010).

Nesse sentido, para sublinhar seu papel no desenvolvimento, o território não pode mais ser compreendido apenas por sua dimensão física, com seus limites formalmente definidos, suas fronteiras, etc., e assume uma forma imaterial, intangível e não permanente, criada pelas relações sociais. É mais adequado pensar os territórios como espaços socialmente organizados, que contam com ativos e recursos particulares e são capazes de criar sinergias entre firmas e comunidade, com efeitos positivos na inovação tecnológica e, conseqüentemente, no desenvolvimento.

Conforme Abramovay (2006), o território não se define pelos limites físicos, mas pela

forma como se produz, no seu interior, a interação social. Ele é entendido como uma representação das relações sociais produzidas historicamente, assumindo configurações particulares que influenciam o desenvolvimento econômico, com efeitos ainda pouco estudados no âmbito da ciência econômica. Cada território é único e eles são incomparáveis entre si, o que sinaliza a dificuldade para abordagens generalistas que os tratem como se fossem todos homogêneos.

Pecqueur (2000) trabalha a noção de território como a base física do conjunto das relações sociais, mostrando que o território representa a constituição de um espaço abstrato, subjetivo, de cooperação entre diferentes atores, apoiado, principalmente, na geografia e na economia, com o intuito de construir recursos particulares e soluções inéditas para o desenvolvimento territorial (MIRANDA, 2012, p. 72).

Para fins analíticos, Pecqueur propõe, em suas análises (2005, 2005a), uma definição de território que se desdobra em duas formas: território dado e território construído. Em primeiro lugar, numa definição mais trivial, o território pode ser considerado um elemento prévio, resultado da divisão político administrativa ou estatística. Eles são, nesse caso, o objeto de análise, o que é visto pelo pesquisador. Nesse caso, os territórios são chamados dados, e referem-se a regiões, municípios, ou mesmo a recortes como o proposto pelo governo de Santa Catarina para a formação de suas secretarias de desenvolvimento regional²⁵.

No entanto, essa definição não é capaz de abranger aqueles elementos de proximidade que estão presentes no território e atuam como definidores do seu sucesso. A noção de territórios dados é isenta de quaisquer relações entre os atores, sendo também, no sentido atribuído por Pecqueur (2005), vazia de instituições, de tecnologia, de cooperação, etc. Mesmo assim, os territórios dados podem ser palco para o surgimento de iniciativas coletivas de atores com vistas a resolver problemas produtivos que afetam a região, caso em que se inicia o processo de construção territorial.

Conforme Courlet et al (2013, p.2):

Le territoire n'est ni une surface physique avec des frontières administratives ou politiques (commune, province, région, nation) ni une zone géographique déterminée par la composition du milieu (montagne, vallée, domaine forestier, parc naturel...) ni une zone industrielle, ni un bassin hydraulique, etc [...] Il s'agit de dépasser l'approche géographique traditionnelle qui décrivait la personnalité des lieux comme un inventaire objectivement déterminé et localisable pour appréhender dans chaque contexte spatial les pratiques sociales locales dans une optique tournée vers le changement.²⁶

²⁵ Nesse sentido, a análise proposta nessa tese toma inicialmente como referência os territórios dados, admitindo o recorte proposto pela política de descentralização do governo catarinense.

²⁶ O território não é nem uma superfície física, com fronteiras administrativas ou políticas (comuna, província,

A definição alternativa proposta por Pecqueur (2005, 2005a) considera essa visão mais dinâmica de território construído, segundo a qual o território surge quando um grupo de atores locais se organiza para resolver um problema comum. Do ponto de vista da Economia, numa perspectiva da *École* de Grenoble e EFP, o território pode ser entendido como

[...] un concours d'acteurs ancrés dans un espace géographique délimité (même si la frontière du territoire peut être floue et provisoire) qui vise à identifier puis tenter de résoudre un problème productif jugé ou ressenti comme partagé par ces acteurs²⁷ (CAMPAGNE; PECQUEUR, 2012, p. 17).

O território é visto, nessa perspectiva, como um constructo histórico, como um reflexo do que os atores locais realizam historicamente (LINS; FRANCISCO, 2011). Mas embora a história local assuma importância decisiva, o crucial para a emergência do território construído são as estratégias adotadas pelos atores locais. Essas estratégias, dotadas de intencionalidade, conduzem a soluções originais e à emergência dos chamados recursos territoriais.

Os territórios construídos não vão necessariamente respeitar as fronteiras traçadas política ou administrativamente. Os limites físicos, porém, continuam sendo importantes, pois continua a existir um “dentro” e um “fora” do território. O limite do território é definido nesse caso pela ação dos atores, que concordam em trabalhar dentro de certo espaço geograficamente delimitado. Esse território não pode ser tomado como dado, prévio, mas precisa ser descoberto pela análise, considerando-se ainda que em alguns lugares esse tipo de território sequer existe. Os territórios construídos não seguem necessariamente a configuração dos territórios dados, e sequer exigem contiguidade, sendo seu alcance determinado pelo alcance das relações sociais que lhes deram origem. As relações estabelecidas entre os atores constituem, assim, um elemento decisivo para o processo de construção territorial e, conseqüentemente, para a identificação de um território.

A capacidade dos atores locais se articularem buscando soluções inéditas para os desafios produtivos que os afetam torna-se um determinante-chave do sucesso do território.

região, nação) nem uma zona geográfica determinada pela composição do meio (montanha, vale, área florestal, parque natural...), nem uma zona industrial, nem uma bacia hidrográfica, etc.[...] Trata-se de ultrapassar o enfoque geográfico tradicional que descreve os lugares como um inventário objetivamente determinado e localizável para apreender em cada contexto espacial as práticas sociais locais em uma ótica voltada para a mudança. (Tradução nossa).

²⁷ Um concurso de atores ancorados em um espaço geográfico delimitado (mesmo que a fronteira do território seja fluída e transitória) que visa identificar e resolver um problema produtivo julgado ou sentido como compartilhado por esses atores. (Tradução nossa).

Afinal, como mostram Benko e Pecqueur (2001, p. 47), “as perspectivas de criação de riquezas estão relacionadas às capacidades dos grupos quanto à organização e a elaboração de processos originais de emergência de recursos”. Essas perspectivas são mais favoráveis quanto maior for a capacidade de construir num dado local um espaço abstrato de cooperação envolvendo diferentes atores que tenham alguma ancoragem geográfica. Ressalta-se assim a importância das características presentes na organização social que favoreçam a ocorrência de cooperação, o que remete ao papel do chamado capital social no desenvolvimento²⁸.

As relações entre os agentes, e a cooperação em particular importam. Conforme Courlet (2008), a base da economia territorial é relacional, sendo que essas características do território precisam ser consideradas, da mesma maneira que os chamados fatores técnicos associados à aglomeração produtiva que são destacados em especial nas abordagens da Nova Geografia Econômica. A combinação entre as externalidades presentes nas aglomerações produtivas, combinadas à ação dos atores locais aparece como característica presente nos territórios construídos. Se as externalidades podem ser tratadas como um resultado não intencional da aglomeração²⁹, o mesmo não ocorre em relação à ação coletiva, pois:

A ação conjunta, por seu turno, depende da intenção e voluntarismo, no sentido de que precisa ser buscada com vistas ao enfrentamento coletivo de problemas comuns e à exploração também coletiva das possibilidades que se oferecem, provocando o adensamento das interações e gerando sinergias (LINS, 2009, p. 34).

O território deve ser entendido como um sistema³⁰, analisado cada vez mais como uma organização composta por atores ligados entre eles por relações sociais dinâmicas, que evoluem ao longo do tempo (COURLET, 2008, p. 32). Amplia-se a análise para além das firmas, uma vez que é necessário considerar também outras instituições que participam do processo de construção territorial, como associações, poder público local, instituições de

²⁸ A ideia de capital social, apresentada por Putnam, refere-se às “características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Analisando a Itália, o autor observa que as regiões que possuem engajamento cívico como característica conseguem acionar mecanismos que melhoram o desempenho das instituições e dos governos locais (PUTNAM, 2000).

²⁹ Sobre as economias externas, presentes em aglomerações produtivas, Marshall as define como vantagens oriundas de três fontes: 1) a concentração industrial em uma dada área geográfica garante a presença de fornecedores especializados no local; 2) a chamada bacia de mão-de-obra, que se refere à existência de mão-de-obra especializada; 3) os *spillovers* de conhecimento, devidos ao fato de que a informação, nesses locais, pode circular mais facilmente (MARSHALL, 1996).

³⁰ Para Courlet, o território possui todas as características de um sistema complexo, embora muitas vezes não seja visto como tal. O território se constrói a partir de um grande grupo de componentes, interagindo simultaneamente e produzindo propriedades globais diferentes da soma do conjunto de seus componentes. Os determinantes desse sistema complexo não são, portanto, as propriedades individuais de cada um de seus elementos, mas a dinâmica das suas interações (COURLET, 2008, p.33).

ensino, centros de pesquisa, etc. Nessa visão sistêmica o foco da análise econômica passa da empresa individual para os territórios, pois considera-se que são esses que estão em situação de concorrência. Desse modo, “no es posible considerar una parte aislada de um sistema, ignorando las relaciones de interdependência que existen entre ella y el todo al que está integrada”³¹ (ALBUQUERQUE, 2004, p. 158).

O território apresenta-se, nessa perspectiva, com a forma de distritos industriais, sistemas produtivos locais, meios inovadores, regiões de aprendizagem, etc., que “territorializam o lugar em que transcorre uma pluralidade de formas de justificação da ação humana (reciprocidade, cooperação, concorrência, entre outras)” (MARIANI; OLIVEIRA, 2010). Essas formas representam o território do ponto de vista material e produtivo e aparecem como o resultado da busca de soluções para os problemas produtivos inéditos, levando à criação de sistemas territoriais próprios em rede de atividades econômicas (PECQUEUR, 2000). Em termos de análise, é no estudo sobre essas formas concretas que se procura compreender o papel do território no desempenho econômico. Ali, nesses territórios, emerge um conjunto de vantagens que podem não ser deslocalizáveis e das quais os atores individuais, em particular as firmas, se apropriam. O desempenho positivo desses territórios que podem ser caracterizados como distritos industriais, sistemas produtivos locais, etc., é sublinhado na literatura que trata da temática do desenvolvimento regional e, do ponto de vista empírico, já não se restringe aos já citados casos da chamada Terceira Itália³².

Uma vez que possua essas características, o território passa a ser visto não apenas como um receptáculo neutro da atividade econômica, ou como o contexto no qual ela se dá, mas como um elemento ativo do desenvolvimento econômico. O sucesso das empresas passa, nessa visão, a ser creditado em boa parte aos ativos e recursos ligados ao território. Os territórios assumem o papel de atores do desenvolvimento, tecidos ativos na produção de riquezas pela qualidade de sua oferta de fatores específicos e pela força de sua organização (COURLET, 2008). Isso porque, como defende Courlet (2008, p. 117), a viabilidade de longo prazo de uma economia não repousa unicamente sobre variáveis macroeconômicas, como inflação, déficit público, balança comercial, mas, sobretudo sobre a capacidade de introduzir inovações, de aumentar a produtividade do trabalho e criar novos fatores de competitividade. Essa capacidade de renovação – reprodução é fortemente ligada à dinâmica dos territórios. No que tange ao papel do território nas inovações, isso será tratado com maior detalhamento na

³¹ Não é possível considerar uma parte isolada de um sistema ignorando as relações de interdependência existentes entre ela e o todo a que está integrada. (Tradução nossa).

³² Ver seção 2.3 desta tese e Garofoli (1993).

seção seguinte deste capítulo.

No capitalismo atual, as diferentes localidades e regiões encontram-se em situação de concorrência, emergindo a diferenciação e a divergência entre os territórios em termos de desempenho econômico. Mais do que isso, o retorno do território como variável relevante para a análise econômica corresponde a um movimento de acirramento das diferenças entre os territórios (PECQUEUR, 2005). Essa diferenciação baseia-se tanto nas diferenças quanto à capacidade de organização, como na qualidade de seus recursos específicos de cada território. O território não é somente o resultado do somatório de fatores de localização fundados sobre a alocação de recursos banalizados ou genéricos, mas a expressão da implantação de estratégias por parte dos atores (portanto, da ação intencional). Através dessas estratégias, adotadas para responder aos desafios colocados para a região, é que surgem e são mobilizados recursos territoriais, base do desenvolvimento territorial (COURLET, 2008).

Segundo Pecqueur (2005), a concorrência entre territórios baseia-se na oferta de atratividades para as empresas, e acontece em dois planos. O primeiro deles pertence ao domínio dos custos de produção e da atribuição ótima dos fatores de produção disponíveis. Nesse caso, triunfam as economias que podem oferecer o menor custo, baseado em seus recursos que são dados, e constituem a dotação do território. As variáveis relevantes referem-se a disponibilidade de mão-de-obra barata, taxas de juros atraentes, custos da energia e das matérias-primas, etc. As regiões são totalmente indiferenciadas aos olhos dos investidores e somente custos são considerados nas decisões locais. O espaço, nesse sentido, pode ser considerado neutro, associado apenas à distância física. O desenvolvimento territorial fica sujeito à situação e raridade daqueles recursos que constituem a dotação do território.

No segundo caso, as especificidades territoriais são consideradas. Aqui, as regiões não são mais equivalentes nem indiferenciadas aos olhos dos investidores. Tal situação resulta da existência de uma especificidade reconhecida, de atributos territoriais não encontrados alhures. O mundo oferece inúmeros exemplos de quando fatores decisivos de localização encontram-se fora do mercado, e elementos qualitativos específicos de um lugar determinam a escolha das empresas. “A ideia de que o crescimento é localizado e depende de fatores próprios a certos territórios está na origem de numerosas contribuições empíricas³³” (BENKO; PECQUEUR, 2001, p.39).

Nesse caso, conforme Leloup (2007), observa-se que

³³ Entre os exemplos recorrentes na literatura sobre o tema, casos como o do *Silicon Valley*, nos Estados Unidos, centro de empresas de alta tecnologia responsáveis por avanços tecnológicos que tem impacto mundial (FLORIDA, 1999), ou o bairro Saint Honoré, em Paris, centro da moda e da alta costura (PECQUEUR, 2005). Ao final desta seção, serão apresentados casos de territórios construídos.

[...] le développement territorial reconnaît le rôle de l'espace ; il appuie la compétitivité sur des facteurs de milieu, de proximité, de relation où les effets de leviers proviennent un peu du choix de l'entreprise, beaucoup de la mise en place de dynamiques propres au lieu, en d'autres mots de la compétence particulière du territoire. Dans cette vision, l'entreprise n'est plus l'acteur unique de sa compétitivité.³⁴

A oferta para as empresas, portanto, pode estar baseada em “dotações que não são dadas a priori, mas que resultam de um longo processo de acúmulo de saber-fazer, ou ainda, de uma produção de bens coletivos financiados pela coletividade e apropriados unicamente pelos utilizadores” (PECQUEUR, 2005, p. 13). Entre os possíveis exemplos de tais dotações não dadas, estão recursos e ativos associados a essas configurações produtivas que são as regiões de aprendizagem, os distritos industriais ou os sistemas produtivos locais, como a disponibilidade, no local, de uma mão-de-obra altamente qualificada e especializada, a presença de instituições de pesquisa, ensino, etc., da qual se beneficiam empresas que ali se instalam.

Isso indica a necessidade de repensar a noção de recursos e ativos. Os economistas tratam do papel dos recursos e ativos no desenvolvimento econômico, mesmo no âmbito da teoria neoclássica. No entanto, as análises comumente referem-se a elementos de custo e à atribuição ótima dos fatores disponíveis, em particular o capital e o trabalho. O domínio dos custos constitui uma vantagem econômica importante. Não se pode, todavia, desconsiderar que há outros fatores que também afetam o desempenho econômico, como a capacidade de inovar e a flexibilidade, por exemplo.

Também deve ser notado que uma dotação farta de recursos naturais não implica necessariamente desenvolvimento, como sinalizam casos de países como o Congo, rico em reservas minerais como ouro, cobalto, cobre e diamantes e ainda assim subdesenvolvido (COURLET, 2008). Mesmo que um território detenha vantagens em relação aos demais por possuir recursos genéricos como mão-de-obra abundante, barata e não especializada, ou matérias-primas, seu desempenho fica sujeito às variações dos mercados e à mobilidade dos fatores. Essa diferenciação, portanto, nunca será durável.

Hirschman (1961), como notado na seção anterior desta tese, já tratou de maneira crítica a associação do desenvolvimento à disponibilidade de recursos. Pecqueur (2005, p.2) recupera as contribuições desse autor, defendendo que a busca por soluções aos problemas

³⁴ O desenvolvimento territorial reconhece o papel do espaço: ele apoia a competitividade nos fatores do meio, de proximidade e de relações, onde os efeitos de alavancagem provém pouco das escolhas da empresa, e muito do estabelecimento de dinâmicas próprias do lugar, em outras palavras, da competência particular do território. Nessa visão, a empresa não mais é o único ator que define sua própria competitividade. (Tradução nossa).

produtivos que afetam um território é um processo marcado por ensaios e interações sucessivas, que permitem que novas capacidades apareçam e sejam mobilizadas, revelando recursos ocultos.

Os recursos que o território oferece e que são importantes para o desempenho econômico nem sempre se resumem aqueles dados à priori, oferecidos pela natureza ou pelas circunstâncias. Em muitos casos, recursos imateriais, subjetivos, impossíveis de precificar, ou mesmo que existam ainda somente de modo latente ou virtual, podem representar os fatores mais importantes do desenvolvimento territorial. Faz-se necessário, nesse sentido, uma definição dos fatores de concorrência de um território que contemple a existência de especificidades territoriais.

Quadro 1 - Tipologia dos fatores de concorrência

	GENÉRICO	ESPECÍFICO
RECURSOS	Fatores de localização não utilizados, discriminados pelos preços e o custo do transporte (cálculo, otimização). Está fora do mercado. Ex: Jazida de matéria-prima não explorada.	Fatores incomensuráveis e intransferíveis nos quais o valor depende da organização que os criou. Não é mercantil. Ex: sentimento de pertencimento a um lugar, "atmosfera industrial".
ATIVOS	Fatores de localização não utilizados, discriminados pelos preços e o custo do transporte (cálculo, otimização) - alocação ótima dos ativos. Está no mercado. Ex. Mão-de-obra não qualificada	Fator comparável onde o valor é ligado a um uso particular: - custos de irreversibilidade - custos de retribuição. Está no mercado. Ex: mão-de-obra qualificada

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Benko e Pecqueur (2001, p. 44).

A definição do território dentro da perspectiva da *École* de Grenoble vem acompanhada de uma noção subjacente dos recursos e ativos territoriais. Para entender o papel desses no desenvolvimento, propõe-se, nessa linha, uma definição mais abrangente, que representa uma tipologia de fatores de concorrência, distinguindo os recursos dos ativos e em seguida separando ambos em genéricos e específicos (COLLETIS; PECQUEUR, 2005). Os recursos e ativos territoriais são múltiplos e representam um potencial para o território, em particular se estiverem fora do mercado. O quadro 1 ilustra, de maneira sintética, cada uma dessas possibilidades, dispostas em diferentes quadrantes, inter-relacionando ativos e recursos com as características de genéricos e específicos.

Primeiramente, os ativos são os fatores em atividade, enquanto os recursos representam os fatores a revelar, a explorar ou a organizar, constituindo assim uma reserva, um potencial latente ou virtual dos territórios (BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 41). Os recursos podem ser materiais (como fauna, flora, paisagem, patrimônio) ou ideias (autenticidade, história, imagem do território), de modo que, em estado inicial, é possível que os recursos de um território sequer existam materialmente.

Os recursos e ativos genéricos são totalmente transferíveis e seu valor é dado pelo mercado, independentemente de seu uso³⁵. Seu valor relaciona-se ao preço, determinado pela sua escassez ou raridade. Esses ativos e recursos não permitem a um território diferenciar-se de forma duradoura em relação aos demais. As grandes deslocalizações de empresas em busca de salários menores, incentivos fiscais e matérias-primas mais baratas ilustram esse caso. O fator relevante para as decisões de localização são os custos de produção associados, que, após considerar elementos como os custos de transporte, definem a escolha de lugar ótimo para a empresa operar. Trata-se do campo de análise do economista tradicional, com os recursos e ativos genéricos (associados à noção de fatores de produção), sendo objeto de cálculos de otimização.

Os ativos específicos têm o seu valor condicionado ao seu uso no processo produtivo e são ligados a um território em particular. Sua transferência implica custos, dependendo da maior ou menor especificidade. Mesmo assim, mesmo ativos altamente específicos podem também ser transferidos. A diferença entre esses e os seus correspondentes genéricos é mais uma diferença de intensidade que de natureza: embora a sua transferência seja possível, deve-se notar que os custos de adaptação podem ser altos e que podem haver custos irrecuperáveis envolvidos no processo de transferência (BENKO; PECQUEUR, 2001).

Conforme Benko e Pecqueur (2001, p. 207), os territórios oferecem também recursos específicos, intransferíveis e incomparáveis no mercado, pois tem existência imaterial e muitas vezes não são precificáveis. Dessa forma, uma vez que esses recursos são difíceis de reproduzir em condições diferentes daquelas em que foram gerados, eles são capazes de diversificar os espaços e estabilizar a localização das atividades econômicas.

Os recursos específicos têm uma natureza particular em relação aos três outros recursos ou ativos [...]. Em primeiro lugar, esses recursos só aparecem no momento das combinações das estratégias de atores para resolver um problema inédito. Mais precisamente, tanto a formulação mesma do problema, quanto a sua resolução constituem o objeto de um processo heurístico marcado por tateamentos e interações

³⁵ Segundo Pecqueur (2005), as dotações de matérias-primas podem não ser deslocalizáveis; no entanto podem ser substituídas.

sucesivas. Em segundo lugar, esses recursos não são comensuráveis, o que significa que não se pode expressá-los em preços e que eles são então verdadeiramente intransferíveis. Em terceiro lugar, a natureza fora do mercado desses recursos não é incompatível mas complementar ao mercado. Esses recursos resultam de uma história longa, de uma acumulação de memória, de uma aprendizagem coletiva cognitiva. Finalmente, esses recursos, contrariamente aos outros fatores, são indefectivelmente ancorados num território. [...]. O recurso específico de um território, tomado globalmente, aparece então como o resultado de processo longo de aprendizados coletivos que termina num estabelecimento de regras tácitas. Tais regras têm a função de triar, de selecionar e de hierarquizar a informação oferecendo, assim, a cada ator do território um espaço de inteligibilidade.

É nesse sentido que se pode afirmar que uma diferenciação durável de um território pode resultar dos recursos específicos, pois esses, diferentemente dos ativos genéricos, não são suscetíveis de serem transferidos. Eles dependem completamente das condições específicas em que foram criados. Ao contrário do que ocorre em relação aos ativos e recursos genéricos, a diferenciação e a especificidade territorial constituem aqui os elementos importantes, no lugar da busca por custos menores e maior competitividade. Os recursos específicos presentes localmente podem ser ativados, servindo como *inputs* relevantes no processo produtivo³⁶. Considera-se que as especificidades de cada espaço podem se tornar, assim, fontes de vantagens concorrenciais que não podem ser transferidas, estando ali ancoradas. São essas especificidades que asseguram que cada região se desenvolva, diferenciando-se de forma durável.

A ideia de território construído pode ser ilustrada por numerosos estudos de caso. A temática revelou-se campo fértil para incursões, estimulando trabalhos, inclusive no Brasil, em especial no que se refere ao desenvolvimento rural. Boa parte dos estudos associa-se ao desenvolvimento rural e à ideia de construção de uma imagem territorial, que se materializa com o estabelecimento, por exemplo, de certificados de origem, prática disseminada em

³⁶ Os recursos podem ser ativados, dependendo das condições de produção e tecnologia e da capacidade dos atores locais. A ativação dos recursos, todavia, não ocorre de maneira homogênea em todos os territórios, pois é dependente das capacidades dos atores locais de se articularem para construir estratégias próprias de desenvolvimento. O processo através do qual os recursos são ativados difere se o recurso for genérico (potencial latente) ou específico (potencial virtual). A ativação de um recurso genérico depende das condições de mercado. Por exemplo, a existência de uma jazida de carvão mineral em condições difíceis de explorar, somente se viabiliza se o preço do carvão alcançar patamares que justificam os maiores custos de produção associados a essa nova jazida. Caso contrário, o recurso genérico continuará sem ser explorado, não se tornando um ativo. Deve ser ressaltado que a ativação do recurso genérico não conduz a uma mudança de natureza: “eles são realizados, e em certas situações adquirem um valor econômico que pode, em certas condições, ser medido por um preço” (PECQUEUR, 2005, p.14). Todavia, os recursos não são identificados e ativados somente pelos mercados. Em muitos casos, o processo de emergência e ativação de recursos depende da ação dos atores locais. Assim, os recursos, para serem ativados, precisam da ação humana, uma vez que, “[...] no estágio da virtualidade, tudo pode potencialmente ser recurso, mas tudo não pode se tornar automaticamente um ativo, uma vez que as condições da metamorfose não estão no objeto/recurso, mas nas estratégias dos atores no bojo do processo de produção” (PECQUEUR, 2005, p.16). Uma vez ativados, esses recursos podem servir como *inputs*, materiais ou imateriais, no processo produtivo.

países como a França³⁷. Um produto como o Champanhe, por exemplo, não pode existir fora da região onde foi criado, não é deslocalizável, estando completamente ancorado no território, que lhe confere um valor diferenciado. O papel da imagem territorial nesse caso, a associação dos produtos locais com a qualidade, a tradição, as particularidades do clima e do *savoir-faire* de um território, etc., potencializam as possibilidades de inserção positiva nos mercados. A ativação desses recursos particulares do território assegura uma vantagem comparativa importante, remete diretamente ao papel dos atores locais e à ideia de construção territorial.

Autores tentam identificar a presença de tais estratégias de construção territorial mesmo no Brasil, com estudos sobre a produção vitivinícola, no Vale dos Vinhedos, que possui a primeira indicação geográfica brasileira, desde 2002, e a região da Uva Goethe, no Sul catarinense, entre outros (NIERDELE; VITROLLES, 2010). Ao mesmo tempo, florescem, no Brasil, iniciativas voltadas a promover o desenvolvimento através do estímulo aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), os quais tiveram espaço também na elaboração da política de desenvolvimento territorial adotada em Santa Catarina no âmbito da descentralização, pelo menos no que se refere ao Masterplan, plano que, em tese, serviu de suporte para as ações do governo catarinense.³⁸

O caso de Grenoble, França, analisado por Pecqueur (2005a), ajuda a ilustrar o que seria, na prática, um território construído baseado no setor urbano-industrial. Um dos momentos importantes na trajetória do referido local se deu quando se passou a explorar ali as quedas d'água, com a construção de uma usina hidroelétrica. Nesse momento, o que aconteceu constitui apenas o início da exploração de um recurso genérico. Porém há um momento crucial, a partir do qual as relações entre os atores locais se intensificaram, levando

³⁷ “L’Institut national des appellations d’origine (Inao), organisme public qui délivre l’AOC, recense : 467 AOC viticoles, 47 AOC fromagères et 25 en autres produits agroalimentaires. L’ensemble représente plus de 150 000 producteurs (hors emplois induits) et un chiffre d’affaires d’environ 17 milliards d’euros. Il existe une formule similaire pour l’Union européenne, avec des critères comparables, sous le nom d’IGP (Indication géographique protégée)” (PECQUEUR, 2007, p. 48). O instituto nacional de denominações de origem (INAO) publica um recenseamento dos certificados de origem: 467 viti-vinícolas, 47 queijos e 25 em outros produtos agro-alimentares. O conjunto representa mais de 150 mil produtores, fora os empregos induzidos, e negócios de aproximadamente 17 bilhões de euros. Há uma fórmula similar para a União Europeia, com critérios comparáveis, sob o nome de IGP (Indicação geográfica protegida). (Tradução nossa).

³⁸ Nas últimas décadas a compreensão das dinâmicas territoriais do desenvolvimento tem sido iluminada, no Brasil, por contribuições do grupo Redesist, formado a partir da UFRJ e que reúne pesquisadores de várias partes do Brasil atuando, principalmente, a partir da ideia de Arranjo Produtivo Local (APL). Os APLs “são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas - que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p. 27).

à criação de um ambiente diferenciado. As mudanças que levam à formação de um território construído,

[...] intervient dès lors que dans cette agglomération, l'électricité devient une référence et sa maîtrise un objectif vers lequel concourent les institutions locales. Quelques dates jalonnent cette période. En 1895, la municipalité de Grenoble et l'Université scientifique proposent un cours municipal sur l'électricité scellant ainsi une relation forte et quasi permanente entre les milieux universitaires et les institutions politiques. En 1925, une exposition internationale sur l'électricité viendra conforter ce patrimoine de savoir et de savoir-faire sur la maîtrise de l'électricité. Dans les années 1950 se sont constituées les écoles d'ingénieur et un pôle de recherche publique impulsé par Louis Néel, prix Nobel de Physique. Une forme de spécificité était établie. Dans le domaine de la mécanique fine (turbines Neyrpic) ou de la maîtrise de l'électricité (haute et basse tension avec Merlin-Gérin), l'agglomération grenobloise a acquis une spécificité dans ces technologies qui l'autorise à accumuler les compétences. Au début des années 70, la création d'une zone d'innovation et de recherche Scientifique et Technologique (ZIRST) qui fonctionne comme une pépinière d'entreprises de « haute technologie » dédiée aux prototypes plutôt qu'à la production de masse résulte d'une négociation réussie par les acteurs locaux vis-à-vis des finances publiques de l'État. Cet ensemble de réalisations crée une forme d'irréversibilité (certes fragile dans le contexte mondial) où des métiers se déclinent dans une culture locale dans laquelle les principaux acteurs se reconnaissent. On est proche de « l'atmosphère industrielle » dont parlait A. Marshall à propos des Districts Industriels. Cette culture constitue un avantage cumulé, une ressource non marchande active et forgée spécifiquement dans l'espace grenoblois³⁹ (PECQUEUR, 2005a, p. 261).

Além de apresentar a dinâmica do processo de construção do território, a análise de Pecqueur ajuda a esclarecer que existem organizações e outros atores locais que assumem papel importante nos processos de emergência do território construído. No caso de Grenoble fica claro que as instituições de ensino e pesquisa cumprem uma função relevante, ao lado do governo e dos empreendedores, bem como sua capacidade de se associarem em torno de um projeto de desenvolvimento.

O papel de tais entidades institucionais no desempenho dos territórios também é

³⁹ Intervém quando, nesta aglomeração, a eletricidade torna-se uma referência e seu controle um objetivo, em direção ao qual atuam as instituições locais. Algumas datas marcam esse período. Em 1895, a municipalité de Grenoble e a universidade científica propõe um curso municipal sobre eletricidade, selando assim uma relação forte e quase permanente entre os meios universitários e as instituições políticas. Em 1925, uma exposição internacional sobre eletricidade vem reforçar esse patrimônio de saber e saber-fazer sobre o domínio da eletricidade. Nos anos 1950 se constituem as escolas de engenharia e um pólo de pesquisa público impulsionado por Louis Néel, Nobel de Física. Uma forma de especificidade estava estabelecida. No domínio da mecânica fina (turbinas Neyrpic) ou do controle da eletricidade (alta e baixa tensão com a Merlin-Gérin), a aglomeração de Grenoble adquiriu uma especificidade nessas tecnologias que lhe permitiu acumular competências. No início dos anos 70, a criação de uma zona de inovação e pesquisa científica e tecnológica (ZIRST), que funciona como uma incubadora de empresas de “alta tecnologia” dedicada mais aos protótipos que à produção em massa resultou de uma negociação dos atores locais vis-à-vis o estado. Esse conjunto de realizações criou um tipo de irreversibilidade (embora frágil no contexto mundial) onde as especialidades estão disponíveis numa cultura local em que os principais atores se reconhecem. Se está próximo da atmosfera industrial, de que falava A. Marshall sobre os distritos industriais. Essa cultura constitui uma vantagem acumulada, um recurso não mercantil ativo e forjado especificamente dentro do espaço de Grenoble. (Tradução nossa).

destacado nas análises inspiradas na abordagem das regiões de aprendizagem, como se notará na seção seguinte. O foco dessa abordagem, todavia, é concentrado na questão da aprendizagem e nas características locais que podem ser considerados importantes para que um território possua melhores condições de desenvolvimento que outros.

2.3.2 A região de aprendizagem: um guia para desvendar que atributos territoriais importam de fato

Um dos aspectos importantes das abordagens territorializadas do desenvolvimento é considerar a importância do espaço (território) para a geração e disseminação de inovações. Em diferentes abordagens, o tema é sempre considerado, mesmo que não lhe seja dado lugar prioritário, como é o caso dos estudos sobre os distritos industriais, os sistemas produtivos locais, entre outros.

Todavia, o entendimento de que o desenvolvimento é um processo afetado pela capacidade inovativa, somado à evidência de que o comportamento inovativo se distribui de maneira muito desigual entre as regiões, fez com que as regiões mais bem sucedidas em termos de inovação se tornassem foco de crescente interesse. A busca pelos fatores e dinâmicas capazes de garantir às regiões uma maior competitividade resultou no surgimento de diferentes análises que ressaltam “os processos e dinâmicas subjacentes à localização das atividades inovadoras dentro de áreas territoriais definidas” (D’ALLURA; GALVAGNO; DESTRI, 2012, p. 141).

Uma das abordagens destacadas entre as que colocam o espaço como elemento importante para as inovações e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico é a das regiões de aprendizagem (*learning regions*), cujos principais trabalhos são associados a Bengt-Åke Lundvall e à chamada escola escandinava. Em relação às demais abordagens, ela diferencia-se por, em suas análises, consagrar à inovação um papel muito mais destacado. Partindo da constatação da importância do conhecimento no capitalismo contemporâneo, as contribuições dessa escola, como se verá a seguir, trazem importantes aportes para a compreensão das relações entre desenvolvimento e território⁴⁰ (COURLET, 2008).

⁴⁰ Outra abordagem que merece ser mencionada entre as que tratam da inovação como um processo territorializado é a dos SRI (Sistemas Regionais de Inovação). Essa abordagem fornece base coerente para analisar as relações entre *learning*, inovação e desenvolvimento econômico (OECD, 2001, p.11). Todavia, conforme assinalam Healy e Morgan (2012, p.2), embora tenham havido discussões sobre as distinções entre os conceitos de *learning region* e SRI, esse é um exercício artificial, sendo melhor vê-los como complementares, oferecendo perspectivas apenas ligeiramente diferentes. A OCDE (OECD, 2001) trata as *learning regions* como sistemas regionais de inovação virtuosos.

Embora seja foco de crescente interesse, Boekema et al. (2001, p. 3) defendem que não há ainda uma definição simples de *learning region*, mas uma ampla diversidade de *insights* e ângulos de pesquisa associados ao conceito, o que dificulta o desenvolvimento de uma teoria consistente. Difícil de definir e avaliar a luz de exemplos empíricos, a *learning region* é uma noção que se apresenta mais como um modelo a ser buscado pelas regiões (OECD, 2001).

É destacado na literatura que regiões (territórios) que possuem certas características específicas que favorecem a ocorrência de inovações tendem a ter um desempenho econômico favorável. Com sentido semelhante, Hudson (1999, p. 60) afirma que é inútil negar a importância do conhecimento, do *learning* e da inovação para o desempenho econômico, bem como do papel destes na explicação do desenvolvimento desigual entre países e regiões. A ideia de *learning region* seria assim a expressão do entendimento crescente de que o desempenho econômico depende da inovação, e que esta, por sua vez, depende da criação, disseminação e aplicação de conhecimento. Esses relacionam-se com a aprendizagem, que, como se verá a seguir, tem relação com o espaço.

Um dos pontos a ser inicialmente considerado é a emergência de uma nova forma de compreender a ocorrência de inovações no capitalismo. Considerar a importância das inovações no capitalismo não constitui tema novo na economia. Diversos autores, como Schumpeter e Marx, ressaltaram em suas análises essa característica do sistema. Na análise de Schumpeter, a existência de “combinações novas” constitui o “fenômeno fundamental” do desenvolvimento econômico, contraposto ao monótono funcionamento do fluxo circular. Tradicionalmente ignorada nas análises neoclássicas, mesmo ali as inovações foram tratadas, a partir do modelo de Solow, que consegue mostrar a importância decisiva do progresso tecnológico para o desenvolvimento⁴¹.

Ao longo dos anos pós-guerra, o fenômeno da inovação foi compreendido como um

⁴¹ O fato do modelo de Solow, neoclássico, apresentar a importância do progresso tecnológico no desenvolvimento econômico não significa que a variável tecnologia foi imediatamente incorporada nos modelos dessa linha de pensamento. Pelo contrário, a regra geral nos modelos neoclássicos é ignorar a tecnologia, ou tomá-la como “dada”. Para Lundvall e Borrás (1997, p.43): “Until quite recently, when the new trade and growth theories appeared, neo-classical theories of economic growth and international trade treated technology as an exogenous variable. This is surprising given the results obtained by the first systematic attempts to measure the contribution of technological progress to economic growth on the basis of neoclassical models. [...] In the theoretical models technology is assumed to come as ‘*mana from heaven*’ and everyone has equal access to it.” Até recentemente, quando as novas teorias de comércio e crescimento apareceram, as teorias neoclássicas de crescimento econômico e comércio internacional tratavam a tecnologia como uma variável exógena. Isso é surpreendente, dados os resultados obtidos na primeira tentativa de medir a contribuição do progresso tecnológico no crescimento econômico realizada com base nos modelos neoclássicos [...]. Nos modelos teóricos a tecnologia é assumida como um “*maná dos céus*” ao qual todos tem igual acesso. (Tradução nossa).

resultado de um processo linear, emanando da empresa, e principalmente dos departamentos da empresa responsáveis pelos trabalhos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). No entanto, atualmente a visão da inovação como um processo linear perdeu importância. Segundo Morgan (1997), a imagem do cientista, produzindo inovações, sozinho em seu laboratório, perdeu espaço e se distanciou cada vez mais da realidade. A inovação passou a ser vista cada vez mais como um processo interativo, que envolve diferentes departamentos dentro da empresa. Mais do que isso: o próprio ambiente no qual a empresa está inserida, as relações que ela estabelece com seu meio, seus concorrentes, fornecedores, clientes, organizações públicas, revelam-se importantes para a ocorrência de inovações. As inovações, assim, são vistas como um resultado das capacidades da empresa, mas entende-se que essas capacidades são construídas em interação com as capacidades localizadas num dado território, que são moldadas pela ação dos atores, pelos processos históricos (*path-dependence*) e se baseiam em atributos territoriais específicos, como sua infraestrutura, seus recursos naturais acessíveis, e, principalmente, na sua estrutura institucional e nos conhecimentos e habilidades ali disponíveis. A cultura produtiva construída historicamente dá à região um saber-fazer específico, que fica ali depositado, tanto no empresariado, como nos trabalhadores e no próprio tecido social local (TATSCH, 2008).

Se as inovações são importantes, conforme anteriormente referido, infere-se que também o são as características da organização social que favorecem a produção de conhecimentos e os processos de aprendizagem, que são suportes importantes para as inovações. Identificar quais são essas características constitui tarefa importante para se pensar o desenvolvimento a partir de uma visão que pretende considerar a ideia de *learning regions* (LINS, 2007). A capacidade de uma região favorecer o *learning* e a inovação através da absorção e difusão de conhecimentos adaptados às necessidades locais é visto como fator chave para a competitividade das firmas que nela estão localizadas, o que reflete-se na prosperidade econômica da própria região (HEALLY; MORGAN, 2012, p. 2-3).

Florida (1995), em artigo pioneiro, defende que as regiões se tornaram o ponto focal para estimular conhecimento e a aprendizagem. Como mostra o autor (FLORIDA, 2005, p.528), as regiões bem sucedidas funcionam no capitalismo atual “as collectors and repositories of knowledge and ideas, and provide an underlying environment or infrastructure which facilitates the flow of knowledge, ideas and learning”⁴². Nessa mesma linha, enfatiza Hudson (1999, p. 64), referindo-se à noção de *learning region*:

⁴² Como coletores e repositórios de conhecimento e ideias, e provê um ambiente ou uma infra-estrutura que facilita o fluxo de conhecimentos, ideias e aprendizagem. (Tradução nossa).

This perspective stresses that regional economic success is heavily based upon territorially defined assets derived from “unique”, often tacit, knowledge and cognitive assets, and stresses the importance of spatial proximity in collective *learning* processes. Considerable emphasis is placed upon the pivotal role of regional institutional structures which allow regions (and firms within them) to adjust to, indeed anticipate and shape, changing market demands. Innovation and knowledge creation are seen as interactive processes which are shaped by a varied repertoire of institutional routines and social conventions. This involves not simply intercorporate collaborative links but also links between companies, the (local) state and institutions in civil society, emphasizing the permeability of the boundaries between economy, state and civil society in the creation of regional competitive advantage.⁴³

Nesse sentido, a OCDE (OECD, 2001, p. 24) define região de aprendizagem como aquela que possui instituições capazes de facilitar o *learning* individual e, especialmente, o organizacional, através da coordenação de redes de agentes econômicos e políticos. São regiões caracterizadas por possuir uma densa rede de firmas interagindo fortemente com um conjunto de instituições de ensino e pesquisa de alto nível, com reflexos na aprendizagem e capacidade inovativa.

Learning regions, portanto, são entendidas como regiões que se caracterizam por possuir características que favorecem a ocorrência de inovações, apresentando uma grande quantidade de recursos e ativos específicos, na linguagem de Pecqueur (2005, 2005a). Esses recursos e ativos aparecem nas formas de relações estabelecidas entre os diferentes atores locais (quer sejam eles públicos ou privados), particularmente na capacidade de cooperar, mas também no aparato de instituições ali presente, como instituições de ensino, laboratórios de pesquisa, e na existência de conhecimentos e habilidades ancorados territorialmente. Para Doloreux e Parto (2004), é a presença dessas vantagens específicas associadas à aprendizagem que permite que o desenvolvimento regional ocorra em alguns locais e não em outros.

No âmbito desta tese, a abordagem das economias de aprendizagem é utilizada para indicar quais são as variáveis que podem ser relevantes para entender o desempenho econômico regional. De modo geral, importância das relações entre os atores; a importância

⁴³ Essa perspectiva salienta que o sucesso econômico é fortemente baseado em ativos territoriais, derivados de atributos de conhecimento e cognitivos “únicos”, frequentemente tácitos, e ressalta a importância da proximidade espacial nos processos de aprendizagem coletiva. Ênfase considerável é colocada no papel central das estruturas institucionais regionais, que permitem às regiões (e às firmas no seu interior) se ajustar às mudanças no mercado, antecipando-se e moldando-se. Inovação e criação de conhecimento são vistas como processos interativos plasmados por um variado repertório de rotinas institucionais e convenções sociais. Isso envolve não simplesmente vínculos colaborativos entre empresas, mas também envolvendo firmas, Estado (local) e instituições da sociedade civil, o que chama a atenção para a permeabilidade dos limites entre economia, Estado e sociedade civil na criação da vantagem competitiva regional. (Tradução nossa).

do quadro institucional e a importância da proximidade geográfica podem ser vistos como consensos entre as diferentes abordagens que privilegiam o espaço local na análise econômica (TATSCH, 2013). Esses elementos, vistos como cruciais para que a região possa ser considerada um fator importante para as inovações e para o desempenho econômico, serão tratados na sequência do texto.

Um aspecto importante no enfoque das *learning regions* é que o conhecimento é considerado uma variável-chave para o desempenho econômico. Um dos argumentos principais dessa abordagem é que, no capitalismo contemporâneo, chegou-se num ponto em que o conhecimento é o mais importante recurso e a aprendizagem o mais importante processo (MORGAN, 1997). Do mesmo modo, a OCDE (OECD, 2001), defende que o conhecimento deve ser visto como um *input* essencial para a competitividade e o desempenho econômico. No longo prazo, investimentos em produção e difusão de conhecimento tem efeito tão importante sobre o crescimento quanto os investimentos em formação de capital fixo (OECD, 2001, p. 11).

A experiência dinamarquesa, mostra Lundvall (2003), ilustraria bem essa nova realidade. Tal país enfrentou uma queda no crescimento da produtividade da indústria que, segundo o autor, pode ser associada, paradoxalmente, à introdução de novas tecnologias (particularmente Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs). Isso mostraria que introduzir novas tecnologias sem investimentos em treinamento de empregados, e sem mudanças organizacionais, mudanças gerenciais e na organização do trabalho, pode ter efeitos negativos sobre a produtividade. Obter ganhos de produtividade na nova economia é, portanto, mais difícil do que na velha. Dessa forma, conclui Lundvall (2003, p.176), pode se chamar a economia atual de economia de aprendizagem (*learning economy*)⁴⁴, uma vez que o que importa é a capacidade de aprender que as pessoas, organizações, redes e regiões possuem.

Aprender significa criar novas competências e desenvolver novas habilidades e não somente ter acesso a informação. Assim, nessa perspectiva, é necessário trabalhar com uma definição ampliada de conhecimento e de aprendizagem. O conhecimento capaz de criar riquezas inclui habilidades práticas, que podem ser obtidas através do '*learning by doing*', por exemplo, mas também capacidades que são adquiridas através de educação formal e treinamento (LUNDVALL, 2003). O conhecimento, portanto, não se resume à informação, mas é visto como uma construção social, que envolve uma combinação entre processo

⁴⁴ Conforme Lundvall (2003, p. 6): "Simply defined, a learning economy is an economy where the ability to learn is crucial for the economic success of individuals, firms, regions and national economies." Numa definição simples, a economia de aprendizagem é uma economia onde a habilidade de aprender é decisiva para o sucesso econômico de indivíduos, firmas, regiões e economias nacionais. (Tradução nossa).

científico e raciocínio prático (HASSINK; LAGENDIJK, 2001, p. 69).

O conhecimento é, dessa forma, entendido como sendo de dois tipos: tácito e codificado. É necessário observar que essa divisão, todavia, não implica dicotomia, e a distinção entre conhecimento tácito e codificado pode ser enganosa. Conhecimento tácito e codificado são complementares e coexistem no tempo. Como mostram Lundvall e Borrás (1997, p. 32), muitos códigos relacionados à ciência só podem ser decodificados por *experts* que já investiram pesadamente na aprendizagem desses códigos. Ademais, como assevera Tatsch (2008), o conhecimento é construído e disseminado em um processo que envolve momentos individuais e coletivos de saberes tácitos e codificados. Todavia, a distinção entre conhecimentos tácitos e codificados é útil para que se possa compreender melhor o papel da região no desempenho inovativo.

O conhecimento codificado é aquele que pode ser facilmente repassado, precificado e, por isso mesmo, negociado nos mercados. Ele pode ser transformado em informação e não fica limitado a um espaço, podendo ser propagado em escala ampla. Ele pode ser compartilhado, por exemplo, através de cursos, palestras, livros, internet ou mesmo através da compra de máquinas e equipamentos, que trazem conhecimento embarcado. Para a disseminação do conhecimento codificado não existem, portanto, quaisquer empecilhos geográficos. Desde que os atores se disponham a arcar com os custos associados à sua aquisição (em termos de dinheiro e/ou tempo), o conhecimento codificado pode ser por eles acessado, independentemente de proximidade geográfica.

O conhecimento tácito por sua vez, não existe explicitamente, não é sistematizável nem pode ser facilmente transmitido⁴⁵. Desse modo, ele não pode se propagar em escala

⁴⁵ Apesar da crescente tendência à codificação, o conhecimento tácito continua sendo importante no capitalismo atual. Em primeiro lugar, cabe destacar que uma barreira importante para o avanço da codificação é a mudança – e essa, é uma característica do capitalismo em seu atual momento histórico. Além disso, há limites ao processo de codificação. Conforme Lundvall e Borrás (1997, p. 33): “Therefore, there are two important limits to the codification process. First, the fact that codified and tacit knowledge are complementary and co-existing means that there are natural limits to codified knowledge. The main point here is that codification is never complete, and some forms of tacit knowledge will always continue to play an important role. And second, increased codification does not necessarily reduce the relative importance of tacit knowledge - mostly skills and capabilities - in the process of learning and knowledge accumulation. Actually, easier and less expensive access to information makes skills and capabilities relating to the selection and efficient use of information even more crucial than before. This means that tacit knowledge is still a key element in the appropriation and effective use of knowledge, especially when the whole innovation process is accelerating.” Portanto, há dois importantes limites para o processo de codificação. Primeiro, o fato de que o conhecimento tácito e o codificado são complementares e co-existent significa que há limites naturais para o conhecimento codificado. O principal ponto aqui é que a codificação nunca é completa, e algumas formas de conhecimento tácito sempre vão continuar a desempenhar um papel importante. E segundo, o aumento da codificação não necessariamente reduz a importância relativa do conhecimento tácito – principalmente das habilidades e capacidades – no processo de aprendizagem e acúmulo de conhecimento. Na verdade, acesso mais fácil e barato à informação torna a habilidade e capacidade relacionada à capacidade de seleção e uso eficiente da informação ainda mais decisivo que antes.

ampla, mas está ligado a certos ambientes produtivos, normalmente descritos pela literatura econômica como Sistemas Produtivos Locais (SPLs), Arranjos Produtivos Locais (APLs), Regiões de Aprendizagem, etc. Um exemplo desse tipo de conhecimento é a habilidade prática, a experiência dos indivíduos em desempenhar certas atividades. É possível referir-se aqui ao que Marshall (1996) denominou de atmosfera industrial, afirmando que numa dada região industrial os mistérios da atividade deixam de ser mistérios e ficam como que soltos no ar, sendo captados até mesmo pelas crianças. A única forma de transmitir conhecimentos tácitos é através da interação social, o que implica que “ele não pode ser vendido e comprado no mercado, e que sua transmissão depende do contexto social” (LUNDVALL; BORRÁS, 1997, p. 31).

Na visão da *learning economy*, assume-se que elementos importantes do conhecimento permanecem específicos e tácitos, enraizados, portanto, em organizações e territórios específicos. Conforme Lundvall e Borrás (1997, p. 14):

The distinction between tacit knowledge and codified knowledge is important because, if knowledge remains tacit, it flows less easily across organisational and geographical borders. If all knowledge were readily transformed into information to which everyone had easy access, there would be little incentive for firms, regions and nations to invest in R&D and technology gaps between regions and countries would be minor and temporary. Basically, knowledge remains tacit if it is complex or variable in quality: in situations where several different human senses need to be used at the same time, when skilful physical behaviour is involved and when understanding social relationships is crucial. This is especially difficult to overcome when the context undergoes rapid change.⁴⁶

Para Heally e Morgan (2012, p. 3) o papel do conhecimento tácito no processo inovativo ressalta a importância da proximidade geográfica no desempenho econômico, posto que o compartilhamento desse tipo de conhecimento depende de relações interpessoais, espacialmente ancoradas. Os chamados *spillovers* de conhecimento, também já tratados na literatura sobre os distritos industriais de Marshall (1996), tendem a ser concentrados localmente, diminuindo conforme aumentam as distâncias.

Desse modo, a região pode ser vista como um elemento chave para o sucesso das

Isso significa que o conhecimento tácito continua sendo um elemento chave na apropriação e uso efetivo do conhecimento, especialmente quando o processo de inovação ocorre mais rapidamente. (Tradução nossa).

⁴⁶ A distinção entre conhecimento tácito e codificado é importante porque se o conhecimento permanece tácito, ele flui menos facilmente entre fronteiras organizacionais e geográficas. Se todo o conhecimento é prontamente transformado em informação à qual todos podem ter acesso haveria pouco incentivo para firmas, regiões e nações investir em P&D e gaps tecnológicos entre regiões e países seriam menores e temporários. Basicamente, o conhecimento permanece tácito se ele é complexo ou de qualidade variável: em situações em que muitos sentidos humanos precisam ser utilizados ao mesmo tempo, quando habilidades comportamentais estão envolvidas, quando o entendimento das relações sociais é decisivo. Isso é especialmente difícil de superar quando o contexto muda rapidamente. (Tradução nossa).

firmas no capitalismo atual. Diferentemente do conhecimento codificado, o conhecimento tácito faz com que a escala geográfica torne-se crucial numa economia da aprendizagem, pois território e proximidade jogam um papel relevante na gênese do conhecimento tácito e na capacidade para explorá-lo. Afinal, como notam Boekema et al. (2001, p. 10):

Tacit knowledge [...] requires a lot of intensive face-to-face communication to transfer not only the content, but also the context of the knowledge. In order to be able to absorb and to use tacit knowledge, the receiver will have to (learn to) understand the context in which knowledge is embedded.⁴⁷

Numa perspectiva de competitividade territorial, uma vez que o conhecimento tácito encontra-se enraizado localmente, ele garante à região que o possui uma vantagem competitiva importante em relação às demais. Diferentemente do conhecimento codificado, que tem caráter ubíquo, o conhecimento tácito é difícil de ser produzido e igualado, representando portanto um ativo específico do território, que não pode ser comprado no mercado nem rapidamente encontrado alhures.

Em uma tipologia proposta por Lundvall (2003, p.4), consegue-se um maior detalhamento e, conseqüentemente uma melhor compreensão do conhecimento. Este, segundo o autor, pode ser dividido em quatro tipos: *know what*, *know why*, *know how* e *know who*. As duas primeiras formas de conhecimento referem-se ao conhecimento formal ou codificado. O *know-what* refere-se ao conhecimento sobre os fatos. Esse tipo de conhecimento pode ser reduzido à informação e, dessa forma, ser facilmente transmitido, mesmo à longas distâncias. *Know-why* trata do conhecimento científico, que constitui um elemento essencial para o desempenho inovativo. Acessar esse tipo de conhecimento requer acesso à livros, ensino formal, etc., de modo que ele pode ser facilmente intercambiado.

Há outras duas formas de conhecimento associadas ao conhecimento tácito, sendo portanto mais difíceis de intercambiar uma vez que resultam da experiência prática e são compartilhados através da interação social. *Know-how* diz respeito às habilidades práticas de executar certas atividades. Ele envolve não somente trabalhos manuais num chão de fábrica: mesmo cientistas baseiam-se em habilidades e intuição para realizar avanços teóricos. O *know-who*, por fim, representa a capacidade de saber quem faz o que e quem sabe o que fazer, bem como a habilidade social de cooperar e comunicar-se com diferentes tipos de pessoas e especialistas.

⁴⁷ Conhecimento tácito [...] requer muitos contatos face-à-face para transmitir não somente o conteúdo, mas o contexto do conhecimento. Para estar apto a absorver e usar o conhecimento tácito terá que (aprender a) entender o contexto no qual o conhecimento está depositado. (Tradução nossa).

O conhecimento é distinto da aprendizagem. O conhecimento representa um estoque, uma reserva, um recurso importante para o sucesso econômico. Todavia, no capitalismo atual, conforme Lundval e Bórras (1997, p. 35), o mais importante não é ter um dado conjunto de habilidades, mas ser capaz de adquirir novas habilidades. Diferentemente do conhecimento, o *learning* é entendido como um fluxo ou um processo, e refere-se à capacidade de construir novas habilidades e competências, o que não se resume a ter acesso à informação. A aprendizagem refere-se, em sentido amplo, à “acquisition of competences and skills that make the learning agent – be it an individual or an organisation - more successful in pursuing his/its own goals”⁴⁸ (JOHNSON; LUNDVALL, 2000, p. 14). As capacidades de aprendizagem diferem entre os atores pois elas dependem das experiências anteriores, mas também do papel da capacidade de desaprender (*unlearn*), ou a habilidade para esquecer, tornando-se capaz de aprender coisas novas.

Os processos de aprendizagem e acúmulo de conhecimento são destacados na literatura como decisivos tanto para firmas como para indivíduos e regiões, pois são eles que permitem que se construam capacitações para que sejam implementadas as inovações. Dada sua estreita relação com o processo inovativo, a aprendizagem pode ser considerada um elemento crucial para o sucesso econômico. Campos et al. (2002, p. 3) vêem a aprendizagem como um processo decisivo para a construção de novas competências e obtenção de vantagens competitivas, “o qual, pela repetição, experimentação, busca de novas fontes de informação e outros mecanismos, capacita tecnologicamente as firmas e estimula as suas atividades produtivas e inovativas”. Do ponto de vista da empresa, a aprendizagem

[...] é compreendida como um processo através do qual as empresas aumentam seu estoque de conhecimentos. As atividades de aprendizagem dão as firmas um melhor conhecimento de suas características, tanto dos produtos como dos processos, favorecendo a introdução de aperfeiçoamentos, modificações e inovações nos produtos e processos (TATSCH, 2008, p. 75).

Na análise da aprendizagem, a OCDE (OECD, 2001) propõe distinguir o *learning* individual do *learning* organizacional. Ambos tem relação tanto com a difusão de saberes já existentes como com a criação de novos conhecimentos (quadro 2).

O *learning* individual refere-se à aquisição de informação, conhecimento, entendimento e habilidades pelo indivíduo, através da participação em alguma forma de educação ou treinamento, seja formal (por exemplo, instituições de ensino) ou informal (por

⁴⁸ Aquisição de competências e habilidades que fazem o agente que aprende – seja ele indivíduo ou organização – mais bem sucedido em atingir seus objetivos. (Tradução nossa).

exemplo, *learning by doing*). O *learning* individual tem relação com a disseminação de conhecimento existente, embora seja novo para aquele que o adquire.

Quadro 2 - Aprendizagem Individual e Organizacional

Categoria de aprendizagem	Difusão de um saber existente	Criação de novo conhecimento
Learning Individual	Educação formal, formação profissional, aprendizagem no local de trabalho	Pesquisa universitária por acadêmicos, aprendizagem no local de trabalho
Learning Organizacional	Bases de dados, programas, manuais, licenças, recrutamento de pessoal qualificado	P&D na firma, nas universidades, nos institutos de pesquisa

Fonte: Boulianne (2005, p. 264).

Um aspecto importante do *learning* individual refere-se ao papel do treinamento e da educação formal. O *learning* e a inovação dependem da qualidade e desenvolvimento do chamado “capital humano” e altos níveis educacionais tendem a estar associados com melhor desempenho econômico. No caso da educação formal, é necessário considerar que não são somente os altos níveis educacionais que tem impacto positivo, pois níveis educacionais intermediários, em alguns casos, tem impacto relevante na produtividade e no desempenho econômico das regiões. As relações estabelecidas entre as instituições de ensino e os atores locais com vistas a definir o tipo de qualificação necessária assumem grande relevância no impacto da educação formal no desempenho regional. Assim, o sistema educacional deve ser capaz de ligar, com sucesso, a aprendizagem formal às necessidades regionais (OECD, 2001).

A educação formal, embora seja importante para o *learning* individual, não constitui sua única fonte. O *learning* pode também ser informal, como o *learning by doing*, a aprendizagem obtida na experiência prática, que garante o ganho de habilidades, com impacto no desempenho dos trabalhadores ocupados nas tarefas de chão de fábrica, mas também no dos trabalhadores em setores de pesquisa, administração, logística, etc. Se a educação formal pode ser obtida através dos cursos de formação e treinamentos oferecidos pelas instituições de ensino, o *learning by doing* exige experiência prática, e depende da existência de interações com outros atores, através das quais são transmitidos os conhecimentos práticos. É nesse sentido que alguns autores, ao tratarem do *learning* informal, enfatizam seu caráter social ou coletivo, pois “this kind of learning is not something we pursue on our own, but we mostly learn together with and from other people, engaging in common activities”⁴⁹ (NYHAN, 2007, p. 20).

⁴⁹ Esse tipo de conhecimento não é algo que buscamos por nós mesmos, mas que aprendemos juntos com e de outras pessoas, se engajando em atividades comuns. (Tradução nossa).

O *learning* organizacional depende do *learning* individual e é construído sobre ele. Ele amplifica o conhecimento criado pelos indivíduos e o cristaliza como parte da rede de conhecimento da organização. Além disso, o conhecimento de uma organização pode ser transferido de uma para outra organização. Essa combinação de conhecimentos de várias organizações pode levar à criação de novos conhecimentos (BOEKEMA et al., 2001, p. 9). O sentido do termo organização aqui proposto pode abarcar não apenas as firmas, mas também o arcabouço de entidades institucionais tais como instituições de ensino, pesquisa, órgãos governamentais regionais, etc. Isso implica que a aprendizagem, além de associada com indivíduos e firmas, também se associa às demais instituições regionais: estas também aprendem.

No caso das firmas, uma forma pertinente de entender o *learning* é tratando-o de acordo com sua origem. Nesse caso, o *learning* pode ser interno ou externo à empresa. Segundo Tatsch (2008), as firmas aprendem tanto a partir de sua própria experiência, como a partir de diferentes fontes externas. Todavia, o *learning* interno é uma condição necessária para a o externo, pois as firmas “devem ser capazes de absorver, elaborar e assimilar o conhecimento vindo de fora” (TATSCH, 2008, p. 78).

O primeiro caso, envolve o desenvolvimento de inovações a partir dos esforços de aprendizagem que a firma executa, de forma estruturada, com investimentos em seus departamentos de P&D (o chamado *learning by searching*). A aprendizagem também pode resultar da experiência acumulada pela firma na produção, com resultados em termos de inovações em produtos e processos. Esse tipo de aprendizagem representa o papel de mecanismos informais, não estruturados que causam impactos na capacidade inovativa da firma (CAMPOS et al., 2002). Pode-se referir aqui aos processos de *learning by doing* e também *learning by using*⁵⁰.

A formas de *learning* externas à firma (*learning by interacting*, *by cooperating*, *by imitating*⁵¹) tem relevo especial dentro de uma perspectiva de região de aprendizagem, considerando o papel das interações, entendidas de modo amplo, entre os diferentes atores territoriais com vistas à inovação. Essas interações referem-se a contatos, para frente e para

⁵⁰ O *learning by doing* diz respeito à capacidade “de resolver problemas técnicos, de melhorar produtos e/ou processos a partir da experiência de produção” (TATSCH, 2008, p.75). O *learning by using*, por sua vez, trata da experiência adquirida pela utilização de novos produtos.

⁵¹ O *learning by interacting* refere-se às interações, com outras firmas, fornecedores e usuários. O *learning by cooperating* emerge a partir do estabelecimento de relações de cooperação com outros atores locais, como firmas concorrentes, universidades, centros de pesquisa, etc. O *learning by imitating* é a aprendizagem por imitação, muitas vezes através do processo conhecido com engenharia reversa (TATSCH, 2008). Trabalhos como o da OCDE (OECD, 2001), tendem a observar o *learning by interacting* incluindo também as instituições formais presentes no território.

trás, com fornecedores e usuários dos produtos da firma, mas também envolve a articulação desta com concorrentes e com as demais instituições de ensino, pesquisa, agências governamentais de desenvolvimento regional, todos presentes localmente (HASSINK; KLAERDING, 2012).

Dados os custos cada vez maiores do processo inovativo e sua maior complexidade, que leva a exigência de conhecimentos interdisciplinares (muitos dos quais não podem ser internalizados pelas firmas), as fontes de *learning* externas à firma tem assumido cada vez mais importância no capitalismo atual. As relações estabelecidas com outras firmas e entidades institucionais podem produzir diversas formas de aprendizagem que são vantajosas para a firma. Nesse sentido, sublinhar a importância do *learning interativo* implica que o papel das instituições regionais precisa ser considerado, assim como as relações entre os atores locais, particularmente no que diz respeito à capacidade de cooperar. Afinal, conforme Lundvall e Borrás (1997), a região é cada vez mais o nível no qual a inovação é produzida, através das relações estabelecidas entre inovadores presentes em um sistema produtivo, contando com os efeitos fertilizadores das instituições de ensino e pesquisa.

A capacidade interna da firma continua a ser um elemento igualmente importante para o sucesso econômico, uma vez que ela possui muitos atributos internos cruciais para a sua capacidade inovativa. Estes fatores são relacionados, por exemplo, à competência de seu departamento de pesquisa e desenvolvimento, à qualificação de seus funcionários, ao tamanho da firma, entre outros. Todavia, a passagem para um capitalismo intensivo em conhecimento ultrapassa a estratégia individual das firmas (COURLET, 2008). Isso significa o estabelecimento, em nível regional, de um certo número de elementos (como infraestrutura educacional, por exemplo), sobre os quais a firma pode se apoiar. Desse modo, conforme Maskell (2001), as firmas não podem ser auto-suficientes, e não podem operar ignorando os fatores próprios do ambiente onde estão instaladas (MASKELL, 2001).

A proximidade geográfica entre as firmas, que favorece o compartilhamento de conhecimentos tácitos e leva aos *spillovers* de conhecimento é apenas um elemento quando se avalia o papel do espaço na aprendizagem. Os territórios podem desenvolver capacidades localizadas únicas, resultado de combinações de dotações institucionais, da construção de estruturas de apoio como instituições de ensino e pesquisa, que asseguram as firmas que ali operam vantagens competitivas (BOEKEMA et al., 2001, p.11).

As regiões que apresentam melhor desempenho em termos de aprendizagem e inovação são aquelas dotadas de um tecido institucional espesso, que compreende instituições de ensino, de pesquisa, laboratórios, bem como entidades representativas, como associações

de classe, de produtores, etc. O papel dessas entidades institucionais no *learning* é bastante amplo, e vai desde a qualificação da mão-de-obra, através da oferta de treinamentos e cursos de formação, por exemplo, até o estímulo ao compartilhamento de conhecimento tácitos, particularmente através da promoção da cooperação entre os atores locais. De modo geral, essas instituições formais dão suporte e facilitam a produção, transmissão e propagação de novas tecnologias no espaço local.

Campos et al. (2002), colocam as organizações e as instituições como os principais componentes do território e as interações entre eles caracterizam a dinâmica localizada dos processos de aprendizagem. Assim, para que uma configuração produtiva esteja mais próxima da noção de território construído (como é o caso das *learning regions*), é requerida a presença de organizações e instituições que possuam articulação entre elas e que sejam orientadas para potencializar as capacidades produtiva e, principalmente, inovativa do local. Destacam-se as interações para a aprendizagem que podem levar à inovações, vistas como essenciais para garantir a competitividade das firmas e do próprio território.

Além de serem instrumentos de disseminação de conhecimentos e promoção da aprendizagem entre os atores territoriais, as instituições, elas próprias, também aprendem. A capacidade das regiões de aprenderem, adaptarem e mudarem seu quadro institucional com o propósito de favorecer as inovações é vista como crucial para o desenvolvimento de sua capacidade de competir (HASSINK; LAGENDIJK, 2001).

Como a estrutura institucional é produzida socialmente, ela apresenta-se constituída de maneira diferente entre regiões, países, localidades. As diferenças, entretanto, não ficam restritas aos seus aspectos geográficos, de modo que as relações entre instituições e inovações também apresentam uma dimensão temporal, e mudam ao longo do tempo (JOHNSON, 1992). O *learning* institucional, portanto, “means that regional actors are capable of reflecting, in a critical way, upon their own institutional arrangements and derive conclusions about the need and potential for change”⁵² (HASSINK; LAGENDIJK, 2001, p. 8). Tal situação chama a atenção também para um outro aspecto do *learning* institucional: a capacidade de esquecer, possibilitando que instituições obsoletas sejam melhoradas ou substituídas por outras mais efetivas (JOHNSON, 1992, p. 30).

As instituições tem papel relevante na aprendizagem, mas na medida em que elas se mostrem inflexíveis podem criar problemas para a região. Estruturas organizacionais rígidas em firmas; dificuldades de alterar padrões de cooperação dentro da firma e entre firmas, ou

⁵² Significa que os atores regionais são capazes de refletir, de maneira crítica, sobre seus próprios arranjos institucionais e derivar conclusões sobre as necessidades e o potencial de mudança. (Tradução nossa).

destas com o sistema de ensino e pesquisa; e, também inflexibilidade em termos de políticas públicas afetam a capacidade de obter ganhos de produtividade mais significativos à medida em que surgem novas tecnologias (JOHNSON, 1992).

No âmbito dos estudos sobre *learning regions* e na literatura econômica em geral, o conceito de instituições pode assumir diferentes significados. Edquist e Johnson (1997) distinguem as instituições das organizações. As instituições, para esses autores, referem-se às normas, rotinas e leis que regulam os padrões comportamentais e as interações entre os indivíduos e grupos. Por outro lado, as organizações são concretas e são criadas conscientemente, como as firmas, as universidades, as associações, etc. Instituições, nesse sentido, são totalmente diferentes de organizações, de modo que, para garantir maior clareza conceitual e empírica, os autores defendem que sejam tratadas como coisas distintas (EDQUIST; JOHNSON, 1997, p. 43). Todavia, Wolfe e Getler (2002) afirmam que os trabalhos na área da sociologia das organizações discordam dessa distinção, entendendo que as organizações formais estão subsumidas dentro da categoria mais ampla de instituições. Mudanças nas organizações seriam resultado de mudanças no conjunto de normas e regras presentes na sociedade: é o ambiente institucional, portanto, que dá forma as organizações. Assim, os termos poderiam ser usados de maneira intercambiável (WOLFE; GETLER, 2002, p. 9).

Embora o foco dessa tese esteja direcionado principalmente para o papel das instituições formais⁵³ (ou organizações, no entender de Edquist e Johnson (1997)) na aprendizagem, cumpre observar que o ambiente institucional, entendido de maneira ampla, tem papel relevante neste campo, criando condições para a cooperação entre os atores, veículo através do qual o *learning* se propaga, conforme atestam diversos trabalhos na área (MORGAN, 1997; HUDSON, 1999). Para o *learning interativo* ocorrer, por exemplo, é exigido um alto grau de confiança e comprometimento entre os atores. Embora a confiança tenha um alto valor, ela não tem preço e, portanto, não pode ser simplesmente comprada no mercado. Ela precisa ser ganha, o que remete à importância do ambiente institucional, com suas rotinas, convenções, entre outras características particulares, normalmente agrupadas pela literatura no conceito de “capital social” (MORGAN, 1997). “Assim, sublinha-se a ideia de que o contexto social, e, portanto, o ambiente local merecem destaque na análise da aprendizagem, já que a proximidade física e o arcabouço comum de valores facilitam o intercâmbio entre os agentes.” (TATSCH, 2008, p.81).

⁵³ Nesta tese o termo instituições, assume o sentido de organização, entidades institucionais ou instituições formais.

Os ativos que conferem especificidade a um território, que asseguram condições favoráveis a ele em termos de desenvolvimento econômico, incluem também práticas e relações humanas, que podem apresentar-se como ativos únicos e não encontráveis em outros lugares na mesma condição. Assume-se assim a importância dos chamados recursos relacionais e a capacidade de cooperar, de se associar, a ação coletiva são vistas como atributos imateriais específicos do território, que representam a força deste frente aos demais. Tratando das interações entre os atores, Torre (2003) defende que elas podem ser intencionais e não intencionais⁵⁴. As não intencionais constituem o foco de atenção das análises sobre a aglomeração, considerando duas dimensões das externalidades que são as externalidades pecuniárias e as tecnológicas, abrangendo tanto fatores de mercado como relações extra mercado. Por sua vez, as relações intencionais são, pra o autor, foco de grande interesse, um campo efervescente de análise que trata das modalidades de ação dos agentes. Abrange o estabelecimento de relações de cooperação, parceria, que possuem uma ligação forte com as dimensões produtiva e/ou organizacional.

Não por acaso, a capacidade dos atores locais se articularem para cooperar e se associarem tem importância decisiva nas abordagens que consideram o papel do território no desempenho econômico, conforme já assinalado na subseção anterior ao tratar da função da ação coletiva na emergência dos territórios construídos (COURLET, 2008). A capacidade de associar-se e cooperar também tem impacto na aprendizagem, uma vez que esta é facilitada pela existência de interações mais densas entre os atores locais.

No caso específico da atividade inovativa, uma melhor compreensão do papel da cooperação pode ser obtida considerando-se as formas de difusão do conhecimento que tendem a predominar em formações territoriais que sejam capazes de promover as inovações, como é o caso das *learning regions*. Conforme Gonçalves e Gavio (2002, p. 93):

A difusão de conhecimento e aprendizado no meio inovador ocorre mediante os seguintes mecanismos principais: i. inter-relações entre fornecedores e clientes e produtores e usuários de equipamentos de capital. Quando estas relações são estáveis é possível transferir conhecimento codificado e tácito entre os agentes que se acumula sobre o tempo e define padrões de inovações incrementais que alimentam uma trajetória tecnológica específica; ii. colaboração formal e informal e outras ligações entre firmas de setores particulares; iii. mobilidade de trabalhadores qualificados entre firmas; iv. criação de novas firmas através de spin-offs de firmas

⁵⁴ Samaganovo e Samson (2007) propõem uma tipologia dos recursos na economia do conhecimento. Para eles, os recursos relacionais referem-se ao conjunto de redes sociais locais e globais, que tem o papel de facilitar a criação e transmissão de conhecimento. Os recursos relacionais intencionais referem-se às redes construídas deliberadamente, como Associações, câmaras de comércio, etc. Os não intencionais tratam da noção de pertencimento a um grupo social específico, como famílias, colegas de aula, de trabalho, vizinhança (SAMAGANOV; SAMSON, 2007, p. 12).

existentes, universidades e laboratórios de pesquisa do setor público.

A importância do ambiente local numa economia de aprendizagem sublinha a necessidade de relações de cooperação entre os atores locais, capazes de afetar a difusão do conhecimento, tanto tácito como codificado, no território. A quantidade e a complexidade de conhecimentos exigidos no capitalismo atual exige que as organizações cooperem para dividir formas de conhecimento disponíveis para cada um separadamente (OECD, 2001, p. 17). Esse compartilhamento de conhecimentos assume diferentes formas: aquisição de conhecimento de outras organizações, como firmas universidades e institutos de pesquisa, tanto através da compra de licenças como através da interação rotineira com fornecedores e clientes. Por outro lado, as organizações podem se envolver diretamente em projetos para produzir novos conhecimentos, como por exemplo através da formação de consórcios de Pesquisa e Desenvolvimento.

Lundvall e Borrás (1997) defendem que os mercados puros tem dificuldade para estimular as inovações. Quando as interações entre as firmas envolvem um *mix* de cooperação e competição, o resultado em termos de inovação é mais eficiente do que aqueles obtidos via mercados puros (LUNDVALL; BORRÁS, 1997, p. 60).

A cooperação não é tema novo na ciência econômica, pois esteve presente nas suas obras clássicas (Smith e Marx dela trataram) e já ocupou lugar de destaque nas análises dos distritos industriais, como mostra Costa (2012). Para o autor, nesses distritos a cooperação decorre da divisão do trabalho entre as firmas e do envolvimento associativo entre elas e outras instituições ali presentes. A cooperação assegura que a firma acesse economias externas, fruto da maior capacidade de cada firma que, individualmente, se especializa em certas etapas do processo produtivo. As vantagens associadas à cooperação também podem ser obtidas a partir da ação conjunta das firmas no que se refere à participação em feiras, treinamento da mão-de-obra, divisão de pedidos, etc.

Capello (1999), comparando os distritos industriais com os “meios inovadores”, mostra que, nesses últimos, observa-se a presença de sinergias e de capacidade inovadora que resultam da cooperação e transferência tácita de conhecimento, não se limitando, portanto, à solidariedade social e interação, características típicas do distrito industrial. Enquanto o distrito industrial possui vantagens competitivas escoradas em eficiência estática, como as vantagens em termos da minimização de custos de transação e da presença de economias externas, nos meios inovadores observa-se a existência de sinergias dinâmicas, ou a presença das formas de aprendizado coletivo (GONÇALVES; GAVIO, 2002).

As interações entre os diferentes atores presentes no território são consideradas importantes, sejam elas formais ou não. As interações entre os diferentes atores de uma região podem ser menos formais, quando referem-se a troca de empregados, por exemplo, ou mais formais, baseada na participação em associações de classe, câmaras de comércio, ou mesmo um clube esportivo (OECD, 2001, p. 18).

Deve-se ressaltar que a importância de relações próximas não se resume àquelas estabelecidas entre as firmas. Para que o desempenho de uma região seja melhor é importante promover interações entre os atores ligados ao processo inovativo que tenham boas razões para interagir, como firmas com universidades e centros de pesquisa, firmas maiores e menores, etc. A aproximação entre esses atores que tomam parte nas inovações permite a reunião e o compartilhamento de diferentes tipos de experiências e conhecimentos (DOLOREUX; PARTO, 2004). Além de criar condições para a cooperação entre as firmas, as próprias entidades institucionais também devem ser capazes de cooperar. A cooperação entre órgãos públicos, instituições de pesquisa e firmas é vista como condição necessária para a ocorrência de inovações (LUNDVALL, 1992).

Para ilustrar a importância dessas relações, pode-se evocar novamente o caso de Grenoble, na França, que, segundo Pecqueur (2005), apresenta interações entre o complexo de ensino e pesquisa e as empresas locais que são extremamente fecundas para o seu desenvolvimento atual. Essas interações geram uma capacidade dinâmica que permite ajustes estruturais na atividade, permitindo ao sistema produtivo que seja capaz não somente de adaptar-se rapidamente a mudanças, mas principalmente de antecipar-se a elas. Esse quadro de relações assegura ao sistema local uma postura pró-ativa, muito mais do que reativa, com reflexos positivos em termos de desempenho econômico.

Um aspecto que se revela importante nas análises territorializadas do desenvolvimento e nas abordagens da *École* de Grenoble e *learning regions* refere-se ao papel das políticas públicas. A ação do estado é vista como necessária, particularmente no que se refere ao desempenho econômico crescentemente divergente entre as regiões. A concentração, em certas áreas, de atributos regionais específicos que sejam favoráveis à inovação pode criar obstáculos difíceis de transpor pelas políticas que buscam uma distribuição mais equilibrada da atividade econômica. A próxima seção apresenta os principais elementos no que se refere ao tipo de intervenção pública que emerge no bojo da economia territorial.

2.3.3 As ações políticas no quadro das análises territorializadas do desenvolvimento

As abordagens territorializadas do desenvolvimento conferem ao estado papel relevante na emergência e reforço de características que favorecem o desempenho positivo dos territórios. Em linhas gerais, pode-se afirmar que a intervenção através de políticas, particularmente a partir de suas instituições públicas locais, é considerada um elemento importante para entender o desenvolvimento territorial. A atração dos *policy makers* pelas ideias associadas à noção de *learning regions* para formulação de políticas são amplamente citadas na literatura (HEALLY; MORGAN, 2012). Desse modo, no que tange às *learning regions*, o debate não ficou confinado à academia e à abstração, envolvendo diversas iniciativas, particularmente no âmbito da OCDE e da União Europeia (UE) (HASSINK; LAJENDIJK, 2012). Mais recentemente, entre os países europeus, as questões regionais tem sido tratadas ainda no âmbito dos sistemas territoriais de inovação, especialmente a partir das ideias de *Regional Innovation Systems* (RIS). De todo modo, esse interesse sugere que não se pode afirmar que o papel do estado seja diminuído nessas abordagens, embora a escala e a natureza das intervenções sejam diferentes em relação às anteriormente vigentes.

No período do pós-guerra, o tratamento das questões regionais, particularmente das desigualdades, assumiu posição de destaque entre as tarefas delegadas ao poder público em quase todo o mundo. Em larga medida inspiradas nas noções estruturalistas então prevalentes, essas ações seguiam um modelo *top-down*, exógeno à região, buscando ali criar dinamismo a partir da realização e atração de grandes investimentos públicos e privados. Esse padrão de intervenção estatal, que espalhou-se pelo mundo no pós-guerra, foi abalado a partir dos anos 1970, quando as funções do estado foram redefinidas e a descentralização da atuação pública ganhou importância cada vez maior. Os espaços locais se firmaram como escala privilegiada para a intervenção no domínio econômico, e as dificuldades associadas às intervenções regionais a partir dos estados centrais foram cada vez mais notadas (MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011; LINS, 2011). Teve início uma nova forma de política de desenvolvimento, surgida como resposta das comunidades locais aos efeitos negativos do ajuste produtivo sobre o emprego e o bem estar da população, inicialmente referenciada na noção de desenvolvimento endógeno (VAZQUEZ-BARQUERO, 2005). A descentralização intensificou-se, refletindo o maior protagonismo das instâncias territoriais do Estado.

Segundo Boisier (2004), a descentralização surgiu como tendência empurrada por quatro grandes “forças primárias”: a Revolução científica e tecnológica, que criou um

ambiente favorável para introdução de sistemas decisórios descentralizados; as Reformas do Estado, que ocorreram, em especial na América Latina, como resultado da volta da democracia exigindo novas práticas; as demandas organizadas da sociedade civil, em particular as organizações de base territorial; e, por fim, tendências privatizadoras atualmente vigentes, que reforçaram o processo de descentralização. Além disso, constata-se que no novo mundo globalizado são exigidas respostas cada vez mais rápidas, que só podem ser dadas no plano local. “No se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas porque no poseen la velocidad requerida ahora”⁵⁵ (BOISIER, 2004, p.33).

Nesse contexto, reforçou-se a necessidade de políticas locais, considerando-se que as intervenções em favor do desenvolvimento são mais eficazes quando realizadas a partir dos territórios (*bottom-up*). A descentralização do aparelho estatal apareceu, desse modo, como condição necessária para a construção do desenvolvimento. Discutindo qual o nível mais apropriado para a ação política, a OCDE (OECD, 2001) aponta que o nível local do governo é mais efetivo para criar condições para as inovações e, conseqüentemente, crescimento econômico. As regiões são vistas como o nível mais adequado para as políticas públicas, pois ali pode-se identificar melhor quais são as necessidades regionais, as suas forças, as questões a serem enfrentadas, desenvolvendo-se estratégias de ação política de acordo com a *couleur locale* da região (BOEKEMA et al., 2001, p. 12). Para Doloreux e Parto (2004) a região pode ser vista como escala mais apropriada para adotar políticas voltadas a sustentar economias de aprendizagem baseadas na inovação.

Segundo Pecqueur (2005, p. 19) a redefinição das políticas públicas exige uma dupla mudança: de escala e de natureza. Em termos de escala, afirma-se que as políticas adotadas no âmbito nacional não são suficientes para estimular o desenvolvimento. Todavia, uma simples descentralização não parece dar conta da realidade atual, pois “se a gestão da produção evolui na diversidade e tomando em conta certas funções secundárias [...] ela se cristaliza em formas de reagrupamento ‘ad hoc’ de atores que se chamam territórios” (PECQUEUR, 2005, p. 19). Nessa perspectiva a ação pública deve tomar como referência ou escala privilegiada para sua atuação o território. As políticas públicas normalmente são direcionadas para a firma individual, baseadas em ferramentas genéricas. Via de regra, não levam em conta que as firmas fazem parte de um território, com o qual, muitas vezes, mantém fortes relações. Para Courlet (2008, p. 98), as políticas deveriam ter como alvo os sistemas ou redes de empresas, como é o caso de aglomerações produtivas que são tratadas na literatura como arranjos

⁵⁵ Não é possível ser competitivo no mundo atual com estruturas centralizadas, porque elas não possuem a velocidade agora requerida. (Tradução nossa).

produtivos locais, sistemas produtivos locais, etc.

As políticas deveriam também passar por uma mudança de natureza, deixando de ter qualquer caráter compensatório para os produtores incapazes de se firmar no mercado. No lugar de políticas exógenas, assume-se que os atores locais, incluindo aí o estado, são os responsáveis pelo desenvolvimento (associado a ideia de construção territorial). O entendimento de que o desenvolvimento territorial refere-se a um processo que emerge a partir da articulação dos atores locais com vistas a resolver um problema produtivo julgado comum a eles, resulta que o desenvolvimento não pode ser produzido por decreto, exogenamente à região. Tem-se, desse modo, uma nova situação, em que o desenvolvimento é visto como um processo coletivo, que resulta da capacidade dos atores locais construírem um projeto, que conta com a participação do poder público, embora este não seja o determinante do processo (LLORENS, 2004). Todavia, a ação do Estado é vista na literatura como fundamental, sendo indispensável para estimular e mobilizar esses atores (PECQUEUR, 2005).

Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento territorial não devem conter apenas instrumentos tradicionais como subsídios, linhas de crédito, investimentos em estruturas físicas. Além disso, elas precisam também estar cada vez mais focadas em fortalecer a capacidade de “auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns e promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais” (SOUZA FILHO, 2001, p. 5). Esse adensamento de relações passa pela criação e estímulo a fóruns que reúnam os atores locais na tarefa de pensar o desenvolvimento local, criando espaços de interação que favoreçam o surgimento de soluções colaborativas para os problemas comuns.

As novas políticas, defende Courlet (2008), não podem mais se orientar exclusivamente a partir de uma visão centro-periferia, que é consistente com o direcionamento de recursos públicos para regiões mais pobres, deixando em segundo plano as mais dinâmicas. As vantagens específicas dos territórios devem ser exploradas e valorizadas, o que implica em políticas mais voltadas para a competitividade do que para a busca da equidade (COURLET, 2008, p.120).

Todavia, um dos aspectos notados na análises do desenvolvimento é que a territorialização do desenvolvimento não significou o fim das desigualdades regionais. Pelo contrário, o desempenho entre as regiões mostrou-se diferente, e as regiões privilegiadas obtiveram melhores resultados. Espaços luminosos, regiões ganhadoras, territórios inovadores são conceitos que surgiram na literatura econômica para descrever os espaços territoriais que

adquiriram maior competência no capitalismo atual. As novas abordagens no âmbito da “economia territorial”, que procuram entender esse melhor desempenho, dão destaque às características específicas dos territórios que favorecem a ocorrência de inovações. As regiões que não possuem essas características tendem a apresentar uma dinâmica econômica mais fraca, ficando cada vez mais isoladas (CARGNIN, 2012). Segundo Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2004), mesmo os processos de convergência de renda verificados na Europa desde os anos 1950, foram revertidos nas últimas décadas. Assim, em termos da função de atuar na promoção do desenvolvimento nas regiões mais atrasadas, atingindo assim as desigualdades regionais, parece ainda haver grande espaço para o estado.

Numa perspectiva da *learning region* a diferenciação observada entre os países, regiões e mesmo indivíduos está relacionada a capacidade de aprender. Quem aprende mais rápido, consegue as melhores posições. Com isso, um possível risco que emerge na *learning economy* é a polarização, o aumento das desigualdades, tanto entre setores ou regiões, como entre indivíduos. Observando os países da OCDE, Lundvall e Borrás (1997), mostram que quem aprende mais devagar tende a ficar cada vez mais marginalizado, em um mercado caracterizado por uma demanda por habilidades que muda rapidamente. A principal razão para as diferenças regionais na Europa, segundo Lundvall (2003) parece residir na diferenciação no acesso à aprendizagem e ao conhecimento.

Em face do aumento das disparidades entre as regiões, associadas à diferenças em termos de capacidade de aprendizagem, a ação do estado aparece com essencial para garantia da coesão social. Lundvall e Borrás (1997, p. 37) apresentam quatro estratégias de política possíveis, para tratar do problema da polarização. A primeira delas implica promover/aprofundar as mudanças, negligenciando os efeitos regionais e sociais negativos (solução que os autores chamam de neoliberal). A segunda é buscar reduzir o ritmo das mudanças econômicas com vistas a reduzir os impactos negativos (neoprotecionismo). A terceira estratégia que pode ser adotada é de acelerar as mudanças, compensando os perdedores (velho *new deal*). Por fim, a última estratégia, a qual Lundvall e Borrás se alinham, é aumentar a capacidade de absorver as mudanças, focando na capacidade de aprendizagem daqueles indivíduos e regiões que aprendem mais lentamente (novo *new deal*).

Aderir a essa estratégia implica entender que, nas regiões de aprendizagem, o setor público não é inerte. Tem papel na dotação de infraestrutura de suporte à aprendizagem, como a educacional, por exemplo. Possuir uma infraestrutura de pesquisa e ensino, que seja capaz de produzir conhecimentos transferíveis à esfera econômica e que tenha capacidade para formar regionalmente trabalhadores qualificados conforme as necessidades locais, constitui

uma dotação específica importante para os territórios. O sistema de ensino e pesquisa fornece saberes indispensáveis para o desenvolvimento econômico, através da formação, pesquisa e suporte e apoio ao desenvolvimento de tecnologias (BOULIANNE, 2005).

Na mesma linha, Pecqueur (2005) afirma que, considerando a análise dos recursos no desenvolvimento territorial, as autoridades públicas devem buscar sempre a criação de especificidades regionais, no lugar de promover ativos/recursos genéricos. Isso deve-se a duas razões: em primeiro lugar, a presença desses ativos específicos, como escolas de engenharia, laboratórios de pesquisa, etc. permite ao território diferenciar-se em relação ao demais em um contexto de forte concorrência espacial, atraindo investimentos. Em segundo lugar, a presença de tais ativos tende a frear a volatilidade das empresas.

Heally e Morgan (2012) defendem que, mesmo que a presença de um efetiva infraestrutura de conhecimento seja suporte para a inovação na região, é necessário olhar também para outros fatores, como o contexto institucional e a presença e condição de compartilhamento de conhecimentos tácitos. Para os autores (HEALLY; MORGAN, 2012, p. 3), porém, o mais importante é o papel das estruturas organizacionais, como o governo e suas agências de desenvolvimento, que são decisivos na criação de um contexto institucional que favoreça a ocorrência das inovações. Particularmente nas regiões mais pobres, o estado tem a função de facilitar a existência de relações entre os atores que levem à formação ou ao reforço de redes de conhecimento.

Para além dos investimentos em estruturas físicas, portanto, as políticas precisam também dar maior atenção ao “estabelecimento de ligações entre os atores locais [...] ao desenvolvimento do capital social” (COURLET, 2008, p. 98) de modo que o estado assume a função de catalisador das interações entre os atores locais (LINS, 2007). Conforme a OCDE (OECD, 2001, p. 19), considerando que boa parte do *learning* é interativo, o foco da política não deve ser somente nos elementos do sistema, mas também e principalmente nas relações entre esses elementos.

Assumindo o papel das práticas colaborativas no estímulo às inovações, Fountain e Atkinson (1998), defendem a necessidade de políticas capazes de gerar o engajamento dos atores locais em atividades de colaboração, formando o que os autores chamam de redes regionais de colaboração. Esse engajamento dificilmente surge espontaneamente, sendo necessária a adoção de políticas para adensar as relações no âmbito territorial. Para isso, podem ser adotadas diferentes ações pelo estado, como utilizar incentivos fiscais para estimular que as empresas mantenham práticas colaborativas de pesquisa e desenvolvimento; estimular, via leis e regras, a formação de alianças entre as firmas e entre estas e outros atores

territoriais relevantes para a aprendizagem, como universidades regionais, entidades governamentais, associações, etc. As estratégias regionais de inovação tendem a ser desenvolvidas a partir de esforços que envolvem amplo conjunto de atores regionais, buscando o aumento nas trocas de conhecimento entre firmas e entre essas e os demais players regionais (BOEKEMA et al., 2001, p. 12).

Um desses aspectos refere-se à relação entre firmas e entidades institucionais ligadas ao ensino e pesquisa, pois, como mostram Gustavsen e Ennals (2007, p. 41) “to achieve concrete cooperation there is a need for somebody to take the initiative”⁵⁶, papel que caberia ao estado. Assim,

If private enterprises are to use research results for innovation in products, processes and services, communication and cooperation between research and enterprises is crucial. Where cooperation between universities and other actors is less focused on developing, say, a single product, but rather assisting a broader process of evolution and change, the demand for communication and other relational qualities becomes higher. Unless active steps are taken to meet these demands, cooperation between universities and other actors will not take place, and only limited impulses will flow either way⁵⁷ (GUSTAVSEN; ENNALS, 2007, p. 43).

O papel da política na emergência das características locais favoráveis à aprendizagem é também explorado por Morgan (1997). Ao analisar a persistência das diferenças entre regiões europeias em termos de PIB per capita e desemprego, o autor defende que essas variáveis representam, nas regiões pobres, apenas sintomas de uma fraca capacidade de desenvolvimento. Esses sintomas sinalizam a inexistência, nessas regiões, de infra-estrutura física, de trabalhadores qualificados, de atividades inovativas, etc. Além disso, muitas vezes o fraco desempenho de uma região associa-se a ausência de características relacionadas ao capital social, por exemplo, próprias de locais onde observa-se a presença de proximidade institucional. Assim, o foco da ação política passa a ser colocado na capacidade institucional da região, na sua disposição de buscar soluções compartilhadas para problemas comuns. Esses fatores que podem ser considerados invisíveis ou subjetivos tem tanta importância quanto os fatores físicos no desempenho dos territórios (MORGAN, 1997, p. 496).

Assim, no caso da RTP (*Research and Technology Policy*) europeia, percebeu-se que o freio para as inovações pode não estar associado às questões de tecnologia, mas resultar da

⁵⁶ Para alcançar cooperação efetiva é necessário que alguém tome a iniciativa. (Tradução nossa).

⁵⁷ Se as empresas privadas utilizam os resultados de pesquisa para inovação em produtos, processos e serviços, a cooperação entre pesquisa e empresas é crucial. Quando a cooperação entre universidades e outros atores é menos focada em desenvolver, digamos, um simples produto, mas envolve um amplo processo de evolução e mudança, a demanda por comunicação e outros ativos relacionais torna-se maior. A menos que passos sejam dados para aproximar essas demandas, a cooperação entre universidades e outros atores não ocorrerá, e somente fluirão impulsos limitados. (Tradução nossa).

falta de pessoal qualificado, da falta de investimentos, da falta de uma liderança estabelecida localmente. O foco da política, nesse caso, passou a ser estimular a ação dos atores locais, uma vez que a renovação regional deve vir de dentro da região (MORGAN, 1997, p. 497). Isso envolve bem mais do que uma simples política de ciência e tecnologia; referindo-se, antes, a uma ampla política de desenvolvimento regional, baseada também no encorajamento das relações inter-firmas, desenvolvendo rotinas, relacionadas à confiança, por exemplo, uma tarefa que requer tempo e, mais do que isso, uma visão conjunta da renovação regional (MORGAN, 1997, p. 497).

No Brasil, políticas de descentralização tem sido adotadas nas últimas décadas, especialmente após a Constituição de 1988. Do mesmo modo, estratégias de desenvolvimento baseadas no apoio e promoção de sistemas de empresas, como os arranjos produtivos locais, que tem ganhado espaço em diferentes países, com iniciativas inclusive no Brasil (COURLET, 2008; PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006).

No caso específico de Santa Catarina, que será tratado no capítulo seguinte, autores defendem que a inspiração teórica da política de descentralização remete aos casos da terceira Itália, o que não impede certa confluência em relação a aspectos abordados pelas abordagens territorializadas do desenvolvimento aqui tratadas. As Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) foram criadas contando, cada uma delas, com um Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR), cuja finalidade era criar um espaço privilegiado para envolvimento de atores locais relevantes na tarefa de criar projetos de desenvolvimento para a região. O estabelecimento, pelo estado, de um espaço destinado a reunir atores locais com o propósito de refletir sobre as questões que afetam o desenvolvimento da região constitui assim um grande oportunidade para a emergência de territórios construídos, na concepção de Pecqueur (2005, 2005a).

Além disso, como será abordado no capítulo seguinte, a implementação da descentralização no estado contou com o respaldo de um estudo denominado Masterplan que delineou as características e potencial dos principais arranjos produtivos locais presentes no estado, que poderiam ser objeto de estímulo do poder público com vistas a promover o desenvolvimento regional.

Entende-se, assim, que a descentralização proposta pelo governo catarinense não parece ser uma ideia fora de lugar, mas que encontra justificativa e parece seguir, em um primeiro momento e pelo menos no plano das intenções, aos propósitos defendidos por amplo conjunto de pesquisadores que tem se dedicado a temática do desenvolvimento regional. Desse modo, uma tentativa de entender os fatores que condicionaram o

desenvolvimento recente das regiões de Santa Catarina não pode prescindir de tomar em conta essa política, adotada desde 2003.

2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo procurou desenvolver noções relevantes da ciência econômica que permitem que se contemple o território como um espaço privilegiado de análise. Ao longo da história, os economistas deixaram o espaço figurar apenas como uma variável secundária, não sendo, via de regra, considerada nos estudos, em particular naqueles associados ao *mainstream*. As primeiras abordagens se deram no âmbito das chamadas teorias da localização, sendo o espaço visto como um receptáculo neutro da atividade econômica, interpretado principalmente em termos de distância física. Mais tarde, economistas passaram a considerar explicitamente o papel das economias externas para explicar os processos de aglomeração. Nesses trabalhos, propõe-se uma abordagem estrutural do sistema econômico para compreender a forma que se dá o desenvolvimento regional sob o capitalismo, em que os desequilíbrios estão sempre presentes.

No entanto, as abordagens hoje majoritárias no campo da economia regional mostram que o espaço não pode ser considerado um ‘primo pobre’ da análise econômica, uma vez que tem papel ativo no desempenho econômico. Emerge uma economia territorial, que se propõe a integrar definitivamente o espaço na análise econômica. Embora seja um conjunto teórico ainda em curso de constituição, e que careça de uma síntese, essa abordagem da economia avançou significativamente nos últimos anos, resultando em um grande número de estudos empíricos. Esses estudos, em linhas gerais, conseguem mostrar que, quando se trata de desempenho econômico, “*space matters*”.

A proximidade que importa, registre-se, não se limita à distância física. Embora a proximidade geográfica seja importante, falar de proximidade implica considerar também outras dimensões, que aparecem como fundamentais para o desempenho econômico das empresas e territórios. Essas outras dimensões referem-se à proximidade institucional e organizacional, que potencializam os efeitos da proximidade geográfica. Falar de proximidade nesses termos implica ir além das definições habituais em termos de custos de transportes, por exemplo, ao que remete a compreensão da proximidade em termos das distâncias físicas. Aqui, ganham relevância as formações territoriais que tomam a forma de distritos industriais, sistemas produtivos locais, clusters, ou “qualquer outro modo de organização produtiva que instale processos construídos pelos atores.” (PECQUEUR, 2005, p. 12).

Aspecto central nas análises que revitalizam o papel do território como determinante do sucesso econômico é atribuído à aprendizagem. Essa é facilitada num ambiente em que as diversas formas de proximidade estão presentes, constituindo-se em ingrediente para as inovações e, conseqüentemente, para o melhor posicionamento de uma região frente às demais. Como defende Courlet (2008, p. 117), “a viabilidade de longo prazo de uma economia não repousa unicamente sobre variáveis macroeconômicas, como inflação, déficit público, balança comercial, mas sobretudo sobre a capacidade de introduzir inovações, de aumentar a produtividade do trabalho e criar novos fatores de competitividade [...]. Essa capacidade de renovação – reprodução é fortemente ligada à dinâmica dos territórios”.

Nesse sentido, a presença de atributos territoriais que facilitem a existência de processos de aprendizagem aparece como fundamental. A presença desses atributos liga-se a história local, que pode atuar no sentido de sedimentar conhecimentos tácitos e formar uma certa atmosfera industrial, para usar uma expressão de A. Marshall. Essencial também nas abordagens em foco é a presença de um quadro institucional que ampare a aprendizagem, além de relações de cooperação entre os atores locais, veículo para propagação e criação do *learning*. O papel do estado (em particular de suas esferas locais) na dotação de infraestrutura e na articulação e fomento das relações entre os atores locais é outro elemento importante nessas análises. Não se trata aqui de um Estado paternalista, que sancione a parte da produção que não é absorvida pelo mercado, mas de um estado cujo papel central é o de atuar na emergência daquelas especificidades capazes de garantir o desenvolvimento territorial.

Essas concepções guiarão a análise sobre os territórios, em que se procurará entender aspectos da dinâmica de seu desenvolvimento, levando em conta a atuação do governo estadual através de suas SDRs, objeto do capítulo seguinte.

3 AS AÇÕES DO GOVERNO CATARINENSE EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO: A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO E O COMBATE AOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

Em 2003 o governo do estado de Santa Catarina deu início a uma política que pretende ser pró-ativa na promoção do desenvolvimento e no combate às desigualdades entre as regiões catarinenses. Os principais objetivos sócio-econômicos da política adotada foram combater a litoralização da atividade econômica e da população. O eixo central da política passou pela criação de 29 (vinte e nove) Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), que deveriam atuar nas regiões do estado como agências de desenvolvimento regional. Do ponto de vista do governo, a chamada política de descentralização representaria um avanço em relação às formas tradicionais do Estado atuar, podendo até mesmo servir como exemplo para outras unidades da federação⁵⁸ (PIRES; DAMO, 2006).

Embora tenha tradição em ações descentralizadas, realizadas tanto a partir de iniciativas do governo estadual como da sociedade civil, as primeiras intervenções do estado catarinense em favor do desenvolvimento econômico tiveram caráter fortemente centralizador. Essas intervenções seguiam uma lógica de atuação de cunho desenvolvimentista, iniciada pelo governo federal e seguida pelos estados federados. No caso específico de Santa Catarina, deve ser observado ainda que essas medidas foram tardias, se comparadas ao governo federal ou a outros estados federados, mas nem por isso pouco importantes. Entre os principais planos do governo catarinense erigidos nas últimas décadas, destacam-se aqueles que têm caráter desenvolvimentista, elaborados no período compreendido entre 1961 e 1978, segundo Goularti Filho (2005): Plano de Metas do Governo (PLAMEG I e II), Projeto catarinense de desenvolvimento (PCD) e Plano de Governo (PG). No período desses planos, a participação ativa do estado revelou-se decisiva no desenvolvimento catarinense. A infraestrutura básica foi aprimorada, superando pontos de estrangulamento que afetavam o desempenho econômico catarinense, em especial nos segmentos de transportes e energia. Construiu-se, no período, uma extensa rede de rodovias, com mais de 2800 km pavimentados, integrando todo o estado. A rede de transmissão de energia foi também ampliada, atingido em 1980 quase 90% do território catarinense. A potência geradora chegou a 689.000 kW, com a inauguração da Termoelétrica Jorge Lacerda, aproveitando-se da abundância de carvão no sul catarinense. Os

⁵⁸ O modelo das SDRs “promove uma grande mudança na política governamental e na estratégia de mobilização da sociedade civil. Poderá servir de referência nacional, especialmente em função dos novos tempos, quando o poder central concentrado e autoritário perde seu espaço dando lugar a governança social e a projetos regionais” (PIRES; DAMO, 2004).

terminais telefônicos chegaram a quase 100 mil no estado, e três portos foram melhorados, assegurando condições para o crescimento do comércio exterior. Em relação ao crédito, a criação de importantes instituições promoveu seu direcionamento do consumo para o investimento de longo prazo, favorecendo a atividade produtiva, o que “inaugurou uma nova fase no sistema de crédito no Estado” (GOULARTI FILHO, 2012, p. 130).

Após esse período, as dificuldades para a ação estatal se fizeram cada vez mais presentes, chegando aos anos noventa em uma fase de forte redução da participação do estado na economia, acompanhando tendência também verificada no plano nacional. Somadas a retirada do governo catarinense de sua função de promoção do desenvolvimento, as mudanças ocorridas no país nos anos noventa, como a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e novos limites à intervenção estatal e à política industrial e de desenvolvimento regional, deixaram suas marcas no estado, com reflexos em termos de dinâmica econômica e demográfica (MATTEI; LINS, 2010, p.109). Essa ausência de ação do poder público, em um contexto de dificuldades econômicas, levou à reações surgidas nas regiões do estado, com vistas a promover o desenvolvimento regional (BIRKNER, 2008; SIEBERT, 2010; DIAS, 2012). Um exemplo eloquente dessas iniciativas refere-se à ação da Associação de Municípios do oeste catarinense que, em conjunto com atores locais relevantes, formou o primeiro Fórum de Desenvolvimento Regional do estado nos anos noventa.

Em relação aos governos catarinenses, ao longo do tempo observou-se uma evolução em direção a proposição de arranjos que, em tese, estimulassem maior participação da sociedade civil, garantindo também maior relevo à escala local. De modo geral, como defende Siebert (2010), passou-se, cada vez mais, de um planejamento centralizado para um planejamento que tem como proposta ser participativo, incluindo em sua execução parceiros regionais, como as associações de municípios, SDRs, universidades, entre outros. No âmbito do governo estadual, já nos anos setenta observou-se um primeiro movimento em direção à descentralização administrativa do estado (SIEBERT, 2010). Isso não significa, porém, que na prática a ação governamental e em particular a criação das SDRs tenham resultado em efetiva descentralização ou tenham levado a maior participação da sociedade civil (MIRANDA, 2012; VARGAS; THEIS, 2010; FILIPPIM; ABRUCIO, 2010).

Este capítulo tem como propósito apresentar as principais características da chamada política de descentralização, bem como seus objetivos principais e sua forma de atuar. Para isso, propõe-se realizar um resgate da literatura já produzida e que traz contribuições relevantes sobre o tema. Os trabalhos sobre a descentralização catarinense permitem destacar diferentes aspectos de como opera essa política na prática, passados mais de dez anos de

existência das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Theis e Zummach (2013) realizaram um levantamento detalhado da produção bibliográfica versando sobre as SDRs, mostrando que foram produzidos, entre 2001 e 2012, 220 trabalhos que tiveram a descentralização como tema, sendo que 147 deles referem-se à produção científica (artigos, livros, capítulos de livro, etc.). Esse interesse na temática reflete o fato de que desde o PLAMEG, na década de 60, o governo do estado de Santa Catarina “*não havia conhecido* processo tão drástico de reestruturação da maneira de pensar o desenvolvimento” (MIRANDA, 2012, p. 37). A política de descentralização constitui também iniciativa promissora, guiando-se, pelo menos no plano das intenções declaradas, por propósitos defendidos por amplo conjunto de pesquisadores que tem se dedicado ao estudo da economia regional.

Antes de tratar da descentralização, porém, na seção 3.1 apresenta-se um histórico das intervenções do governo catarinense em prol do desenvolvimento econômico que antecederam a atual política. O estado, desde os anos 1950, vem promovendo intervenções no domínio econômico, intervenções que foram interrompidas parcialmente somente nos anos noventa. Não pode ser ignorado a descontinuidade que caracterizou as intervenções do estado catarinense ao longo desses decênios, o que afetou a capacidade de formular políticas de desenvolvimento mais duradouras, e com enfoque de longo prazo (SIEBERT, 2010; THEIS; BATISTA, 2008). Esse traço marcante do planejamento governamental do estado apareceu também na descentralização, sujeita a 3 reformas em cerca de 5 anos, e manifestou-se novamente no início do segundo governo de Raimundo Colombo, em 2015, com mudanças na política de descentralização, implantadas em 2016.

Apesar das descontinuidades e rupturas, Santa Catarina possui um histórico de planejamento governamental de mais de cinquenta anos, apresentando ainda iniciativas de envolvimento das regiões na tarefa de pensar o processo de desenvolvimento. O papel destacado do estado catarinense no domínio econômico seguiu um padrão também observado nacionalmente, em particular no período desenvolvimentista. Todavia, pode-se afirmar que a participação ativa de instituições regionais nas questões de desenvolvimento conservou-se como uma particularidade catarinense (GOULARTI FILHO, 2005). Segundo Dias (2012), o PLAMEG já revelava a disposição do estado em promover o desenvolvimento contando com o envolvimento da sociedade civil, além de considerar as regiões, enfatizando a importância de tratar as peculiaridades de cada uma delas. A política de descentralização representa a versão mais recente em termos de iniciativa governamental para promoção do desenvolvimento com participação dos atores locais.

A seção 3.2 detalha essa política de descentralização, sua lógica de funcionamento e

suas motivações principais e também sumariza as principais contribuições sobre a descentralização catarinense presentes na literatura. Finalmente, a seção 3.3 apresenta uma síntese do capítulo.

3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AÇÕES DO GOVERNO CATARINENSE

As ações do governo do estado de Santa Catarina com vistas a promover o desenvolvimento econômico remontam à elaboração do Plano de Obras e Equipamentos (POE), no período entre 1956-1960. No entanto, autores tendem a considerar o POE apenas uma experiência embrionária, uma vez que os propósitos do plano foram apenas parcialmente buscados pelo governo estadual⁵⁹. Foi com a adoção do Plano de Metas do Governo (PLAMEG), 1961-1965, que o Estado passou efetivamente a utilizar instrumentos de política econômica para dar conta dos investimentos então exigidos, particularmente em infraestrutura social básica e no financiamento do capital privado.

O PLAMEG foi tributário da experiência de Celso Ramos como Presidente da então recém-criada Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC), principal entidade envolvida na elaboração de um relatório sobre situação catarinense. Em conjunto com a CNI (Confederação Nacional da Indústria), com apoio da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e contando com a participação popular, a FIESC promoveu seminários em diferentes regiões catarinenses, que resultaram na elaboração do chamado ‘documento básico’. Esse relatório apontou quais eram as principais deficiências do estado, que dificultavam seu crescimento, bem como propôs medidas para solucioná-las. Uma vez que Celso Ramos assumiu como governador, esse diagnóstico serviu de referência para a elaboração do plano. Ele mostrava com clareza que o crescimento econômico do estado esbarrava em dificuldades de infraestrutura, especialmente no que se referia aos transportes, à energia e ao crédito.

De fato, como aponta Goularti Filho (2005), a partir dos anos 1940 a indústria de Santa Catarina cresceu rapidamente, e experimentou expressiva ampliação e diversificação de sua base produtiva, passando a contar com setores industriais mais dinâmicos, como o metal-mecânico, o cerâmico, entre outros. Todavia, como bem apontou o ‘documento básico’, a infraestrutura social que o estado então possuía era insuficiente para garantir o crescimento

⁵⁹ De acordo com Goularti Filho (2005), o POE foi elaborado no final do governo de Irineu Bornhausen. Seus sucessores, embora fossem do mesmo grupo político, não se sentiram na obrigação de dar continuidade ao plano. Mesmo assim, importantes investimentos foram realizados, além de ter sido criada a Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), ainda no governo de Bornhausen. Goularti Filho (2005, p. 632) refere-se ao período do POE como uma “aproximação à política de desenvolvimento”, que se afirmaria somente a partir do PLAMEG. A mesma compreensão é seguida por Gualberto, Cário e Dias (2011).

sustentado da economia nesse novo patamar.

A navegação fluvial, importante meio de transporte presente no estado, desenvolveu-se com base na iniciativa de pequenos canoieiros e comerciantes locais, assumindo um caráter mais avançado apenas na região do Itajaí-açu e na divisa com o Paraná, nos rios Negro e Iguaçu. Nesses pontos, “surgiram companhias capitalistas de navegação fluvial a vapor organizadas e com fluxo constante de pessoas e mercadorias” (GOULARTI FILHO, 2010, p.148). Ao longo do tempo, porém, o transporte fluvial perdeu importância, inicialmente para as estradas de ferro, em seguida para as estradas de rodagem. No caso do rio Itajaí-açu, o Vapor que ligava Itajaí a Blumenau, enfrentou déficits por vários anos até encerrar as atividades em meados dos anos 1950.

Embora Santa Catarina possuísse uma rede de ferrovias relativamente importante, a mesma não era interligada⁶⁰. No período entre 1884 e 1910, a malha ferroviária catarinense experimentou grande crescimento, passando de 117 para 1128 quilômetros. Em 1924, o então governador Hercílio Luz apresentou um projeto para formação de uma rede ferroviária catarinense. O projeto incluiu a construção de mais de 1200 quilômetros de linhas férreas, integrando as Estradas de Ferro Santa Catarina com a Dona Teresa Cristina, a São Paulo–Rio Grande e a Linha São Francisco, unindo assim o estado de norte a sul e leste a oeste. Previu-se ainda a possibilidade de, futuramente, acontecer a integração desse sistema com a Estrada de Ferro Rio Negro a Caxias, impactando em toda a malha de transportes do Sul do Brasil. O projeto, no entanto, nunca foi executado (GOULARTI FILHO, 2010). Nesse contexto, a opção do governo federal, ainda no governo Juscelino Kubitschek, de concentrar os investimentos no transporte rodoviário, tornou o sistema ferroviário catarinense caótico (GOULARTI FILHO, 2005).

A necessidade de investimentos em estradas tornou-se, assim, fundamental para integrar os produtores aos mercados. As rodovias catarinenses eram precárias, sem pavimentação e na maioria das vezes apenas ‘estradas de cargueiros’ (GUALBERTO; CÁRIO; DIAS, 2011, p. 8).

Por outro lado, os problemas com o fornecimento de energia elétrica afetavam o conjunto do país, e Santa Catarina não constituía exceção à regra. As atividades de geração, transmissão e distribuição de energia eram executadas por empresas pequenas, espalhadas pelo estado. Dessa forma, as empresas do setor eram incapazes de investir o montante de

⁶⁰ “Não havia em Santa Catarina um sistema ferroviário integrado, porém, havia a presença de ferrovias nas principais regiões produtoras voltadas para o mercado nacional. No sul, para transportar o carvão; no meio oeste, a madeira e os alimentos; no planalto norte, a madeira e a erva-mate; e no Vale do Itajaí, a madeira e os alimentos” (GOULARTI FILHO, 2010, p.142).

recursos exigido para garantir a energia necessária num contexto de rápido crescimento econômico.

O crédito era fornecido por pequenas casas bancárias, que trabalhavam somente com crédito de curto prazo para pequenos e médios produtores, especialmente produtores rurais. Revelavam-se incapazes de conceder os financiamentos de longo prazo exigidos pela atividade industrial em franca expansão. Com o surgimento de novas e grandes empresas, demandando crédito com prazos maiores e mais riscos envolvidos, a necessidade de instituições de fomento se fazia mais presente (GOULARTI FILHO, 2012).

Dentro desse contexto, o PLAMEG constituiu um vigoroso programa de investimentos estatais com vistas a enfrentar os desafios colocados e garantir as condições para que a indústria do estado pudesse crescer, integrando-se a nacional. O Estado era visto como o único capaz de comandar os investimentos necessários para mudança e expansão da estrutura produtiva, e também como o único a dispor de recursos suficientes para empreitada de tal vulto. O desenvolvimento econômico passou, a partir daí, a ser pensado de dentro do Estado e essa mudança é, possivelmente, o aspecto mais importante desse período histórico em que os primeiros planos de governo foram experimentados em Santa Catarina (DIAS, 2012, p.155).

Observando-se a destinação de recursos no plano, nota-se que o mesmo representou grande esforço governamental no sentido de enfrentar as mazelas do estado em termos de infraestrutura. Financiado com recursos do tesouro estadual, que compunham cerca de 97% das suas receitas, o PLAMEG propôs a aplicação de 28,3% dos recursos totais em estradas e 26,6% em energia. Para outra área considerada prioritária no Plano, a educação, foram previstos gastos de 11,6%. Os investimentos realizados concentraram-se nas três áreas previstas no plano: foram destinados a Transportes (56,35 %), Energia (19,08%) e Educação (13,68). Os resultados revelaram-se expressivos: cerca de 6000 km de rodovias sofreram manutenção e melhorias. Rodovias estaduais foram construídas, interligando diferentes regiões e municípios, cruzando o estado de leste a oeste. Na educação, foram criadas 2500 salas de aula, e ampliou-se em mais de 200 mil o número de vagas no sistema de ensino. Em termos de energia, foi criada a Termoelétrica Jorge Lacerda e a Celesc foi ampliada, aumentando a concentração das atividades de geração e distribuição de energia no estado. A potência geradora passou de 95.155kW para 250.458kW, dos quais mais de 60% eram provenientes da Termoelétrica Jorge Lacerda. A eletrificação rural também avançou, com a criação de 64 cooperativas de eletrificação rural. Por fim, entre outras medidas, houve a criação de dois bancos: o Banco de Desenvolvimento do Estado (BDE) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE, em conjunto com Paraná e Rio Grande do Sul),

reforçando o sistema de crédito, essencial para o financiamento da atividade industrial⁶¹.

O PLAMEG II (1966-1970), adotado no governo de Ivo Silveira, representou a continuidade dos investimentos do estado em favor da criação de infraestrutura social básica buscando garantir a manutenção do crescimento econômico. Os investimentos continuaram seguindo a mesma proposta do PLAMEG I, concentrando-se em Transportes (54,43%), Energia (11,25%) e Educação (11,91%). Os resultados foram positivos, com ampliação da malha viária catarinense, construção, reformas e melhorias de estradas de rodagem. Foram pavimentados 121 km de rodovias estaduais e implantados mais 785 km (GOULARTI FILHO, 2005). A rede de transmissão elétrica foi aumentada em 1660 km, de modo que a CELESC passou a atingir 75,2% do território estadual. Na educação, mais de 3000 salas de aula foram construídas. Outra iniciativa importante nessa área foi a criação das faculdades de Educação, de Administração e Gerência (ambas em Florianópolis), de Engenharia (Joinville) e de Veterinária (Lages), formando a Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina (UDESC). No plano financeiro, além da instalação de novas Agências do BDE, formou-se o Fundo para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (FUNDESC), direcionando recursos para a ampliação do parque industrial do estado. O fundo buscava estimular o desenvolvimento econômico catarinense tanto através de incentivos fiscais, subsídios, como através da concessão de empréstimos (MICHELS, 2001).

Os planos tiveram forte impacto no desenvolvimento catarinense. Mesmo com o contexto nacional turbulento do período dos Planos Trienal e PAEG⁶², o governo catarinense conseguiu executar as tarefas propostas nos PLAMEG I e II, assegurando a melhoria das condições de infraestrutura. Essa melhoria permitiu ao estado “não só fazer *catching-up* ao padrão de desenvolvimento nacional como superar as taxas de crescimento econômico nacional”⁶³ (GUALBERTO; CÁRIO; DIAS, 2011, p. 20).

⁶¹ O BDE, fundado em 1962, teve sua razão social alterada para Banco do Estado de Santa Catarina (BESC) em 1969. O banco teve papel importante em Santa Catarina, financiando pequenas empresas que cresceram e se projetaram nacionalmente, como a Perdigão, a Sadia, a CEVAL e a WEG (MICHELS, 2001). Após longa intervenção do Banco Central e federalização, em 2008 o BESC foi incorporado pelo Banco do Brasil. O BRDE foi criado em 1961. O maior volume de investimentos do BRDE concentrou-se inicialmente no Rio Grande do Sul, mas em fins dos anos 1960 e anos 1970 a participação de Santa Catarina nos investimentos do banco foi ampliada. No início dos anos 1970, Santa Catarina atingiu cerca de 40% do total investido pela instituição (FONSECA, 1988).

⁶² Os ajustes recessivos promovidos no país no período desses planos são amplamente relatados na literatura. Ver, por exemplo, Villela (2005); Hermann (2005).

⁶³ Os dados sobre o crescimento econômico catarinense, vis à vis o nacional, são os seguintes (em % ao ano):

	Brasil	Santa Catarina
1960/1964	4,8	2,3
1965/1969	5,7	8,7
1970/1974	14,6	24,9

Adaptado de Gualberto, Cário e Dias (2011).

A partir de 1971 até 1974 o estado adotou o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD), no governo Colombo Salles. Alinhado com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e com o PLAMEG, do qual Salles participou, o PCD tinha como propósito integrar as regiões do estado, modernizar a máquina administrativa do governo, enfrentar problemas nos segmentos de transportes, energia e de crédito, estimulando o crescimento da indústria catarinense. Segundo Silva (2013, p. 64), o PCD pretendia ser um instrumento de expansão econômica, melhoria das condições de vida do homem, racionalização do desempenho do setor público e estímulo às energias criadoras do setor privado. Em linhas gerais, mantinha as mesmas características dos planos anteriores.

Diferentemente dos PLAMEG I e II, que foram financiados na quase totalidade com recursos próprios, o PCD contava amplamente com empréstimos de terceiros, que representaram 71,1% dos recursos, cabendo ao tesouro estadual financiar apenas 28,9% do total. Essa mudança na forma de financiamento mostra que Santa Catarina também não se afastou da tendência nacional nesse quesito, que teria importância decisiva a partir dos anos 1980, com a chamada crise da dívida e o estrangulamento financeiro do estado.

A integração das regiões do estado, defendida no plano, passava pela afirmação da capital catarinense, Florianópolis, como uma grande metrópole, capaz de equilibrar a atração exercida por Porto Alegre e Curitiba. A forma como havia se dado a ocupação do território catarinense, bem como o seu relevo, teriam levado o estado a um desenvolvimento em que várias cidades-polo surgiram, mas nenhuma com capacidade de servir como centro econômico e de serviços capaz de exercer atração sobre todo o estado. Essa tarefa caberia à capital, que deveria tornar-se o polo de integração estadual, ofuscando a atração dos estados vizinhos⁶⁴.

Dentro dos propósitos de integração defendidos no plano, figurava a proposta de regionalizar as atividades governamentais. Emergiu, assim, uma primeira tentativa de descentralização administrativa⁶⁵, sendo criadas 13 (treze) unidades regionais polarizadas no

⁶⁴ De acordo com Silva (2013, p. 67), um dos documentos que subsidiaram a formulação do PCD, produzido por lideranças políticas da capital e região, “demonstrava preocupação com o isolamento de Florianópolis em relação a outras regiões do estado ou mesmo do país, em função, entre outros fatores, da dificuldade de acesso por meio de estradas. Por outro lado, o documento também se mostrava receoso pelo fato de algumas cidades importantes do estado, como Lages ou Joinville, em função do suposto isolamento da capital, estarem mais próximas cultural e economicamente dos dois outros estados da região sul do país”.

⁶⁵ É necessário mencionar uma experiência anterior: a criação da Secretaria de Estado dos Negócios do Oeste, no governo Celso Ramos. Conforme Damo (2006), após uma tentativa de desagregação por parte do oeste catarinense, o governo criou “uma estrutura administrativa descentralizada, com a instalação na cidade de Chapecó, da Secretaria de Estado dos Negócios do Oeste, basicamente instalada com a finalidade de executar os projetos regionais, obras públicas, direcionar investimentos e principalmente acalmar a classe política, desgostosa com a falta de atenção dos governos da União e do Estado de Santa Catarina. Ao longo

estado, cada uma com uma área de abrangência e um município polo. A essas, somaram-se outras 11 (onze), que permaneceram ativas para fins de planejamento até 2002. As finalidades da instalação dessas unidades, citadas no próprio decreto que as criou⁶⁶, eram escapar da centralização administrativa; dar mais racionalidade às relações entre os órgãos de governo, tratando conjuntamente os problemas de cada uma das regiões; organizar melhor a distribuição de equipamentos de infraestrutura, de acordo com uma visão de conjunto e, ainda, favorecer o desenvolvimento local, facilitando as relações entre estado e municípios, e incentivando o surgimento de formas associativas ao reunir municípios diferentes em uma mesma estrutura institucional.

A regionalização adotada pelo governo no âmbito do PCD seguiu, inicialmente, o recorte definido tecnicamente pelo IBGE e pelas Associações de Municípios. Todavia, a partir de 1973, segundo Damo (2006), o governo passou a ceder a pressões políticas, acelerando a criação de Unidades Microrregionais Polarizadas, que somaram, em 1989, 22 (vinte e duas) unidades⁶⁷. A ausência de critérios técnicos para o recorte das microrregiões, junto com a falta de efetivo planejamento, levou a ineficiências nessa gestão pública descentralizada. Embora se tratasse de uma iniciativa que buscava a descentralização, sendo portanto precursora da atual política, a ação do governo do estado em relação ao desenvolvimento das regiões ainda mostrava-se desencontrada. Cada secretaria de estado, autarquia ou entidades paraestatais obedecia a uma regionalização diferenciada uma das outras, sem sintonia, organização e controle pelo estado central. Mesmo que no período de existência das unidades polarizadas alguns governos tenham constituído Secretarias de Planejamento e órgãos de Coordenação Geral, encarregadas de articular as ações do estado, essas nunca chegaram a ser coesas e articuladas (DAMO, 2006).

Outro ponto importante do PCD foi o foco na modernização do estado, na tentativa de imprimir um caráter técnico ao setor público. Além da descentralização das atividades do estado, previu-se a existência de um órgão central de coordenação e órgãos setoriais de execução. Foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, cujo propósito era planejar

dos próximos 30 anos da sua instalação, os recursos financeiros e investimentos foram escasseando, junto com a sua finalidade até sua completa extinção.”

⁶⁶ O Decreto 844 foi editado pelo governador catarinense em 28 de setembro de 1971, dando forma a divisão do estado em 13 (treze) Unidades regionais polarizadas. O Decreto ainda tratava da regionalização das atividades do governo estadual, do planejamento e desenvolvimento das microrregionais.

⁶⁷ As primeiras unidades regionais criadas foram: Grande Florianópolis, Foz do Rio Itajaí, Médio vale do Itajaí, Alto vale do Itajaí, Nordeste, Planalto Norte, Alto rio do Peixe, Meio Oeste, Oeste, Extremo Oeste, Serrana, Laguna e Sul. A essas somaram-se, em as Unidades do Alto Uruguai Catarinense(1973), Extremo Sul, Vale do Tijucas, Alto Irani, Vale do Canoinhas, Vale do Itapocu (1978), Laguna (1983), Itajaí do Sul (1985), Alto Rio Negro (1986). Em 1998, foram criadas ainda as unidades do Planalto Sul de Santa Catarina e do Vale Norte de Santa Catarina.

o desenvolvimento do estado como um todo. O programa propôs ainda a criação de cursos permanentes de capacitação para os funcionários públicos.

A preocupação com formação e qualificação dos trabalhadores não ficou restrita ao setor público, manifestando-se no projeto a necessidade de formar mão-de-obra técnica para atender às demandas da indústria catarinense. O sistema educacional, de acordo com o plano, deveria ultrapassar os limites do ensino formal e regular, atuando também na formação e treinamento da mão-de-obra. Para isso, o governo previa implantar Colégios Técnicos Regionais ou transformar os já existentes em Centros de Treinamento Profissional (MICHELS, 2001).

Em termos de resultados, no campo educacional foram implantadas mais de 2400 novas salas de aula, como as matrículas no ensino médio apresentando um crescimento de 61,6%. Seguindo a linha dos planos anteriores, o percentual maior dos investimentos concentrou-se em transportes (21%). A geração de energia reduziu-se, sob impacto da centralização da produção pelo governo federal (Itaipu, por exemplo). A CELESC, todavia, ampliou as redes de transmissão em mais 1891 km, cobrindo no final do plano 82,7% do estado. Os investimentos em telecomunicações ganharam espaço, com a criação de 5116 terminais telefônicos através da Telecomunicações de Santa Catarina (TELESC), fundada em 1974. O Conselho de Desenvolvimento Industrial de Santa Catarina (Codisc), também foi formado no período, contando com técnicos do governo e representantes do setor privado de Santa Catarina. Por fim, no campo do crédito, o FUNDESC, criado durante o PLAMEG II, começou efetivamente a operar. Além dele, o BRDE foi amplamente utilizado como fonte de crédito para as atividades produtivas no estado.

Com o Plano de Governo (PG), adotado pelo governador Antônio Carlos Konder Reis, indicado pela ditadura como governador em 1974, manteve-se o caráter desenvolvimentista das ações do estado catarinense. Todavia, conforme Goularti Filho (2005), as tendências liberais do governador impediram que o plano se mantivesse nos moldes dos PLAMEG ou do PCD. O PG era um orçamento plurianual, que elegia duas áreas como prioridade: a econômica e a social. Na área econômica, o foco era nos segmentos de transportes, telecomunicações, energia e extensão e assistência técnica agropecuária. Na área social, era proposta a ampliação da eletrificação rural e a criação de conselhos comunitários, entre outras medidas. O plano previa destinar recursos para transporte (24,7%), educação (17,0%), administração e planejamento (11,3%), saúde (3,8%), indústria (2,0%) e agricultura (1,7%) (GOULARTI FILHO, 2005). Em 1975, foi instalado o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC), que havia sido criado ainda no governo Colombo Salles, e o

FUNDESC deu lugar ao Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (PROCAPE). Através de incentivos fiscais, o PROCAPE liberou, durante o PG, mais de 80 milhões de dólares para as empresas catarinenses.

Após esse período desenvolvimentista, que segundo Goularti Filho (2005) perdurou de 1961 até 1978, a ação do estado começou a ficar mais difusa ao longo dos anos oitenta, até assumir um caráter liberal na década de noventa. A participação do estado na economia declinou, em contraposição às décadas anteriores, quando o governo catarinense teve participação ativa promovendo o desenvolvimento econômico, aperfeiçoando a infraestrutura do estado e concedendo diversos estímulos à atividade industrial.

No início dos anos oitenta, o plano de governo de Jorge Konder Bornhausen (1979 a 1983) já defendia a necessidade de uma menor presença do estado na vida econômica, permitindo ao mercado que “manifestasse mais diretamente suas leis reguladoras” (MICHELS, 2001, p.198). De toda forma, a parte dessa disposição governamental, as dificuldades relacionadas ao padrão de financiamento das dívidas atingiram diretamente os estados federados em termos de sua capacidade de investir, uma vez que nos períodos anteriores estes acumularam grandes débitos com a União e com credores internacionais. Além disso, face ao fraco crescimento, as receitas tributárias reduziram-se, estreitando ainda mais a sua capacidade de ação. Mesmo assim, no governo de Bornhausen foi elaborado o Plano de Ação (PA), que deu continuidade aos investimentos em energia, melhoria de estradas, expansão dos bancos públicos e apoio ao setor industrial, com resultados expressivos⁶⁸. Para o estímulo ao setor industrial o BADESC e o PROCAPE foram amplamente utilizados (GOULARTI FILHO, 2005).

Ainda nessa trajetória descendente em termos de participação do estado na economia, Esperidião Amin, aliado de Bornhausen, foi eleito governador do estado em 1982. A ação governamental norteou-se pela ‘Carta dos Catarinenses’, que propunha prioridade aos pequenos, visto como tarefa fundamental do estado. Para isso, seriam destinados recursos para pequenas empresas através do PROCAPE, convertido em uma agência de fomento para pequenos negócios. O documento defendia a necessidade de redução da participação do estado na economia, de modo que esse retomasse “a sua posição de súdito do homem e não de seu soberano” (GOULARTI FILHO, 2005, p.642). No entanto, tratava-se muito mais de uma ‘carta de boas intenções’, uma vez que não havia qualquer programação prévia de gastos.

⁶⁸ Durante o PA, o BESC chegou a todos os municípios do estado, inaugurando mais de cem novas agências. Observou-se crescimento de 96 % no consumo de energia, com ampliação da eletrificação rural. Foram pavimentados mais de mil quilômetros de rodovias e construídos 5,6km de pontes e viadutos (GOULARTI FILHO, 2005, p. 641)

Denúncias de irregularidades no BESC marcaram a gestão Amin, e culminaram com a intervenção do Banco Central, no final do governo.

Com o plano Rumo à Nova Sociedade Catarinense, Pedro Ivo Campos assumiu o governo do estado em 1987, eleito pelo PMDB. Além da participação da Secretaria de Planejamento, o plano contou com a participação da população, através da realização de 17 seminários regionais, que reuniram milhares de pessoas (THEIS; BATISTA, 2008). Mesmo que ressaltasse o papel do estado como indutor do desenvolvimento, o principal objetivo perseguido pelo governo foi a austeridade fiscal e o saneamento financeiro do estado. O PROCAPE, que havia sido extinto pelo governo anterior, deu lugar ao Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC), que buscava estimular novos investimentos, usando para isso incentivos fiscais. Após o falecimento do governador, no início de 1990, assumiu Casildo Maldaner, também do PMDB, dando sequência aos projetos iniciados.

Nos anos noventa, as ideias liberais ensaiadas nos anos oitenta estiveram ainda mais presentes. No Plano Saúde, Instrução e Moradia (SIM), do Governo Vilson Kleinübing (PFL), que assumiu em 1991, foi proposto o enxugamento do estado, com redução de suas funções e no número de funcionários públicos. Entre outras coisas, o Plano defendia a internacionalização da economia catarinense, facilitando ao máximo tanto a entrada de empresas como de produtos importados no estado. O Plano previa investimentos em saúde (13,6%), Construção de casas populares (18,2%), agricultura (18,2%), instrução (13,6%), desenvolvimento industrial, estradas e saneamento (cada um com 9,1%). Em termos de indústria, defendeu-se a necessidade de estimular setores já consolidados e a criação de setores avançados tecnologicamente (indústria de ponta). Muitas das metas propostas, porém, esbarravam na própria opção do governo pela redução do estado, e não foram cumpridas⁶⁹.

Durante o governo Paulo Afonso Vieira, do PMDB, que começou em 1995, a proposta foi a modernização do estado, através da implantação de um governo mais eficiente e eficaz. Em um contexto de avanço das práticas liberais no plano nacional (governo Fernando Henrique Cardoso), impôs-se um controle rigoroso sobre os gastos, a ponto de serem reduzidos salários dos funcionários públicos (MICHELS, 2001). Em seu plano de governo, defendeu-se o abandono do modelo de Estado em que este é visto como o “responsável exclusivo pela execução de todos os serviços demandados pela sociedade” (GOULARTI

⁶⁹ Mesmo em um cenário de dificuldades, no Plano SIM investiu em estradas e telefonia (foram pavimentados 660km de rodovias estaduais e foram instalados 170 mil novos terminais telefônicos). No segmento de energia, porém, cumpriu-se apenas 19% da meta de implantar 400km de linhas de transmissão (GOULARTI FILHO, 2005, p. 645).

FILHO, 2005, p. 645). Apesar disso, os investimentos em setores importantes, como energia e telefonia, aumentaram em relação ao governo anterior. Além disso, o PRODEC voltou a ser usado para estimular a indústria estadual.

O segundo governo de Esperidião Amin, iniciado em 1999, não se distanciou dos anteriores, com sua ação orientada pelo Plano Santa Catarina: estado vencedor, um plano elaborado por liberais para um estado liberal (GOULARTI FILHO, 2005).

A incapacidade de o estado atuar, característica dos anos noventa, em um cenário de dificuldades econômicas e exacerbamento de movimentos migratórios⁷⁰, estimulou o surgimento de reações no plano regional. Entidades locais passaram a se articular para enfrentar as dificuldades postas pelo baixo crescimento e pela dificuldade de inovar (SIEBERT, 2010; BIRKNER, 2008). A descentralização ganhou força no período, dando início a um movimento que desaguou no comprometimento do estado em envolver-se mais efetivamente na promoção do desenvolvimento regional. Com a eleição de Luiz Henrique, do PMDB, partiu-se para a montagem de uma nova estrutura administrativa cujo principal objetivo era criar condições para o desenvolvimento econômico das regiões. Esperava-se criar uma harmonização entre as regiões em termos de desempenho econômico, que se refletiria também na dinâmica populacional, contendo os fluxos migratórios intra-estaduais que comprometiam o equilíbrio regional, tido com traço distintivo de Santa Catarina em relação aos demais estados da federação. As principais características dessa política serão objeto da seção seguinte.

3.2 O CAMINHO PARA A DESCENTRALIZAÇÃO

O caminho trilhado pelo governo estadual em direção à proposta de descentralização e de aumento da participação popular não representa iniciativa precursora em termos de arranjos institucionais descentralizados no estado. Essa iniciativa governamental em favor da descentralização surgiu na esteira de outras experiências observadas no estado de Santa Catarina, algumas das quais foram inclusive sobrepostas pela política de descentralização. Mesmo no âmbito governamental, deve ser destacada a já citada iniciativa de regionalização verificada ainda nos anos setenta, no bojo do Projeto Catarinense de Desenvolvimento

⁷⁰ O processo migratório atingiu mais fortemente as regiões serrana e oeste, em particular os municípios menores e de base agrícola. Na região oeste do estado, por exemplo, dependente do setor primário, alguns autores chegaram a sugerir a existência de um processo de 'esvaziamento demográfico' (SILVA et al., 2003, p. 30).

(PCD)⁷¹.

Segundo Siebert (2010), as características do estado que possui uma diversidade regional marcante, bem como uma rede urbana única no Brasil, equilibrada, com cada região contando com uma rede urbana própria, que inclui uma cidade-pólo, favoreceram a emergência de experiências de descentralização. Nesse sentido, Santa Catarina pode ser considerado um ‘laboratório’ de arranjos institucionais descentralizados (SIEBERT, 2010, p. 139). Entre os de maior destaque, figuram as Associações de Municípios, os Fóruns de Desenvolvimento Regional e as Regiões Metropolitanas, além das Secretarias de Desenvolvimento Regional⁷².

As regiões metropolitanas (RM) foram estabelecidas, por lei estadual, em 1998, permanecendo ativas até 2007, quando a lei que as criou foi revogada. No entanto, em 2010 elas foram novamente instituídas. Pelo previsto na legislação, tais regiões incluíam um município-polo, seus municípios conturbados, mas também uma área de expansão metropolitana, que agregava ao conjunto municípios pequenos e zonas rurais. Em 2010, o estado contava com 9 (nove) áreas metropolitanas⁷³. O modelo buscava um desenvolvimento mais equilibrado nas regiões, a partir do estabelecimento de planejamento de âmbito regional e da facilitação da captação de recursos específicos para a RM (SIEBERT, 2010). No entanto, as expectativas quanto à captação de recursos foram frustradas e nenhum plano regional foi elaborado. Conforme Siebert (2010, p. 145), “apesar de sua existência formal [...] as RM de Santa Catarina não foram estruturadas em termos de equipe técnica ou recursos financeiros sendo, para todos efeitos práticos, inoperantes”.

As associações de municípios surgiram no estado nos anos 1960, estimuladas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Em 1980, foi criada a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), entidade que reúne atualmente as vinte associações de municípios do estado. Embora tivessem atribuição inicial de agrupar interesses regionais com

⁷¹ Deve ser destacado ainda o impulso à descentralização a partir da constituição de 1988, que repercutiu em diferentes unidades da federação. Diversos estados adotaram arranjos descentralizados, como pode ser ilustrado com o caso dos COREDES, no Rio Grande do Sul, e nas experiências dos estados do Ceará e de Minas Gerais.

⁷² O estado conta ainda com outros arranjos, como os comitês de bacias hidrográficas, criados nos anos noventa, com o objetivo de elaborar planos de recursos hídricos. Um dos aspectos de todos esses arranjos é que sua regionalização não é coincidente. De acordo com Theis et al. (2009, p. 12): “As instituições regionais formam um mosaico de diferentes regionalizações. Os recortes mais próximos são os das associações de municípios e dos FDR, embora nem todas as associações de municípios tenham originado FDR.” A variedade de recortes é notada nas regionalizações do estado: segundo Damo (2006), existem 27 recortes regionais diferentes em Santa Catarina.

⁷³ Inicialmente, em 2010, foram estabelecidas sete regiões, a saber: Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste, Lages, Foz do rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão. No mesmo ano foram instituídas outras duas: Chapecó e Alto Vale do Itajaí, totalizando nove RM (SIEBERT, 2010).

vistas a obter recursos do governo estadual, as associações hoje assumiram funções de assessoria aos municípios, em particular nas áreas contábil, jurídica, tributária, entre outras. Fazem parte da associação os prefeitos da sua região de abrangência, um dos quais a preside, e um corpo técnico próprio. Essas associações são entidades vivas, dinâmicas, com funcionários qualificados e estrutura consolidada, com presença em todas as regiões catarinenses. Tem, portanto, condições de atuar como interlocutoras da região frente ao governo estadual. Elas, todavia, não contam com a participação de representantes da sociedade civil (SIEBERT, 2010).

Um importante aspecto das Associações de municípios refere-se ao recorte geográfico de cada uma delas, que respeita os limites microrregionais e macrorregionais propostos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas cujos membros se reúnem em torno de semelhanças culturais, econômicas, sociais, etc., o que reforça a possibilidade de surgimento de laços de solidariedade e do capital social das regiões, tidos, na literatura, como essenciais para o desempenho dos territórios (MORGAN, 1997; COURLET, 2008).

Outra iniciativa relevante, vinculada a ação das Associações, foi a criação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), em 1996, representando um espaço de cooperação entre os segmentos público e privado para promoção do desenvolvimento regional. O FORUMCAT tem a função de atuar em favor do desenvolvimento regional, orientando e promovendo iniciativas para esse fim. No âmbito do Fórum, criado sob coordenação do BRDE e com a participação de cerca de 60 (sessenta) entidades estaduais, surgiram um total de 22 (vinte e dois) Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR).

A iniciativa pioneira, que resultou na formação do FORUMCAT e dos demais FDR foi a criação de um FDR em Chapecó, em 1996, pela Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina. No início dos anos noventa, uma comitiva de prefeitos da região visitou a Europa, para conhecer experiências de desenvolvimento regional, mantendo contato com o caso da Terceira Itália (LINS, 2011). A partir dessa visita, um estudo foi encomendado por essa Associação junto aos pesquisadores ligados ao Instituto Nomisma, de Bologna, na Itália, e ao IAD (Instituto Alemão de Desenvolvimento). Nesse estudo foi constatado que os problemas enfrentados pela região referiam-se à cultura individualista, refletida nas atuações isoladas de empresários e do poder público, acarretando em estrutura de sobreposições e na distância entre o poder e o povo (BIRKNER, 2008, p. 304).

Esses estudos iniciais sobre a realidade catarinense, realizados por pesquisadores italianos e alemães, apontaram que a baixa competitividade da economia era devida a ausência de associativismo ou cooperação entre as empresas, e entre essas e as instituições

governamentais ou empresariais que tem como propósito lhes apoiar⁷⁴. Assim, formou-se uma missão, composta pelos integrantes do Fórum catarinense de desenvolvimento, para visitar a Emilia-Romagna, na Itália, buscando conhecer a realidade da região que, apesar de mostrar predomínio de pequenas empresas, conseguia ser competitiva e produzir altos níveis de renda per capita. A partir da análise dessa experiência, Casarotto Filho e Pires (1999) afirmam que a vontade de se unir, de se associar, pode levar a um processo de desenvolvimento equilibrado, embora essas iniciativas sejam espontâneas, geradas na base da região e dos empresários locais, através de um processo de longa maturação. Usando os termos de Pecqueur (2005), trata-se aqui de entender que o processo de desenvolvimento não pode ser simplesmente produzido por decreto, estando intimamente associado com o envolvimento dos atores locais em sua construção.

A busca pela superação dessa condição levou à formação do FDR, com caráter não-governamental e que buscava integrar ações dos diferentes agentes, públicos e privados, com vistas a promover o desenvolvimento regional. No caso do Fórum do Oeste, sua atuação resultou em iniciativas importantes, como a criação de uma agência de desenvolvimento regional (ADR), que contou com a participação de técnicos de empresas do governo estadual (EPAGRI e CIDASC), bem como com representantes da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Mais tarde, outros fóruns foram formados e também começaram a formar ADRs, que se tornariam “braços operacionais dos fóruns” (BIRKNER, 2008, p. 306).

A formação desses fóruns representava, segundo Birkner (2008), a mobilização dos atores regionais buscando respostas aos desafios do desenvolvimento, face à dificuldades do governo estadual em enfrentar essa questão. Essas entidades representam, portanto, iniciativas regionais de descentralização política, com a finalidade de aumentar a participação dos atores locais no processos decisórios, formar parcerias que ultrapassem o nível municipal, unindo setor público e privado, e identificar problemas e formular alternativas para a construção do desenvolvimento. Assim, buscando o propósito de disponibilizar espaços de discussão integrando governo e sociedade civil, os FDR foram criados, “[...] um a um, a partir de articulações entre atores políticos microrregionais com o objetivo de entender os problemas que, pela globalização ou pela falta de inovação, afetaram as economias locais” (BIRKNER, 2008, p. 304).

A partir de 2003, com a implantação da política de descentralização do governo

⁷⁴ Casarotto Filho e Pires (1999, p.114) apontam que o início dos Fóruns de regionais de desenvolvimento remontam à 1996, quando esses dois institutos, o Nomisma e o Iad, estiveram em Santa Catarina realizando estudos sobre a competitividade industrial local.

estadual, os FDR acabaram esvaziados antes mesmo de sua efetiva consolidação (SIEBERT, 2010). Conforme Birkner (2008), a criação das SDRs retirou o protagonismo dos FDR, substituindo o projeto por um modelo *top-down* de descentralização. Nos FDR a participação era voluntária e aberta às entidades civis, enquanto que no novo modelo, a participação passou a ser restrita a duas entidades por município, reservando-se igual espaço para representantes dos poderes públicos municipais. Como resultado, observou-se uma “rápida desarticulação dos atores da sociedade, antes responsabilizados pela mobilização regional, agora trocados pela presença institucional” (BIRKNER, 2008, p. 307).

Nessa linha, deve-se registrar que esse rico conjunto de experiências foi ignorado pelo governo estadual na elaboração da sua política. Nem mesmo o recorte geográfico proposto pelo governo coincidiu com qualquer arranjo existente anteriormente, o que provocou conflitos e criou dificuldades para o planejamento regional (DAMO, 2006). Mesmo assim, entre as diversas experiências, nem sempre continuadas, a que mais se destaca atualmente é a política de descentralização, que, embora sujeita a descontinuidades, completou mais de dez anos de existência, passando por 3 (três) mandatos, algo inédito em Santa Catarina.

3.2.1 A política de descentralização como instrumento de combate às desigualdades

Ao longo dos anos noventa surgiram trabalhos evidenciando o crescimento das migrações e das diferenças, em termos de dinâmica econômica, entre a parte litorânea do estado e seu interior. Nos primeiros anos da década de 2000, o crescimento econômico catarinense estancou, passando a ser, ano a ano, igual ao nacional, um fato inédito na história recente do estado⁷⁵.

O modelo de desenvolvimento catarinense, tido como relativamente equilibrado se comparado ao restante do país, passou a ser questionado. As dificuldades associadas ao desempenho econômico modesto de algumas regiões, entre as quais merecem destaque o Oeste do estado e o Planalto Serrano, já haviam motivado o surgimento de iniciativas emanadas da própria sociedade civil, algo que foi associado por alguns autores à incapacidade do governo estadual de apresentar um projeto de desenvolvimento regional (BIRKNER, 2008; SIEBERT, 2010; DIAS, 2012). Ainda assim, tais iniciativas não lograram êxito no enfrentamento dessas dificuldades, em particular pelo seu curto período de efetivo funcionamento (BIRKNER, 2008).

⁷⁵ A dinâmica econômica catarinense será objeto de exame mais cuidadoso no capítulo seguinte desta tese.

Nas eleições para o governo do estado de 2002, essas questões foram trazidas aos debates pelo então candidato Luiz Henrique da Silveira (LHS). O diagnóstico apresentado era que Santa Catarina passava por dificuldades associadas à baixa competitividade do setor industrial, à falta de estímulos ao setor agropecuário e à centralização do governo na capital, Florianópolis. Como resultado, o êxodo rural e as migrações em direção às áreas litorâneas do estado estavam crescendo, em detrimento das regiões do interior, particularmente o grande oeste e a região serrana, levando o estado a um processo que foi chamado de litoralização. Enquanto algumas áreas sofriam com o declínio econômico e perda de população, outras recebiam contingentes populacionais expressivos, produzindo uma crise urbana, que se manifestava em problemas crônicos como favelização, sub-emprego, criminalidade, etc.

A proposta de governo de LHS era enfrentar as dificuldades mostradas pelo “modelo catarinense de desenvolvimento”, através de um maior protagonismo do estado na promoção do desenvolvimento regional. Para isso, elaborou-se o plano 15, que tinha como principal proposta adotar um amplo processo de descentralização do governo, com vistas a promover o desenvolvimento regional e reestabelecer a harmonia na distribuição populacional entre as regiões. O propósito do plano era combater os problemas observados no estado, enfrentando a litoralização através da promoção de um desenvolvimento mais harmônico, com redução das desigualdades regionais.

A partir do discurso do governador, é possível inferir sobre as referências de LHS para adotar o plano 15 e a política de descentralização. Elas remetem, primeiramente, à gestão deste frente à prefeitura de Joinville em 1997, quando implantou na cidade um modelo de gestão policêntrico, com a instalação de 14 (catorze) secretarias regionais nos bairros. Segundo o então prefeito, essa política buscava combater o favorecimento do centro da cidade, que concentrava o progresso e as riquezas enquanto as regiões periféricas seguiam empobrecidas (SILVEIRA, 1999).

A experiência de LHS a frente da prefeitura de Joinville apresenta-se fortemente associada com a concepção do plano 15, mas este conta ainda com outras referências importantes. Os casos de países europeus, especialmente a Itália, a França e a Alemanha, que já eram objeto de estudo da FECAM e do FORUMCAT, inspirando inclusive viagens para conhecer a realidade local, serviram também de referência para a elaboração do plano (CAZELLA; CARDOSO; MATTEI, 2005; DIAS, 2012). Conforme estudo encomendado pela Secretaria de Planejamento do Governo verifica-se que experiências brasileiras, como a do orçamento participativo (em municípios como Porto Alegre) e da descentralização (em estados como o Ceará), juntam-se ao caso italiano (principalmente da Emilia-Romagna), para

formação das bases teóricas e empíricas da política de descentralização (CASAROTTO FILHO et al., 2003). A promoção do desenvolvimento regional é vista como um resultado da “qualidade das intervenções ascendentes, ou seja, das iniciativas, propostas e gerência regional realizadas através da mobilização dos principais atores sócio-econômicos atuantes no território” (CAZELLA; CARDOSO; MATTEI, 2005, p. 4). Sublinha-se que os atores locais são vistos como parte ativa na construção do desenvolvimento, ou corresponsáveis, junto com o estado, pois “as regiões passam a se constituir em pólos de desenvolvimento e realização de projetos relevantes, definidos pelos próprios agentes locais” (SANTA CATARINA, 2004, p. 12). A necessidade de envolver os atores locais na tarefa de pensar e promover o desenvolvimento das regiões pode ser apreendida nos discursos governamentais, na mensagem do governador à assembleia quando da apresentação da lei e no texto da Lei que estabeleceu a reforma administrativa (SANTA CATARINA, 2003, 2004).

Após vencer as eleições, ao tomar posse, uma das primeiras medidas de Luiz Henrique foi iniciar uma ampla reforma administrativa. No centro dessa reforma, efetivada através da Lei Complementar 243/2003, foi implantada no estado a política de descentralização, principal compromisso assumido nas eleições do ano anterior. Iniciou-se assim uma iniciativa precursora no Brasil, pois pela primeira vez na administração pública estadual do país, “um estado federado passou a ter sua organização político-administrativa descentralizada e regulamentada por legislação estadual própria” (MIRANDA, 2012, p. 37). Essa política sofreu ajustes importantes, através das Leis 284/2005 e 381/2007. A partir dessa última mudança, a política de descentralização permaneceu praticamente inalterada até o final do primeiro governo de Raimundo Colombo, em 2014⁷⁶.

Para a instalação da política de descentralização, o estado elaborou 3 (três) planos que serviram como instrumentos de planejamento: O projeto Meu Lugar, o Masterplan e o Plano Catarinense de Desenvolvimento 2015 (PCD-2015)⁷⁷. Todos eles foram elaborados durante a primeira gestão de Luiz Henrique. O Projeto Meu lugar, afinado com as ideias associadas ao desenvolvimento endógeno, representou uma tentativa de instrumentalizar a política de descentralização com ferramentas e tecnologias administrativas próprias para a promoção do desenvolvimento, com a participação de atores locais relevantes. Também no Masterplan, que

⁷⁶ No início do primeiro governo Colombo, a Lei Complementar 534/2011 promoveu alterações na estrutura administrativa do estado, sem porém promover mudanças substanciais na política de descentralização (SANTA CATARINA, 2011). Em fins de 2015, novas mudanças, mais profundas, foram propostas, com efeitos a partir de 2016.

⁷⁷ Utiliza-se aqui a sigla PCD-2015 quando referir-se ao Plano Catarinense de Desenvolvimento, do governo LHS, para diferenciá-lo do Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD), do governo Colombo Salles, implementado entre 1971 e 1974.

estudou os principais aglomerados produtivos do estado, o propósito de mobilizar esses atores locais esteve presente, junto com a busca por identificar os principais gargalos do desenvolvimento catarinense (SANTA CATARINA, 2005). Ambos os planos serviram de referência para a elaboração do PCD-2015, “único que pode ser considerado verdadeiramente institucional, com a parte legal” (MIRANDA, 2012, p. 188).

O Masterplan representou, menos que um plano, um diagnóstico da situação do estado e de suas carências. Esse diagnóstico mostrou qual era a configuração produtiva do estado, identificando aglomerações produtivas, setores exportadores, cadeias logísticas, meios de transportes e corredores de exportação. Foram identificadas doze aglomerações produtivas presentes no estado, emergindo um conjunto de proposições para alavancar o crescimento catarinense (CAMPOS; BITTENCOURT; SILVA, 2009). Os autores identificaram um filão importante a ser explorado no estado: o estímulo aos arranjos produtivos locais (APLs). Até então, os APLs não haviam recebido atenção alguma do governo estadual. Em conjunto com pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (particularmente os ligados ao Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEITEC)), e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o governo estadual produziu um estudo chamado “Programa Estratégico de Desenvolvimento com base em inovação”. O Masterplan representou o ponto de partida para a elaboração dos dois planos que se seguiram: o Projeto meu lugar e o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD-2015).

A política de descentralização contou, desde 2004, com a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desenvolvendo o projeto ‘Meu Lugar’. Esse projeto era resultado de uma parceria entre o PNUD, as SDRs e as universidades locais. Seu objetivo era transformar as regiões administrativas, diga-se SDRs, em territórios de desenvolvimento. De acordo com o PNUD (2004), o projeto meu lugar, uma iniciativa inédita no Brasil, buscava

Desenvolver a capacidade local (regional e municipal) para planejamento e fiscalização das políticas públicas e programas, com a devida regionalização do orçamento, contribuindo para a reversão do processo de litoralização do Estado de Santa Catarina, reequilibrando geograficamente a população catarinense com qualidade de vida.

Para cumprir essa tarefa, propôs-se a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional (PDR), contemplando os interesses e as necessidades das regiões. Em linhas gerais, os PDRs devem ser vistos:

[...] como uma estratégia que visa orientar, de forma sistematizada, a construção de novas relações interinstitucionais, contribuir para a consolidação da política de descentralização administrativa e de regionalização do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, estimular a criação de identidades regionais. Busca-se, com a construção dos Planos de Desenvolvimento Regional, definir uma visão futura do território, consensuar estratégias a serem adotadas para o alcance dos objetivos do território e estabelecer metas e indicadores de desenvolvimento (SANTA CATARINA, 2005b, p. 16).

O projeto escolheu inicialmente duas SDRs, São Joaquim e Concórdia, onde um projeto-piloto foi implantado. Para outras sete regionais, o PNUD atuou fornecendo consultoria, orientando sobre como construir projetos de desenvolvimento regional que permitissem à cada SDR transformar-se de região administrativa em território de desenvolvimento, cumprindo assim a finalidade do programa.

Além disso, o PNUD atuou na capacitação dos atores locais em desenvolvimento e planejamento em todas as SDRs do estado. Foram realizadas oficinas regionais para discutir os entraves ao desenvolvimento da região, indicando que investimentos seriam prioritários, indicando a filiação do projeto à teoria do desenvolvimento endógeno (SIEBERT, 2010). Os resultados do projeto meu lugar, todavia, tem sua avaliação prejudicada pela sua curta duração. Já em 2006, ano eleitoral, o projeto perdeu espaço e o escritório que o PNUD mantinha no centro administrativo do governo estadual foi fechado. De acordo com Miranda (2012), a busca pela parceria pareceu mais servir como legitimadora do projeto de descentralização *top-down* do governo, a um custo relativamente baixo, de cerca de um milhão de dólares. Ainda assim, alguns objetivos do plano foram pelo menos parcialmente atingidos, com avanços na participação popular e no planejamento territorializado, por exemplo.

O Plano Catarinense de desenvolvimento 2015 (PCD-2015) foi elaborado pelo governo em 2006, e pretendeu tomar como referências o Masterplan e o Projeto meu lugar. Buscando fazer com que o planejamento assumisse caráter de longo prazo, pretendia planejar o desenvolvimento do estado até 2015, tornando Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, promovendo a equidade entre pessoas e regiões (SIEBERT, 2010). O plano deveria servir como um instrumento efetivo do processo de desenvolvimento no estado, orientando as SDRs no sentido de que essas se tornassem capazes de atuar na transformação das regiões do estado em territórios de desenvolvimento. Essa função é explicitada na própria lei que trata da reforma administrativa de 2007, em seu artigo 10 e parágrafo 1º.

O PCD-2015 definiu 4 dimensões, com respectivas áreas de atuação:

a) economia e meio ambiente, atuando na infra-estrutura, iniciativas empreendedoras,

- agricultura e meio ambiente;
- b) social, nas áreas de saúde, assistência social, trabalho e renda, educação e cultura e segurança;
- c) tecnologia, atuando na questões de ciência, tecnologia e inovação;
- d) política pública, com foco na gestão pública.

Sem desconsiderar as demais dimensões, economia e meio ambiente e tecnologia merecem atenção especial no âmbito deste trabalho. A dimensão economia e meio ambiente apresenta clara influência do Masterplan, ao definir que a busca pelo desenvolvimento no estado passa pela “implementação de um modelo que garanta maior competitividade aos sistemas produtivos do estado [...]” (SANTA CATARINA, 2006, p. 21). As ações propostas em termos de uma melhoria da infraestrutura, vistas como de grande impacto sobre o desenvolvimento do estado, tiveram como diretrizes a melhoria da qualidade da logística de transportes de cargas e passageiros, e a oferta de melhores condições de acesso aos serviços de gás natural, energia elétrica, telefonia e saneamento (SANTA CATARINA, 2006, p. 22). A atuação na área de transportes passaria pela ampliação e manutenção das rodovias pavimentadas do estado e pela busca por melhorar toda a infra-estrutura logística catarinense, com propósitos amplos, como modernizar a estrutura portuária, construir novas rodovias troncais e até mesmo novos ramais ferroviários. No que se refere à oferta de melhores serviços, buscava-se universalizar o acesso à energia elétrica e aos serviços de telefonia e comunicação, bem como ampliar a oferta de gás natural e o saneamento básico, aumentando a coleta e tratamento de esgoto e universalizando o acesso à água tratada.

Na área iniciativas empreendedoras, as diretrizes principais envolveriam promover a inovação e a agregação de valor nas cadeias produtivas do estado; estímulo a participação das empresas catarinenses nos mercados interno e externo; políticas de apoio à micro e pequenas empresas; aumento da qualificação profissional. O adensamento e fortalecimento das aglomerações produtivas catarinenses deveria ser buscado pelo governo, através da formulação e execução de projetos estruturantes (p. 23). O propósito declarado pelo governo com esse enfoque era manter a atratividade do estado, buscando prospectar novos investimentos, mas também: “1) contribuir para o desenvolvimento dos empreendimentos aqui instalados; e 2) evitar que esses empreendimentos sejam realocados para outras regiões do país ou para o exterior” (SANTA CATARINA, 2006, p. 23).

O plano indica a presença de 31 (trinta e uma) aglomerações produtivas de maior complexidade no estado, com grande concentração de atividades similares e complementares.

Além disso, considera que o estado conta com várias outras aglomerações de menor tamanho, mas com potencial para se tornarem alvo de políticas. Um dos principais instrumentos de apoio aos arranjos produtivos seria o Programa Pró-emprego, que, conforme o governo, teria papel na criação de incubadoras, estruturação de APLs e apoio as pequenas e médias empresas (SANTA CATARINA, 2006, p. 44).

No que diz respeito à inovação, vista como fundamental para o desenvolvimento, o plano pretendia atuar segundo cinco diretrizes, aumentando a capacitação científica e tecnológica das regiões do estado. As diretrizes propostas foram: ampliar a rede de centros de inovação, incubadoras e condomínios em todas as regionais do estado; apoiar a relação entre universidades e empresas; estimular a os programas de pós-graduação no estado; estimular a formação de alunos em cursos nas áreas ligadas ao “novo paradigma tecnológico”; ampliar a inclusão digital no estado (SANTA CATARINA, 2006, p.29).

Pelo até aqui exposto, nota-se que a disposição governamental, refletida nos planos formulados, parece ser de atuar no sentido de:

- a) utilizar como referência os sistemas produtivos e não as empresas individualmente;
- b) fortalecer as relações entre os atores locais, contando com o envolvimento desses na promoção do desenvolvimento nas regiões do estado.

Assim, ao menos no plano das intenções, pode-se afirmar que a política catarinense, se não segue todas as recomendações presentes nas abordagens teóricas que procuram considerar o papel do território no desenvolvimento, pelo menos aproxima-se delas nos aspectos referidos. Parte importante desse processo de descentralização foi a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e dos conselhos de desenvolvimento regional (CDRs).

3.2.2 As secretarias de desenvolvimento regional (SDRS)

Para cumprir seu objetivo, assegurando um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões do estado, a política de descentralização criou inicialmente 29 SDRs espalhadas por todo o território catarinense, cada uma com um respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR), e o Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC). A lei complementar 243/2003 que estabeleceu as SDRs definiu também quais os municípios que comporiam cada uma das 29 secretarias criadas, sendo a estrutura da secretaria instalada no município indicado como pólo da regional, não sendo apresentada qualquer justificativa

técnica para essa divisão territorial⁷⁸.

As SDRs deveriam atuar como agências oficiais de desenvolvimento regional, desenvolvendo ações de forma articulada com as secretarias setoriais, em conjunto com os CDRs e executando as políticas do estado na sua área de abrangência (SANTA CATARINA, 2007). Suas funções também incluem, entre outras atribuições, atuar como articuladoras da transformação de suas respectivas regiões em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social e como motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda (SANTA CATARINA, 2005). Cabe também às SDRs, entre outras tarefas, a de aproximar os agentes produtivos locais dos bancos (como BADESC, BRDE) e programas oficiais de desenvolvimento (Pró-Emprego, por exemplo), orientando sobre o crédito e incentivos oferecidos⁷⁹.

Entre as responsabilidades das SDRs inclui-se o esforço “[...] para que haja maior integração entre os atores regionais envolvidos no processo de planejamento, para que assim este processo seja mais democrático e chegue a todas as regiões catarinenses, através da estrutura da SDR” (SOUZA; CARIO; RAMOS, 2013, p. 9). As SDRs deveriam atuar em sintonia com os municípios e com a comunidade organizada para construir projetos que estejam de acordo com as necessidades regionais. Para Birkner (2004, p. 185), as secretarias regionais seriam decisivas para a criação de ambientes de participação e coordenação, nos quais emergiriam estratégias de ação governamental mais eficientes para conduzir ao desenvolvimento regional.

A política de descentralização esteve sujeita a ajustes nos anos que se seguiram a sua implantação, sendo dois deles os mais significativos: o de 2005, amparado na Lei 284/2005 e o de 2007, cuja referência é a Lei 381/2007. Já em 2005, no primeiro desses ajustes⁸⁰, além de mudanças na composição de algumas SDRs, uma nova foi criada: Dionísio Cerqueira. As secretarias regionais foram classificadas como meso ou microrregionais, o que resultou em

⁷⁸ O artigo 56 da LC243/2003, que define a divisão territorial da descentralização, apresenta-se como se segue em seu *caput*: “Art.56. As Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional serão instaladas nas cidades pólo abaixo discriminadas com atuação nas unidades territoriais designadas: [...]”, passando a descrever, em 29 parágrafos, cada uma das SDRs, seus municípios componentes e aquele definido como pólo (SANTA CATARINA, 2003). Não há qualquer referência na legislação aos critérios que foram utilizados para tal divisão.

⁷⁹ O artigo 77 da Lei Complementar 381/2007 é composto por 30 parágrafos, apresentando um amplo conjunto de atribuições para as SDRs. Entre essas, incluem-se a manutenção de estradas, aquisição de balsas, produção de relatórios de acompanhamento e controle de alunos, escolas professores e da construção e reforma de prédios escolares e aplicação de recursos destinados à educação, entre outras.

⁸⁰ Há vários outros pequenos ajustes na legislação aqui omitidos por não afetarem os resultados deste trabalho. Já em 2004 houve o primeiro deles, que mudou o nome da SDR de São José para SDR da Grande Florianópolis e deslocou o município de Orleans da SDR de Tubarão, a qual estava originalmente vinculado, para a SDR de Criciúma.

uma alteração das suas estruturas e aumento no número de cargos comissionados⁸¹ (SANTA CATARINA, 2005).

No ano de 2007 aconteceu uma reforma que alterou ainda mais profundamente a regionalização proposta no plano inicial. Foram criadas seis novas SDRs⁸² e o número de secretarias chegou aos atuais trinta e seis, conforme ilustrado na figura 2. Da mesma forma que na divisão inicial, não foram apresentados os critérios adotados na nova regionalização (MIRANDA, 2012). As mudanças ao longo do tempo fizeram com que, das vinte e nove SDRs inicialmente criadas, menos da metade delas tenha preservado sua formação inicial. Essa instabilidade, que não é nada estranha à prática do planejamento catarinense, impactou também na produção de informações estatísticas, na composição de bases de dados e na construção de séries históricas, afetando as avaliações sobre o desempenho das secretarias e, conseqüentemente, o processo de planejamento.

Em linhas gerais, essas reformas procuraram aprofundar a descentralização, adequando a estrutura do governo e melhor definindo as funções das secretarias centrais (denominadas ‘Setoriais’ a partir de 2007) e SDRs. Os rumos da descentralização e regionalização não foram alterados. Todavia, autores chamam a atenção para o peso das influências políticas nas referidas mudanças, em particular na criação de novas secretarias, ação que não se justificou por qualquer critério técnico (DAMO, 2006; MIRANDA, 2012).

⁸¹ A proposta inicial era não criar novos cargos, redistribuindo funções dentro do estado. A reforma administrativa colocada em prática em 2003 criou 377 novos cargos comissionados, que passaram a ser 507 a partir de 2005. Nesse caso, em particular, chama a atenção o aumento no número de cargos no ano anterior as eleições, nas quais Luiz Henrique logrou reeleger-se. Conforme Filippim e Abrucio (2010) notou-se, durante a campanha, intensa movimentação dos comissionados das SDRs em favor de Luiz Henrique. Foram classificadas como mesorregionais as seguintes SDRs: Blumenau, Chapecó, Itajaí, Criciúma, Lages, Joaçaba, Joinville e Grande Florianópolis. Como microrregionais as SDRs de Maravilha, Campos Novos, Videira, Caçador, Curitibanos, Ituporanga, Ibirama, São Joaquim, Palmitos, Dionísio Cerqueira, São Miguel d’Oeste, Xanxerê, Mafra, Rio do Sul, Tubarão, Brusque, Laguna, Araranguá, Jaraguá do Sul, Canoinhas, São Lourenço do Oeste e Concórdia.

⁸² A saber: Quilombo, Taió, Seara, Timbó, Itapiranga e Braço do Norte.

tenham pesado nessa definição⁸³ (MIRANDA, 2012).

Todas as SDRS possuem um secretário, com status de secretário de estado, pelo menos cinco gerências de ações finalísticas (Saúde; Educação; Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura; Assistência Social, Trabalho e Habitação), além de uma direção geral e uma gerência de Administração e contabilidade, um consultor jurídico e um assessor de comunicação. No conjunto, as secretarias possuíram, a partir da reforma de 2007, um total de 448 cargos comissionados. As de nível I, que possuem estrutura mais complexa, contam com 20 cargos cada enquanto as de nível IV contam com apenas 10 cargos (SANTA CATARINA, 2007).

A forma como se deu a ocupação desses cargos, via indicação política, sem respeitar critérios técnicos, é um ponto controverso. O desconhecimento dos indicados em relação a princípios simples da administração pública e funcionamento da burocracia estatal, criam entraves importantes para seu funcionamento (MIRANDA, 2012). A falta de capacidade técnica e teórica dos integrantes das SDRs foi apresentada, pelo próprio governador, como problema importante a ser enfrentado pelas secretarias regionais (BIRKNER, 2008).

3.2.3 Os conselhos de desenvolvimento regional (CDRs)

Os CDRs cumpririam um papel chave na descentralização implementada pelo governo catarinense. Através deles, os atores locais seriam partícipes da construção do desenvolvimento regional. Entre suas principais competências⁸⁴ estão as tarefas de apoiar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual e estudar os planos e

⁸³ A LC nº 381/2007 trouxe em seu anexo VIII a divisão das SDRs, de acordo com o nível: Florianópolis e Joinville - nível I; Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí e Lages - nível II; Araranguá, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Concórdia, Curitibanos, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Laguna, Mafra, Rio do Sul, São Miguel do Oeste, Tubarão, Videira e Xanxerê – nível III; Braço do Norte, Dionísio Cerqueira, Ibirama, Itapiranga, Ituporanga, Maravilha, Palmitos, Quilombo, São Joaquim, São Lourenço d'Oeste, Seara, Taió e Timbó – nível IV. No total, o número de cargos nas SDRs passou para 448.

⁸⁴ As funções propostas para os CDRs são amplas e justificam a importância a eles conferida: I - apoiar a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional na elaboração do planejamento regional; II - opinar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico elaborados pelas Secretarias de Estado Centrais; III - emitir parecer, quando solicitado pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, sobre projetos que requeiram decisão do Chefe do Poder Executivo para efeito de execução; IV - auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico; V - assessorar o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional na coordenação do inter-relacionamento dos setores público, privado e comunidade científica e tecnológica; VI - orientar e apoiar a localização racional de novos estabelecimentos industriais na região; VII - incentivar planos e projetos de racionalização de empreendimentos industriais em atividade na região; e VIII - promover, de forma articulada com o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, o engajamento e a participação das comunidades em todas as dimensões do processo decisório, em especial o Congresso Estadual do Planejamento Participativo (SANTA CATARINA, 2003, Art. 57, §1º).

programas relativos ao desenvolvimento regional elaborados em conjunto com as Secretarias de Estado Setoriais. Cabe também ao CDR assessorar o Secretário na “coordenação dos vínculos entre os setores público e privado e envolvendo também a comunidade científica e tecnológica.” (LINS, 2011).

Na forma proposta, o CDR deveria constituir-se em um importante instrumento de participação popular, um fórum permanente para debater os problemas específicos das regiões, integrando diferentes atores na perspectiva de que possam juntos do poder público planejar e buscar metas que conduzam ao desenvolvimento regional (DIAS, 2012, p. 170).

Os conselhos são formados por prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores dos municípios da regional e também pelo secretário de desenvolvimento regional, considerados membros natos, e mais dois representantes da sociedade civil de cada um dos municípios da área de abrangência da SDR. Esses representantes são indicados pelo secretário de desenvolvimento regional. As reuniões deveriam ser realizadas em assembleias, ordinariamente e extraordinariamente, obedecendo um rodízio entre os municípios componentes da SDR.

Cada CDR deveria contar, conforme previsto na legislação que os criou, com os comitês temáticos, formado por profissionais especialmente contratados para aconselhar e auxiliar os conselheiros na tomada de decisão sobre temas específicos, como engenharia, finanças, etc. Todavia, embora legalmente previstos, não foram destinados recursos orçamentários à contratação dos técnicos, e grande parte dos CDR não instituiu os comitês temáticos (MIRANDA, 2012).

Vale salientar que embora caiba aos conselhos auxiliar as SDRs na definição das necessidades regionais, formulando diretrizes de política e definindo as prioridades regionais, continuou sendo reservado às instâncias centrais do governo avaliar tais demandas, decidindo pela liberação ou não dos recursos. Filippim e Abrucio (2010, p. 225) apontam que, em alguma medida, essa falta de poder decisório desestimulou a participação nos conselhos, em particular dos representantes da sociedade civil, esvaziando suas reuniões.

Por fim, completando a estrutura da descentralização, deve-se mencionar o Conselho estadual de desenvolvimento (DESENVESC). De caráter consultivo, é presidido pelo governador do estado, e integrado pelo Vice-Governador, pelos Secretários de Estado do Planejamento, da Fazenda, do Desenvolvimento Econômico Sustentável, de Coordenação e Articulação, da Educação, da Assistência Social, do Trabalho e Habitação, de Turismo, Cultura e Esporte, bem como pelo Secretário Especial de Articulação Internacional, e um representante de cada um dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Trata-se de um órgão de consulta, que pretendia

ampliar a participação da sociedade nas decisões do governo (SANTA CATARINA, 2004). Entre suas funções, estão as de formular políticas estaduais de desenvolvimento, atrair e estimular novos investimentos, incentivar a formação de empreendedores, e até mesmo prospectar um novo modelo de desenvolvimento para o estado, entre outras (SANTA CATARINA, 2007).

3.2.4 A política de descentralização na prática

A partir do estudo de Casarotto Filho et al. (2003), solicitado pela Secretaria de Planejamento estadual, nota-se que as experiências brasileiras de orçamento participativo (prefeituras, como Porto Alegre) e descentralização (Ceará), junto com os casos de países europeus, em particular a Itália, serviram de base para construção do modelo teórico e metodológico da política de descentralização. A promoção do desenvolvimento regional é vista como dependente das iniciativas realizadas a partir dos atores sociais atuantes em cada território (CAZELLA; CARDOSO; MATTEI, 2005, p. 4).

Além disso, a perspectiva de atuar considerando a existência de sistemas de produção tratados na literatura como APLs constitui também, consoante a literatura que dá suporte a esta tese, iniciativa promissora. Na prática, porém, a política de descentralização parece estar um pouco afastada de seus objetivos declarados. Conforme diferentes autores dedicados a analisar em vários aspectos a experiência catarinense, cujas principais contribuições serão apresentadas a seguir, nota-se que a mesma mostra resultados controversos.

Na visão do governo, apresentada na mensagem do governador à assembleia em 2010, última de LHS como governador do estado, destaca-se que a política de descentralização é um êxito inquestionável, e fez Santa Catarina adentrar num ‘novo tempo’, com obras se multiplicando pelo estado, juntamente com a velocidade de sua execução. Isso seria resultado essencialmente “de deliberações muito mais acertadas, porque tomadas, coletivamente, por agentes que conhecem a realidade local” (SANTA CATARINA, 2010, p. 4). A participação dos CDRs na tomada de decisões permitiu, segundo o governo, escolhas mais ágeis, plurais e democráticas, posto que foram tomadas por atores que “estão mais próximos e conhecem melhor os problemas” (SANTA CATARINA, 2010, p. 5). Como resultado da política de descentralização, defende o governo, regiões anestesiadas foram dinamizadas, construindo-se uma nova Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2010).

Filippim e Abrucio (2010, p. 226) consideram que a implantação da política de descentralização do Governo sobrepôs-se a iniciativas de desenvolvimento regional baseadas na iniciativa de atores locais, da sociedade civil organizada e associações de município.

Segundo os autores, a longa tradição associativista presente em Santa Catarina foi desconsiderada pelo governo do estado, que implantou uma política de descentralização cujo resultado prático é aumentar a concentração de poder no governo central. Em relação ao recorte geográfico das SDRs, por exemplo, nota-se que não seguiu qualquer outro previamente existente no estado. De acordo com Theis (2007), a existência de vários recortes institucionais, criando conflitos entre escalas dos projetos, não permite a consolidação de identidades territoriais. Desse modo,

A criação das SDRs com recorte territorial não coincidente com as já consolidadas associações de municípios, e a posterior alteração da abrangência territorial das SDRs, em 2007, romperam vínculos historicamente sedimentados entre municípios, desfazendo alianças antigas e colocando novos parceiros na mesa de negociação (SIEBERT, 2010, p. 151).

Damo (2006), em estudo sobre o oeste catarinense, observa que o recorte geográfico não contribuiu para a transformação de regiões administrativas em territórios de desenvolvimento, uma vez que a divisão efetuada provocou conflitos e criou dificuldades para o planejamento governamental. Os critérios utilizados pelo governo do estado na configuração territorial das SDRs não foram apresentados de maneira clara, o que também se observou quando da criação de novas secretarias. Autores sugerem que influências político-partidárias possam ter pesado nessa configuração, deixando de lado o propósito oficialmente declarado de priorizar a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento das regiões. Desse modo, o adensamento das relações entre os atores, penosamente construído, sofreu um duro golpe (SIEBERT, 2010).

Além disso, com o loteamento dos cargos das SDRs entre os partidários da aliança governista, a política de descentralização estaria funcionando menos como uma política de desenvolvimento regional e mais como uma estratégia eleitoral, garantindo a manutenção no poder da coalizão político-partidária dominante. Para Birkner (2004) a política de descentralização baseada na criação das SDR, estas compostas com 15 (quinze) a 20 (vinte) cargos vinculados aos partidos da base governista, poderia fortalecer relações clientelistas ao invés de atenuá-las. Essa função particular das SDRs, também notada por Miranda (2012) e Filippim e Abrucio (2010), ainda carece de estudos mais completos, o que, todavia, não é intuito do presente trabalho.

O predomínio de indicações políticas tem resultado na conformação de um quadro de pessoal pouco qualificado nas secretarias, o que afeta seu desempenho. Em que pese haver pessoas tecnicamente capazes envolvidas no processo, Birkner e Tomio (2011) verificaram, a

partir de entrevistas direcionadas com atores ligados à descentralização, que uma das principais fragilidades das SDRs são o empreguismo, ao excesso de pessoal e a baixa qualificação de seus funcionários. Nesse sentido, observam os autores (BIRKNER; TOMIO, 2011, p. 15), “de nada adianta uma boa formulação se não houver qualidade dos operadores”.

Uma das propostas da política de descentralização era envolver diretamente os atores locais na promoção do desenvolvimento, vendo os mesmos como corresponsáveis nesse processo. O caminho para incluí-los nesse processo, construindo ainda um rede de relações com efeitos positivos em termos de desenvolvimento, passaria pela criação dos conselhos de desenvolvimento regional. Conforme já referido anteriormente nessa seção, não pode ser ignorado que o próprio recorte territorial das secretarias, definido sem considerar qualquer delimitação previamente existente, já parece sugerir certa despreocupação governamental com o fortalecimento das relações entre os atores. No entanto, autores apontam que a própria lógica de implantação e funcionamento dos conselhos dificulta a participação dos atores mais importantes da sociedade civil na tarefa de pensar o desenvolvimento (MIRANDA, 2012; FILIPPIM; ABRUCIO, 2010).

Um aspecto a ser considerado refere-se à formação do conselho, que pretendia ser uma ponte entre estado e sociedade civil. No entanto, a sua composição é majoritariamente estatal – além do secretário, nomeado pelo governador, os prefeitos e presidentes das câmaras participam do conselho como membros natos. As duas vagas que cada município dispõe para serem ocupadas por representantes da sociedade civil são preenchidas a partir de indicação do secretário da regional. Nesse sentido, não se pode afirmar que a instituição dos conselhos de desenvolvimento regional resultou em aumento na participação da sociedade nas decisões do governo (MIRANDA, 2012). Para Goedert (2005), os conselhos não foram reconhecidos como representantes dos interesses regionais, uma vez que as próprias SDRs não surgiram a partir de articulações nascidas das bases, sendo uma criação institucional do estado.

Outro ponto, já referido, diz respeito à prerrogativa das secretarias setoriais de dar a decisão final sobre a liberação ou não dos recursos pleiteados e aprovados pelos conselheiros regionais. A falta de orçamento próprio das SDRs criou uma situação em que os conselhos aprovam os recursos, mas a palavra final sobre o que será de fato executado é do governo central. Para Birkner e Tomio (2011, p.12), a liberação dos recursos depende fortemente das relações entre prefeitos e deputados estaduais ou secretários setoriais, desrespeitando-se as decisões dos CDRs. Essa falta de poder de decisão parece ter provocado o desinteresse e esvaziamento das reuniões dos CDRs (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010).

Uma vez que a política de descentralização teve sua formulação norteadada pela busca

de objetivo sócio econômico de combater à litoralização, tanto da população quanto da atividade econômica, atuando no esmorecimento das desigualdades regionais, é importante considerar como tem se dado a distribuição de recursos orçamentários e de crédito entre as SDRs do estado.

Analisando os dados orçamentários gerais do estado, Souza, Cario, Ramos (2013, p. 21) mostram que o orçamento do governo estadual continua fortemente concentrado nas secretarias setoriais, não havendo avanços na transferência de recursos para as secretarias regionais. A maior fatia do orçamento do estado permanece sendo controlada pelas secretarias setoriais, reduzindo-se muito pouco a participação dessas no total do orçamento catarinense, de 93,0% para 84,5% entre 2003 e 2012. Além disso, observam os autores, a análise dos dados mostra que essa redução ocorreu em favor dos demais poderes e não das secretarias regionais⁸⁵. Isso certamente mostra os limites da política de descentralização, e contraria a proposta do modelo do governo catarinense, que defendeu e propôs uma descentralização administrativa vinculada à descentralização orçamentária.

No que se refere a aplicação de recursos, eles estariam sendo direcionados para as SDRs mais populosas e localizadas no litoral, o que parece um pouco contraditório em relação aos objetivos anunciados da política de descentralização. As SDRs que mais receberam investimentos entre 2003 e 2009 foram as da Grande Florianópolis, com destinação de 1,7 bilhões de reais no período; de Blumenau, que recebeu 855,5 bilhões de reais e Criciúma, com 634,5 bilhões. Por outro lado, regionais como as de Taió e São Joaquim receberam, respectivamente, 73 e 140 bilhões (RUDNICK; MATTEI, 2010, p. 48).

Buscando compreender como se deram os investimentos do governo no período da descentralização, Birkner e Tomio (2011) realizaram estudos estatísticos com resultados interessantes. Uma das constatações foi a existência de forte correlação positiva entre as variáveis investimento do governo e população (0,9391), sinalizando que há uma associação forte entre a concentração populacional e os investimentos governamentais. Quando a relação é entre investimentos do governo e PIB per capita, o resultado obtido também foi positivo (0,359). Ao calcular a correlação entre receita municipal per capita e investimento per capita, o resultado obtido foi fraco, mas também positivo (0,234). Com isso, observam os autores, nota-se que a política de descentralização não segue uma lógica redistributiva entre as regiões e não busca a redução das desigualdades regionais. Além disso, ela sequer é orientada a

⁸⁵ A participação dos poderes legislativo e judiciário no orçamento estadual passou de 7,0% para 13,3% entre 2003 e 2012. No caso das regionais, sua participação subiu de 3,4%, em 2004, atingindo 4,8% em 2009, mas declinou para apenas 2,2% em 2012 (SOUZA et al., 2013).

reduzir as desigualdades que resultam da diferente capacidade de investimento dos municípios, dada pela receita per capita municipal. Assim, as regiões com maior população, maior PIB per capita e maior capacidade de receita municipal foram, tendencialmente, aquelas que receberam mais investimentos do governo estadual.

Ainda sobre o orçamento das SDRs, seus investimentos estariam concentrados em elementos de despesa obrigatórios, definidas por lei, como saúde e educação, sobrando pouca margem para investimentos que contemplassem projetos de desenvolvimento regional. Vale notar, nessa mesma linha, que os gastos de custeio para manter a estrutura das SDR funcionando é também considerável em relação a seu orçamento, o que compromete ainda mais os recursos públicos que poderiam ser destinados a outros projetos, definidos no âmbito dos CDRs (BUTZKE; THEIS; GOULARTI, 2009, p.13). O peso da administração no orçamento das SDRs representou, segundo os autores, cerca da metade do valor total do orçamento das mesmas.

A análise dos dados de concessões de crédito por parte do BADESC – Banco do Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, realizada por Goularti Filho e Zuchinali (2014), evidencia que a distribuição favorece as regiões mais dinâmicas do estado, contrariando também os objetivos da política de descentralização proposta pelo governo do estado. Mesmo com a política de descentralização, os autores observaram que o crédito continuou concentrado nas SDRs litorâneas, a saber, aquelas localizadas no Vale do Itajaí, Norte e Grande Florianópolis, enquanto nas SDRs da Serra e Oeste observou-se uma redução no volume de crédito contratado.

No caso dos programas Pró-emprego e Prodec, sua avaliação também sugere que a busca por um desenvolvimento mais equilibrado não parece ser visto como uma prioridade do governo estadual. No Pró-emprego, no ano de 2012 mais de 40% das empresas beneficiadas pelo programa localizaram-se nas cidades de Itajaí (19,0%), Joinville (10,8%), Blumenau (5,6%) e Florianópolis (5,1%) (GOULARTI, 2014). Em relação ao Prodec, os incentivos entre 2006 e 2012 se concentraram especialmente na região nordeste de Santa Catarina (31,9%), seguida pelas regiões norte (20,6%) e Vale do Itajaí (19,3%). Também merece destaque o fato de que, do total de valores liberados pelo Prodec no período, 56,1% foram destinados a apenas 10 (dez) empresas. Desse modo, como observa Goularti (2014), os incentivos do governo não são apenas distribuídos de modo desigual entre as regiões catarinenses, mas são também concentrados em poucas empresas.

Em relação aos planos de governo adotados no período, embora os resultados sejam difíceis de avaliar face a ausência de informações oficiais sobre seus resultados, pode-se

observar que não lograram o êxito esperado. Analisando o PCD-2015, Siebert (2010) observa que o plano trouxe um diagnóstico apurado da situação estadual, apontando os principais entraves e dificuldades, mas diferentemente dos planos do período desenvolvimentista, não apresentou propostas concretas para superá-las, o que comprometeu seus resultados. Além disso, o PCD-2015 não apresentou de maneira sistematizada e oficial quais foram os resultados da sua aplicação, o que dificulta quaisquer considerações quanto a sua efetividade. Isso também contrasta fortemente com o período desenvolvimentista, conforme notado na seção anterior dessa tese. Na mesma linha, para Miranda (2012) o projeto Meu Lugar e o Masterplan, e especialmente o PCD-2015, apesar de “apresentarem em sua formulação programática, certas diretrizes para mobilizar o desenvolvimento regional [...] não surtiu efeito prático, além de não colocar à disposição dados oficiais sobre suas realizações” (MIRANDA, 2012, p. 199).

Em relação ao PCD-2015, prossegue o autor (p. 201), nota-se que o plano não revelou as ações desenvolvidas e se tais ações foram capazes de alavancar o desenvolvimento estadual. Além disso, apesar de ter sido instituído através de lei complementar, sequer recebeu recursos orçamentários para sua realização (MIRANDA, 2012, p. 202). Essa situação reforça a visão de que o governo estadual tem grande dificuldade de implementar uma política de longo prazo na construção do desenvolvimento territorial. O estímulo à inovação, previsto no PCD-2015, foi traduzido pela promulgação da chamada lei da inovação de Santa Catarina, em janeiro de 2008, e pela política catarinense de ciência, tecnologia e inovação. Embora tenham permitido um aumento nos recursos para a área, “esses esforços ainda não representam uma modificação na dinâmica desigual do desenvolvimento catarinense” (THEIS; MOSER; VARGAS, 2012, p. 141), visto que apostam na tecnologia convencional, ligada ao setor industrial, para promover o desenvolvimento. Para os autores (THEIS; MOSER; VARGAS, 2012, p. 142), o desenvolvimento da tecnologia convencional favorece o desenvolvimento desigual no lugar de combatê-lo.

No caso do Masterplan, cumpre notar que a maioria das conclusões do plano remete, como afirma Miranda (2012, p. 202), a apontar “entraves ao desenvolvimento já demonstrados pelo PLAMEG nos anos 1960”. Todavia, o mesmo trouxe como novidade a apresentação da possibilidade de promover o desenvolvimento através da mobilização dos arranjos produtivos presentes no estado. Campos, Bittencourt e Silva (2009), notaram que, embora abra a perspectiva de intervenções que contemplem os APLs no estado, sinalizada tanto no Masterplan como também no PCD-2015, a política de descentralização “não contém proposta explícita para identificar e apoiar os APLs” (CAMPOS; BITTENCOURT; SILVA,

2009, p. 3), podendo ainda ser notado que “os mecanismos de ação estatal descentralizada ainda carecem de diretrizes que direcionem a ação das SDRs para apoio dos APLs” (CAMPOS; BITTENCOURT; SILVA, 2009, p. 3)⁸⁶.

Por sua vez, o Projeto meu lugar na prática resumiu-se a uma consultoria de curta duração, que realizou projetos-piloto mas não foi capaz de transformar as regiões em verdadeiros territórios de desenvolvimento. Desse modo, os planos de desenvolvimento criados no âmbito da descentralização tem gerado resultados fragmentados, pontuais, paliativos e descontínuos, sendo “ilusório pressupor que tais práticas estariam configurando embriões de sistemas produtivos locais integrados (SPLs), cooperativos e sensíveis às singularidades ambientais das diversas regiões do estado de Santa Catarina” (MIRANDA, 2012, p. 202).

A descentralização, no conjunto, não deixa de apresentar perspectivas positivas. Destaca-se o papel da política na multiplicação de ambientes de diálogo regional, em todas as SDRs. Além disso, não se pode negar que abre-se espaço para um maior empoderamento da região nos processos decisórios (BIRKNER; TOMIO, 2011), mesmo que na prática ainda predominem as decisões centralizadas. As possíveis repercussões em termos de variáveis sócio econômicas que foram colocadas como alvo principal da política serão aprofundadas no capítulo seguinte, que pretende oferecer um panorama da evolução sócio econômica recente do estado e suas regiões, particularmente no que se refere a questão das desigualdades em termos de dinâmica econômica e populacional.

3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O estado de Santa Catarina possui um histórico de planejamento governamental que soma mais de cinquenta anos. Todavia, esse histórico é marcado por rupturas e discontinuidades, que comprometeram a execução de políticas de mais longo prazo. No período entre 1961 e 1978, o caráter desenvolvimentista das ações do poder público transformou a infraestrutura social básica do estado, dando condições para uma mudança qualitativa na estrutura produtiva catarinense. Impulsionado pela ação do governo e aproveitando-se do contexto nacional favorável, Santa Catarina cresceu a taxas superiores ao restante do país, consolidando-se como importante produtor industrial em diversos segmentos,

⁸⁶ Há que se destacar, todavia, que há órgãos do governo estadual e outros federais presentes no estado que, junto com órgãos não governamentais, atuam no apoio aos APLs catarinenses, de modo que os autores verificam que mesmo não havendo “estratégias de políticas para a formação de APLs, observou-se a existência de ações que estão ampliando a experiência estadual e criando estímulos para a formulação de tais políticas” (CAMPOS; BITTENCOURT; ALVIM, 2010, p. 89).

entre os quais podem ser citados o têxtil, o metal-mecânico, o elétrico, o cerâmico, o moveleiro e o agroalimentar.

O estado, todavia, não passou imune ao cenário de crise observado nos anos oitenta. Ao longo dessa década, a intervenção estatal foi ficando mais difusa, perdendo seu caráter desenvolvimentista e caminhando em direção a um novo paradigma, com menor intervenção estatal. O planejamento governamental em Santa Catarina entrou em uma nova fase, sendo os planos correspondentes caracterizados por Goularti Filho (2005, p. 652) como “planos com boas intenções, mas sem programas bem definidos e sem uma ação efetiva do estado”.

Com as dificuldades econômicas e o crescimento das desigualdades entre as regiões, aprofundadas nos anos noventa, não se cogitou um retorno aos instrumentos tradicionais, centralizados. Em seu lugar, começou a ganhar força uma nova modalidade de intervenção estatal, que tendeu a ser mais descentralizada, refletindo a importância maior conferida ao âmbito territorial. No Brasil, a partir dos anos noventa teve início uma série de iniciativas, protagonizadas por estados federados, que objetivavam assegurar o desenvolvimento de suas regiões. O Rio Grande do Sul, por exemplo, instituiu, entre várias outras formas de política, os COREDES (Conselho Regional de Desenvolvimento).

Santa Catarina já contava com experiências de descentralização desde os anos setenta. Todavia, foi nos anos noventa, em meio às crises econômicas e a progressiva retirada do estado da economia que as experiências mais profícuas, brotadas a partir das regiões, surgiram no estado. Foram criados os Fóruns de desenvolvimento regional, que contaram com a participação dos atores locais para o enfrentamento dos desafios colocados para as regiões em termos de desenvolvimento. Apesar dessas iniciativas relevantes, o desempenho econômico do estado desacelerou no início dos anos 2000, ficando abaixo da média nacional, e as desigualdades entre o interior e o litoral se tornaram mais evidentes, configurando um processo de litoralização, que foi trazido ao centro dos debates nas eleições de 2002. O candidato vencedor neste pleito foi Luiz Henrique da Silveira, que advogava a tese de que a litoralização trazia consequências adversas ao estado e precisava ser combatida. Para isso, o primeiro passo era reverter a centralização do governo em sua capital, Florianópolis.

A partir de 2003, o governo do estado adotou uma política de descentralização com o objetivo de assegurar um crescimento mais harmônico no estado, tanto em termos de dinâmica econômica como de dinâmica populacional. As medidas adotadas no âmbito do plano passaram pela criação de 36 (trinta e seis) secretarias de desenvolvimento regional, consideradas pelo governo agências de desenvolvimento regional. Cada uma dessas secretarias contou com um respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional, que pretendia

assegurar a participação da sociedade civil nas decisões do governo. A estrutura foi apoiada por um conselho estadual de desenvolvimento, o DESENVESC. A descentralização contou ainda com 3 (três) planos, o Masterplan, o Projeto Meu Lugar e o PCD-2015, montados com o propósito de garantir que a descentralização cumprisse seus objetivos.

Na prática, porém, a política de descentralização adotada pelo governo catarinense enfrenta críticas que se referem desde o direcionamento de recursos para as regiões mais dinâmicas economicamente, até a afirmação de que funciona mais como uma estratégia político eleitoral do que como uma política de desenvolvimento regional. Estudos sugerem que o envolvimento dos atores locais na promoção do desenvolvimento não aconteceu; tampouco que tenha sido colocada em prática uma visão que privilegia arranjos produtivos locais presentes no estado. A avaliação do processo é dificultada pela ausência de informações oficiais sobre as ações e os resultados tanto da política de descentralização como dos planos governamentais a ela associados. Ao menos no âmbito do governo, as declarações quanto ao andamento do processo o colocam como positivo, inclusive em termos dos impactos no desempenho econômico das regiões do estado (SANTA CATARINA, 2010). No entanto, em termos gerais, passados mais de 10 (dez) anos de sua adoção, pode-se afirmar que a política atingiu seus objetivos socioeconômicos? O próximo capítulo apresenta informações sobre a dinâmica econômica e populacional do estado, procurando desvendar como se desenha o quadro de desequilíbrios que o governo catarinense se propôs a combater. Além disso, constitui um primeira aproximação para entender quais especificidades regionais são importantes para entender porque o desenvolvimento entre as regiões do estado é desigual.

4 SANTA CATARINA: EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE E A PERMANÊNCIA DAS DESIGUALDADES

O capítulo anterior apresentou a política de descentralização, destacando que se buscava, com sua implementação, alterar o processo de litoralização observado em Santa Catarina, de modo que os principais objetivos sócio-econômicos perseguidos desde sua concepção referiam-se à promover uma distribuição mais harmônica tanto da população como da atividade econômica no estado. Todavia, mostrou-se que há limitações importantes para que a ação do governo estadual possa ser considerada uma política de descentralização, com efeitos sobre o desenvolvimento regional. Nesse sentido, o primeiro propósito desse capítulo é examinar como se deu, nesse período, a evolução da economia catarinense desde a implementação das SDRs, destacando-se a concentração regional das atividades produtivas. Além disso, propõe-se a avançar na discussão sobre os condicionantes do desenvolvimento das regiões do estado, tentando sinalizar a importância dos fatores locais, em consonância com o apresentado no capítulo segundo da tese. Considerando o papel dos fatores internos e externos no desempenho econômico catarinense nas décadas de 1990 e 2000, Marion Filho e Reichert (2011) constataram a importância, no estado, dos fatores internos, de modo que Santa Catarina apresenta vantagens locais na maior parte dos setores de atividade. Muito embora não seja possível avançar no detalhamento necessário das especificidades locais que são capazes de favorecer o desempenho econômico de todas as regiões do estado, é possível que se apresentem aspectos importantes das diferenças regionais em termos da presença de características associadas à aprendizagem.

O estado de Santa Catarina é composto por 295 municípios e abriga uma população de 6.727.148 habitantes (IBGE, 2015), em um território de 95.733,978 km², apresentando uma densidade populacional de 65,27 habitantes por km², a maior da região sul, onde está localizado⁸⁷. Em 2010, cerca de 84% da população catarinense vivia em cidades. Conta com 21 microrregiões e 6 mesorregiões, conforme o IBGE. Até 2016, o governo adotou um modelo de regionalização, instituído em 2003, que dividiu o estado em 36 (trinta e seis) áreas administrativas, áreas de abrangência das secretarias de desenvolvimento regional. O estado apresentou um rendimento nominal mensal domiciliar de R\$ 1245,00 (2014), com a menor taxa de desocupação do país, de apenas 3,9%, bem abaixo da média nacional, de 7,9% (IBGE,

⁸⁷ O Paraná apresentou uma densidade demográfica (hab/ km²) de 52,40 enquanto no Rio Grande do Sul o valor foi de 37,96. No país, Santa Catarina ocupou a 9ª posição em termos de densidade demográfica, atrás de Paraíba (66,70), Espírito Santo (76,25), Pernambuco (89,62), Sergipe (94,36), Alagoas (112,33), São Paulo (166,23), Rio de Janeiro (365,23) e Distrito Federal (444,66).

2015). Em termos de PIB, posicionou-se como o sétimo maior do Brasil, e atingiu em 2012 um valor de 177,28 bilhões de reais, o que representou 4,04% do PIB nacional. Possuiu ainda o quinto maior PIB per capita do país, R\$27.770,00 em 2012.

A indústria ocupou posição importante na economia catarinense e respondeu, naquele ano, por 33,67% do valor adicionado, 7,6 pontos percentuais acima do correspondente nacional. Nesse segmento, a participação de Santa Catarina no PIB nacional é de 5,2%. Em diversos segmentos industriais o estado conta com empresas com projeção nacional e internacional, como é o caso dos setores alimentar (Sadia e Perdigão, hoje agrupadas na Brasil Foods), eletro-metal-mecânico (contando com empresas como a WEG, a Tupy), minerais não-metálicos (Cecrisa, Eliane, Portobello), entre outras. Considerando a atividade industrial, em 2012 as principais atividades, em termos de valor da transformação industrial, foram a fabricação de alimentos (17,53%), artigos do vestuário (10,73%) e produtos têxteis (7,04%), máquinas e equipamentos (6,93%), metalurgia e produtos de metal (9,30%), máquinas, aparelhos e materiais elétricos (9,21%) (IBGE, 2015). Santa Catarina é destaque na produção de pescados, suínos e frangos, mas produz também itens de maior valor agregado, como geradores, transformadores e motores elétricos, moto-compressores, blocos e cabeçotes para motor, eletrodomésticos, soluções em telecomunicações, redes e segurança. Recentemente, o estado recebeu investimentos da indústria automotiva, com a instalação de unidades da General Motors e BMW (FIESC, 2014).

No que se refere ao desempenho exportador, a pauta catarinense apresenta uma forte presença de manufaturados (mais de 50%), destacando-se os produtos alimentares, como carnes e miudezas de frango, motores, geradores e transformadores elétricos. No entanto, a maior parte das vendas de produtos industriais do estado em 2013 foi direcionada para o mercado interno, atingindo um percentual de 83% frente a 17% de vendas que tiveram como destino o exterior. Entre os segmentos que mais vendem para o exterior, destacam-se o de madeira (52% das vendas do setor são para o mercado externo), alimentos (38%) e metalurgia (32%). Entre os segmentos mais voltados para o mercado interno estão o de vestuário (97% das vendas para o mercado interno), produtos de metal e o de borracha e material plástico (ambos com 96%) (FIESC, 2015).

Essa importância econômica do estado contrasta com a fragilidade observada até o início do século XX. Por um longo período, a economia catarinense permaneceu marginalizada no contexto nacional, pois apresentava características muito diferentes das outras províncias brasileiras então envolvidas com o setor agroexportador, particularmente no que se refere ao tamanho das propriedades, aos objetivos e à organização da produção

(CORREA, 1999). A forma como se deu a ocupação do estado teve como reflexo inicial o baixo dinamismo econômico e a baixa acumulação, mas também permitiu a conformação de uma estrutura produtiva mais diversificada e mais bem distribuída entre suas diferentes regiões, característica singular no Brasil. A primeira seção apresenta como se conformou em Santa Catarina essa configuração produtiva repleta de particularidades.

Em termos de população, o estado também apresenta uma distribuição mais equilibrada que o restante do país. A capital, Florianópolis, contou, em 2010, com 461.524 habitantes, e ficou posicionada como a segunda maior cidade catarinense, atrás de Joinville (554.601). Assim, a maior cidade catarinense representou 8,24% da população estadual, enquanto a capital 6,86%. Isso contrastou com outras unidades da federação, onde a maior cidade foi a capital e concentrou percentual expressivo da população estadual. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a capital, Porto Alegre, representava 13,14% da população do estado; no Paraná, Curitiba respondeu por 16,82% da população do estado⁸⁸.

A relativa homogeneidade apresentada por Santa Catarina nesses aspectos, em relação ao restante do país, não significa que o estado não apresente importantes desigualdades, que tem se acirrado nos últimos anos. Já no início dos anos 2000, autores identificaram uma grande concentração populacional nas regiões litorâneas do estado, particularmente na porção centro-norte do estado (TORESAN; OLIVEIRA, 2001). A litoralização da população catarinense teria se intensificado, fenômeno relacionado com o reforço dos processos de expulsão populacional a partir das regiões do interior do estado. Ao analisar a situação do oeste catarinense, Silva et al. (2003) notaram que muitos municípios, inclusive aqueles considerados polos regionais, vinham sofrendo perdas populacionais. A mesma situação pode ser observada em outras regiões de Santa Catarina, como a serrana e o planalto norte. Ao mesmo tempo, municípios menores e de base rural também sofreram com a perda de população, inclusive aqueles situados em áreas mais dinâmicas economicamente. O êxodo rural, em um estado cuja preponderância de pequenas propriedades agrícolas de base familiar constitui o modelo por excelência, acelerou-se, em um ritmo mais intenso do que o observado nacionalmente⁸⁹.

⁸⁸ No caso do Rio de Janeiro, 39,21% da população residia na capital. Em São Paulo, a capital concentrou 27,01% da população estadual. No caso de Minas Gerais, Belo Horizonte representou 12,02% da população mineira. Se consideradas as Regiões metropolitanas (Rm), a situação não muda significativamente. Os dados são os seguintes: Santa Catarina: Rm do norte e nordeste catarinense: 19,68% da população estadual; Rm de Florianópolis: 16,53% do mesmo agregado; No Rio Grande do Sul, a metropolitana de Porto Alegre teve 37,31% da população gaúcha; a RM de Curitiba: 31,29% da paranaense. Rio de Janeiro (Rm Rio de Janeiro: 73,61%), São Paulo (Grande São Paulo: 47,54%) e Minas Gerais: RM de Belo Horizonte: 27,90%.

⁸⁹ Os dados dos Censos demográficos revelaram que entre 1991 e 2000 a população rural catarinense declinou 8,11 pontos percentuais (de 29,36% para 21,25% da população total), enquanto a nacional caiu 5,66 pontos

Esses movimentos populacionais se associaram a uma dinâmica econômica que teve uma lógica semelhante de litoralização, o que sugere que as migrações apresentaram-se, em larga medida, como reflexo dos movimentos econômicos (SINGER, 1990; GAUDEMAR, 1977). Assim, enquanto certas áreas apresentaram forte crescimento, outras declinaram sua participação na produção de riquezas, gerando um distanciamento entre as regiões do estado em termos de PIB, refletido no aumento nos indicadores de medida de desigualdade, como o índice de Gini. Consoante o proposto nessa tese, essas regiões mais dinâmicas parecem reunir certas condições que são mais favoráveis ao crescimento, em um contexto de retirada do estado da economia e aprofundamento da globalização (MATTEI; LINS, 2010). Nesse sentido, a seção 4.1 busca apresentar como tem evoluído, desde o início dos anos 2000, as desigualdades entre as regiões catarinenses, considerando a concentração das atividades produtivas. Em seguida, procura-se apresentar, na seção 4.2, como se distribuem espacialmente alguns dos atributos que podem ser associados, conforme a literatura que dá suporte a esta tese, a um desempenho econômico diferenciado entre as regiões. Esses atributos são a estrutura educacional, o associativismo, além de indicadores *proxies* da aprendizagem individual e organizacional. Trata-se, aqui, de verificar se as regiões economicamente mais dinâmicas reúnem vantagens específicas, que poderiam permitir a continuidade e mesmo o aprofundamento das diferenças em relação às demais regiões. Será utilizado o coeficiente de Gini como medida de concentração para as diferentes variáveis, apontando como elas se distribuem entre as diferentes regiões. Na sequência, aplicam-se as ferramentas estatísticas de correlação linear (r de Pearson) e regressões *probit*. Enquanto a correlação procura identificar a existência de uma associação linear entre as variáveis, a regressão indica se a presença das características associadas à aprendizagem (*learning* individual, organizacional e estrutura educacional) aumenta a probabilidade de uma região estar posicionada entre aquelas com melhor desempenho econômico no estado.

4.1 SANTA CATARINA: UM CASO DE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO?

A configuração produtiva catarinense foi desenhada durante longo período e só pode ser compreendida se considera-se o processo de ocupação do estado. Conforme Goularti Filho (2010), a forma como se deu essa ocupação, as características a ela associadas, asseguraram a particularidade da economia catarinense face à outros estados brasileiros, embora, não se pode ignorar, a economia de Santa Catarina tenha se articulado com a nacional

percentuais (de 24,41% para 18,75% da população total) (IBGE, 2015).

ao longo de todo seu processo de desenvolvimento.

O processo de ocupação de Santa Catarina esteve intimamente associado com a imigração de europeus para o Brasil, em particular nos anos 1800 e início dos 1900. Ele remete de início, todavia, à chegada dos portugueses vicentistas, no século XVII, que se instalaram na parte litorânea explorando inicialmente a pesca e agricultura de subsistência. Foram então fundadas São Francisco do Sul, em 1645; Desterro, em 1651 e Laguna, em 1676. Tratava-se, antes de tudo, de um esforço para a ocupação do território, com pretensões militares, haja vista a proximidade dos espanhóis, que representavam uma ameaça constante à soberania portuguesa. Os imigrantes instalavam-se de acordo com a atribuição de sesmarias, mesmo sistema adotado no restante do país. Entretanto, no geral dispunham de poucos recursos, sem capacidade de instalar latifúndios e adotar mão-de-obra escrava. As dificuldades para que os povoamentos prosperassem criaram embaraços para os propósitos de Portugal, e foi necessário que o favorecimento à imigração continuasse. Em 1748, passaram a chegar ao estado os imigrantes açorianos, que dedicaram-se à agricultura, pecuária e pesca. Conforme Cunha (1982), a economia da baleia transformou-se na principal atividade econômica, sendo estimulada pela metrópole, enquanto as demais atividades comerciais e industriais eram combatidas. Mesmo destacando-se por pelo menos quatro décadas, a pesca da baleia não conseguiu impactar na dinâmica econômica do estado, ocorrendo apenas na forma de enclave (op cit., p.31). Nesse período inicial, foram implantados os primeiros engenhos de farinha e alambiques e desenvolveu-se o artesanato para confecção de roupas, móveis, louças de barro, etc. O comércio, contudo, era incipiente, dadas as restrições administrativas e a ausência de estradas, isolando as regiões, de modo que a produção era quase que exclusivamente de subsistência. O baixo dinamismo econômico de Santa Catarina fez com que os povoamentos instalados no estado definhassem, sofrendo com a estagnação e o despovoamento. Dada a pequena escala das atividades econômicas, associada a políticas administrativas inadequadas, e o baixo vigor econômico face às outras regiões, em especial aquelas agro-exportadoras, a economia catarinense ocupava posição marginal no país, condição que perdurou pelo menos até a segunda metade do século XIX⁹⁰.

A partir do século XIX as migrações de europeus não portugueses passaram a ser

⁹⁰ Em termos demográficos, o estado de Santa Catarina contava, em 1774, com apenas 9.058 habitantes. Em 1810, a população total chegou a 31.344, dos quais 7.093 eram escravos. A população cresceu continuamente, atingindo, em 1842, 65.280 habitantes (12.580 escravos) e superando a marca de 100 mil habitantes em 1854 (101.559). No início do século XX, no ano de 1900, o estado já contava com 320 mil habitantes.

promovidas pelo governo⁹¹. Esses migrantes eram de origem alemã, majoritariamente, mas também italiana, polonesa, entre outras, originários principalmente da Europa central. As primeiras colônias tiveram pouco sucesso, resultado da combinação de fatores adversos como a baixa quantidade de migrantes, o isolamento em que foram instalados, a qualidade dos terrenos, entre outros. Nesse sentido, o fracasso dessas tentativas iniciais pode ser notado pelo fato de que as próprias colônias geraram, elas próprias, novas migrações⁹². As promessas feitas aos imigrantes nem sempre se concretizavam e faltava assistência governamental após eles se instalarem. Esse fracasso, combinado com a falta de ação governamental, atestava que as intenções do governo português continuavam atreladas somente à ocupação do território, sem qualquer preocupação com o desenvolvimento das áreas ocupadas. Assim, por um longo período, a função de Santa Catarina resumiu-se à manutenção da segurança regional (CUNHA, 1982, p.21).

Apenas a partir da segunda metade do século instalaram-se as colônias que se tornaram as mais pujantes economicamente do estado. Nesse período, foram criadas as colônias de Blumenau (1850), Dona Francisca - Joinville (1851) e Brusque (1860). O sistema de colonização, com a participação de companhias colonizadoras, com dotação de recursos e aplicação destes em obras de infra-estrutura como estradas, caminhos, pontes, edificações públicas favoreceu o florescimento dessas novas colônias (CUNHA, 1982, p. 40). Além disso, esses novos imigrantes reuniam características até então ausentes naqueles que chegavam ao estado: possuíam habilidades práticas na agricultura e mesmo em atividades industriais.

⁹¹ Autores como Paulilo (1998) defendem que, junto com a intenção de povoar o território, buscava-se também o branqueamento da população, o que justificava a busca por atrair europeus. A primeira iniciativa de colonização, deliberada e oficial, adotada no Brasil foi realizada em Santa Catarina, resultando na chegada de açorianos ao estado entre 1748 e 1756 (CUNHA, 1982, p. 8).

⁹² Um exemplo ilustrativo pode ser a Colônia alemã de Santa Isabel, fundada em 1847, distante cerca de 50 quilômetros de Florianópolis, em área então pertencente ao município de São José. Em 1867, com duras palavras, o comissário imperial Ignácio da Cunha Galvão descrevia o erro daquela empreitada, apresentando as condições dos colonos ali instalados como lamentáveis. Jochem (2002, p. 1), apresenta as ponderações do comissário sobre a Colônia Santa Isabel, feitas pouco antes da mesma ser emancipada: “Os colonos vivem todos, se pode dizer, na maior miséria... o terreno inteiramente montanhoso e pouco produtivo, não fornece o necessário para o sustento; o serviço do governo nas estradas é um elemento que não podem dispensar para subsistir; vivem principalmente destes salários e da exportação de manteiga, prestando-se o terreno sofrivelmente para pastos. [...] Grande número tem abandonado seus lotes e procurado outras colônias... Nunca se deveria ter colocado colonos em semelhantes terras. [...] O diretor da colônia, cometendo a mesma falta do de Teresópolis, de estabelecê-los em más terras, nem ao menos, como aquele, a atenuou com os meios que estavam ao seu alcance. No extremo oposto à energia e força de vontade, deixou os colonos inteiramente entregues à sua imprevidência, moleza e desânimo... Com os maus terrenos que possui... pouca esperança nutro sobre os resultados diretos dos esforços e dinheiro que se continuarem a empregar nesta colônia e o seu abandono ao regime comum seria o remédio mais fácil, mas não o mais prudente e equitativo. Como disse... uma vez que se colocaram aqueles desgraçados nas más condições em que se acham, é dever do governo fazer sacrifícios para melhorar a sua sorte.[...] Cometido o erro da fundação da colônia Santa Isabel, é mister suportar as suas conseqüências, e considerando os colonos como recém-chegados, procurarlhes uma melhor colocação [...]”.

Conforme Correa (1982, p. 35),

[...] entre os imigrantes que chegaram a Santa Catarina a partir da segunda metade do século XIX se encontravam agricultores, artesãos, comerciantes e operários; eram, portanto, pessoas mais qualificadas que os açorianos estabelecidos no século anterior. Estes novos imigrantes também possuíam certos hábitos de consumo do meio urbano, conhecimentos técnicos e alguns até capital.

Para Goularti Filho (2010), podem ser elencados 3 fatores que foram importantes para a formação da economia de Santa Catarina: a chegada de imigrantes europeus, com habilidades em diferentes segmentos da indústria, dado que eram originários de regiões industriais da Alemanha e Itália; o alto grau de difusão tecnológica presente na primeira revolução industrial e o parcelamento da propriedade, típico do modelo de colonização adotado no estado.

A chegada desses imigrantes à Santa Catarina e sua importância no desenvolvimento do estado ensejou abordagens que exaltam suas capacidades e seu espírito empreendedor, que seriam decisivos para a construção de um padrão de desenvolvimento diferenciado, chamado de “modelo catarinense de desenvolvimento” (HERING, 1987). Todavia, já parece bem demonstrado na literatura a insuficiência da análise centrada unicamente na capacidade empreendedora do imigrante europeu instalado no estado, sendo necessário considerar outros elementos, alguns estruturais, como a articulação da economia catarinense com a nacional e também o decisivo papel do estado, através de diversas políticas de estímulo, orientadas direta ou indiretamente para as empresas do estado, essenciais para a afirmação dessas nos mercados nacional e mundial (GOULARTI FILHO, 2010; THEIS, 2010).

De todo modo, a imigração europeia para o estado marcou o início de uma mudança qualitativa na economia catarinense. Com a chegada dos imigrantes, inicialmente prosperaram as atividades agropecuárias e a indústria artesanal, tanto para auto-consumo como para a comercialização de excedentes. Passou-se a produzir queijos, manteiga, banha e outros itens derivados da criação de animais. Havia forte vocação para a atividade artesanal doméstica e de mercado. Essa manufatura artesanal evoluiu, ao longo do tempo, para a pequena indústria, que no início do século XX ainda era composta por estabelecimentos de diminuta capacidade. Entre os primeiros estabelecimentos industriais implantados no estado figuraram as tipografias, a fabricação de produtos têxteis, as olarias, serrarias, produção de charutos, cervejas, vinagre, velas, sabão e curtumes. Nesse sentido, desde os primeiros anos da colonização já surgiram empreendimentos industriais que empregavam energia-vapor, o que

contrastava com o nível tecnológico anteriormente vigente no estado⁹³.

É ilustrativo o fato de que os principais polos econômicos do estado estejam hoje estabelecidos nos locais onde as colônias foram fundadas. Além disso, os dados do Censo de 1920, no que se refere ao ano de fundação das empresas industriais catarinenses, mostraram que mais de 90% das empresas em operação no estado foram fundadas pós-1890, e nenhuma foi fundada antes de 1850, o que coincide com a chegada dos imigrantes da Europa central ao estado, e sinaliza a importância desses na economia de Santa Catarina (CUNHA, 1982). Olhando a economia setorialmente, Cunha (1982) observa que a imigração alemã influenciou profundamente o processo inicial de industrialização ocorrido no estado, particularmente no setor têxtil, o principal segmento precursor da indústria catarinense.

Entre 1880 e 1914, o estado sofreu profundas mudanças em sua economia, cujos impactos se fizeram sentir ao longo das décadas seguintes. Passaram a surgir no estado as pequenas indústrias, juntas do artesanato, e foram introduzidos ramos de atividade mais avançados, como pequenas fundições em Joinville e unidades têxteis, em Blumenau e Joinville. O processo produtivo progrediu, com o emprego de máquinas e equipamentos relativamente atualizados tecnologicamente, de origem europeia e especialmente alemã (CUNHA, 1982, p. 116). Destacou-se, nesse processo, o peso dos laços extra-comerciais mantidos com a Alemanha, “dos quais Santa Catarina se beneficiava com a transmissão de *know how* e pelo estímulo ao ingresso de pessoal técnico da Alemanha” (CUNHA, 1982, p. 110). No caso de colônias como a Dona Francisca (Joinville), por exemplo, essas relações foram bastante profícuas, como se verá no capítulo seguinte.

Os dados de 1907 sobre a territorialização da produção industrial catarinense revelam que a mesma era extremamente concentrada, especialmente nas regiões de Blumenau, Joinville e Brusque. Juntas, essas três localidades respondiam por 57% do valor da produção industrial do estado e ainda concentravam 2/3 do capital investido na indústria. Outras áreas, todavia, passaram a assumir uma importância econômica crescente, desenhando a estrutura produtiva do estado com suas feições atuais. Nesse sentido, outro processo que teve grande impacto na economia estadual foi a migração de pessoas de origem alemã e italiana que inicialmente estavam instaladas no Rio Grande do Sul, e que mudaram-se para o oeste catarinense e o Vale do Rio do Peixe nas primeiras décadas do século XX (meio oeste). Entre 1920 e 1940, Santa Catarina recebeu 88.807 migrantes brasileiros natos, dos quais 76.394

⁹³ Trata-se de dois estabelecimentos, resultado de investimentos realizados pela Sociedade Colonizadora da Colônia Dona Francisca (uma destilataria, em 1867) e pelo Príncipe de Joinville (a serraria do Príncipe, em 1856). Eram voltados para a produção de itens a serem exportados para fora da província, dada o estágio inicial da colonização e a consequente baixa capacidade de consumo.

eram provenientes do Rio Grande do Sul. Sua chegada aumentou rapidamente a importância dessas regiões no estado, tanto em termos demográficos como econômicos, principalmente na exploração agropecuária e na indústria alimentar, com a implantação dos primeiros frigoríficos.

A região dos Campos de Lages mantinha importância na pecuária extensiva, resultado do seu papel como entreposto na estrada do Gado, que ligava o Rio Grande do Sul à São Paulo. Mais tarde, a exploração da madeira assumiu o lugar de principal atividade econômica regional, resultando ainda no surgimento da indústria correlata, de papel e celulose.

No Sul a exploração do carvão, pós-1880, garantiu novo dinamismo econômico à região, que até então tinham pouco peso na economia do estado, restrita fundamentalmente à indústria de alimentos, especialmente a produção de banha, explorada por imigrantes de origem italiana. Mesmo após a descoberta das jazidas de carvão, por longo período o processamento de suínos constituía-se na principal atividade econômica da região. Quando a formação territorial se completou, o perfil econômico do estado já estava delineado, apresentando uma configuração produtiva relativamente equilibrada e singular no Brasil (CORREA, 1999). Nessa linha,

A chegada de novos imigrantes, depois de 1870, contribuiu para diversificar a economia da província, com o surgimento de novas atividades comerciais e artesanais (pequena produção). A presença de várias pequenas atividades mercantis e manufatureiras (artesanato, pequena indústria) contribuiu para gerar uma acumulação pulverizada e lenta. Por um lado, isso foi fundamental para criar uma base produtiva diversificada, por outro, em razão da lentidão da acumulação, representou um entrave para gerar um comando capaz de conduzir à integração comercial e produtiva (GOULARTI FILHO, 2010, p. 35).

O sucesso do modelo, porém, ficou condicionado a abertura de mercados externos para a colocação de excedentes, bem como à evolução da divisão do trabalho, principalmente entre o campo e a cidade (CUNHA, 1982, p.44). Por um longo período, o desenvolvimento econômico do estado foi lento e esteve abaixo da média nacional. Conforme Cunha (1982, p.20), mesmo em 1872, quando já havia recebido grande número de imigrantes europeus, as vendas do estado para o restante do país e exterior eram 24 vezes menores que as do Rio Grande do Sul e 11 vezes menores que as do Paraná. Além disso, em termos de renda per capita, a catarinense situava-se como a penúltima do país, superando apenas a do Piauí. Nesse sentido, o avanço da economia cafeeira, o avanço da urbanização no país, o fim da escravidão, bem como a reversão dos fatores políticos, institucionais e econômicos que restringiam as atividades produtivas no país, principalmente com o estabelecimento de proteções aduaneiras,

criaram condições para o avanço da industrialização em Santa Catarina.

Sobre essas bases históricas, formou-se Santa Catarina como um estado que possui uma economia fortemente diversificada, com importância crucial da indústria e com relativo equilíbrio entre as regiões em termos de produção de riquezas, se comparado ao restante do país. Considerando a desigualdade entre o PIB dos 44 municípios catarinenses existentes em 1939, o índice de Gini obtido foi de 0,39, atestando que nesse período predominava no estado uma distribuição espacial equilibrada da atividade econômica. Nesse ano, os 40% mais pobres responderam por 16,31%, e os 10% mais ricos por 29,15% do PIB estadual. Por outro lado, os 10 municípios mais ricos representavam, em 1939, 48,51% do PIB catarinense. Essa relativa homogeneidade interregional, todavia, vem reduzindo-se ao longo do tempo. Já em 1970, com 197 municípios instalados, o Gini subiu para 0,66. Os 40% menos representativos reuniu 79 municípios, que responderam por 7,81%, enquanto os 10% mais ricos por 59,01%, e os 10 mais ricos 46,74% do PIB estadual⁹⁴.

Mesmo assim, o processo de formação resultou em uma configuração das atividades econômicas que contempla as diferentes regiões do estado, com municípios polo distribuídos por todas as regiões do estado com diferentes especializações produtivas. De acordo com Campos et al. (2002, p.148), na economia catarinense merecem destaque as seguintes regiões especializadas: a região oeste, com o complexo agroindustrial, especialmente com o abate e processamento de carnes de frangos e suínos; a região nordeste, com as atividades do complexo eletro-metal-mecânico; o vale do Itajaí, onde situa-se o complexo têxtil; Planalto Norte e Serrano, que sedia as atividades do complexo madeireiro, nos segmentos de mobiliário, papel e celulose; a região Sul, onde predominam as atividades do complexo mineral, englobando a indústria extrativa (carvão) e a produção de minerais não metálicos; e o complexo tecnológico, em Florianópolis. Das dez maiores municípios de Santa Catarina em termos de PIB, em 2011, três se localizaram no Norte, três no Vale do Itajaí, dois na grande Florianópolis, um no sul e um no oeste. A região serrana esteve representada no grupo até 2008 pelo município de Lages, que perdeu espaço na economia do estado desde os anos oitenta e em 2011 apareceu na 11ª posição⁹⁵. Observando-se os dados do PIB para 1920 e 1939, apenas 4 desses municípios estavam na lista dos dez maiores (Joinville, Blumenau,

⁹⁴ Note-se que, dadas as profundas alterações na divisão político administrativa, com a instalação de vários novos municípios, os dados da série não podem ser comparados, uma vez que essas mudanças impactam também no cálculo do Gini. Os dados sobre o número de municípios em Santa Catarina são os seguintes:

U.F.\ano	1872	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Santa Catarina	11	34	44	52	102	197	197	217	293

Em 2013, ainda foram instalados os municípios de Pescaria Brava e Balneário Rincão.

⁹⁵ Em 1975 e 1980 Lages figurou como a quarta maior economia do estado, atrás apenas de Joinville, Blumenau e Florianópolis.

Florianópolis e Itajaí), mas em 1980 oito dos dez municípios mais importantes já eram os mesmos de 2010⁹⁶.

O predomínio de atividades industriais tradicionais, marcante no início da industrialização catarinense, prevaleceu por longo período. Apenas na segunda metade dos anos 1940 se inicia um processo mais profundo de ampliação e diversificação do capital industrial. Em 1965, setores tradicionais, como a fabricação de alimentos, a indústria madeireira e a têxtil ainda representavam expressivos 65% da produção industrial do estado. No entanto, outros segmentos começaram a assumir importância no setor secundário catarinense, e observou-se inclusive o fortalecimento de segmentos mais dinâmicos, como a indústria cerâmica, a de papel, a eletro-metal-mecânica, a de plásticos. Como resultado dessa ascensão, em 1985, aqueles produtos tradicionais representaram apenas 37% da produção industrial do estado. Em parte impulsionado por esse desempenho do setor industrial, nas décadas seguintes a economia de Santa Catarina cresceu a taxas superiores ao restante do país, tanto nas fases de crescimento no país, como em momentos de recessão. Assim, mesmo nos anos 1980, no contexto da chamada “década perdida”, a economia catarinense conseguiu manter um desempenho econômico positivo. Também ao longo dos anos 1990, em um cenário de profundas mudanças na economia brasileira, que tiveram implicações na economia catarinense, o ritmo de crescimento observado no estado manteve-se superior ao observado nacionalmente. Apenas nos anos 2000, em um contexto geral de expansão das atividades produtivas, o crescimento econômico do estado, embora positivo, passou a ser um pouco menor do que o brasileiro.

4.2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA CATARINENSE: DESIGUALDADES REGIONAIS E CRESCIMENTO

Ao analisar a evolução recente da economia catarinense, não podem ser ignorados os impactos das mudanças ocorridas Brasil, particularmente o processo de reestruturação produtiva adotado no país ao longo dos anos 1990. Considerando-se a importância do setor industrial na economia do estado, mudanças como a abertura comercial e a redução da intervenção estatal no estímulo à atividade econômica impactaram fortemente na atividade produtiva catarinense, levando a ajustes nos principais segmentos econômicos do estado, como os verificados nos setores têxtil e vestuário (LINS, 2000), metal-mecânico (CAMPOS;

⁹⁶ São Francisco do Sul e Brusque entraram na lista dos dez maiores PIBs em 2010 e 2000, respectivamente. Em 1980 Lages e São Bento do Sul estavam entre as maiores economias do estado. Também nesse caso é necessário considerar a criação de novos municípios.

STALLIVIERI; BATSCHAUER, 2004) e agroindustrial (GOULARTI FILHO, 2002)⁹⁷.

Parte do setor agropecuário catarinense, que já vinha com problemas desde os anos 1980, não estava preparado para alcançar os níveis de produtividade que passaram a ser exigidos. Baseado em pequenas propriedades, utilizando intensivamente mão-de-obra familiar, um número cada vez maior dessas propriedades se tornou inviável economicamente. Mesmo com o desempenho positivo da agroindústria estadual, que cresceu e conseguiu aumentar significativamente suas exportações, deve ser considerado que o setor passou por ajustes importantes ao longo da década, com queda expressiva no número de suinocultores e avicultores integrados (GOULARTI FILHO, 2002).

Mesmo nesse contexto, o PIB de Santa Catarina apresentou uma trajetória ascendente ao longo das últimas décadas, de modo que seu valor absoluto em 2012 atingiu aproximadamente 177 bilhões de reais, posicionando o estado como o oitavo maior na geração de riquezas dentre as unidades da federação. Durante as duas últimas décadas o estado manteve altas taxas médias de crescimento, superiores às taxas do país na década de 1990, e um pouco abaixo nos anos 2000. Na década de 1990, o crescimento consistente do estado, a taxas de 3,49% a.a. (ante um crescimento de 2,62% observado nacionalmente) permitiu ao estado aumentar sua participação no PIB brasileiro, de 3,87% em 1990 para 4,21% em 2000. Embora posicionado um pouco abaixo do nacional, o ritmo de crescimento da economia de Santa Catarina nos anos 2000 manteve-se próximo do observado no estado nos anos noventa. O crescimento do PIB real do estado se deu à taxas de 3,20% a.a., enquanto o nacional foi de 3,61% a.a.. Como resultado, a participação do estado no PIB brasileiro recuou de 4,21% (2000) para 4,04% (2010).

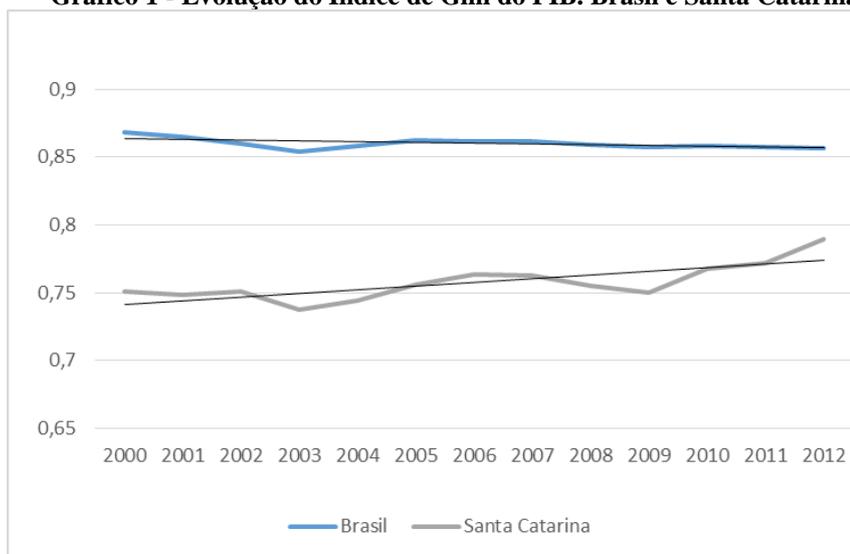
Esse desempenho positivo do PIB catarinense se deu com a manutenção de um peso expressivo da indústria no PIB do estado, uma situação que contrasta com o restante do país, onde o setor secundário perdeu importância ao longo do período⁹⁸. A expansão do setor, que acompanhou o crescimento do conjunto da economia estadual, ocorreu apesar da existência de um processo de desindustrialização relativa que, segundo autores, estaria afetando alguns dos

⁹⁷ Essas mudanças tem implicações no desenvolvimento regional no país. De todo modo, parece que não levaram a mudanças no quadro de desigualdades regionais que historicamente se verificou na economia brasileira. Ao contrário, em muitos casos se observa um agravamento dessa situação. Como afirma Bacelar (1999, p.15), “Do ponto de vista da dinâmica regional, tal opção estratégica tende a valorizar os espaços econômicos portadores de empresas e segmentos mais competitivos, com condições, portanto, de ampliar com mais rapidez sua internacionalização ou de resistir com mais força ao “choque de competição” praticado nos anos 90, no Brasil. E esse processo secundariza as regiões menos competitivas, as mais negativamente impactadas pela competição exacerbada ou as que se encontram em reestruturação”.

⁹⁸ A participação da indústria no PIB catarinense manteve-se em torno de 1/3 do PIB estadual ao longo de toda a década. Como resultado do desempenho mais favorável, a participação da indústria catarinense na nacional cresceu na década, e passou de 4,85% (2000) para 5,20% (2012).

segmentos da indústria catarinense (SILVA et al., 2003). Por outro lado, a situação do setor primário é completamente distinta, pois o mesmo vem perdendo espaço nas atividades econômicas catarinenses⁹⁹. Essa perda de participação parece guardar relação com o perfil produtivo da agropecuária catarinense, baseada em pequenas propriedades e no trabalho familiar (FACHINELLO; SANTOS FILHO, 2010).

Gráfico 1 - Evolução do Índice de Gini do PIB. Brasil e Santa Catarina, 2000-2012



Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor

Todavia, se o estado conseguiu se manter em posição destacada no cenário nacional no que tange à produção de riquezas, o mesmo não pode ser dito em relação à forma desigual com que essas riquezas estão sendo distribuídas em seu território. O PIB catarinense apareceu mais concentrado em alguns municípios e regiões. Como medida dessas desigualdades, utilizou-se o Índice de Gini, que demonstra o processo de concentração em curso no estado¹⁰⁰. No caso da distribuição do PIB entre os municípios, o Gini catarinense, mesmo que tenha

⁹⁹ A participação da agropecuária no VA estadual, que foi de 8,84% em 2000 passou para 10,82% (2003) e a partir de então, embora com oscilações, seguiu uma trajetória descendente e caiu para 4,27% em 2012.

¹⁰⁰ O índice de Gini é o mais frequentemente utilizado para medir a desigualdade em qualquer distribuição. Seu valor varia entre 0 (perfeita igualdade) e 1 (perfeita desigualdade). Valores calculados mais próximos de 0 indicam uma distribuição mais equitativa, ao passo que valores mais próximos de 1 indicam uma maior concentração na variável estudada - mais desigualdade. O índice de Gini pode ser calculado de diferentes formas. Uma forma direta de cálculo é obtida na equação:

$$GINI = \frac{2}{n^2 \mu} \sum_{i=1}^n iX_i - \frac{1}{n} - 1$$

Onde: n : número de observações; $0 \leq \alpha \leq 0,5$; μ : Média de X_i ; X_i : variável aleatória discreta com valores em ordem discreta; i : Número de ordem na sequência de valores ordenados. Uma descrição mais completa do Índice de Gini, inclusive com metodologia de cálculo, é encontrada em Hoffman (1980), especialmente no capítulo 16.

permanecido sempre abaixo do patamar nacional, apresentou crescimento entre 2000 e 2012, ao contrário do índice nacional. Enquanto o Gini nacional caiu 0,01 p.p (de 0,87 para 0,86), o estadual subiu 0,04 p.p (de 0,75 para 0,79). Esses valores representam, para Santa Catarina, a existência de uma crescente concentração, em alguns municípios, de toda a riqueza gerada. Em termos do índice de Gini, o gráfico 1 permite notar que a distribuição do PIB estadual mostrou-se mais concentrada, aproximando Santa Catarina do padrão de concentração observado no Brasil.

Considerando as diferenças entre os municípios catarinenses em termos de PIB, exibidas na tabela 1 é possível verificar que o aumento da desigualdade calculada pelo Gini resultou de um contínuo processo de concentração da produção de riquezas nos municípios melhor posicionados no estado nesse quesito. Inicialmente, o valor produzido pelos 10% mais ricos equivalia a 15,63 vezes o produzido pelos 40% mais pobres em 2000. Até 2012, esse número subiu quase 45 %, de forma que, nesse ano, o PIB produzido pelos 10% mais ricos equivaleu a 22,60 vezes o produzido pelos 40% mais pobres.

Tabela 1 - Participação no PIB de Santa Catarina dos municípios (10 maiores, 10%+ e 40%-) 2000-2012

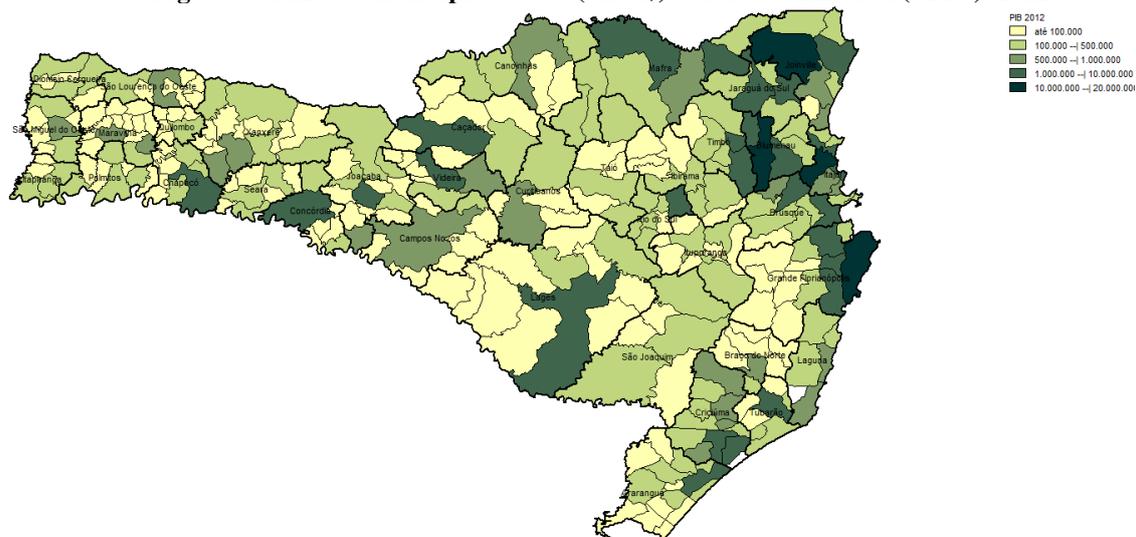
	2000	2003	2006	2009	2012
PIB % Acum. 40%-	4,32	4,77	3,86	4,30	3,21
PIB % Acum. 10%+	67,48	66,80	69,44	67,81	72,55
Proporção do PIB acumulada pelos 10 municípios mais ricos	47,01	45,95	49,30	51,10	52,45
PIB 10+ Maiores/PIB 40- Menores	15,63	14,01	17,98	15,76	22,60

Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor.

Nota-se ainda que a proporção do PIB acumulada pelos 10 municípios mais ricos (o que correspondeu a 3,41% do total de municípios do estado) atingiu 52,45% do PIB catarinense em 2012, ante a 47,01% em 2000. Em termos absolutos, o PIB das dez maiores municípios do estado nesse quesito atingiu em 2012 cerca de 92 bilhões de reais. Por outro lado, considerando a participação dos 40% que menos geram riquezas (117 municípios), o valor absoluto do PIB foi de apenas 5,7 bilhões de reais. Assim, o PIB dos dez mais ricos equivaleu, em 2012, a 16,34 vezes o dos 117 municípios mais pobres.

Como observa-se na figura 3, os municípios presentes nas SDRs mais próximas do litoral se posicionaram como aqueles que concentram as maiores participações no PIB estadual em 2012. Nesse ano, dos dez maiores municípios do estado em termos de PIB, oito se localizaram na porção do litoral centro-norte do território, desde Florianópolis até Joinville, adentrando pelo vale do Itajaí até Blumenau. No caso das vinte maiores economias do estado, treze se situaram naquela parte territorial, e as mais próximas do litoral somaram quinze.

Figura 3 - PIB dos municípios de SC (em R\$) e divisão territorial (SDRs). 2012



Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor. Software Tabwin.

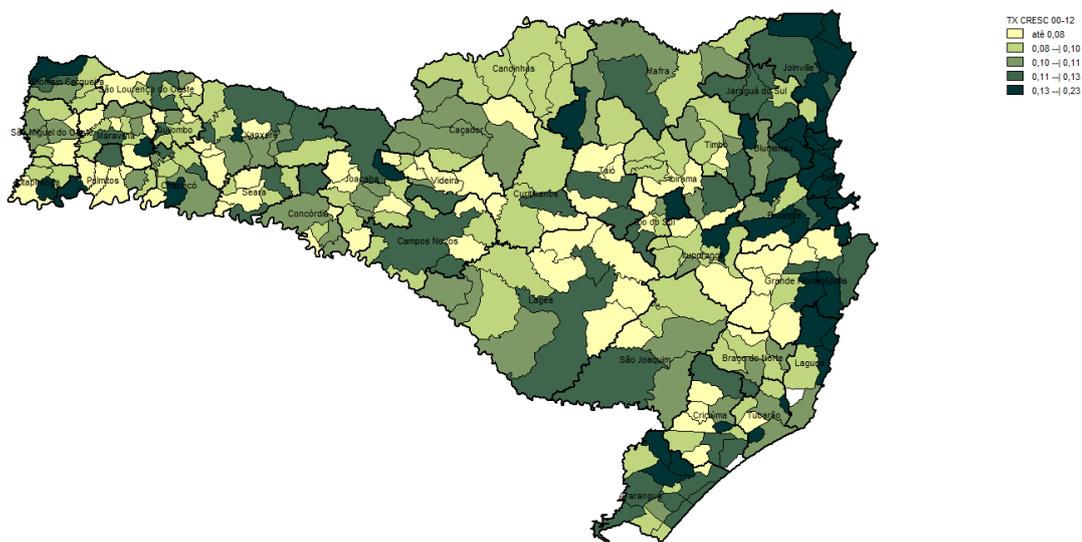
Além disso, também deve-se registrar que os municípios presentes na região litorânea concentram ainda as melhores condições de crescimento econômico do estado no período considerado (figura 4). Nota-se que o crescimento econômico do estado foi concentrado, nos últimos anos, nas regiões litorâneas, particularmente na parte do território que vai do centro até o norte catarinense. Destacam-se os municípios das SDRs de Joinville e Itajaí, que apresentaram as maiores taxas de crescimento do PIB entre 2000 e 2012¹⁰¹.

Os dados apresentados a seguir foram reagrupados de acordo com a divisão geográfica instituída pelo governo catarinense no âmbito da política de descentralização, adotada no estado desde 2003. Um problema que se coloca para a análise, de início, é a instabilidade da política ao longo desse período de vigência no que se refere à composição das secretarias¹⁰². Por essa razão, opta-se nesse trabalho por apresentar os dados somente a partir de 2007, quando a conformação atual foi definida. De todo modo, os dados permitem observar que a lógica de concentração da atividade econômica presente nos municípios do estado, medida pelo PIB, encontra correspondente também quando se analisam os dados agrupados por SDRs.

¹⁰¹ Todos os 10 municípios catarinenses com as maiores taxas de crescimento do PIB no período entre 2000 e 2012 estão localizados na porção litorânea, partindo da Grande Florianópolis em sentido norte até a SDR de Joinville. Entre estes municípios, 4 pertenciam à SDR de Itajaí (Itajaí, Balneário Piçarras, Navegantes e Camboriú) e outros 4 à SDR de Joinville (Araquari, Garuva, Barra Velha e São Francisco do Sul). A lista se completa com os municípios de Tijucas (SDR de Brusque) e Paulo Lopes (que faz parte da SDR de Laguna, mas se localiza a 40 km de Florianópolis).

¹⁰² Apenas 12 secretarias instituídas em 2003 mantiveram sua formação inicial. Sete delas foram criadas a partir da reforma administrativa de 2007, quando existiam no estado 29 secretarias. Ao longo do período, foram ainda observadas mudanças na composição das demais, com realocações de municípios entre as secretarias.

Figura 4 - Taxa de crescimento do PIB nominal dos municípios de SC, 2000 à 2012 e divisão territorial (SDRs)



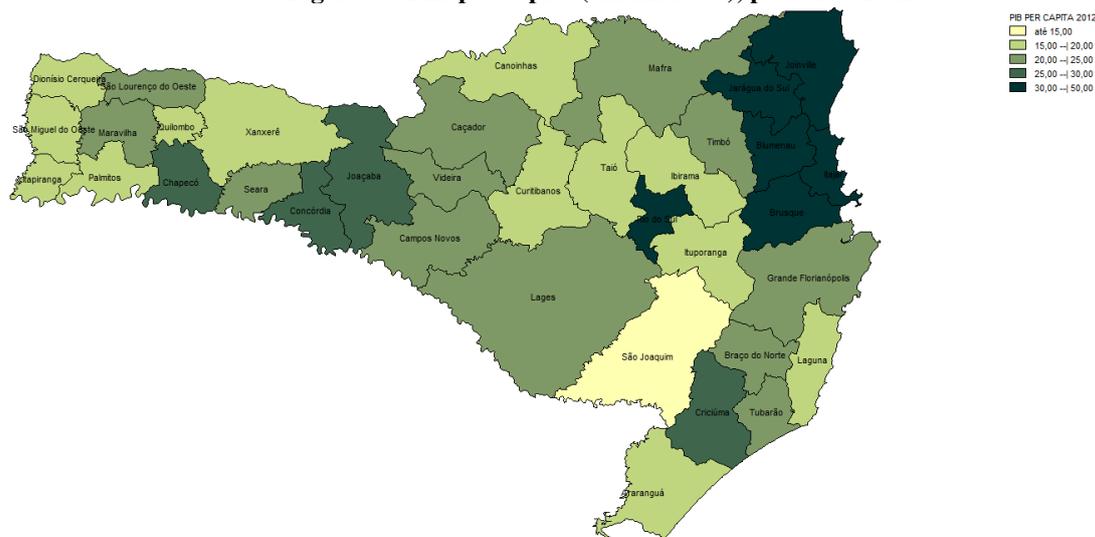
Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor. Software Tabwin.

Considerando-se as SDRs segundo sua importância em termos de PIB, as 40% menos expressivas representaram, em 2012, 7,9% do agregado catarinense, enquanto em 2007 representavam 9,7%, quase 2 pontos percentuais a mais. A contrapartida dessa perda de participação das menos expressivas, é uma maior participação das mais bem posicionadas na produção de riquezas. Assim, as 5 SDRs mais ricas aumentaram ainda mais sua participação no PIB estadual, de 51,44% para 56,10% em apenas 5 anos. Das 36 SDRs catarinenses, 26 perderam participação no PIB estadual no período considerado. O avanço da concentração pode ser bem visualizado ao analisar a evolução do índice de Gini calculado para a distribuição do PIB entre as SDRs do estado. No período entre 2007 e 2012, esse índice apresentou crescimento de 7,41%, passando de 0,54 para 0,58.

A abertura setorial dos dados mostra que entre as 26 SDRs que perderam participação na produção de riquezas no estado, 22 apresentavam uma composição do PIB em que o setor agropecuário tinham um peso maior do que aquele observado no PIB do estado. Ainda assim, em 13 das SDRs com perda de participação o setor industrial tinha um peso maior do que possui no agregado do estado.

Como observa-se na figura 5, as SDRs litorâneas tem se mantido como aquelas que detém as maiores participações no PIB, em termos de PIB per capita. Como observado a partir dos dados municipais, as regiões litorâneas apresentaram as melhores condições de crescimento econômico do estado no período considerado.

Figura 5 - PIB per capita (em mil reais), por SDR. 2012



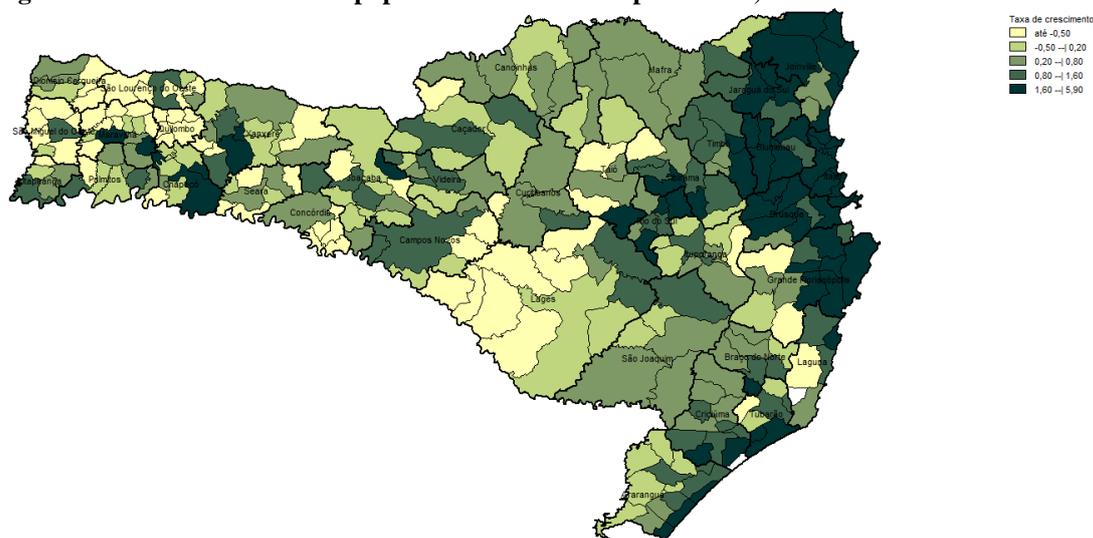
Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor. Software Tabwin.

No geral, os dados mostram que a produção de riquezas e as condições de crescimento distribuíram-se de maneira desigual entre as regiões do estado. Enquanto algumas SDRs e municípios destacaram-se pelo forte dinamismo econômico, outras amargaram estagnação e mesmo declínio econômico. Essa situação tem correspondência com a distribuição espacial da população, que tem se concentrado nas SDRs litorâneas, dando tons mais fortes ao chamado processo de litoralização. A intensificação das migrações dentro do estado, com ganho populacional nas áreas litorâneas em detrimento do interior, foi colocada como justificativa para a adoção da política de descentralização. Os dados apresentados na figura 6, todavia, mostram que apesar da disposição governamental, observou-se a continuidade do processo de litoralização no estado. A grande maioria das SDRs situadas no oeste e planalto catarinense apresentaram taxas de crescimento populacional abaixo de zero, o que corresponde a saldos migratórios negativos. As SDRs de Quilombo (-0,75% a.a.), Lages (-0,21% a.a.), São Lourenço do Oeste (-0,09% a.a.), Seara (-0,08% a.a.) e Dionísio Cerqueira (-0,05% a.a.) foram as que registraram decréscimo populacional, destacando-se a SDR de Lages, com perda de quase 5 mil habitantes entre 2000 e 2010.

Por outro lado, a porção centro norte do litoral do estado apresentou as maiores taxas de crescimento anuais, destacando-se nesse quesito as SDRs de Itajaí (3,56% a.a.), Brusque (3,29% a.a.) e Jaraguá do Sul (2,86% a.a.), Timbó (2,20% a.a.) e Florianópolis (2,10% a.a.) seguidas por Joinville (2,00% a.a.), Blumenau (1,81% a.a.) e Chapecó (1,77% a.a.), a única do oeste posicionada entre as que apresentaram melhor desempenho. As SDRs de Joinville, Florianópolis e Itajaí foram as únicas que obtiveram incrementos populacionais superiores a

cem mil habitantes no período intercensitário.

Figura 6 - Taxa de crescimento populacional dos municípios de SC, 2000 à 2010 e divisão territorial (SDRs)

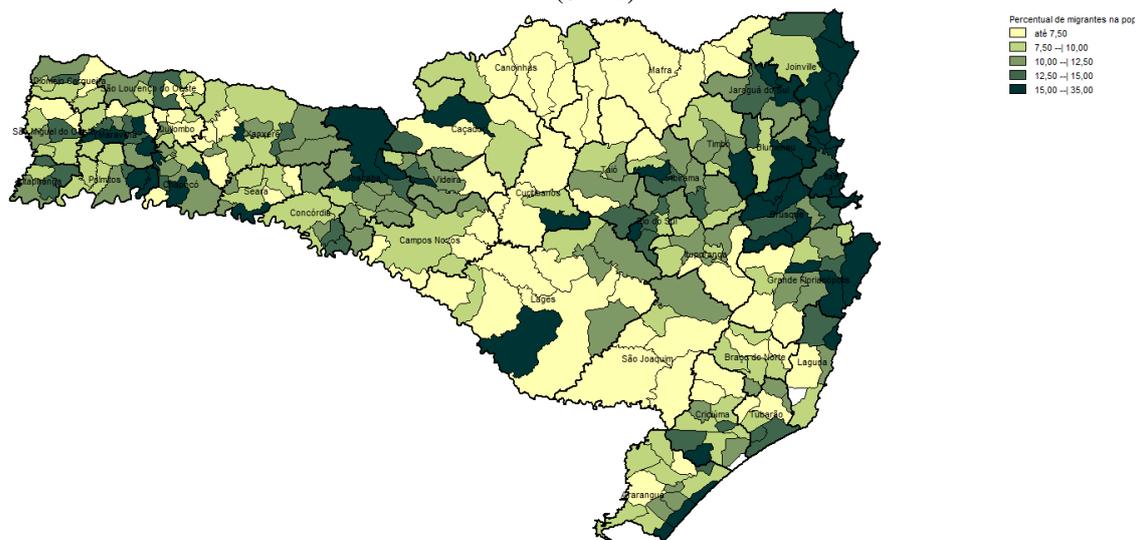


Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor. Software Tabwin.

Conforme Mioto (2012), o aumento da concentração populacional em certas áreas do estado é um resultado do aprofundamento das desigualdades intra-regionais, mesmo que Santa Catarina tenha se posicionado como receptor líquido de migrantes entre 2000 e 2010. Se considera-se como referência a divisão territorial por SDRs vigente a partir de 2007, cinco dessas regiões apresentaram perda absoluta de população entre 2000 e 2010: Dionísio Cerqueira, Seara, São Lourenço do Oeste, Quilombo (todas no oeste) e Lages (Região Serrana). Por outro lado, as que apresentaram os maiores ganhos populacionais foram, nessa ordem, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Blumenau e Brusque. Entre os 10 municípios com maior taxa de crescimento populacional no estado, 5 faziam parte da SDR de Itajaí, inclusive o que apresentou a maior taxa de crescimento no estado, Itapema. A SDR de Joinville tem um município entre os 10 de maior crescimento, Itapoá (5,30% a.a.), o terceiro que mais cresceu no período.

Essa dinâmica de crescimento desequilibrado também pode ser notada pelo cálculo de indicadores de desigualdade. Observando-se o Índice de Gini para a distribuição da população entre as SDRs, nota-se que o mesmo passou de 0,46 (2000) para 0,49(2010), um aumento de 6,52% no período, sinalizando que a população esteve vez mais concentrada entre as regiões o do estado. Quando considerados todos os municípios catarinenses, o Gini passou de 0,66 em 2000 para 0,68 em 2010, mostrando também aumento da concentração.

Figura 7 - Percentual de migrantes na população total dos municípios de SC (2010) e divisão territorial (SDRs)



Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor. Software Tabwin.

A figura seguinte (7) apresenta os migrantes como percentual da população dos municípios do estado em 2010. As cores mais escuras marcam os municípios que possuem um percentual maior de pessoas que ali residiam por menos de 10 anos. Percebe-se que os maiores percentuais também estão presentes nos municípios que compõem as SDRs do litoral, que tendem a atrair mais pessoas em comparação com as regiões do Oeste e, principalmente, em relação às regiões do Planalto catarinense (Norte e Serrano).

Considerando esse movimento de reforço das desigualdades, a próxima seção investiga como se distribuem, entre as regiões do estado, as características associadas ao *learning*, explorando ainda a associação dessas características com o dinamismo econômico regional.

4.3 UMA ANÁLISE PROSPECTIVA SOBRE OS ATRIBUTOS LOCAIS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO DAS REGIÕES CATARINENSES

Esta seção representa um primeiro esforço na busca por entender o papel de características regionais no desempenho econômico desigual. Para isso, apresenta-se uma análise sumária sobre os indicadores relacionados ao *learning* considerados no estudo, e utiliza-se análise estatística, com apresentação de coeficientes de correlação e construção de um modelo *probit*, tentando mostrar que uma região detentora de certas características tem uma probabilidade maior de estar posicionada entre aquelas com melhor desempenho econômico. O nível geográfico estudado corresponde à divisão do território catarinense em 36

SDRs, conforme a proposta do governo estadual. É necessário considerar que trata-se de um primeiro esforço, que não pretende dar conta de retratar todas as especificidades que são determinantes para o desempenho regional. As principais dificuldades das pesquisas associadas ao tema aqui proposto relacionam-se a dois tipos de fatores.

No primeiro caso ressalta-se, sobretudo, a ausência de estatísticas específicas sobre as regiões catarinenses. Conforme notado por Miranda (2012) faltam quaisquer dados quantitativos sobre as SDRs, que não produzem também nenhum estudo específico sobre suas ações. Além disso, segundo o autor (MIRANDA, 2012, p. 263), muitas vezes os dados divulgados são otimistas e não batem com os apresentados por órgãos oficiais de estatística, como o IBGE. Como já observado na seção anterior, outro ponto relevante, no que se refere às SDRs é a inconstância da base territorial que afetou a política de descentralização, comprometendo as análises de séries históricas de dados. De fato, desde a implantação da política de descentralização, em 2003, as várias alterações na composição das SDRs, junto com a criação de novas secretarias, fizeram com que, no ano de 2015, apenas doze delas tenham preservado sua formação inicial.

Deve-se registrar também que Santa Catarina não possui instituições voltadas à produção de estatísticas e estudos econômicos sobre o estado, como as que estão presentes, por exemplo, nos seus vizinhos da região sul, a saber: a Fundação de Economia e Estatística (FEE), no Rio Grande do Sul, e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento (IPARDES), no Paraná (LINS; MATTEI, 2010, p.23). Nesse caso, resta o recurso aos dados publicados pelas instituições nacionais como o IBGE, que produzem informações municipais que podem ser recalculadas para compor a informação regional.

No segundo caso, as dificuldades guardam relação com a natureza do fenômeno estudado, o desenvolvimento territorial. Como observado no capítulo dois desta tese, este depende de um conjunto de fatores materiais e imateriais, muitas vezes subjetivos, não precificáveis e, portanto, difíceis de medir. Esses dados tampouco encontram-se disponíveis nas estatísticas oficiais, precisando, dentro do enfoque teórico proposto, serem descobertos pelo pesquisador. O conhecimento tácito, por exemplo, constitui um atributo territorial relevante para o desempenho econômico regional, e sua presença guarda relação com a história local; e seu compartilhamento está sujeito às características das relações estabelecidas entre os atores locais. Essas constatações não prejudicam, todavia, a validade de uma abordagem inicial, mais geral, verificando se características associadas ao *learning* estão ou não presentes nas regiões do estado. Essa primeira análise pode ser entendida como um visão geral, indicando quais dessas características podem ser relevantes para o desempenho das

regiões. Nesse sentido, propõe-se utilizar como referência, principalmente, variáveis ligadas à aprendizagem. Essas variáveis foram definidas, em linhas gerais, para contemplar características capazes de influenciar a aprendizagem, seguindo o exposto no capítulo segundo desta tese. Nesses termos, procura-se expressar o posicionamento de cada região em relação ao *learning* individual, ao *learning* organizacional e à estrutura institucional. A seleção de variáveis em cada um desses temas segue, quando possível, o proposto pela OCDE (2001), em estudo que versou sobre as relações entre aprendizagem e desempenho econômico em regiões de seus países membros.

O indicador do nível educacional da população, consoante o proposto pela OCDE (OECD, 2001), pode ser utilizado como medida do *learning* individual na região. Trata-se aqui de uma variável que não contempla todo o *learning* individual, uma vez que esse tem uma parcela importante associada à aprendizagem informal. No entanto, ainda assim, a educação formal é uma dimensão importante do *learning* individual (OECD, 2001).

Na mesma linha, apresentam-se os dados de registro de patentes no estado de Santa Catarina, considerando sua distribuição geográfica no estado. Trata-se de uma variável que pode ser considerada um resultado do *learning* organizacional, especialmente porque parece conter uma seletividade em relação à importância das inovações realizadas¹⁰³. Gonçalves (2007), utiliza os dados de patentes para traçar um perfil da inovação nas aglomerações industriais brasileiras, no qual ocupam destaque pela capacidade de inovação as regiões de Florianópolis, Blumenau e, especialmente, Joinville. Essa variável é utilizada, dentro do modelo *probit*, para representar o *learning* organizacional, da mesma forma que proposto pela OCDE¹⁰⁴ (OECD, 2001).

Agrega-se, na análise, dados sobre a presença de associações e entidades sem fins

¹⁰³ Dados os custos do patenteamento, apenas inovações mais relevantes tendem a ser registradas. Deve-se notar que o registro de patentes é uma importante medida de proteção da inovação, mas não é a única. O registro de patentes implica custos para a empresa, de modo que quando utilizado refere-se a uma inovação que a firma julga importante. Em todo o caso, inovações marginais, particularmente em processos, que podem ter importante impacto no desempenho das empresas, podem não ser registradas e ainda ser protegidas por outros métodos. Além disso, mesmo as inovações mais relevantes da empresa podem ser protegidas por outras formas. A Pintec 2008, na última edição em que esse tema foi tratado, mostrou que, entre as empresas inovadoras, 34% utilizaram algum método de proteção das inovações (IBGE, 2008). No caso das empresas industriais brasileiras, cerca de 10% adotaram as patentes como método de proteção, enquanto em empresas de P&D esse percentual atingiu 61,5%. Em Santa Catarina, entre as empresas industriais inovadoras, 8,6% adotaram registro de patentes como método de proteção das inovações. Por outro lado, o segredo industrial foi adotado por 9,0% das empresas, enquanto o registro de marcas serviu para proteger as inovações em 21,6% das empresas catarinenses.

¹⁰⁴ Registre-se, todavia, que a OCDE considera também os gastos em Pesquisa e desenvolvimento, não disponíveis, no Brasil, em nível municipal. Conforme Gonçalves (2007), na ausência de estatísticas organizadas quanto a gastos de P&D, o registro de patentes costuma ser um indicador adequado da atividade tecnológica, associação amplamente utilizada na literatura econômica, conforme o autor (GONÇALVES, 2007, p. 408).

lucrativos, como medida do associativismo regional. O associativismo é considerado um elemento importante para as inovações e para o desempenho econômico, de modo geral, com papel destacado nas abordagens territorializadas do desenvolvimento, como na *École* de Grenoble e na literatura das *learning regions*. Samaganova e Sanson (2007) ao relacionar os recursos importantes na economia do conhecimento, dão ênfase especial aos recursos relacionais. O recursos relacionais são capazes de produzir economias externas chamadas externalidades relacionais, particularmente pelo efeito multiplicador do capital social na criação e transmissão de conhecimento (SAMAGANOVA; SANSON, 2007, p. 14). Nesse sentido, os recursos relacionais podem aumentar a diferenciação entre os territórios. Na tipologia proposta pelos autores, os recursos relacionais podem ser locais e globais. No caso dos locais, que nesta tese são foco de interesse, os recursos podem ser intencionais, quando referem-se a redes construídas deliberadamente, tais como as entidades aqui consideradas, associações, câmaras de comércio, etc. Por outro lado, há uma dimensão dos recursos relacionais que não pode ser captada através de dados estatísticos, e referem-se à presença de laços de amizade, vizinhança, etc. Nesse primeiro momento, essa dimensão dos recursos relacionais não será considerada, utilizando-se como referência de recursos relacionais apenas aqueles deliberadamente construídos, materializados em entidades formais. Todavia, a simples presença dessas entidades pode não significar favorecimento à aprendizagem ou a um melhor desempenho econômico; sendo necessário um detalhamento da atuação das mesmas nas regiões. Uma avaliação da presença desses recursos só será possível nos capítulos finais, quando tratar das regiões específicas.

Em seguida, apresentam-se dados que procuram evidenciar a estrutura de ensino presente nas regiões, destacando-se as informações sobre educação superior e profissional. Essa estrutura institucional é destacada por seu papel tanto na formação e qualificação de trabalhadores como na produção e disseminação de conhecimento, visto, na *learning economy*, com o principal recurso. No que tange às instituições de ensino superior, Theis (2010) tenta associar o dinamismo econômico de certas áreas do estado de Santa Catarina com a presença de universidades, que atuariam como elementos de fomento ao desenvolvimento regional. O autor utiliza a noção de sistemas produtivos regionais, associadas à divisão microrregional do estado, concluindo que a presença de universidades tem relação com um melhor desempenho econômico, destacando-se os chamados sistemas produtivos centrais, Joinville, Florianópolis e Blumenau¹⁰⁵.

¹⁰⁵ O autor classificou as microrregiões do estado em Sistemas produtivos centrais, intermediários e periféricos. Além disso, constatou que duas microrregiões do estado, Tabuleiro e Ituporanga, não exibem características

Para a análise preliminar, calculou-se o índice de Gini, já apresentado na seção anterior, para medir a desigualdade entre as regiões do estado em cada uma das variáveis aqui associadas ao *learning*, observando como as referidas características distribuíram-se pelo território catarinense.

No tratamento estatístico dos dados, primeiramente são calculados os coeficientes de correlação entre as variáveis do estudo. A correlação mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas (MOORE, 2007). Na correlação, os valores obtidos variam entre -1 e +1. O sinal do coeficiente indica a existência de associação linear positiva ou negativa entre as variáveis. Em termos estatísticos, duas variáveis se associam quando apresentam distribuição de valores semelhante. Se o coeficiente obtido for positivo, ele indica que as variáveis movem-se numa mesma direção; se for negativo, que elas movem-se em sentidos opostos. Um resultado próximo de zero indica a ausência de correlação entre as variáveis, enquanto resultados mais próximos de 1 (qualquer que seja o sinal) assinalam a existência de uma maior dependência linear entre elas.

Para fins de comparação da magnitude da correlação, utiliza-se a escala proposta por Cohen (1988) que considera resultados obtidos de 0 até 0,29 como correlação fraca, entre 0,30 e 0,49 como moderada e acima de 0,50 como forte. Deve-se advertir que um dos aspectos importantes na análise de correlação é que os resultados obtidos não implicam causalidade, de modo que não se aponta qual variável interfere em qual, e nem mesmo se as associações entre os indicadores são frutos do acaso¹⁰⁶.

Por fim, os dados são testados em um modelo *probit*, utilizando variáveis de desempenho econômico (PIB per capita e Taxa de Crescimento do PIB), como a dependente binária. Verifica-se, com a aplicação desse modelo, se a probabilidade de uma região estar entre aquelas com melhor desempenho econômico aumenta ou diminui se a mesma possuir certos atributos associados ao *learning*, considerados importantes para o desempenho econômico. Uma das características do modelo *probit* é que, diferentemente dos modelos de regressão linear convencionais, a variável y pode ser binária, assumindo valores 0 ou 1, que são utilizados no caso da ausência ou presença da característica que se busca investigar.

que permitam defini-las como sistemas produtivos. A classificação é feita de acordo com critérios ligados à presença de ocupações em áreas mais intensivas em tecnologia; presença de universidades.

¹⁰⁶ O coeficiente de correlação linear (conhecido como R- de Pearson) é dado pela expressão:

$$\rho = \frac{\text{cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{var}(X) \cdot \text{var}(Y)}}$$

Onde: $\text{cov}(X, Y)$: covariância entre x e y; $\text{var}(X)$: variância de x; $\text{var}(Y)$: variância de y.

Em termos gerais, modelos de escolha binária estimam a probabilidade de que a variável dependente y assumo valor igual a 1, como função das variáveis independentes, x . Assim,

$$p = \text{Prob}[y = 1 | x] = x' \beta + u_i \quad (1)$$

Sendo p a probabilidade de que $y = 1$, dado o conjunto de valores x , que representa as variáveis explicativas. Dependendo da forma funcional da equação 1, podem emergir diferentes modelos: os modelos de probabilidade linear (LPM – *linear probability models*); o *logit* ou o *probit*¹⁰⁷. No caso do modelo *probit*, assume-se que a forma funcional da equação 1 segue a distribuição normal padronizada, pois é postulado que o erro, u_i , tem distribuição normal. O modelo *probit* é, portanto, um caso especial do modelo da equação 1:

$$\text{Prob}[y = 1 | x] = \Phi(x) \equiv \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{x'\beta} \exp\left(-\frac{1}{2} x^2\right) dX \quad (2)$$

Onde a função $\Phi(\cdot)$ é a notação utilizada para a distribuição normal padronizada (GREENE, 2002, p.666). Nesse caso, o modelo *probit* pode ser escrito como

$$\text{Prob}[y = 1 | x] = \Phi(x'\beta) \quad (3)$$

4.3.1 *Learning individual: o ensino formal*

Um aspecto decisivo no capitalismo atual diz respeito às formas de compartilhamento e construção do conhecimento, destacando-se a aprendizagem como o principal processo. Em termos de *learning individual*, a educação formal constitui uma dimensão importante, envolvendo o acesso às dimensões do conhecimento codificado, associado, nos termos de Lundvall (2003, p.4), ao *know what* e *know why*. Nesse quesito, Santa Catarina ocupa lugar de destaque no plano nacional, exibindo baixos índices de analfabetismo e um maior grau de formação educacional de sua população.

Inicialmente, essa condição pode ser notada quando apresenta-se o percentual de analfabetos na população catarinense. Em 2010, os dados do Censo colocaram o estado como

¹⁰⁷ Para uma descrição detalhada dos modelos referidos, inclusive com suas restrições, ver Greene (2002), especialmente o capítulo 21.

aquele em que se registrou o menor percentual de analfabetismo na população de 10 a 14 anos de idade (1,20%) e o segundo menor na população de 10 anos e mais de idade (3,86%), atrás apenas do Distrito Federal (3,25%). No Brasil a taxa entre pessoas com 10 anos e mais de idade chegou a 9,02%, principalmente em razão dos resultados da região nordeste e da população mais idosa (IBGE, 2015).

Os dados sobre pessoas com nível médio completo ou superior incompleto e superior completo revelam que também nos níveis mais elevados de educação o estado encontra-se bem posicionado no contexto nacional. O contingente de pessoas com nível superior completo residentes em Santa Catarina somou, em 2010, 524.209 habitantes, o que correspondeu à 9,70% da população com dez anos ou mais de idade. Esse percentual foi superior ao correspondente brasileiro (8,31%) e muito próximo dos estados com os maiores percentuais de graduados na população: apresentou-se semelhante ao do Paraná (9,70%), e ligeiramente abaixo de Rio de Janeiro (10,90%), São Paulo (11,68%) e um pouco mais distante do Distrito Federal (17,56%), que, isolado, posiciona-se como o maior do país. O nível de instrução predominante em Santa Catarina foi o que agrupou pessoas com nível médio completo e superior incompleto, com um contingente de 1.341.571 pessoas: representou 24,82% da população de 10 anos ou mais de idade, e o estado posicionou-se como o sexto maior percentual do país nesse quesito. No Brasil, o mesmo indicador atingiu 23,45%.

Essa realidade em termos educacionais, positiva no cenário nacional, não significa que exista um padrão homogêneo entre as regiões do estado no que tange à educação. Quando se analisam os dados por SDR, os resultados são bastante diferenciados, demonstrando haver grande desigualdade regional nesse quesito. No caso do analfabetismo, as SDRs de São Lourenço do Oeste (8,82%), Quilombo (8,30%) e Dionísio Cerqueira (7,30%) apresentaram percentuais expressivos, muito próximos do padrão de analfabetismo observado nacionalmente. Entre as 10 SDRs com maior taxa de analfabetismo, cinco estavam localizadas no oeste do estado e três no Planalto Serrano. Por outro lado, as SDRs situadas mais próximas do litoral dominam a lista daquelas que apresentaram os menores índices de analfabetismo, posicionados também entre os menores do país, lideradas por Blumenau (1,92%); Jaraguá do Sul (2,03%), Joinville (2,53%) e Grande Florianópolis (2,82%). Para efeito de comparação, a taxa de analfabetismo encontrada na SDR de São Lourenço do Oeste, que possuiu o maior percentual de analfabetos na população, equivaleu a 4,6 vezes a menor taxa, encontrada em Blumenau.

Na mesma linha, observando-se a distribuição regional dos graduados, nota-se que a

mesma apresenta-se também desigual (figura 8). Os 10 maiores municípios em número de formados em curso superior representam 39,07% da população catarinense com 10 anos ou mais de idade. Todavia, esses municípios responderam por 57,42% do total de pessoas com nível superior, o que indica a existência de uma distribuição bastante desigual entre os possuidores de nível superior entre os municípios do estado. No plano regional, as cinco SDRs que apresentaram maiores percentuais de graduados na população foram Florianópolis (16,06%), Joinville (11,06%), Blumenau (10,88%), Itajaí (10,80%) e Jaraguá do Sul (9,76%).

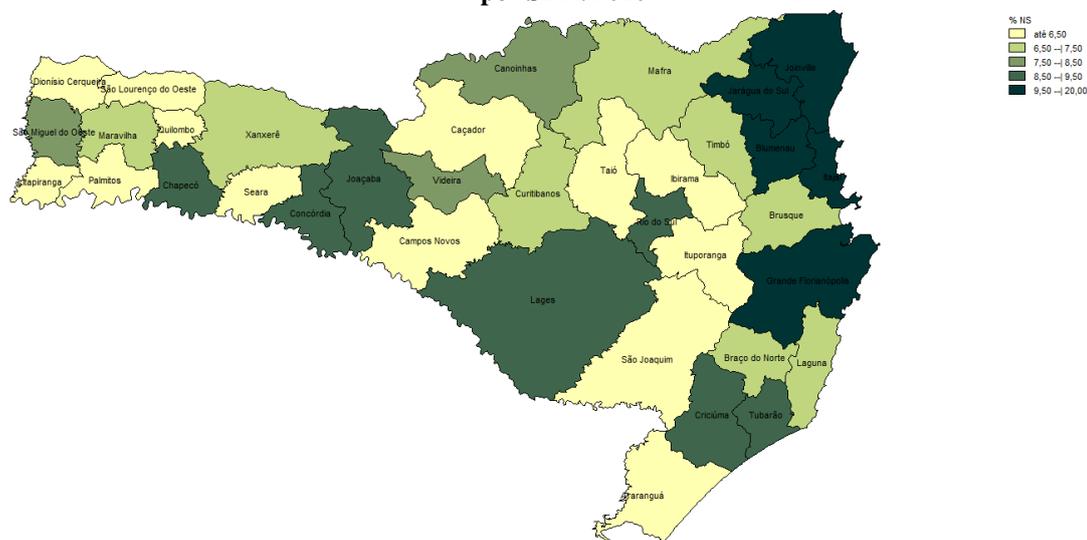
Essas SDRs foram as únicas acima da média estadual de participação de pessoas com nível superior, e concentraram 56,32% dos graduados do estado, e 43,56% da população com 10 anos e mais de idade. Por outro lado, as SDRs que tiveram menos representatividade de graduados na população foram Taió (4,98%), Ibirama (5,02%), Ituporanga (5,31%), Dionísio Cerqueira (5,38%) e Seara (5,44%). Considerando ainda as cinco SDRs com menor contingente de graduados, elas representaram apenas 1,92% do total estadual (e 3,42% da população com 10 anos e mais de idade). Isso sinaliza que a concentração de pessoas com nível superior em algumas regiões é expressiva no estado. A dimensão da desigualdade nesse indicador pode ser melhor apreciada se considera-se o índice de Gini. Para a distribuição dos formados em nível superior entre as SDRs do estado, em 2010, o índice obtido foi de 0,61, confirmando a ocorrência de uma forte concentração. Todavia, deve-se destacar que a evolução desse indicador entre os dois censos atesta uma maior homogeneidade em sua distribuição, num contexto de expansão no número de formados: o Gini calculado em 2000 para a distribuição de pessoas de nível superior entre as SDRs do estado foi de 0,67¹⁰⁸.

No que diz respeito ao ensino médio completo e superior incompleto, em 31 SDRs a participação de formados na população de 10 anos e mais de idade foi menor que a média estadual (24,82%). As maiores participações foram encontradas em Florianópolis (31,61%), Joinville (29,90%), Jaraguá do Sul (27,22%), Concórdia (25,79%) e Itajaí (25,53%). Conforme observa a OCDE (OECD, 2001, p.16), não são apenas os níveis mais elevados de educação formal que tem papel relevante na economia. Os níveis intermediários também são importantes, uma vez que tem impactos na produtividade e, conseqüentemente, na competitividade. Embora apresente-se melhor distribuído entre as regiões do que o contingente de graduados, o Gini calculado para a distribuição dos formados em nível médio e

¹⁰⁸ Os dados sobre a distribuição dos formados entre as SDRs para o ano de 2000 mostram poucas alterações. Entre as cinco com menor percentual de graduados em 2000, a única ausente da lista em 2010 foi Quilombo. Seara, que detinha o sexto menor percentual em 2000, passou a deter o quinto menor em 2010. Entre as cinco com maior percentual de graduados, a única diferença foi a ausência de Tubarão em 2010: estava presente em 2000 (5°), e foi substituída por Jaraguá do Sul em 2010.

superior incompleto foi de 0,55, atestando a existência de uma concentração forte.

Figura 8 - Participação das pessoas com nível superior no total de pessoas com 10 anos e mais de idade, por SDR. 2010



Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor. Software Tabwin.

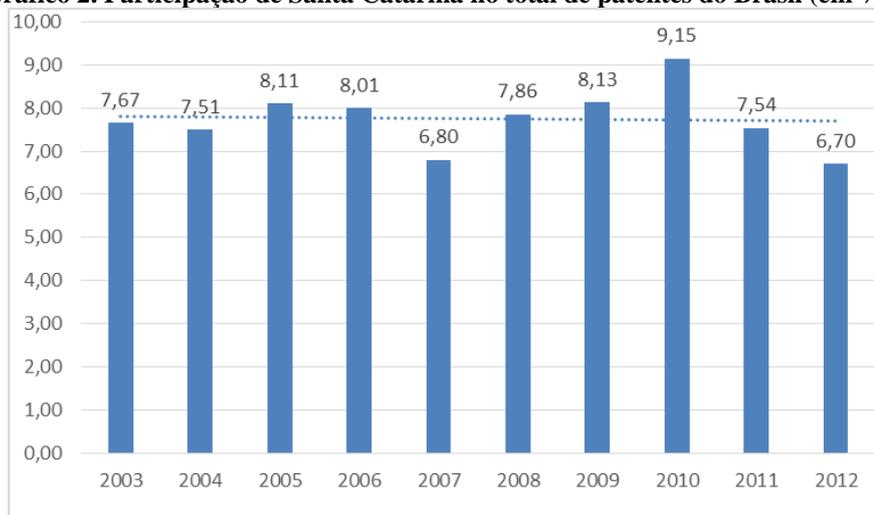
A concentração da população mais escolarizada em algumas regiões tem efeitos sobre o desenvolvimento, pois pode ser considerado um pré-requisito necessário, mesmo que não suficiente, para um melhor desempenho inovativo. Mesmo que não garanta a ocorrência de inovações, o *learning* relacionado à educação formal dá uma base importante para o processo inovativo (OECD, 2001). Para completar a análise resta ainda considerar o papel do *learning* não formal, visto como outra importante dimensão do *learning* individual e que permite acessar o conhecimento tácito. O conhecimento tácito não pode se propagar em escala ampla, ficando restrito a certos ambientes produtivos, surgindo como um elemento decisivo para a diferenciação dos territórios. Sua presença liga-se à história local, e também à existência de um quadro de relações entre os atores locais que favoreça o seu compartilhamento. Esse aspecto só poderá explorado no capítulo seguinte, para as 4 (quatro) regiões do estado objeto de estudo de caso.

4.3.2 Depósitos de patentes: registros segundo as regiões catarinenses

A participação de Santa Catarina nas patentes registradas no país permaneceu praticamente no mesmo patamar, embora tenha apresentado variações em torno da média, considerando os dados entre 2003 e 2012 (gráfico 2). O ano de maior participação na série foi 2010, quando o estado respondeu por 9,15% das patentes brasileiras. Considerando o período entre 2000 e 2012, a participação subiu. Entre 2003 e 2013, todavia, o número de patentes

registradas no estado apresentou ligeira queda (cerca de - 1% a.a.), de 580 (2003) para 523 registros (2012). Para o mesmo período o correspondente nacional subiu 0,85% a.a., de modo que a participação que o estado apresentou no total nacional em 2012 foi a menor da série, de 6,70%. Em 2013, foram registradas no estado 548 patentes.¹⁰⁹ (INPI, 2015).

Gráfico 2. Participação de Santa Catarina no total de patentes do Brasil (em %). 2003 à 2012



Fonte: INPI (2015). Elaborado pelo autor.

A figura 9 mostra como os registros de patentes se distribuíram entre as SDRs catarinenses, considerando o número de patentes per capita, haja vista que a importância de cada região não pode ser auferida simplesmente pelo número absoluto de patentes, sendo necessário considerar em relação à sua população. A distribuição de patentes pelo estado mostra-se concentrada em algumas regiões específicas, algumas das quais tem projeção nacional, especialmente Joinville, Florianópolis e Blumenau, conforme já destacado por outros autores¹¹⁰ (GONÇALVES, 2007; GÓIS SOBRINHO, 2014).

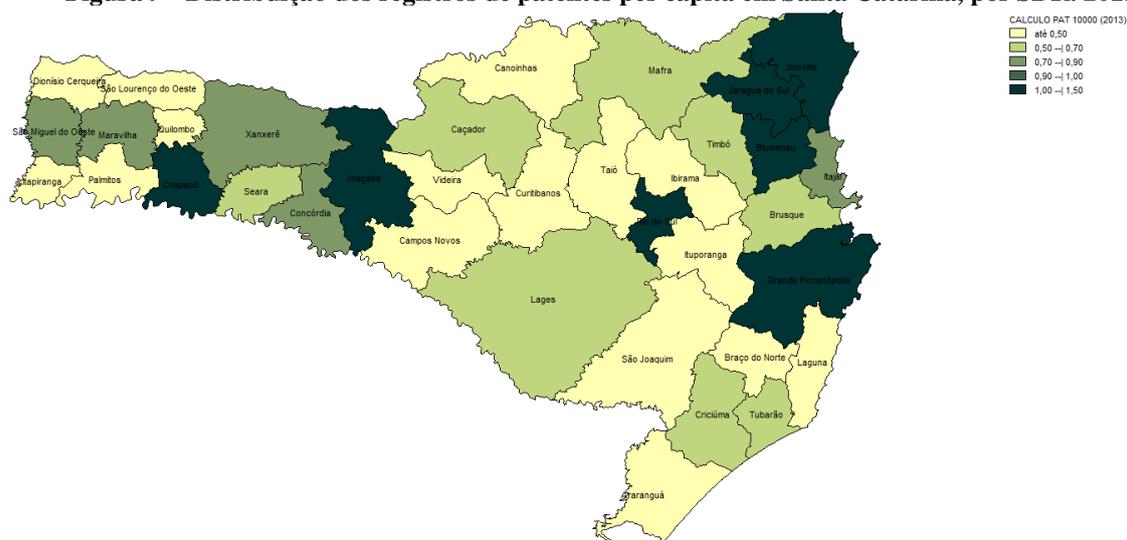
A figura 9 ilustra também a importância das SDRs litorâneas, particularmente do litoral centro-norte do estado, no registro de patentes. Merecem também destaque as regiões de Chapecó e Joaçaba, situadas no oeste e meio-oeste, respectivamente, bem como Rio do Sul, no Alto Vale do Itajaí. Essas áreas concentram condições mais favoráveis para ocorrência de inovações (GONÇALVES, 2007). No geral, observa-se a presença de grandes vazios territoriais no estado no que tange à presença de patentes registradas, abarcando áreas do

¹⁰⁹ Os registros de patente aqui considerados referem-se ao somatório das patentes de invenção, modelo de utilidade e certificado de adição. Para 2013, os dados são preliminares.

¹¹⁰ De acordo com Gonçalves (2007, p.422), “a microrregião de Florianópolis desponta na área tecnológica por causa de escolas de engenharia, consideradas centros de excelência nas subáreas de mecânica e elétrica. Blumenau, Joinville e Itajaí são também importantes por causa de suas áreas industriais, que por estarem próximas a Florianópolis beneficiam-se de transbordamentos tecnológicos oriundos da capital catarinense”.

planalto, norte e serrano, sul e oeste do estado. Esses vazios, registrados na figura para patentes per capita, refletem-se também no número absoluto de patentes. Em 2013, 23 das SDRs catarinenses tiveram 10 ou menos patentes registradas; e 17 tiveram 5 ou menos, enquanto duas SDRs (Ituporanga e Videira) não anotaram nenhum registro de patentes.

Figura 9 - Distribuição dos registros de patentes per capita em Santa Catarina, por SDR. 2013



Fonte: INPI (2015). Elaborado pelo autor. Software Tabwin.

A tabela 2 apresenta as principais SDRs no que concerne a registro de patentes no ano de 2013. As principais SDRs, Florianópolis, Joinville e Blumenau representaram, sozinhas, 44,53% das patentes do estado, o que sinaliza a dimensão da concentração espacial verificada nessa variável.

Tabela 2 - Principais SDRs segundo número total de patentes e patentes per capita, 2013

	Patentes	per capita	% em SC
SC	548	0,83	
Florianópolis	116	1,21	21,17
Joinville	76	1,10	13,87
Blumenau	52	1,17	9,49
Itajaí	47	0,79	8,58
Chapécó	36	1,49	6,57
Jaraguá do Sul	29	1,19	5,29
Criciúma	28	0,68	5,11
Brusque	15	0,64	2,74
Joaçaba	15	1,17	2,74
Rio do Sul	15	1,43	2,74

Fonte: INPI (2015). Elaborado pelo autor.

Observa-se que a distribuição de patentes apareceu concentrada no estado, e as 3 (três) principais SDRs patenteadoras representaram, em 2013, 44,53% das patentes no estado. Se considera-se a participação das 10 principais SDRs, as mesmas representam 78,28% do total de patentes em Santa Catarina. O cálculo do índice de Gini atesta a má distribuição das patentes pelo estado, revelando uma concentração que pode ser considerada alta (0,69).

4.3.3 A presença difusa de associações

Em 2010, Santa Catarina contou com 16.517 unidades locais classificadas como fundações privadas e associações sem fins lucrativos¹¹¹. Esse número representou 5,68% das entidades no país (onde haviam, em 2010, 290.692 unidades locais). Considerando-se o índice de Gini nota-se que essa variável é a que apresenta a distribuição mais equitativa entre as regiões catarinenses (0,36). Ainda assim, Florianópolis, Joinville, Blumenau, Itajaí e Criciúma foram as SDRs que apresentaram maior número de associações, concentrando cerca de 1/3 desse tipo de instituições em Santa Catarina. Destaca-se a participação das regiões do oeste catarinense no número de associações e entidades sem fins lucrativos, especialmente as SDRs de Maravilha (700 entidades), Chapecó (631) e São Miguel do Oeste (507).

Em meio a esse amplo universo de entidades, deve ser destacada a presença das associações profissionais, de classe e sindicatos de trabalhadores rurais, com atuação mais diretamente vinculada às atividades econômicas¹¹². As associações desse segmento específico apresentaram-se ainda mais bem distribuídas entre as regiões do estado em termos de unidades locais (Gini de 0,34). As SDRs mais importantes nesse quesito foram Florianópolis, Joinville, Itajaí, Chapecó e Lages. Juntas, elas somaram 640 unidades, o que corresponde a 32,29% do total do estado.

As associações de produtores rurais somaram, em 2010, 759 unidades locais, que apresentaram-se mais disseminadas no estado, presentes em 203 municípios catarinenses (69,28% do total de municípios). A associação de produtores rurais pode ser vista como uma organização civil que reúne produtores rurais e seus familiares, com o objetivo de dinamizar o processo produtivo rural, atuando coletivamente na busca de soluções para problemas comuns,

¹¹¹ Os dados apresentados fazem parte da pesquisa Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos, cuja última edição publicada pelo IBGE apresenta informações de 2010. Há uma grande heterogeneidade de entidades que participam do âmbito da pesquisa, destacando-se as associações ligadas à religião, como as igrejas; à educação, como escolas e universidades; à saúde; à assistência social; proteção aos animais e ao meio ambiente; associações comunitárias e de moradores; associações profissionais; de trabalhadores rurais, entre outras.

¹¹² Na análise estatística apresentada na próxima subseção, os dados considerados referem-se apenas a esse segmento das associações formais.

em áreas como educação, produção, comercialização, entre outras (MAPA, 2009).

As associações profissionais foram as mais numerosas em termos de unidades locais (888), e foram verificadas em 173 municípios catarinenses (59,04% dos total de municípios). Nesse segmento importante do universo associativo, destacam-se as associações de profissionais liberais (médicos, dentistas, economistas), associações de funcionários de empresas, de funcionários públicos, etc.

As 352 associações empresariais e patronais distribuíram-se por 167 municípios catarinenses, 57% dos municípios do estado. O universo das associações empresariais e patronais compreende as associações comerciais, industriais, associações de micro e pequenas empresas, entre outras, reunindo entidades ligadas de acordo com a natureza de suas atividades com propósito de articular interesses, agindo coletivamente para potencializar o desempenho do segmento em que atuam.

Embora de presença pulverizada no estado, a estrutura das associações não é homogênea e a forma de atuar de cada associação pode conter importantes diferenças, o que dificulta considerações maiores sobre o papel delas no desempenho econômico. Um maior detalhamento desse papel de tais associações será melhor investigado no capítulo cinco desta tese. Mesmo assim, o associativismo formal apresenta-se como um recurso que pode assumir papel relevante para a emergência de processos de construção territorial.

4.3.4 Estrutura educacional: instituições de ensino superior e profissional

A presença de instituições de ensino é destacada na literatura de economia regional como um diferencial importante para o desempenho econômico dos territórios (PECQUEUR, 2005; FLORIDA, 1995; LINS, 2007). Em que pese o fato de ser necessário verificar localmente as relações entre o sistema de ensino e outros atores locais, bem como verificar o engajamento daquelas com o desenvolvimento regional, a existência, nas regiões, de aparato institucional na área de ensino pode tornar-se um diferencial importante, num contexto em que o conhecimento apresenta-se como um recurso decisivo para o desempenho econômico.

Os dados apresentados a seguir exibem a estrutura de ensino presente nas regiões, destacando-se as informações sobre educação superior e profissional. Essa estrutura institucional tem papel tanto na formação e qualificação de trabalhadores como na produção e disseminação de conhecimento, visto, na *learning economy*, com o principal recurso. No que tange às instituições de ensino superior presentes em Santa Catarina, Theis (2010) tenta associar o dinamismo econômico de certas áreas do estado com a presença de universidades,

que atuariam como elementos de fomento ao desenvolvimento regional. O autor utiliza a noção de sistemas produtivos regionais, concluindo que a presença de universidades pode ser associada a um melhor desempenho econômico, destacando-se os chamados sistemas produtivos centrais, Florianópolis, Joinville e Blumenau. No caso de Florianópolis, o dinamismo estaria ligado a presença da UFSC, uma das melhores universidades do país e que é referência no estado também nas áreas de Engenharia, especialmente a Elétrica e a Mecânica. Em Joinville e Blumenau, a tradição industrial, conclui o autor, soma-se ao destacado papel das instituições de ensino superior ali presentes, fundadas há mais de 40 anos, compondo um ambiente favorável ao melhor desempenho econômico. Trata-se das universidades ligadas ao sistema ACADE, especialmente a FURB e a UNIVILLE. Além disso, Joinville hospeda ainda um importante campus da UDESC e um da UFSC. A unidade da UDESC, que oferta cursos na área tecnológica, nasceu da Faculdade de Engenharia de Joinville, cuja fundação remete à 1956 (reconhecida como faculdade em 1971, através de decreto presidencial). O campus da UFSC, mais recente, foi criado e instalado em 2009 e disponibiliza cursos de graduação e pós-graduação em várias áreas da engenharia. Em 2014, a mesma universidade federal inaugurou um campus também em Blumenau, oferecendo cursos como as engenharias têxtil, de controle e automação e de materiais.

Quando se observa a presença de centros de ensino superior no estado, a primeira informação relevante é a sua rápida expansão nos últimos anos, particularmente na rede privada¹¹³. Em relação ao número de instituições de ensino superior (IES), no início dos anos 1990 Santa Catarina contava com apenas 20 IES; no ano 2000 esse número mais do que dobrou, chegando a 41 unidades em funcionamento. Em apenas 4 anos o número atingiu 94 (2004), e em 2012 chegou a 99 instituições.

A expansão no número de estabelecimentos foi acompanhada por um crescimento expressivo no número de matrículas, novamente destacando-se a rede privada. Nessa, o número de matrículas aumentou de cerca de 83 mil (2000) para mais de 150 mil (2012). No geral, considerando os dados desde os anos 1990, as matrículas no ensino superior em Santa Catarina aumentaram de 47.926 em 1991 para 118.059 em 2000 e em 2004 já eram 178.456. Em 2012 o número de matrículas foi de mais de 282 mil no estado.

Em termos da disponibilidade de cursos superiores presenciais, foram ofertados 616

¹¹³ Segundo Trevisol e Trevisol (2009, p.2722), essa expansão, que foi observada em todo o país, decorreu da mudança do marco regulatório da educação superior, com a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996. Além disso, a aprovação de um conjunto de outras leis teve papel relevante no estímulo ao ensino privado, como a Lei nº. 9.649/98, que limitou a expansão do ensino público federal e a Lei nº 9.870/99, que permitiu às instituições educacionais operarem buscando lucros.

cursos em 2000 e 1437 em 2012. Os cursos oferecidos pela rede privada, que eram 481 (2000) passaram a 580 (2012)¹¹⁴. Deve-se registrar que, no caso de Santa Catarina, a interiorização do ensino superior iniciou-se nos anos 1960, sem a participação do ensino superior público. Até os anos 2000, a única universidade federal do estado estava sediada em Florianópolis (UFSC). A necessidade de formação superior foi suprida nos municípios mais importantes do interior do estado pela criação de fundações educacionais, de direito privado, que “passaram a oferecer os primeiros cursos de graduação, especialmente na área de formação de professores, administração, ciências contábeis e direito. As fundações educacionais deram origem às universidades comunitárias” (TREVISOL; TREVISOL, 2009, p. 2725-2726).

Embora o ensino superior tenha se expandido fortemente na últimas duas décadas, ele permaneceu concentrado em algumas regiões do estado, o que pode ser ilustrado pela participação das SDRs nas matrículas em cursos presenciais de graduação. As SDRs mais representativas nesse quesito no ano de 2012 foram Florianópolis (54321), Joinville (23318), Itajaí (19905), Criciúma (17445) e Blumenau (16655). Juntas, essas 5 SDRs responderam por 60,57% do total de matrículas no estado. O Índice de Gini para a distribuição das matrículas no ensino superior entre as SDRs do estado foi de 0,67, atestando a alta concentração dessa variável.

No ensino profissional, o estado contou em 2013 com 142 estabelecimentos, que receberam quase 50 mil matrículas. Há um amplo predomínio das instituições privadas no estado, tanto no número de estabelecimentos quanto no total de matriculados. A rede privada participou com 70,76% do total de matrículas no ensino profissional no estado, em 2013, em que pese o aumento da vagas ofertadas pela rede federal de ensino no período recente. Os estabelecimentos federais ofertando vagas nessa modalidade ensino passaram de 13 (2010) para 30 (2013), enquanto o número de matriculados na rede federal no estado passou de 5440 (2010) para 6781 (2013). Embora a participação da rede federal no número de estabelecimentos tenha aumentado, em termos de matrículas a rede privada apresentou ganho de participação expressivo, uma vez que em 2010 tinha respondido por 62,06% do total de matrículas, cerca de 8 pontos percentuais abaixo do valor de 2012 (INEP, 2015).

Considerando os dados por SDRs, observa-se que as regiões com maior número de estabelecimentos nessa modalidade de ensino, em 2013, foram Joinville (14), Florianópolis

¹¹⁴ Em 2011, o número de cursos oferecidos pela rede privada foi de 918. A partir de 2012, cursos oferecidos por algumas universidades do sistema Acafe passaram a ser computados, no censo do Inep, como públicos. Assim, a UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina, por exemplo, ofereceu um total de 109 cursos em 2011, todos computados para a rede privada, e em 2012, 104 cursos, todos computados para a rede pública.

(12), Chapecó (9), Criciúma e Jaraguá do Sul (8). Em relação ao número de matriculados, destaca-se novamente a SDR de Joinville, com 15,96% do total de matrículas do estado em 2013, sendo que somente o município de Joinville respondeu, naquele ano, por 15,65% das matrículas (7614 matriculados). Em seguida, Florianópolis (12,85%), Criciúma (8,39%), Blumenau (7,46%) e Jaraguá do Sul (6,29%) completam a lista das cinco SDRs que mais concentraram matrículas no ensino profissional. Juntas, essas cinco SDRs responderam por 50,96% do total de matrículas no estado. Deve ser mencionado que em sete SDRs catarinenses não foram registradas matrículas no ensino profissional em 2013. O Gini calculado para distribuição desse indicador entre as regiões do estado revelou alta concentração (0,63).

De modo geral, predomina na estrutura educacional catarinense, tanto no nível superior quanto no profissional, uma grande concentração dos estabelecimentos e das matrículas presenciais. Todavia, é necessário considerar que as especificidades regionais do sistema educacional precisam ser consideradas para uma análise mais completa do papel da educação formal na economia do conhecimento. Isso porque o conhecimento por si só não representa vantagem competitiva, havendo necessidade do mesmo ser incorporado ao processo produtivo (OECD, 2001). As relações estabelecidas entre os centros de ensino, especialmente as universidades, com o sistema produtivo local, considerando as necessidades regionais tem sido tema de crescente interesse, vistos na literatura como um diferencial importante para um desempenho econômico mais robusto (FLORIDA, 1995; LINS, 2007).

4.3.5 Análise estatística dos dados

Nesta sub-seção serão apresentados os resultados da análise estatística: a matriz de correlação entre as variáveis do estudo e a regressão probit, que contemplou 2 (dois) modelos.

4.3.5.1 Matriz de correlação

A matriz de correlação (tabela 3) apresenta os coeficientes R-Pearson obtidos para as relações entre as variáveis consideradas¹¹⁵. Ela demonstra uma associação positiva que vai de moderada a forte entre a maior parte das variáveis de aprendizagem e o desempenho econômico, representado pelos indicadores PIB per capita de 2012 (PIBPC12) e Taxa de

¹¹⁵ O valor-p é mostrado, na tabela, na posição logo abaixo do r-pearson calculado, apontando os coeficientes significativos. Como algumas variáveis (associações, educação) estão disponíveis apenas para 2010, optou-se por utilizar esse ano como referência, exceto no caso das variáveis de desempenho econômico.

Crescimento do PIB para o período entre 2007 e 2012 (TCPIB0712). Exceto pelos resultados observados para associações formais, para todas as demais variáveis consideradas o sinal da correlação apareceu conforme se poderia esperar com base na literatura, mesmo que a intensidade das relações observadas tenha se mostrado diferente. De modo geral, as regiões mais dinâmicas economicamente tendem a apresentar também as melhores condições para a aprendizagem e, conseqüentemente, para a ocorrência de inovações.

Considerando os indicadores de *learning* individual, para todas as variáveis os resultados apresentaram sinais conforme o esperado quando colocados em relação aos indicadores de desempenho econômico. O coeficiente de correlação entre o percentual de analfabetismo (ANALF10) e as variáveis de desempenho econômico foi negativo, indicando que maiores taxas de analfabetismo associaram-se linearmente com piores indicadores de desempenho econômico, e menores taxas de analfabetismo com melhor desempenho econômico. Os coeficientes calculados mostraram que a taxa de analfabetismo apresentou correlação negativa de intensidade moderada com a taxa de crescimento do PIB (para o período entre 2007 e 2012), (-0,44); e negativa forte com o valor do PIB per capita em 2012 (-0,63).

No que se refere aos níveis mais elevados de ensino, os coeficientes calculados também confirmam a associação esperada entre educação formal e PIB. O percentual da população com nível superior (NS10) apresentou correlação positiva tanto com o crescimento econômico (0,46), quanto com o PIB per capita (0,63). O indicador que mede a proporção de graduados na população regional apresentou-se fortemente associado com melhor desempenho econômico. O percentual da população com nível intermediário de educação (NM10) revela-se também positivamente correlacionado com o crescimento (0,48) e com o PIB per capita (0,66). Esses resultados ensejam outra consideração relevante: não é possível distinguir os níveis médio e superior segundo sua importância na associação com o desempenho econômico, uma vez que todos os coeficientes calculados apresentaram-se muito próximos.

A correlação entre as variáveis patentes per capita (PAT10) e PIB per capita apresentou coeficiente positivo, de 0,58. Ainda que a correlação com o PIB per capita tenha apresentado intensidade alta, no caso da relação de patentes per capita com o crescimento do PIB o coeficiente obtido não foi significativo no nível de 10%, o que não permite qualquer consideração sobre seu valor¹¹⁶.

¹¹⁶ Calculando o r de Spearman, que não requer que a relação entre as variáveis seja linear, o resultado obtido foi 0,3808 (valor-p bicaudal=0,022), atestando a existência de correlação positiva entre as variáveis

Quando se observam os resultados para as relações entre as instituições de ensino, tanto as de ensino profissional quanto as de ensino superior, com as variáveis ligadas ao PIB, os coeficientes obtidos atestam que as referidas instituições estão presentes nas regiões com os melhores resultados em termos de desempenho econômico. A presença de instituições de ensino superior por mil habitantes (IESPC10) apresentou relação linear positiva forte com a variável PIB per capita (0,56) e moderada com o crescimento do PIB (0,45). Os coeficientes de correlação calculados entre instituições de ensino profissional por mil habitantes (IEPPC10) e as variáveis de desempenho econômico não apresentou resultados significativos. No caso das matrículas efetuadas em instituições de ensino superior (per capita) (MESPC10), o cálculo das correlações com PIB per capita e crescimento do PIB resultou em coeficientes que indicam uma associação forte desta variável tanto com o PIB per capita (0,42) como com a taxa de crescimento (0,50). A variável matrículas no ensino profissional (per capita) (MEPPC10) seguiu a mesma tendência de relacionamento com as variáveis de desempenho econômico, moderada com o PIB per capita (0,31), enquanto a correlação com a taxa de crescimento do PIB (0,24) não foi significativa.

Os resultados sugerem que a presença de associações formais não aparece positivamente relacionada com o desempenho em termos de PIB. A correlação entre associações por mil habitantes (ASSOCPC) e PIB per capita não foi significativa (valor- $p=0,1520$), o que não permite qualquer inferência sobre esta relação. Todavia, o coeficiente obtido entre associações por mil habitantes e taxa de crescimento do PIB foi negativo, moderado (-0,48), indicando que maiores valores para associações per capita se associaram a menores taxas de crescimento. As regiões onde houve um maior associativismo formal, refletido na presença maior de associações por mil habitantes, foram aquelas com piores desempenhos em termos de crescimento econômico. Isso pode sugerir que as entidades presentes no estado não conseguem atuar no sentido de promover relações que tenham impactos em termos de dinamização da economia, tema que pode ser objeto de novos estudos. A correlação calculada entre a variável associações por mil habitantes e as demais mostrou-se, no estado, em desacordo com o que se poderia esperar com base na literatura. Em que pese a importância da existência de associativismo voluntário, este não assegura, sozinho, impactos positivos, o que significa que forma de atuação das instituições e seu papel no desenvolvimento precisa ser considerado mais detidamente, o que será objeto do capítulo seguinte. É importante mencionar, nesse ponto, as dificuldades para o estabelecimento de

crescimento do PIB e patentes per capita. O resultado, todavia, não pode ser comparado àqueles calculados via correlação linear.

relações entre o atores locais, visto como uma das principais debilidades da economia catarinense, no que não difere do verificado no restante do país. Pelo menos no que tange à presença de associações formais, não foi possível estabelecer qualquer relação com um melhor desempenho econômico.

Em síntese, há uma associação que pode ser considerada forte entre as seguintes variáveis, apresentadas conforme a força da correlação:

- a) com a variável PIB per capita: proporção de pessoas com nível médio na população (0,65); Taxa de analfabetismo (-0,63); Proporção de nível superior na população (0,63); patentes per capita (0,58); Instituições de Ensino superior per capita (0,56); matrículas no ensino superior per capita (0,50) e matrículas no ensino profissional per capita (0,31);
- b) com a variável Taxa de crescimento do PIB: matrículas no ensino superior per capita (0,42); Proporção de nível superior na população (0, 46); IES per capita (0,45); Taxa de analfabetismo (-0,44).

Embora o coeficiente de correlação não represente, tecnicamente, causalidade, sua interpretação permite algumas considerações gerais. A primeira delas é que certas regiões mais dinâmicas economicamente reúnem um conjunto de características favoráveis à aprendizagem. Essa tendência se revela quando se examinam os coeficientes de correlação obtidos entre as características associadas a aprendizagem e as variáveis de desempenho econômico. Na tabela 3, nota-se que todos eles apresentaram correlação positiva, de intensidade moderada à forte (exceto pela já referida presença de associações) quando relacionados com variáveis de desempenho econômico. Por outro lado, as regiões com menor dinamismo econômico tendem a estar mal posicionadas no que se refere a existência dessas características. Ou elas não estão presentes, ou apresentam-se pouco consistentes. No que diz respeito à formação educacional, os resultados sugerem que o nível superior apresenta-se tão importante quanto o nível médio. A segunda, é que a capacidade de implementar inovações, ou a existência de *learning* organizacional, aparece fortemente relacionado com o desempenho econômico. A terceira é a pouca importância do associativismo formal como propulsor da economia, de modo que as regiões menos dinâmicas são aquelas que reúnem as melhores condições em termos de presença de associações. A subseção seguinte apresenta uma estimação de um modelo *probit*, relacionando os dados de PIB com as variáveis ligadas à aprendizagem.

Tabela 3 - Matriz de correlação entre variáveis selecionadas, por SDR

	TCPIB0712	PIBPC12	ANALF10	NS10	NM10	PAT10	MESPC10	MEPPC10	ASSOCPC	IESPC10	IEPPC10
TCPIB0712	10.000										
PIBPC12	0.5730	10.000									
	0.0003										
ANALF10	-0.4426	-0.6313	10.000								
	0.0069	0.0000									
NS10	0.4627	0.6320	-0.5682	10.000							
	0.0045	0.0000	0.0003								
NM10	0.4752	0.6557	-0.7090	0.8522	10.000						
	0.0034	0.0000	0.0000	0.0000							
PAT10	0.2534	0.5798	-0.5664	0.5269	0.4803	10.000					
	0.1358	0.0002	0.0003	0.0010	0.0030						
MESPC10	0.4162	0.5000	-0.4892	0.7707	0.6709	0.4803	10.000				
	0.0116	0.0019	0.0025	0.0000	0.0000	0.0030					
MEPPC10	0.2426	0.3113	-0.3725	0.5224	0.5732	0.3062	0.7391	10.000			
	0.1539	0.0646	0.0253	0.0011	0.0003	0.0694	0.0000				
ASSOCPC	-0.4814	-0.2437	0.3212	-0.4021	-0.3449	-0.1938	-0.4922	-0.3210	10.000		
	0.0030	0.1520	0.0561	0.0151	0.0394	0.2574	0.0023	0.0563			
IESPC10	0.4462	0.5591	-0.6109	0.5836	0.6599	0.5155	0.7656	0.5364	-0.3215	10.000	
	0.0064	0.0004	0.0001	0.0002	0.0000	0.0013	0.0000	0.0007	0.0559		
IEPPC10	0.0767	0.0674	-0.2172	0.1914	0.3028	0.1322	0.4828	0.6346	-0.4329	0.5309	10.000
	0.6567	0.6962	0.2031	0.2635	0.0727	0.4421	0.0029	0.0000	0.0084	0.0009	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016). Software Stata.

4.3.5.2 Modelo *probit*

O modelo *probit*, tal como descrito na seção introdutória deste capítulo, permite a análise estatística mesmo que as variáveis utilizadas sejam qualitativas. Nesta aplicação, pretende-se investigar se a presença de certas características, relacionadas a aprendizagem, pode influenciar na probabilidade de uma dada região posicionar-se no grupo daquelas com melhor desempenho econômico. O modelo *probit* apresentado é um modelo de probabilidade estatística, em que a variável dependente é binária. A variável binária pode assumir os valores 0 (zero) ou 1 (um). O valor 1 aparece quando a característica buscada está presente. No caso dos modelos *probit* aqui estimados, a variável binária assume o valor 1 quando o desempenho econômico estiver entre os 50% melhores, considerando todas as regiões do estado, e 0 para o caso em que não estiver. São utilizadas 3 variáveis explicativas para verificar se a presença de atributos relacionados à aprendizagem aumenta ou diminui a probabilidade da região estar entre as de melhor desempenho econômico. Essas variáveis buscam representar o *learning* individual e o organizacional, como *proxies*, e a estrutura educacional presente nas regiões. As variáveis utilizadas nesse estudo são as seguintes: - a variável NS representa o percentual de graduados na população com 10 anos e mais de idade, conforme dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE. Essa variável é tomada como medida do *learning* individual; - a variável PAT10 refere-se aos dados de patentes per capita (1.000 habitantes) em 2010, e representa o *learning* organizacional; - a variável binária IES refere-se às instituições de ensino

superior em 2010, e representa a estrutura educacional da SDR, assumindo valor 1 para o caso da região possuir instituição de ensino superior e 0 para o caso de não possuir. As demais variáveis, particularmente as relacionadas ao associativismo formal, não são utilizadas no modelo tendo em vista os resultados obtidos nas correlações e o limitado tamanho da amostra.

De acordo com o previsto na literatura, espera-se que as variáveis relacionadas tenham importância no desempenho econômico, apresentando sinais positivos em ambos os modelos. Nesse caso, a presença de características associadas à aprendizagem aumentaria a probabilidade da economia regional estar posicionada entre as mais dinâmicas do estado.

Essas variáveis são testadas em 2 modelos, descritos a seguir. Primeiramente, busca-se saber se a presença de características favoráveis à aprendizagem, aumenta a probabilidade da região estar situada dentro do grupo dos 50% mais ricos em termos de PIB per capita. Nesses termos, o modelo 1 é definido como:

$$y_{pc} = \beta_0 + \beta_1 ns + \beta_2 pat10 + \beta_3 ies + \varepsilon \quad (\text{Modelo 1})$$

Onde y_{pc} = variável dependente binária, indicando se a SDR está ou não situada entre as SDRs 50% mais dinâmicas do estado em termos de PIB per capita;

ns = percentual de nível superior na população no ano de 2010;

$pat10$ =patentes per capita no ano de 2010;

ies =Variável binária, indicando se a SDR possuiu ou não possuiu instituição de ensino superior em 2010.

Em seguida, testa-se se a presença das características afeta a probabilidade da região estar posicionada entre as 50% com melhor desempenho em termos de taxa de crescimento do PIB, calculada para o período entre 2007 e 2012. O modelo proposto, é o seguinte:

$$y_{cresc} = \beta_0 + \beta_1 ns + \beta_2 pat10 + \beta_3 ies + \varepsilon \quad (\text{Modelo 2})$$

Onde y_{cresc} = variável dependente binária, indicando se a SDR está ou não situada entre as 50% mais dinâmicas do estado em termos de taxa de crescimento do PIB (2007-12);

ns = percentual de nível superior na população no ano de 2010;

$pat10$ =patentes per capita no ano de 2010;

ies =Variável binária, indicando se a SDR possui ou não possui instituição de ensino

superior.

Resultados empíricos. As tabelas 4 e 5 apresentam os resultados estimados dos modelos *probit* propostos. Os coeficientes estimados revelam quais as variáveis independentes afetam a probabilidade da região estar entre as economicamente mais dinâmicas, em termos de PIB per capita (modelo 1) e Taxa de crescimento do PIB (modelo 2). Os modelos foram significativos e não apresentaram problemas nos testes pós-estimação indicados¹¹⁷. As previsões corretas do modelo 1 foram de 75%, mostrando que o mesmo é capaz de prever 75% dos casos corretamente, o que representa a previsão correta de 27 casos. No caso do modelo 2, as previsões corretas também alcançaram 75% dos casos¹¹⁸.

A tabela 4 mostra os resultados obtidos através dos cálculos econométricos para o modelo 1. Nesse modelo observa-se que a variável IES não foi significativa, não permitindo qualquer inferência sobre seu papel na variável dependente. Todavia, as outras duas variáveis do modelo foram significativas, considerando o nível de 10%: patentes per capita e nível superior. Os coeficientes apresentaram-se positivos para ambas, de modo que apresentar maiores percentuais de pessoas com nível superior na população e maior número de patentes per capita aumentam a probabilidade da região posicionar-se no grupo das que possuem maior produção de riquezas. Calculando as variações marginais a partir do modelo, é possível verificar qual o efeito marginal das variáveis explicativas sobre a variável dependente¹¹⁹. Os cálculos indicam que um aumento de um ponto percentual na proporção de graduados em relação à população com dez anos e mais de idade, aumenta em cerca de 20% a chance da SDR estar entre as mais bem posicionadas em termos de PIB per capita. No caso da capacidade de patenteamento, um ganho de um ponto no indicador de patentes per capita aumenta em 6,76% a probabilidade da SDR estar posicionada entre as mais ricas.

¹¹⁷ Para os modelos 1 e 2, os testes padrão revelam ausência de colinearidade (VIFs -Fatores de Inflacionamento da Variância: IES=1,483; PAT10=1,445; NS=1,651. Valores maiores que 10,0 podem ser indicativos de problema de colinearidade). Testes de Pearson - Qui-quadrado (modelo 1: $\chi^2(31) = 32,20$, com $p\text{-value} = 0,4073$ e modelo 2: $\chi^2(31) = 28,51$, com $p\text{-value} = 0,5945$) e Hosmer-Lemeshow (modelo 1: $\chi^2(8) = 8,96$, com $p\text{-value} = 0,3456$ e modelo 2: $\chi^2(8) = 7,95$ com $p\text{-value} = 0,4384$) mostram que os modelos estão bem ajustados. Considerando $\chi^2 \text{ tab}(k, 5\%) = 7,81$, as estatísticas do teste (LR) são 18,60 (modelos 1) e 15,39 (modelo 2), o que atesta que o modelo é significativo. O pseudo R² calculado foi 0,3728 e 0,3083 para os modelos 1 e 2, respectivamente.

¹¹⁸ Os casos corretamente previstos nos modelos estão assim distribuídos: O modelo 1 previu zero: valor efetivo foi zero em 14 casos e um em 5 casos. O modelo 1 previu um: valor efetivo foi um em 13 casos e zero em 4 casos. O modelo 2 previu zero: valor efetivo foi zero em 13 casos e 1 em 4 casos. Modelo 2 previu 1: valor efetivo foi 0 em 5 casos e 1 em 14 casos.

¹¹⁹ A interpretação dos coeficientes estimados nos modelos *probit* não é direta, sendo a informação do sinal o único indicador da influência que a variável explicativa causa sobre a probabilidade de ocorrência do evento definido no modelo. Assim, normalmente se calculam, para modelos *probit*, o efeito marginal das variáveis explicativas sobre a variável dependente, dy/dx .

Tabela 4 - Parâmetros estimados para o modelo 1

ypc	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
NS	53.28877	29.31287	1.82	0.069	-4.163395 110.7409
pat10	17.61455	8.72528	2.02	0.044	.5133104 34.71578
BINIES	-.7622637	.7375359	-1.03	0.301	-2.207807 .6832801
_cons	-3.87994	1.595123	-2.43	0.015	-7.006324 -.7535564

Fonte: Elaborado pelo autor (2016). Software Stata.

Os resultados do modelo 2 são mostrados na tabela 5. Nesse modelo, duas variáveis não apresentaram resultados significativos dentro do nível de 10%: IES e pat10. A variável NS foi significativa, com sinal positivo, o que sinaliza que o nível educacional tem impacto sobre o desempenho econômico, medido pela taxa de crescimento do PIB. Um maior percentual de graduados na população com 10 anos e mais de idade, aumenta a probabilidade da SDR estar entre aquelas com mais dinamismo econômico. Calculando as variações marginais, dy/dx , o resultado do modelo é que um ganho de um ponto percentual na participação de pessoas com nível superior na população aumenta em 19,3% a probabilidade da região participar do grupo das regiões mais dinâmicas. O papel do nível superior no desempenho econômico foi considerado em recente estudo empírico sobre municípios do estado do Rio Grande do Sul, confirmando a importância desse nível educacional para o desempenho econômico. Segundo o estudo, um incremento de 8% no percentual de graduados da população produz uma variação de 1% na taxa de crescimento da renda per capita municipal (TILLMANN et al., 2012).

Tabela 5 - Parâmetros estimados para o modelo 2

ycresc	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
NS	49.04648	26.12995	1.88	0.061	-2.167282 100.2602
pat10	-3.970217	6.046737	-0.66	0.511	-15.8216 7.881169
BINIES	.9120006	.6154014	1.48	0.138	-.2941639 2.118165
_cons	-3.512706	1.399936	-2.51	0.012	-6.25653 -.7688822

Fonte: Elaborado pelo autor (2016). Software Stata.

Em síntese, os resultados sugerem a importância das variáveis ligadas à aprendizagem individual e organizacional no desempenho econômico, atestando que sua presença aumenta a probabilidade de uma dada região posicionar-se entre as mais dinâmicas do estado. Embora a análise de correlação tenha indicado que a presença de IES na região tem relação com melhor

desempenho dos indicadores econômicos, essa associação não pode ser confirmada no âmbito do modelo, posto que os resultados estimados para essa variável não foram significativos.

4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Uma das características mais marcantes de Santa Catarina é a distribuição relativamente equilibrada da atividade econômica entre suas regiões. Conforme verificado nesse capítulo, essa estrutura produtiva diversificada e bem distribuída pelo território estadual foi conformada historicamente, ao longo do processo de ocupação do estado, não podendo desconsiderar as condições gerais emanadas do contexto nacional. Todavia, principalmente a partir do início dos anos 2000, constatou-se que as desigualdades inter-regionais estavam crescendo rapidamente no estado, particularmente em termos da distribuição populacional e da atividade econômica. No bojo desse processo, dois movimentos divergentes: a ascensão das áreas litorâneas, em especial a porção do litoral norte, partindo de Florianópolis até Joinville, adentrando pelo Vale até Blumenau; e a estagnação e mesmo declínio econômico, combinada com perdas absolutas de população, das regiões do interior, com destaque para o grande Oeste e o Planalto. Essas constatações foram base para uma intervenção do governo estadual, através de uma ampla política de descentralização escorada na defesa de um crescimento mais homogêneo em Santa Catarina.

No entanto, os dados mostram que as desigualdades em termos econômicos (e populacionais), que o governo buscava combater, aumentaram significativamente desde 2003. Utilizando como referência o recorte proposto pelo governo estadual para execução de suas políticas, as SDRs, bem como dados municipais, também verifica-se uma trajetória em direção ao reforço das disparidades no estado. Dessa forma, como relata Siebert (2010, p. 163), “apesar de sua rica experiência, a integração regional e a redução das disparidades regionais continuam sendo um desafio para Santa Catarina [...]”.

Embora as limitações da ação governamental tenham sido amplamente destacadas no capítulo anterior, resta considerar porque o desenvolvimento das regiões apresenta-se cada vez mais desigual. Nesse contexto, compreender os condicionantes locais dessas desigualdades é tarefa relevante no estado. Adotando a perspectiva teórica que fundamenta esta tese, a análise efetuada neste capítulo mostrou que as regiões mais prósperas de Santa Catarina não apresentaram apenas os melhores indicadores econômicos, mas também reúnem as condições mais favoráveis à aprendizagem, definidos em termos de atributos presentes localmente, como estrutura educacional, população com maior nível de ensino, maior

capacidade organizacional. Esses atributos, por sua vez, tem papel na probabilidade da região estar melhor posicionada perante as demais regiões do estado em termos de desempenho econômico. Sem desconsiderar que acontecimentos mais gerais, em escalas nacionais ou mesmo mundial, são muitas vezes os determinantes da trajetória das regiões, cumpre observar que em um mesmo contexto, regiões reagem de maneira diferente e algumas conseguem melhor desempenho.

Para fins desse trabalho, as desigualdades entre as regiões foram abordadas em relação aos seguintes aspectos: desempenho econômico, considerando os dados de PIB, PIB per capita e taxa de crescimento do PIB; nível educacional, estrutura educacional, associativismo e patentes. O coeficiente de Gini foi utilizado para medir a concentração observada, para os dados por SDRs, das variáveis que foram utilizadas neste estudo. As variáveis associadas à aprendizagem apresentaram alto grau de concentração, na seguinte ordem: patentes per capita (0,69); matrículas no ensino superior (0,67) e no profissional (0,63); participação das pessoas de nível superior na população com 10 anos ou mais de idade (0,60); participação das pessoas de nível médio completo ou superior incompleto na população com 10 anos ou mais de idade (0,55). Despontam como destaque positivo nesses indicadores as SDRs localizadas na região do litoral, particularmente nas SDRs de Florianópolis, Blumenau e Joinville. Por outro lado, as regiões do Oeste e Planalto Serrano apresentaram os piores desempenhos, à exceção de Chapecó.

Nesse sentido, para tentar sinalizar possíveis relações entre especificidades locais e desenvolvimento, a análise estatística efetuada na seção 4.3 indicou a importância tanto do *learning* individual como do organizacional e da estrutura educacional no desempenho das regiões do estado. Em síntese, os recursos e instituições que tem papel relevante na produção e disseminação de conhecimento, com impactos na dinâmica inovativa, apresentam-se concentrados em algumas regiões, as quais colocam-se em posição vantajosa em relação às demais. Não foi possível estabelecer uma relação entre a presença de recursos relacionais intencionais (associações formais) e melhor desempenho econômico: as associações encontram-se dispersas pelo território catarinense e tem presença forte em regiões menos desenvolvidas¹²⁰. Nessas regiões a ausência ou debilidade dos atributos referidos representa

¹²⁰ Chama a atenção a grande presença de associações no oeste catarinense, sendo a única exceção a SDR de Quilombo. As relações entre os atores, medidas pela presença de entidades formais de associativismo, não se mostraram em sintonia com o previsto na literatura. Nesse sentido, os resultados parecem corroborar as teses que associam o pior desempenho econômico do estado à pouca capacidade de estabelecer relações frutíferas entre atores em termos de aprendizagem e inovação, tema cujo aprofundamento foge do escopo desse trabalho, mas que parece um campo fértil para incursões futuras. Por outro lado, essa presença institucional pode constituir-se em um potencial para os territórios, uma base importante para a construção daquelas

uma dificuldade importante para o avanço econômico. Essa situação constitui, certamente, um desafio para as políticas destinadas à promoção de um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões do estado. Todavia, representa, para as regiões mais pobres, uma possibilidade de construir novas trajetórias a partir da mobilização de certas características. Em grande medida, o *learning* individual e organizacional são dependentes das instituições que são produzidas em dado território ao longo do tempo. Mesmo assim, os atributos que favorecem o *learning* também podem ser produzidos a partir de iniciativas que envolvam agentes estatais e/ou outros atores locais. Nesse caso, a articulação entre os atores locais com vistas a promover o desenvolvimento do território poderia representar uma alternativa para as regiões consideradas perdedoras em termos de desenvolvimento. Nos capítulos seguintes da tese é realizado esforço no sentido de apontar os condicionantes da dinâmica de desenvolvimento de 4 (quatro) regiões do estado, a partir de características presentes localmente, considerando ainda a atuação do estado, principalmente através de suas SDRs.

5 OS CONDICIONANTES DO DESEMPENHO DE QUATRO REGIÕES CATARINENSES: ATRIBUTOS LOCAIS E DESENVOLVIMENTO NAS SDRS DE MAFRA, ITUPORANGA, JOINVILLE E RIO DO SUL

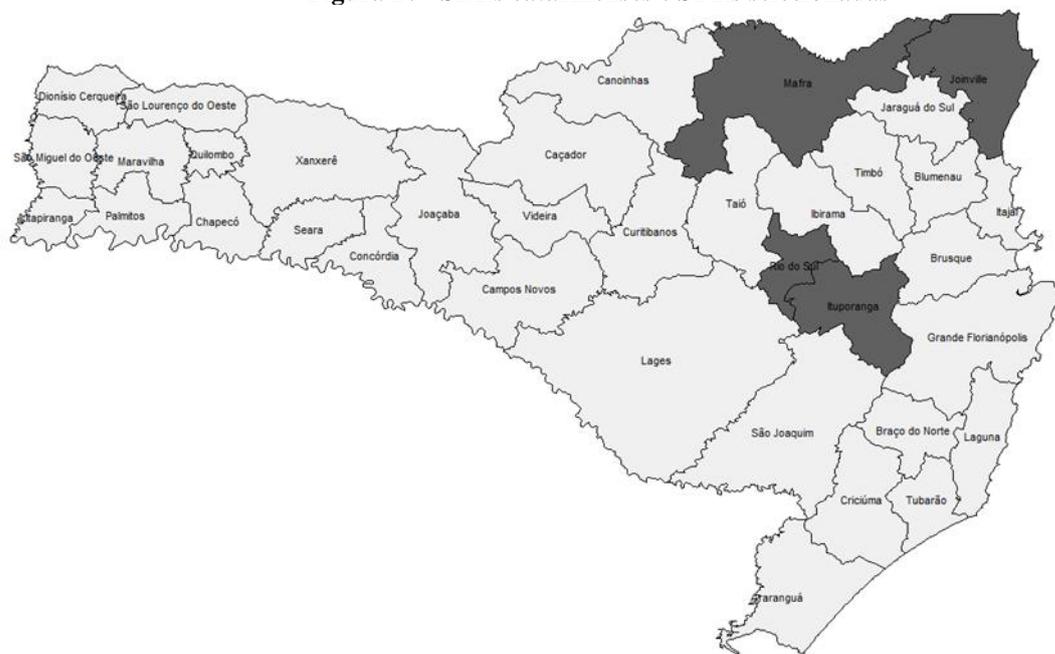
O capítulo anterior apresentou a continuidade e aprofundamento das desigualdades entre as regiões catarinenses no período recente em termos de PIB, assinalando ainda que essas diferenças estão também presentes quando observa-se a distribuição, no estado, de indicadores associados à aprendizagem. A conclusão é que essas características encontram-se ainda mais concentradas em certas regiões do que PIB e população. Todavia, conforme já advertiu-se anteriormente nesta tese, uma melhor apreciação dessas características, no nível de detalhamento necessário, não poderia ser executada para todas as regiões do estado. Em que pese a importância da presença de associações formais, por exemplo, é necessário detalhar a forma de ação dessas instituições, com possíveis impactos no desempenho econômico regional. Da mesma forma, a presença de instituições de ensino por si só não representa um diferencial significativo em termos de competitividade, sendo necessário considerar sua articulação com a estrutura produtiva local, com efeitos na formação de mão-de-obra, difusão do conhecimento, etc.

Em uma economia em que o conhecimento é visto como um diferencial competitivo decisivo, possuir esses atributos representa uma vantagem importante dos territórios, tanto pela capacidade de ajudar no desempenho das empresas neles instaladas como por aumentar a atração de novos investimentos. Lins (2007), em estudo sobre as microrregiões catarinenses de Blumenau e Criciúma, com foco, respectivamente, nos segmentos têxtil-vestuarista e cerâmico, encontrou atributos associados à aprendizagem que podem potencializar o desempenho inovativo o que, conseqüentemente, pode ter efeitos no desempenho econômico dessas áreas.

Neste capítulo, serão apresentadas quatro das SDRs catarinenses: duas delas estão posicionadas entre aquelas de melhor desempenho em termos de dinâmica econômica e populacional (Joinville e Rio do Sul) enquanto outras duas figuram entre as de menor dinamismo do estado nestes quesitos (Mafra e Ituporanga). Serão contempladas nesta parte do estudo as mesorregiões Norte e Vale do Itajaí, com duas SDRs de cada região, vizinhas, conforme observa-se na figura 10. Nota-se também que cada mesorregião participa com SDRs com desempenho diferente, oferecendo certa heterogeneidade de situações: por um lado uma SDR que detém o maior PIB do estado, e figura como uma daquelas com melhor desempenho econômico (Joinville); outra menos representativa no PIB estadual, mas com grande dinamismo econômico, também posicionada entre as de melhor desempenho (Rio do Sul). Por

outro lado, uma região importante no PIB estadual, que perdeu participação devido ao seu baixo desempenho (Mafra) e um das menos representativas em termos de PIB, com economia baseada no setor primário e com baixo desempenho (Ituporanga).

Figura 10 - SDRs catarinenses e SDRs selecionadas



Fonte: Elaborado pelo autor (2016). Software Tabwin.

Entre as SDRs catarinenses que apresentaram o melhor desempenho econômico no período recente, destaca-se a de Joinville. Conforme Lins e Mattei (2010) as transformações recentes na economia catarinense não alteraram a estrutura setorial-regional do estado que foi conformada historicamente. No entanto, dinâmicas importantes emergiram em Santa Catarina, com algumas áreas apresentando-se mais pujantes do que outras. Nesse contexto, destaca-se a consolidação da liderança industrial da porção Nordeste do estado, especialmente do município de Joinville (LINS; MATTEI, 2010, p.133).

Recentes estudos colocam a microrregião de Joinville como um importante foco de inovações, destacando-se nacionalmente em termos de capacidade inovativa (GONÇALVES, 2007). Ao analisar os 33 arranjos produtivos localizados no estado, Bittencourt (2012) posiciona a microrregião de Joinville como aquela que abriga os APLs mais dinâmicos do estado em termos de potencial de geração de externalidades locais¹²¹. Embora o desempenho

¹²¹ O autor desenvolve o “Indicador do Potencial de Aproveitamento de Externalidades” (IPAE), construído a partir da identificação e classificação do potencial de ocorrência de externalidades locais. Três tipos de externalidades são considerados no estudo: marshallianas, jacobianas e transacionais. Aos atributos qualitativos referentes à possibilidade de aproveitamento de externalidades são atribuídos valores, conforme

do setor eletro-metal-mecânico seja importante para entender o vigor industrial da região, o autor sinaliza a importância de outros segmentos ali instalados, igualmente agrupados em arranjos produtivos.

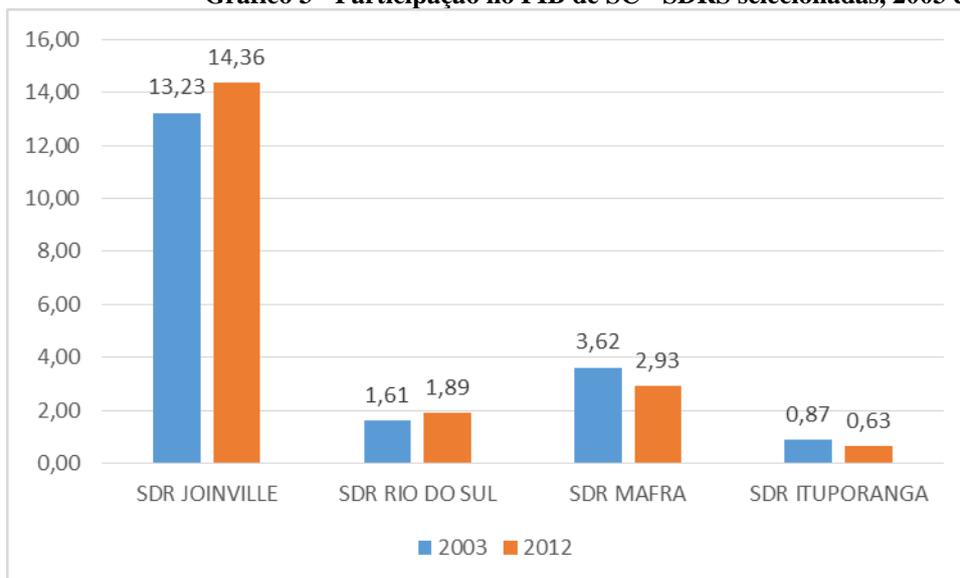
Considerando-se os dados da evolução do PIB, a região de Joinville apresentou-se como a de maior crescimento entre aquelas que mantiveram sua formação desde a origem da política de descentralização, com uma variação nominal de 358% entre 2000 e 2012, o que correspondeu a uma taxa média de crescimento nominal de 11,20% a.a. no período.

Também posicionada na mesorregião Norte catarinense está a SDR de Mafra. No caso de Mafra e da maioria dos municípios da região, prevalece uma economia que ainda contém grande participação do setor primário, particularmente das atividades ligadas à extração de madeira, em que o papel do setor industrial é pouco relevante. Exceção importante deve ser feita à porção mais ao leste da regional, onde está instalado um APL moveleiro considerado o mais fortemente exportador do país. Nos últimos anos, todavia, as exportações da indústria moveleira da região apresentaram decréscimo, reduzindo-se inclusive sua importância nas exportações brasileiras de móveis.

Embora próxima a uma área em expansão, em termos de PIB, a SDR de Mafra apresentou um dos piores desempenhos no estado, com uma taxa de crescimento média de 6,61% a.a., e uma variação nominal de cerca de 215% entre 2000 e 2012¹²². Como resultado do fraco desempenho, abaixo da média estadual, a participação da região no PIB catarinense declinou no período, oscilando de 3,54%(2000) para 2,93% (2012), após apresentar o valor máximo da série em 2003, ano de instalação da SDR de Mafra, quando chegou a 3,62%.

os mesmos sejam moderados, restritos ou superiores. Esses aspectos qualitativos são transformados em atributos quantitativos, de modo que a soma dos valores dos três tipos de externalidades presentes na região compõem o IPAE (BITTENCOURT, 2012, p.9). A região de Joinville possuiu, segundo o autor, 5 APLS, 4 deles posicionados entre aqueles com os maiores valores de IPAE: o APL Eletro-metal mecânico (IPAE alto=9,5) e os APLs Têxtil e Plástico e Químico (IPAE moderado, com valores de 8, 7 e 5, respectivamente). Por fim, o APL de informática presente na região obteve IPAE 4,5, que, embora considerado baixo, o coloca entre os 10 APLS com maior potencial de aproveitamento de externalidades no estado. A lista dos 10 APLs mais dinâmicos completa-se com Blumenau (2), Florianópolis, Criciúma e Canoinhas.

¹²² Apenas duas regiões, entre as que mantiveram a formação original, apresentaram taxas médias de crescimento menores do que Mafra no período: Xanxerê (6,34 % a.a.) e Videira (1,71 %a.a.).

Gráfico 3 - Participação no PIB de SC - SDRs selecionadas, 2003 e 2012

Fonte: IBGE (2015). Elaborado pelo autor.

A SDR de Rio do Sul, localizada na mesorregião do Vale do Itajaí, aparece como uma das regiões que tem apresentado resultados positivos em termos de PIB neste início de século, com um crescimento do PIB nominal de mais de 400% entre 2000 e 2012. Com isso, sua participação no PIB estadual atingiu 1,89% em 2012, com um crescimento de 22,77%. Ao dinamismo econômico do local, soma-se o inovativo, traduzido em um alto percentual per capita de patentes, um dos maiores do estado (INPI, 2015). Analisando a microrregião de Rio do Sul, Bittencourt (2012) identificou 4 APLs, refletindo a diversidade produtiva que é a principal característica de sua economia: eletro metal mecânica, madeireiro, cerâmica vermelha e móveis, embora estes 3 últimos sejam classificados como restritíssimos em termos de presença de externalidades.

Por outro lado, na SDR de Ituporanga, vizinha a Rio do Sul, observa-se um baixo dinamismo econômico, refletido em um fraco crescimento no PIB nominal (196%) entre 2000 e 2012, significativamente menor do observado no conjunto do estado (309%). Em 2003, graças ao bom desempenho do setor agrícola, a região Ituporanga atingiu sua maior participação no PIB catarinense (0,87%), mas a partir daí sua participação foi declinante, baixando para apenas 0,63% em 2012. Referindo-se a duas microrregiões as quais pertencem a maioria dos municípios da SDR, Tabuleiro e Ituporanga, Theis (2010) aponta que essa área não chega a constituir um sistema produtivo regional, dada sua baixa capacidade dinâmica.

As seções seguintes apresentam a evolução econômica recente dessas SDRs, assinalando a presença de especificidades territoriais, capazes de influenciar seu desempenho

econômico¹²³. Após uma breve caracterização da região, serão apresentados indicadores que retratam o desempenho econômico de cada uma delas, destacando-se a evolução da produção de riquezas (PIB), do número de ocupados, a capacidade exportadora. A trajetória recente de cada economia regional será apresentada, considerada, quando possível, em relação à evolução do correspondente estadual e nacional.

Em seguida, reunindo informações provenientes de pesquisa de campo realizada pelo autor, bem como informações produzidas por outros autores, busca-se caracterizar cada uma das regiões em foco, reunindo os fatores locais importantes para seu desempenho econômico. O desempenho regional depende de fatores externos, mas também é fortemente condicionado por fatores internos à região. Na literatura que dá suporte à esta tese destacam-se como importantes para a competitividade da região os atributos específicos que a mesma possui, atributos esses associados à presença de uma cultura produtiva local, à espessura do tecido institucional local, à densidade de relações entre atores locais e à ação estatal, através de políticas públicas.

A análise busca contemplar a presença e a atuação das instituições regionais, como foco nas instituições de ensino e pesquisa e nas associações. Costa, Ruffort e Puffal (2011) em estudo sobre o Rio Grande do Sul e tratando das interações entre universidades, institutos de pesquisa e empresas, mostraram que a proximidade geográfica influencia positivamente nas atividades inovativas das firmas. Como apontam os autores, todavia, a proximidade geográfica, embora importante, não é a única a exercer influência nas inovações, havendo necessidade de considerar a existência de outras formas de proximidade.

As relações estabelecidas entre os atores locais constituem um elemento importante para o desempenho da região. Essas relações são moldadas por processos históricos e podem também ser estimuladas pela atuação das instituições formais locais, o que, no caso catarinense, implica enfatizar a ação das SDRs, posto que a construção dessas relações apareceu como um dos propósitos da política de desenvolvimento proposta pelo governo estadual. A capacidade das instituições construírem fóruns locais apropriados para discutir os problemas que afetam a região, particularmente em meio à situações de crise, será também abordada. Iniciativas coletivas buscando resolver problemas comuns em momentos de dificuldade são decisivas para o surgimento dos territórios construídos (PECQUEUR, 2005). A ação estatal, já abordada no capítulo 3, será retomada e considerada mais detidamente no

¹²³ Deve-se advertir que a análise proposta não é comparativa, nem pretende integrar a trajetória das regiões em análise, fortemente distintas. Trata-se de uma análise isolada da evolução de cada região, considerando seus condicionantes principais, inclusive a ação estatal através de suas SDRs, objeto do capítulo seguinte.

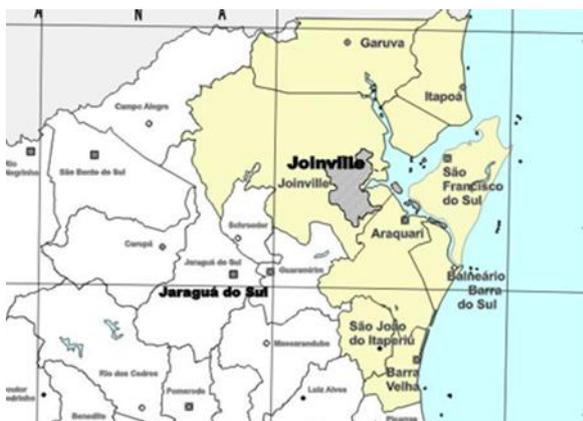
capítulo 6 desta tese, com foco nas regiões em análise.

É possível que situações como a de Joinville e Rio do Sul corroborem a visão de que atributos locais são importantes para um desempenho econômico diferenciado, na mesma linha da hipótese desta tese de que o desenvolvimento das regiões é desigual pois depende dos recursos específicos que cada uma delas dispõe e é capaz de mobilizar.

5.1 SDR DE JOINVILLE: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE

A SDR de Joinville localiza-se na região Nordeste de Santa Catarina e é composta por 8 municípios¹²⁴. Abrigou, em 2012, segundo dados do IBGE, 663.897 habitantes, o que equivaleu a 10,40% da população estadual. O PIB per capita da SDR nesse mesmo ano foi de R\$ 38.340,00 reais, que correspondeu a 1,38 vezes o catarinense.

Figura 11 - Municípios da SDR de Joinville



Fonte: Santa Catarina (2014).

No que se refere a participação da região na economia estadual, o PIB da SDR representou uma fatia de 14,36% do PIB de Santa Catarina e somou em 2012, cerca de 25,40 bilhões de reais. Essa participação aumentou continuamente desde o início dos anos 2000, quando era de 12,82%, e manteve-se crescente também no contexto da política de descentralização (13,23% em 2003).

Em termos setoriais, o valor adicionado (VA) agropecuário da SDR correspondeu a 0,49% do VA total regional, bem abaixo do peso do agregado correspondente no estado (4,27%). Mesmo com a projeção de Joinville no norte catarinense, o setor de serviços

¹²⁴ Joinville, Araquari, São Francisco do Sul, São João do Itaperiú, Barra Velha, Balneário Barra do Sul, Itapoá e Garuva.

participou com 58,55% do total adicionado (62,07% em SC). A participação da indústria no valor adicionado da região, por outro lado, é de 40,96%, ante uma participação de 33,67% no estado, ambas bem superiores à importância da indústria observada no PIB brasileiro (26,02% do VA total). Mesmo que a região possua uma boa infra-estrutura de serviços, a participação da indústria na economia dos seus municípios é relevante: somente em dois deles, Itapoá e Balneário Barra do Sul, municípios pequenos e que tem no turismo sua principal atividade, através dos segmentos de comércio e serviços, o peso do setor industrial na composição do PIB é menor que no agregado estadual¹²⁵. Merece ainda ser destacado o grande peso de Joinville na indústria catarinense. Sozinha, esta cidade produziu, em 2011, cerca de 15% do VA industrial do estado.

Essa participação relevante da indústria no valor adicionado da região reflete-se em termos de empregos. Do total de postos formais, que somaram mais de 220 mil nos municípios da SDR, a indústria da transformação respondeu, em 2014, por 38,51% das ocupações e a indústria metal-mecânica foi responsável pela metade dos empregos gerados pela indústria da transformação (19,04% do total de empregos). Em seguida, a indústria química e a têxtil apareceram como as maiores empregadoras, com percentuais de 6,84% e 4,38% dos empregos, respectivamente (BRASIL, 2015).

As atividades industriais presentes na região são bastante diversificadas, compreendendo diversos estágios da cadeia produtiva. Ali são encontradas grandes empresas de fundição, produzindo blocos de motores e peças para veículos; empresas de metais sanitários, fábricas de compressores para equipamentos eletro-eletrônicos (especialmente da chamada ‘linha branca’), fábricas de porcas e parafusos, de motobombas, de compressores de ar, indústria farmacêutica, de plásticos, têxtil, entre outras.

A região conta também com uma boa infra-estrutura de transportes, com importantes rodovias (BR-101 e BR-280), portos (São Francisco do Sul, Itapoá, estando próxima dos portos de Navegantes e Itajaí – cerca de 80 km)¹²⁶ e o aeroporto de Joinville (estando também

¹²⁵ No caso do município de Itapoá, deve ser registrado que, em dezembro de 2010, foi inaugurado um porto privado, com investimentos de um grupo formado pelas empresas Batistella, LogZ – Logística Brasil e Aliança Navegação e Logística (Hamburg Süd). Em 2013, o Porto atingiu a marca de 1000 navios, com eficiência comparável à dos mais modernos portos do mundo. A posição estratégica do Porto de Itapoá (a 90 km de Araquari) fez com que, recentemente, a BMW o oficializasse como o escolhido para receber peças transportadas da Bélgica até o Norte catarinense, onde está sendo instalada a primeira fábrica da empresa no Brasil. Somado ao Porto de São Francisco do Sul, esse investimento confere à toda região Norte um diferencial importante frente às demais regiões em termos de competitividade. (PORTO..., 2011).

¹²⁶ O Porto de São Francisco do Sul é o sétimo mais importante do Brasil em termos de comércio internacional, e o segundo porto em movimento de cargas não contêinerizada, operando desde 1955. Em dezembro de 2010, com investimentos privados, foi inaugurado o Porto de Itapoá. O de Itajaí ocupa a quarta posição entre os portos brasileiros, e a segunda em movimentação de contêineres, movimentando anualmente mais de 1

próxima dos aeroportos de Curitiba - cerca de 130 km e Navegantes - a 80 km).

Dentre os municípios que compõem a SDR, Joinville posicionou-se, em 2012, como aquele com o maior PIB, e concentrou 72,0% do PIB regional¹²⁷. Embora a participação do município de Joinville seja expressiva nos indicadores avaliados, deve-se registrar que outros municípios da regional tem assumido importância econômica crescente. Os dados do Gini, calculados para a SDR atestam uma redução na desigualdade entre os municípios entre 2003 e 2012 (-2,72%), bem como entre 2003 e 2010.

Os dados da evolução do número de ocupados com 10 anos ou mais de idade (tabela 6) mostram que a região destaca-se nesse quesito, tanto em relação ao estado de Santa Catarina como em relação ao país. Considerando o total de ocupados, entre 2000 e 2010, a SDR contou com um acréscimo de mais de 126 mil pessoas, o que representou uma variação de 59,27% em relação à 2000. O número apresentou-se superior ao observado no estado (41,64%) e ao brasileiro (31,58%), em um contexto geral de forte crescimento no quantitativo de ocupados. Também na indústria da transformação, principal atividade da economia da região, observou-se uma expansão no número de ocupados, com 24 mil novos postos (38,43%). Comparando-se ao estado (31,24) e ao país (16,50), os números sinalizam o dinamismo econômico observado na área ao longo da primeira década do século XXI.

A qualificação dos ocupados na região apresentou-se maior que o restante do estado. Considerando o total de ocupados, 23,85% dos ocupados da SDR eram sem instrução ou com fundamental incompleto (34,47% no estado); 38,68% tinham o segundo grau completo (31,30% no estado) e 15,75% tinham curso superior (13,14% no estado). Essa maior qualificação foi observada também entre os ocupados da indústria da transformação. Em Joinville, os ocupados apresentam um nível de qualificação superior à média estadual. O número de ocupados que são sem instrução ou com fundamental incompleto na região foi de 23,5%, ante 34,47% no estado. Nos níveis mais elevados de formação, o desempenho da SDR apresentou-se também melhor que o estadual: tanto no percentual de ocupados com nível médio completo e superior incompleto (38,68% em Joinville x 31,30% no estado) como no percentual de ocupados com nível superior (15,75% x 13,14%). O município de Joinville mantém nesse quesito grande representatividade na SDR, pois concentrou 81,92% do total de ocupados e

milhão de TEUs (Twenty-foot Equivalent Unit, equivalente a um contêiner). O Porto de Navegantes (cidade vizinha de Itajaí) iniciou suas atividades em 2007, operado pela iniciativa privada (IPEA, 2010).

¹²⁷ O peso do município de Joinville nos empregos da região é expressivo: 86,12% dos empregos concentraram-se nesse município em 2014, seguido por São Francisco do Sul e Araquari, ambos com cerca de 4% de participação.

89,87% do total de ocupados com nível superior da região¹²⁸. Em termos de atividade produtiva, as atividades com maior proporção de graduados entre os ocupados foram as ligadas à educação, as atividades financeiras, de seguros e serviços, e atividades científicas e técnicas. Em termos absolutos, a indústria da transformação concentrou o número mais expressivo de ocupados com nível superior da SDR (10.389), e o percentual de graduados que a região possui nesse setor (11,95%) foi superior ao estadual (7,25%). Por outro lado, a agropecuária possuiu o menor percentual de ocupados graduados (2,34%), mesmo assim superior ao conjunto do estado, onde 1,67% dos ocupados na atividade agropecuária possuíam nível superior.

Tabela 6 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal

Brasil, Unidade da Federação e SDR	Atividade	2000	2010	Variação absoluta	Variação - 2010/2000
Brasil	Total	65.629.892	86.353.839	20.723.947	31,58
	Indústrias de transformação	8.757.040	10.201.882	1.444.842	16,50
Santa Catarina	Total	2.406.676	3.408.833	1.002.157	41,64
	Indústrias de transformação	536.652	704.319	167.667	31,24
SDR JOINVILLE	total	212649	338680	126031	59,27
	Indústrias de transformação	62816	86957	24141	38,43

Fonte: IBGE, CD 2000 e 2010.

As exportações da SDR atingiram, em 2000, 874,20 bilhões de dólares e representaram praticamente 1/3 das exportações catarinenses naquele ano (32,23%). Embora as exportações regionais tenham aumentando de modo consistente em termos de valor e volume, a participação da região nas exportações estaduais sofreu declínio até 2010, chegando nesse ano a 28,46% (-3,77 p.p. em relação a 2000), com um valor exportado de 2,16 bilhões de dólares. Entre os municípios da região, chama a atenção o fraco desempenho de São Francisco do Sul até 2010, que explica a queda de participação da SDR no período considerado¹²⁹. Por outro lado, o município de Joinville sozinho contribuiu com 22,49 % das exportações do estado em 2010, um leve aumento em relação a 2000, quando representava 22,13% das exportações catarinenses. Mesmo com esse destaque positivo, no cenário estadual quando comparado ao país, o peso de Joinville encolheu no período em análise, passando de

¹²⁸ Em 2000 o município de Joinville deteve percentual ainda mais expressivo dos ocupados com nível superior da SDR: 91,56%. Em relação ao total de ocupados, o peso do município foi também levemente maior em 2000: 82,76%.

¹²⁹ As exportações desse município, que abriga um dos maiores portos do estado, representavam 10,07% das exportações catarinenses em 2000, passando a representar apenas 5,57% em 2010. Essa queda, todavia, aconteceu apenas no ano de 2010, de modo que nos anos seguintes a participação de São Francisco do Sul foi restabelecida, passando para 7,87% já em 2011, em seguida para 9,66% (2012), 11,54%(2013), 13,36%(2014) e 10,62% (2015).

1,01% (2000) para 0,85% (2010).

Os dados sobre patentes produzidos pelo INPI ajudam a mostrar que esse dinamismo econômico é acompanhado por um bom desempenho inovativo, sendo a região de Joinville a principal do estado quando se considera o número de patentes. Esse destaque também é notado em relação ao indicador de patentes per capita, que posiciona Joinville entre as microrregiões de maior destaque no cenário nacional¹³⁰ (GONÇALVES, 2007). Todavia, deve-se destacar que as patentes concentram-se no município de Joinville, com 953 registros entre 2000 e 2010, posicionando-se como o município catarinense com maior número de patentes, com mais de 15% dos registros do estado no período¹³¹. Ao longo da década, o município de Joinville e a sua SDR representaram sempre percentuais expressivos das patentes catarinenses. No caso de Joinville, essa participação nos patentes inicia a série com 18,23% (2000), atinge 18,96% em 2005 e 12,82% (2010). Essa perda de importância do município de Joinville foi acompanhada por um crescimento do registro de patentes nos demais municípios da SDR, de modo que quando se observam os percentuais relativos ao conjunto da SDR, sua participação no correspondente estadual foi de 18,23% (2000) – ano em que somente Joinville registrou patentes, passou para 19,13% (2005) e 13,58% (2010).

Os dados apresentados mostram que o dinamismo econômico da região é acompanhado de dinamismo inovativo. Esse desempenho também parece guardar relação com o perfil setorial da região, com ampla presença de empresas atuando em setores classificados como de alta e média-alta tecnologia¹³². Todavia, outros fatores podem ajudar a compreender

¹³⁰ Na análise de Gonçalves (2007), Joinville aparece como a segunda mais importante do país em termos de patentes per capita. Considerando os dados de patentes per capita e número absoluto de patentes, apenas as microrregiões de São Paulo, Campinas, Joinville e Curitiba aparecem nas duas listas que reúnem os 10 mais importantes do país.

¹³¹ Na sequência aparecem, na ordem, os municípios de Florianópolis (624), Blumenau (497), Chapecó (306) e Criciúma (198). No conjunto da SDR de Joinville, foram registradas 992 patentes entre 2000 e 2010, o que implica que 96,07% das patentes da região concentram-se no município de Joinville.

¹³² Conforme a Pintec 2008, última que tratou do patenteamento, os setores têtil-vestuarista, máquinas e equipamentos e artigos de plástico foram os que mais registraram patentes no estado em 2008. Juntos esses 3 (três) setores representaram cerca de 40% do total de patentes registradas em Santa Catarina (IBGE, 2008). Observando-se a distribuição das indústrias consideradas de média-alta e alta tecnologia no estado, percebe-se que a SDR de Joinville hospeda segmentos industriais mais dinâmicos do estado, posicionando-se como a mais representativa nesse quesito, tanto em termos de estabelecimentos como de ocupados. No caso das indústrias de alta tecnologia a região concentrou, em 2011, 13,29% dos estabelecimentos do estado e 27,11% do total de ocupados. Destacaram-se as indústrias classificadas nos segmentos de fabricação de máquinas e equipamentos (com mais de 20 mil ocupados), fabricação de máquinas, equipamentos e materiais elétricos e fabricação de cabines, carrocerias e reboques (ocupando, cada um, em torno de 2 mil pessoas). A SDR contou ainda com um total de 425 estabelecimentos em segmentos considerados de alta tecnologia, ocupando um pouco mais de 26 mil pessoas. Em termos de indústrias de média-alta tecnologia, a SDR possuiu 112 estabelecimentos, a SDR de Joinville possuiu 112 estabelecimentos, que ocuparam 3080 pessoas, que equivaleram, respectivamente, a 9,98% e 13,64% do total catarinense. Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores e fabricação de produtos químicos apareceram como os principais setores da indústria de média-alta tecnologia presentes na região.

esse desempenho favorável. Em seguida, na próxima sub-seção, serão explorados fatores específicos localmente presentes que a literatura reporta como essenciais para o bom desempenho inovativo e econômico: A presença de conhecimentos tácitos, a presença e atuação de instituições de ensino pesquisa, a presença e atuação de associações formais.

Conforme Pecqueur (2005), um indicador consistente do desempenho regional é a variação populacional, que pode ser relacionada não apenas com a capacidade de manter sua população, mas também a capacidade de atrair migrantes. A população da SDR teve um acréscimo de 115 mil pessoas entre 2000 e 2010, o que correspondeu a um aumento de 21,85% (o crescimento da população estadual foi de 16,65%). Entre as SDRs, a de Joinville posicionou-se como a sexta com maior crescimento, e a terceira com a maior variação positiva absoluta de população no período.

Esses resultados refletem a atratividade dos municípios da região, que receberam, no período intercensitário, 126.050 novos moradores. Os maiores percentuais de migrantes na população total foram observados em Itapoá (50,79%), Balneário Barra do Sul (47,01%), Barra Velha (42,88%) e Araquari (40,22%). O município de Joinville recebeu o maior contingente de migrantes, mais de 77 mil entre 2000 e 2010, enquanto São Francisco do Sul e Araquari foram o destino de, respectivamente, 12.394 e 9.979 migrantes no mesmo período.

O cálculo do saldo migratório mostra que a região apresentou um expressivo ganho populacional no período, com acréscimo de mais de 50 mil pessoas em relação ao que seria esperado com base no crescimento vegetativo da população. Os maiores valores foram encontrados em Joinville, São Francisco do Sul e Barra Velha (IBGE, 2015).

5.2 SDR DE JOINVILLE: ATRIBUTOS ESPECÍFICOS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO REGIONAL - HISTÓRIA REGIONAL, RELAÇÕES ENTRE ATORES, ESTRUTURA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

A tradição manufatureira de Joinville e região foi forjada desde a colonização, que teve início ainda no século XIX, com a implantação da Colônia Dona Francisca, em particular com os grandes grupos de imigrantes alemães que para ali se destinaram. Merece ser destacado que o surgimento do segmento industrial na região de Joinville tem relação com a expansão da exploração, principalmente, da erva-mate, tanto no planalto norte catarinense como em regiões do Paraná. Dada sua posição geográfica privilegiada, Joinville tornou-se fornecedor de serviços demandados no transporte e processamento daqueles produtos,

estabelecendo-se ali as primeiras manufaturas¹³³.

A partir da fundação, em 1851, a cidade de Joinville começou a receber imigrantes que também se direcionaram para outras cidades da região. Esses imigrantes não eram somente agricultores: a maioria deles possuía outros tipos de habilidades técnicas. Como observa Cunha (1982, p. 41),

[...] ingressaram em Joinville colonos com aptidões e iniciativas para transformar um território de mata virgem em área industrializada, pois provinham, muitos deles, de zonas já desenvolvidas industrialmente, com profissões de origem como tecelagem, mecânica, marcenaria, entre outras.

Entre os grupos de imigrantes, a região recebeu muitos técnicos em mecânica, engenheiros, comerciantes, entre outros. Esse tipo particular de ocupação do território teve, certamente, efeitos importantes na formação e consolidação de Joinville e região como um grande pólo industrial. Os estabelecimentos de tipo metal-mecânico, em particular, foram predominantemente de origem familiar, fundados por imigrantes alemães que possuíam conhecimentos técnicos e experiência prática na área da mecânica em seu país de origem (BAKKAR, 2009).

Em 1893, o imigrante Otto Bennack, fundou uma oficina de torno, sendo precursor em duas frentes: primeiro, pela exploração de um segmento que até então pouco interessava ao capital - dada a atratividade da erva-mate; segundo, pela importância na preparação de mão-de-obra, concentrando o maior contingente de mão-de-obra qualificada local (KALB; CARELLI, 2012). Os trabalhadores ali qualificados, quando deixavam a empresa, por

¹³³ Uma consideração mais precisa da trajetória produtiva de Joinville e das condições iniciais de desenvolvimento regional exige que seja considerado a evolução do ciclo da erva-mate, o que todavia vai além do escopo desse trabalho. O mesmo se aplica à região de Mafra, bem como a todo o Planalto Norte. A extração, processamento e comercialização de erva-mate, em síntese, o complexo ervateiro, tornou-se, em fins o século XIX, a principal atividade econômica da região. Mesmo o processo de fixação de colonos em muitos municípios da região só foi possível graças a erva-mate (GOULARTI FILHO; MORAES, 2010). Com engenhos de processamento de erva-mate e empresas de exportação, Joinville e São Bento do Sul passaram a destacar-se no cenário econômico. Conforme Goularti Filho e Moraes, até meados dos anos 1940, o complexo ervateiro foi o principal indutor da renda e de novos investimentos em toda a região Norte de Santa Catarina. Seu desenvolvimento levou também a formação de um sistema de transportes, através de investimentos públicos e privados, cujo objetivo era escoar a produção de erva-mate, mas que também abriu espaço para a circulação de mercadorias e o crescimento de outras atividades econômicas. Rodovias, a ferrovia que ligava Porto União à São Francisco do Sul foram objeto de investimentos expressivos, adequando-se as necessidades colocadas pela expansão do complexo ervateiro. Essa expansão estimulou o surgimento e consolidação de um grande número de novas atividades, como oficinas, fábricas de barricas, ferrarias, etc., ampliando cada vez mais o mercado regional. As pequenas indústrias têxteis e metalúrgicas, assim, passaram a ganhar importância econômica cada vez maior. No contexto da crise de 1929 e do início do processo de substituição de importações, a industrialização da região aumentou. Ao longo das décadas de 1940 e 1950, estabeleceram-se ali importantes empresas, com a metalúrgica Tupy, a White Martins, a Buschele & Lepper, a Consul, entre outras (KALB; CARELLI, 2012).

demissão ou aposentadoria, terminavam trabalhando em outros estabelecimentos industriais em funcionamento na região ou mesmo abrindo negócios próprios, novas empresas que atuavam no segmento industrial local, enriquecendo seu tecido produtivo.

Além da presença dessas práticas, e mesmo que parte dos imigrantes já possuísse a formação necessária para as operações da indústria, muitas vezes era necessário buscar mão-de-obra especializada fora da região ou mesmo no exterior. Além disso, buscava-se também no exterior a formação de mão-de-obra, para os quais, dadas circunstâncias da ocupação da região, a Alemanha aparecia como um local privilegiado. Conforme Kalb e Carelli (2012, p. 10):

O aprimoramento técnico das empresas inicialmente era feito pela busca de mão de obra especializada no exterior, muitas das vezes, na Alemanha, país que trouxe vários colonizadores para Joinville. Contudo, não só europeus qualificados eram trazidos para a cidade, mais(sic) também os proprietários das indústrias e seus filhos (as) eram para lá enviados, para aprender o modo de fabricar, inventar, inovar nos cursos e estágios nas empresas européias, principalmente alemãs.

A medida em que o desenvolvimento industrial intensificou-se, as necessidades de mão-de-obra tornaram-se cada vez maiores¹³⁴. Já a partir dos anos 1950, ganhou mais corpo o sistema educacional voltado para formação de mão-de-obra qualificada para as atividades metal-mecânicas. Ao mesmo tempo em que a economia se desenvolveu e reafirmou sua condição de pólo industrial, foram criadas condições para a formação de uma importante estrutura institucional de apoio a tal crescimento, que incluía estrutura educacional, fornecida pelo Estado ou pelas próprias empresas ou suas associações, bem como representação patronal.

Conforme observado no capítulo teórico desta tese, a aprendizagem e a inovação são processos que dependem e são estimulados pelo funcionamento de instituições. A estrutura institucional é também base para a cooperação entre os agentes, que potencializa a aprendizagem (LINS, 2007). A região da SDR de Joinville conta com uma estrutura robusta de instituições de ensino e associações de classe, que servem de suporte para a aprendizagem. Essa estrutura constitui importantes externalidades, e confere maiores condições de competitividade para os agentes locais.

¹³⁴ Na década de 1970, período de grande crescimento econômico, a industrialização fez com que a população dobrasse de tamanho em pouco mais de uma década. Joinville ficou conhecida como a "Manchester catarinense". As grandes empresas em operação na região, como Consul, Embraco e Tupy atraíram trabalhadores de todo País (SAAVEDRA, 1998). Nas décadas de 1960 e 1970 a industrialização avançou fortemente na região, acompanhando o intenso ritmo de crescimento econômico observado no país. A indústria metal-mecânica aumentou cada vez mais sua participação na produção industrial estadual.

Esse tecido institucional tem atuação importante no apoio e estímulo à atividade econômica local. As instituições de ensino atuam, principalmente na formação da mão-de-obra exigida pela indústria. A região possui uma ampla estrutura educacional, que cobre desde o ensino técnico até a pós-graduação, oferecendo vários cursos, atuando na formação e treinamento da mão-de-obra, na prestação de serviços tecnológicos e até mesmo, embora de forma embrionária, na pesquisa tecnológica. Essa estrutura de conhecimento contribui para que se observe na região um fluxo intenso de mão-de-obra especializada e de difusão de informações. Com isso, o conhecimento circula entre as empresas, de modo que observa-se nestas tanto uma grande capacidade de absorver informações, como de imitar processos e produtos (BAKKAR, 2009). Essas instituições têm um papel que é considerado pelos entrevistados como muito importante na disseminação de conhecimentos e inovação. Entre as instituições de ensino, devem ser destacadas universidades, como a UNIVILLE, a UDESC, a UFSC, e os de formação técnica, como o SENAI, a SOCIESC, a FUNDAMAS, o IFC. As entidades educacionais cumprem função importante na economia local, qualificando mão-de-obra, treinando trabalhadores, e também participando de projetos de pesquisa conjuntos com empresas.

As próprias empresas investiram, desde cedo, na formação de mão-de-obra, como atesta o já mencionado caso de Otto Bennack. A Fundação Tupy, em 1959 criou a Escola Técnica Tupy (ETT), que buscava qualificar mão-de-obra para atender as demandas que seriam trazidas pela implantação da indústria automobilística no país. A empresa, hoje, tem no setor automotivo seu principal cliente: mais de 60% do faturamento vem da fundição de blocos e cabeçotes de motor. Já em 1958, a Tupy instalou também seu primeiro centro de pesquisa, em parceria com a Universidade de São Paulo (USP), através da Escola Politécnica. Entre os cursos técnicos oferecidos pela ETT, estão os de automação industrial, mecânica, fabricação mecânica, mecatrônica, metalurgia, entre outros. A ETT, dispõe de laboratórios físico-químicos e físico-mecânicos, de metrologia, de ensaios mecânicos, de pneumática, de tratamento térmico, entre outros, que são utilizados tanto na formação de seus alunos como na prestação de serviços técnicos para as empresas locais (atualmente a ETT opera como SOCIESC).

O SENAI tem atuação destacada na região, oferecendo uma ampla gama de cursos: de pós-graduação, graduação, técnicos e de aprendizagem industrial, entre outros. A instituição mantém cursos superiores de Mecatrônica, fabricação mecânica e desenvolvimento de sistemas. Entre os 20 cursos técnicos atualmente ofertados, figuram os de Automação industrial, Logística, fabricação mecânica, Eletromecânica, técnico em plástico, etc. O SENAI

atua também prestando serviços técnicos às empresas da região, como ensaios e testes, através de seu laboratório de tecnologia mecânica (LATECME), instalado em Joinville. Se uma empresa tem necessidade de produzir uma única peça, o custo para desenvolver todo o processo de produção dessa peça, modelamento, construção seria muito alto. Nos laboratórios do SENAI, esses procedimentos são realizados: nas máquinas e equipamentos ali disponíveis a peça pode ser impressa, fabricam-se cada umas das suas camadas, que são então fundidas à laser, e as peças podem ser construídas nas mais variadas formas e dimensões. A instituição possui ainda um conjunto de consultores especializados para atender diferentes demandas do setor industrial, sejam elas tecnológicas, ambientais ou de gestão. Atua com pesquisa aplicada, desenvolvimento experimental, design, serviços técnicos ao processo produtivo e serviços operacionais. Presta ainda assessoria quanto ao tratamento de efluentes, investigação e remediação de áreas afetadas, entre outras (FIESC-SENAI, 2014). Há cerca de dois anos está instalado no SENAI o instituto de inovação. Joinville possui 2 institutos: laser; e manufatura e inovação. O instituto de laser é muito forte em materiais, em formas de corte de diferentes materiais. Prestam serviços para as etapas de soldagem e manufatura aditiva. O de manufatura e inovação foi criado para prestar serviço para indústria, mas num segundo momento voltou-se mais para inovação, trazendo para a região novas máquinas equipamentos para dar subsídio a empresa para mudanças tecnológicas. No instituto de inovação funciona um centro de microusinagem, capaz de fazer a usinagem de peças de até 0,05 milímetros. Esses instrumentos são aplicados em áreas como a medicina, para a fabricação de brocas de pequena dimensão. A unidade conta com laboratórios de Metrologia, laboratório de ensaios mecânicos, equipados com máquinas de cinco eixos, etc.

A região contou, em 2012, com 12 instituições que se dedicam ao ensino superior presencial, entre as quais o IFSC (Instituto Federal de Santa Catarina, antigo CEFET), que ainda oferece diversos cursos técnicos, a Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), o Centro de Ciências Tecnológicas (CCT/UFSC), a Sociedade Educacional de Santa Catarina (SOCIESC), da qual faz parte o Instituto Superior Tupy (IST), além de contar com campus da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), entre outras. Essas instituições oferecem cursos superiores que possuem forte ligação com o perfil produtivo da região, como os de Engenharia Mecânica, Engenharia de Produção, Mecatrônica Industrial, Fabricação Mecânica, Ferramentaria, Metalurgia. Oferecem ainda cursos de pós-graduação, como os de Engenharia de Manutenção Industrial e Engenharia em Mecatrônica Industrial.

Além de atuar na formação de mão-de-obra, com mais de 40 cursos de graduação, 5 de mestrado e um de doutorado, a UNIVILLE tem participação ativa em outras áreas. Em 2006,

a universidade montou na região um núcleo de inovação e propriedade intelectual (NIPI), que tem como atribuição “criar um ambiente propício à transformação do conhecimento em bens e serviços que promovam o bem-estar social” (UNIVILLE, 2015). O INOVAPARQ é um parque tecnológico que foi inaugurado em Joinville em 2010 por iniciativa da universidade, funcionando como um espaço de estímulo à inovação, focando em segmentos como biotecnologia, design, químico-farmacêutico, meio ambiente, materiais, metal-mecânico e tecnologia da informação e comunicação (TIC). O INOVAPARQ possui uma incubadora de base tecnológica, que oferece estrutura física, além de apoio tecnológico e de gestão para empresas ali instaladas, selecionadas através de editais de incubação.

A UDESC instalou-se na região em 1965, como faculdade de engenharia de Joinville, oferecendo inicialmente o curso de Engenharia de operações - Mecânica. A universidade oferece bacharelados na área de engenharia, como a mecânica, de produção, elétrica, e ciência da computação e sistemas de informação. Conta ainda com mestrados acadêmicos, além de um mestrado profissional na área de engenharia elétrica. A universidade possui laboratórios em operação, como o de pesquisas em automação e sistemas, dinâmica da usinagem, fundição, CAD, entre outros. A universidade mantém frequentes relações com as empresas locais, com parcerias com empresas como a Whirpool, para o desenvolvimento de máquinas de lavar mais eficientes, por exemplo.

A Fundação Municipal Albano Schmidt (FUNDAMAS) é uma entidade educacional municipal criada em 1966 com o propósito de formar mão de obra qualificada para a economia local. Oferece cursos nas áreas industrial, de serviços e social. Na área industrial, são oferecidos cursos ligados à indústria metal mecânica, como torneiro mecânico, mecânica industrial, ajustador mecânico, e ainda cursos de autocad, corte e costura, modelagem, costura industrial, entre outros. As relações estabelecidas entre a Fundamas e empresas locais têm sido próximas. Conforme entrevista, o caso das empresas TOTVS e da OPENTECH são ilustrativos dessa interação. Como registrou um dos entrevistados:

A Fundamas oferece cursos com os programas da Totvs, desde 2013, quando foi estabelecida esta parceria. Nesse semestre foram ofertados 120 vagas fruto dessa parceria. São cursos de contas a pagar, contas a receber, compras, tudo dentro do sistema deles. Ensina o aluno a operar o software deles e dá reforço de matemática e português. Ano que vem devem ser 340 vagas, com custo zero para os alunos, inclusive com o fornecimento de passe de ônibus. [...] Há parceria também com a OPENTECH, que foi feita esse ano, nos mesmos moldes. Começou esse ano, com 30 vagas para o curso de auxiliar de logística, operando o sistema da Opentech (rastreamento de caminhões). Mais barato para a empresa investir na fundação do que tirar funcionários dele para ensinar uma pessoa sentada do lado dele. E não é só para a empresa, mas para todos que usam o sistema deles, o índice de contratação desses garotos é muito alto (87%). E7 (Entrevista 7), Região de Joinville.

Deve ser destacado que a atuação dessas instituições impacta em todas as atividades econômicas da região, mas que grande parte de seus esforços ainda são direcionados para atender às necessidades do setor industrial, em especial do segmento metal-mecânico. Isso pode ser notado quando se observa o rol de cursos superiores e técnicos oferecidos pelas instituições de ensino, bem como pelos serviços e estrutura laboratorial que a região dispõe. Embora a região possua uma diversidade produtiva grande, boa parte das entidades formais foram construídas em torno do setor metal-mecânico, que permanece como a mais importante em termos de emprego e participação no PIB. A estrutura educacional presente na região ainda é muito ligada aos setor industrial, em particular o metal mecânico. Na avaliação de um dos entrevistados, há “um enfoque muito grande na indústria ainda” E8, Região de Joinville.

As associações de classe presentes na região tem um papel ativo na representação e articulação dos interesses de seus associados, atuando ainda na promoção da cooperação. Elas atuam principalmente no fornecimento de assistência técnica, oferecendo ainda cursos e treinamentos, além de possuírem fóruns para discussão de problemas comuns aos empresários locais, em diferentes setores. Elas estimulam as relações de cooperação entre agentes locais, através da criação de consórcios de exportação e para aquisição de insumos, por exemplo. Entre elas, podem ser destacadas o Sindicato Patronal da Indústria Mecânica de Joinville e Região (SINDIMEC), a Associação de Joinville e Região da Pequena e Média Empresa (AJORPEME) e a Associação Empresarial de Joinville (ACIJ).

A AJORPEME foi fundada 1984, em Joinville, buscando reunir os empresários do norte e nordeste do estado sob o princípio de defesa da livre iniciativa, da propriedade privada, da democracia e do permanente aprimoramento tecnológico-profissional de seus associados. No início reunia 34 empresários. Hoje são cerca de 2.100 associados, todos de pequenas empresas de Joinville e região, sendo considerada a maior Associação de Micro, Pequenas e Médias Empresas da América Latina. A maioria dos associados não é do setor industrial, prevalecendo os prestadores de serviços. A associação fornece treinamentos e cursos de formação para seus associados, em diferentes áreas (AJORPEME, 2013). Mantém em funcionamento vários núcleos, que reúnem os associados para discutir, bater papo, se desenvolver, compartilhando soluções aos problemas, etc. Os empresários de cada setor são reunidos na chamada “Coroa do saber”: cada reunião, um participante conta alguma coisa que leu, que estudou, que sabe, compartilha conhecimentos com os outros. A associação promove ainda encontros de negócios (noite de negócios, café de negócios, etc.), seminários, palestras,

painéis, etc.

O SINDIMEC, está em operação desde 1968, conta com 115 empresas associadas. O sindicato tem atuação que procura ir além da regulação de questões trabalhistas, concentrando-se em promover o associativismo e a cooperação entre seus associados. Foi parceiro do SEBRAE e da Prefeitura Municipal de Joinville em um projeto de promoção do segmento metal-mecânico no Norte catarinense, encerrado em 2006, com resultados positivos para todo o setor em termos de aumento de clientes e de faturamento (SINDIMEC, 2014).

A ACIJ (Associação Empresarial de Joinville) foi fundada há mais de 100 anos, em 16 de fevereiro de 1911, sendo uma das entidades de maior representação e força no município e mesmo no Estado de Santa Catarina. A associação atua em diferentes frentes, prestando consultorias, promovendo encontros, *workshops*, missões empresariais, etc. Atua fortemente também em questões que afetam o desenvolvimento local, com participação ativa na defesa de demandas do setor empresarial da região. Frequentemente a associação recebe o governador do estado, momento em que apresenta diretamente suas reivindicações, sem qualquer contato ou intermediação da SDR local.

Uma das formas de estimular a interação e a troca de conhecimentos entre as empresas locais é a formação de núcleos setoriais. A ACIJ mantém vinte e seis desses núcleos setoriais, que foram criados em 1991 a partir de um intercâmbio iniciado no final dos anos oitenta entre a associação e a HWK (Câmara de Artes e Ofícios de Munique e Alta Baviera, da Alemanha). O projeto buscava, através de reuniões dos núcleos setoriais, tornar a gestão das empresas mais profissional e permitir o desenvolvimento das empresas menores, mas tornou-se um elemento importante para o surgimento de relações de cooperação na região. Em suas reuniões, são discutidos por seus membros os problemas do setor e discutidas possíveis soluções (ACIJ, 2013).

As reuniões entre os empresários que participam dos núcleos da instituição são realizadas frequentemente. “O propósito é de que os empresários se reconheçam cada vez menos como concorrentes e mais como parceiros, a partir da constatação de que os verdadeiros concorrentes são as empresas localizadas fora da região, não em Caxias do Sul (RS) ou São Paulo, por exemplo, mas ‘no outro lado do mundo’” (ACIJ, 2013). A partir dos encontros do Núcleo de Usinagem e Ferramentaria, fundado há mais de 20 anos, as empresas passaram a encontrar soluções para problemas comuns a todas as empresas do setor. Todavia, a adesão das empresas ainda é, muitas vezes, baixa. Do conjunto de associados, poucos participam assiduamente das reuniões. A relação entre as empresas, que poderia extrapolar a dimensão mercadológica, acaba sendo limitada.

Alguns núcleos mantêm programas de apoio às empresas. Busca-se garantir aos associados participações em eventos e capacitações, missões empresariais e auxiliar no levantamento de recursos financeiros por meio de financiamentos, fundos de investimentos, editais de subvenção e de projetos específicos para o setor. No âmbito dos núcleos, a ACIJ oferece ainda produtos e serviços para seus associados, como cursos de formação e treinamento. No caso do Núcleo ferramentaria, por exemplo, são oferecidos os cursos de CNC (Comando Numérico Computadorizado) - Programação Básica (Fresamento); CNC-parametrizado (Nível II); Tecnologias de Ferramentas; Leitura e interpretação de desenho; Metrologia; entre outros. Recentemente, as empresas participantes do núcleo se organizaram para enfrentar o aumento da concorrência com os moldes produzidos na China. Inicialmente buscaram apoio político, conseguindo sobretaxar produtos chineses (moldes, máquinas e equipamentos), o que diminuiu a procura por produtos importados daquele país. No entanto, segundo depoimentos colhidos na região (E10, Região de Joinville), a importação de moldes usados não foi objeto de taxaço. Dessa forma, os produtores da China começaram a produzir o molde, ‘carimbá-lo’, e vendê-lo como usado para o Brasil. Ao mesmo tempo em que buscaram essa saída política para proteger seu mercado, as empresas também começaram a trabalhar com em outra frente: o desenvolvimento tecnológico, o que, todavia, até o momento não produziu resultados significativos.

Outro importante Núcleo da ACIJ é o de Educação Profissional, que reúne escolas de educação profissional, com o objetivo de garantir que as demandas locais existentes, em termos de necessidade de profissionais qualificados, sejam atendidas, bem como de buscar novas oportunidades, através de parcerias. As principais instituições de ensino da região participam deste núcleo, concentrando ampla oferta de cursos técnicos, cursos superiores, de pós-graduação, de qualificação profissional, além dos chamados cursos *in company*.

Mais recentemente, a instituição tem trabalhado em torno de um projeto de um parque tecnológico. A ACIJ contratou um estudo junto à fundação Certi, pelo qual foram pagos cerca de 300 mil reais, ainda não tornado público, em que são apontados os setores que serão o futuro de Joinville. Esse estudo tem norteado as ações do Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (COMCITI), como se verá a seguir, o que sugere uma proximidade entre a ACIJ e o poder público municipal. A ACIJ desenvolve um projeto de implantação de um parque tecnológico, cujo ponto de partida foi o referido estudo que identificou as vocações da região.

A região conta ainda com outras iniciativas na área de inovação. Uma delas é o já referido INOVAPARQ, da UNIVILLE. Há ainda a SOFTIVILLE, que é uma fundação privada sem fins lucrativos, nascida de articulações das empresas de TI da região, iniciadas

em 1991. A atuação da fundação tem por objetivo tornar Joinville um destacado polo tecnológico. Em 1993 a SOFTIVILLE, conveniada com a prefeitura de Joinville, ACIJ, UDESC, UNIVILLE e SOCIESC, criou uma incubadora tecnológica com atuação destacada na região. Há também iniciativas particulares, podendo ser citada como exemplo a atuação do fundador da empresa Datasul (hoje vinculada à multinacional Totvs, da qual é um dos maiores acionistas), que montou uma incubadora de *startups*, empresas inovadoras na área de tecnologia, que funcionará dentro de uma empresa do grupo, a Neogrids (E5, Região de Joinville). O governo do estado também projeta instalar na região um centro de inovação¹³⁵. Embora se verifiquem diversas iniciativas em torno do tema inovação, percebe-se que não há articulação entre elas, de modo que, como salientado em uma das entrevistas (E5, Região de Joinville), *“a região não tem liderança para esse tema, falta alguém que coordene o processo.”* A decisão do estado de instalar o centro de inovação, em particular, é objeto de críticas, pois foi tomada de cima para baixo, a partir da secretaria setorial responsável (*top-down*), sem um debate mais amplo com os atores locais. Assim, *“o governo vem e constrói uma carcaça, um prédio que não vai trabalhar inovação, então, iniciativas isoladas, que dificultam o desenvolvimento. O governo vai construir um prédio, mas não sabe nem quem vai gerenciar esse prédio. Um centro de inovação que vai fazer o que, sem realmente inspirar a inovação?”*

A existência de vínculos cooperativos entre empresas em um dado espaço local, perseguida por essas instituições, é importante para a disseminação do conhecimento tácito, que pode ser considerado elemento crucial de diferenciação territorial em uma *learnig economy*. As instituições presentes na região de Joinville procuram promover, de várias maneiras, a cooperação entre as empresas ali instaladas. Os encontros nos Núcleos da ACIJ, por exemplo, reúnem empresas de um mesmo segmento para discutir e buscar solução para problemas comuns. No SINDIMEC, o propósito declarado é atuar em prol do associativismo e promover a cooperação entre as empresas do aglomerado metal-mecânico. Essas iniciativas partem da constatação, pelas próprias entidades, de que existem dificuldades em estabelecer um ambiente de cooperação entre as empresas locais, principalmente as menores. A cooperação entre firmas ainda é pouco importante na região, aparecendo de maneira incipiente, o que os entrevistados associam à uma característica cultural. Um dos entrevistados observou que a competição é muito forte entre empresas e que o concorrente dificilmente é

¹³⁵ Os centros de inovação fazem parte de uma iniciativa do governo do estado, de promover a produção de tecnologia e o conhecimento de acordo com as vocações de cada região onde está sendo instalado. No projeto do governo, 13 municípios foram contemplados com centros de inovação: Chapecó, Joaçaba, Lages, Criciúma, Tubarão, Florianópolis, Rio do Sul, Brusque, Blumenau, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville e São Bento do Sul.

visto como um parceiro: “É um paradigma que não se quebrou. Participei de um núcleo na Ajorpeme e um dos empresários me falou: se eu souber quais são teus clientes, no outro dia de manhã eu estou batendo na porta deles” (E1, Região de Joinville).

Nesses termos, é notado que ainda há grandes dificuldades para a existência de relações de cooperação mais fortes, observando-se no local uma resistência cultural à cooperação, predominando a noção de concorrência sobre a de cooperação. A falta de confiança é apontada como a principal causa das dificuldades de relação entre as empresas, em especial as pequenas. As próprias associações reconhecem a dificuldade de estabelecer laços de confiança entre os produtores, e se esforçam para estabelecer confiança entre as empresas, necessária para a cooperação. As dificuldades das Associações em promover um ambiente de maior cooperação sugerem a existência de um círculo vicioso, em que a ausência de cultura cooperativa local impede a ação institucional para romper com o isolamento derivado da competição, que agrava-se pela falta da ação de coordenação por parte das organizações. Assim, ainda predominaria na região um sistema de governança derivado do mercado (BAKKAR, 2009). Isso acaba impondo restrições à disseminação do conhecimento na região, dificultando a aprendizagem. Trata-se, portanto, de uma limitação importante, que poderia ser enfrentada através da ação de agentes públicos engajados na promoção do desenvolvimento local, entre os quais as Secretarias de Desenvolvimento Regional do Governo de Santa Catarina que ali estão presentes.

Mesmo as instituições locais de maior envergadura, que atuam para aumentar a cooperação entre os atores locais (a formação de núcleos da ACIJ e AJORPEME é exemplo dessa atuação) tem dificuldades para estabelecer relações mais próximas entre elas. O município de Joinville conta com um conselho de entidades empresariais, do qual participam AJORPEME, ACIJ, CDL (câmara dos Dirigentes Lojistas) e ACOMAC (Associação dos Comerciantes de Materiais de Construção de Joinville), em reuniões para discutir temas de interesse comum, dentro de uma agenda ampla, com temas como recursos hídricos, segurança, melhoria de rodovias, etc. Todavia, as relações entre as entidades locais ainda são frágeis, prevalecendo uma cultura de competição entre elas. Atores de relevo o como CDL de Joinville e a AJORPEME, por exemplo, são dissidências da ACIJ, que, dado o tipo de serviço prestado por elas, são concorrentes em busca de associados. Um dos entrevistados, ao mencionar o clima de competição prevalecente, lembrou que em certa ocasião, no mesmo local – o centro de eventos de Joinville – ACIJ e AJORPEME promoviam palestras simultaneamente, cada uma em cada sala diferente.

Joinville é um dos 3 (três) municípios catarinenses que possuem uma lei de inovação,

a Lei 7.170 de 2011. Essa legislação, mesmo que não tenha regulamentado a dotação de recursos para a área, permitiu avançar no diálogo sobre o tema a partir da criação do Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação (COMCITI), constituído por representantes do poder público, de entidades de classe e instituições de ensino. O COMCITI é animado pela prefeitura municipal e reúne 33 instituições de Joinville, cobrindo a chamada triple hélice, com representantes do setor empresarial (associações e até mesmo algumas empresas), governo (municipal) e instituições de ensino (UDESC, UNIVILLE). Embora recente, pois os encontros ocorrem há apenas 3 anos aproximadamente, pelo nível de articulação verificado, adesão das instituições locais e propósitos perseguidos a experiência é digna de registro. As ações desenvolvidas no âmbito do conselho tem como objetivo discutir um plano de inovação para o município, discutindo medidas de incentivo ao “ecossistema de inovação”, ainda não executadas. Para que as medidas necessárias sejam efetivas e tenham ‘aderência’, entende-se que o envolvimento dos atores locais é decisivo.

Não foi o secretário que fez, ou a UDESC, ou a UNIVILLE, etc., foi o conselho. A secretaria poderia fazer sozinha o plano de inovação, mas sem participação ele não teria aderência; então se traz para o conselho, todos sentam e discutem, e quem fez o plano? O COMCITI, que são 33 instituições. (E2, Região de Joinville)

O COMCITI organiza a EXPOINOVAÇÃO, um evento destinado a discutir a inovação na região, que contempla desde 2013 a realização do Prêmio de Inovação de Joinville. Naquele ano em sua primeira edição, foram inscritos 53 trabalhos em três categorias, com foco inicialmente em universidades. Esse evento teve também um papel importante no sentido de aumentar as sinergias entre as instituições participantes do conselho, pois as instituições participantes atuam conjuntamente na organização do evento.

Dentro da temática discutida no âmbito do conselho, percebe-se que o mesmo pode se tornar um espaço importante para discussão de questões de desenvolvimento, pelo menos no âmbito municipal, podendo também inspirar ações regionais. Recentemente, as discussões no COMCITI extrapolaram a questão inovativa e tem sido norteadas por um projeto de Joinville do futuro, inspirado no *Silicon Valley*. O plano de inovação *Join Valley*, formulado a partir das reuniões do conselho, junto com a Secretaria Municipal de Integração e Desenvolvimento Econômico, tem o propósito de, a longo prazo, alterar profundamente a estrutura produtiva de Joinville, mantendo-a competitiva. Apresentado em reunião da ACIJ, esse plano de inovação pretende reunir empresas, associações, Softville, Inovaparq e instituições de ensino regional em torno do projeto de criar um ecossistema criativo, calcado em setores novos e sustentáveis,

como biotecnologia, TI, fármacos, novos materiais, logística, economia verde. O já referido estudo da ACIJ foi uma referência importante: as oportunidades para o potencial que Joinville tem para um novo eixo econômico, retratadas no estudo, caminham junto com a constatação de que o emprego nas indústrias tradicionais, como a metal-mecânica, tem se dirigido para municípios vizinhos, como bem ilustra o caso da BMW, que instalou-se em Araquari. Os preços dos terrenos e outras facilidades, mesmo em relação ao tratamento menos rígido de questões ambientais nesses outros municípios são elementos do cenário traçado. Busca-se estar preparado “para a queda do setor metal mecânico”, o que implica em uma “necessidade de se reinventar, criar um sub-eixo que agregue valor à economia do município; [...] pois daqui 20 anos o mercado metal-mecânico vai estagnar, então antes disso a sociedade precisa se organizar para fazer o plano de inovação” (E2, Região de Joinville)

Embora o projeto seja municipal, não deixa de considerar o aspecto regional, posto que

Joinville propõe-se a ser o epicentro intelectual da região, nós vamos ser os que pensam, e agregar valor à mão-de-obra das cidades satélites. Temos mais de 11 cursos de engenharia, investimos fortemente em capacitação técnica, o ensino fundamental de Joinville é o primeiro do estado, e o sexto do país pelo IDEB, com projetos na área de educação reconhecidos pela UNESCO, então há investimento forte em educação. Nesse sentido entra o plano municipal de inovação, porque privilegia maior formação, paga melhor. [...] A BMW tem a fábrica em Araquari, mas tem o centro de inteligência dentro de um condomínio empresarial em Joinville. (E2, Região de Joinville)

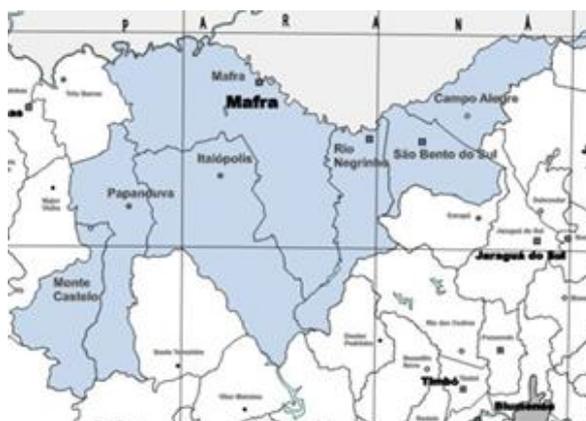
A participação no conselho foi bem recebida pelas instituições locais, pois “hoje há uma vontade de participar, há um interesse muito grande em participar, mas não sabem como; então quando abriu o COMCITI, muita gente queria fazer parte do conselho.” (E2, Região de Joinville) A composição e atuação do COMCITI, promovendo eventos, discutindo o futuro do município, criando o plano de inovação representam um importante ponto de partida, mas parece haver um caminho longo a ser trilhado até que suas ações efetivamente tenham impacto na economia local. Por enquanto, sequer o fundo municipal de inovação, previsto na legislação de 2011 foi regulamentado. Percebe-se a ausência de uma discussão mais formalizada entre os atores locais quanto ao desenvolvimento territorial na região. Prevalece a visão de que as instituições locais têm algumas dificuldades para mobilizar-se e que conseguem se articular, se organizar, apenas pontualmente. Recentemente, em “alguns momentos conseguiu-se reunir as instituições locais em torno de projetos, por exemplo, a questão ecológica na baía da Babitonga, a melhoria de uma rodovia, etc”. No entanto, “não existe algo formal, em uma ou outra questão forma-se o consenso, mas não existe um fórum

ainda que discuta o desenvolvimento da região de maneira mais ampla” (E8, Região de Joinville).

5.3 SDR DE MAFRA: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE

A SDR de Mafra localiza-se no Planalto Norte catarinense e é composta por 7 municípios¹³⁶. Sua população estimada em 2012, foi de 228438 habitantes, 3,57% da população do estado. Em 2010, cerca de 20% dos seus habitantes viviam em áreas rurais, segundo dados do Censo Demográfico, percentual acima do estadual (16,01%). O PIB regional somou em 2012 aproximadamente 5,2 bilhões de reais, representando 2,93% do agregado estadual¹³⁷. O PIB per capita da região em 2012 foi de R\$ 22771,12, um valor 18,01% menor que o correspondente estadual.

Figura 12 - Municípios da SDR de Mafra



Fonte: Santa Catarina (2014).

Em termos de atividade econômica, no ano de 2010 o PIB regional dividiu-se entre 14,13% na agropecuária, 37,86% na indústria, 48,00% serviços.

Em São Bento do Sul e Rio Negrinho e Campo Alegre a participação do setor industrial na composição do PIB apresentou-se mais expressiva que nos demais municípios da região, alcançando percentuais de 51,52%, 38,79% e 34,50%, respectivamente. Nos três municípios, a indústria moveleira tem papel importante, apresentando-se organizada sob a forma de um APL, que destaca-se nacionalmente pela orientação exportadora. Em São Bento do Sul, após a crise enfrentada pelo setor moveleiro na metade dos anos 2000, a indústria

¹³⁶ Mafra, Rio Negrinho, São Bento do Sul, Campo Alegre, Monte Castelo, Itaiópolis e Papanduva.

¹³⁷ Em 2003, o peso da região no PIB estadual equivaleu a 3,62%.

metal mecânica ganhou espaço, embora a moveleira posicione-se ainda como a maior empregadora segundo dados do CAGED (MTB, 2015). Por outro lado, nos demais municípios da região a indústria representa menos de 1/3 do PIB total; entre eles Mafra, o maior município da região e sede da SDR, onde o setor industrial representou, em 2010, 27,59% do PIB. A atividade agropecuária representou, nesse município, expressivos 19,11% do produto total. O setor agropecuário também apareceu como uma atividade importante no PIB de Monte Castelo (40,96%), Itaiópolis (37,77%) Papanduva (30,31%) e ainda em Campo Alegre (25,14%).

Considerando os dados de emprego formal, na área da SDR eles se concentram nos segmentos madeira e mobiliário e metal-mecânico, além de comércio e serviços. Os empregos da indústria da transformação representaram 50,52% dos total de empregos da região. Os cerca de 30 mil empregos gerados pela indústria da transformação em 2014 concentraram-se em São Bento do Sul, que deteve 51,70% dos empregos industriais, seguido por Rio Negrinho (18,24%) e Mafra (12,81%). Os setores industriais mais representativos foram a indústria da madeira e mobiliário (39,95%) e a metal-mecânica, com 14,73% do total da indústria.

Em termos de exportações, a SDR exportou, em 2000, 213,82 milhões de dólares. Em 2010, o valor exportado subiu para 288,57 milhões de dólares. Mesmo registrando esse aumento, a SDR diminuiu fortemente sua participação no total das exportações catarinenses. Em 2000, a SDR representou 7,88% das exportações catarinenses, graças ao bom desempenho do setor moveleiro da região, que representava 62,78% das vendas da região para o exterior. Outros itens também participaram da pauta, mas com menor destaque, como Produtos cerâmicos (11,77%), Madeira (10,60%), produtos têxteis (3,91%).

Até 2006 a participação da região nas exportações do estado subiu, alcançando então um percentual de 8,87%. A partir daí, esse percentual passou a declinar de modo consistente, chegando em 2010 a 3,81%, menos da metade do percentual observado em 2006. Essa trajetória descendente refletiu a queda nas exportações de móveis de madeira, que passou dos quase 180 milhões de dólares em 2006 para cerca de 163 milhões em 2010. A participação da região nas exportações brasileiras de móveis (NCM 9403), que chegou a quase 40%, passou a cair, chegando em 2010 a 27,19%, tendência que se manteve nos anos seguintes¹³⁸, com repercussões para a região em termos de emprego, como se verá a seguir. Outros itens, como

¹³⁸ Em 2011 a referida participação caiu para 22,60%; de em 2012 para 20,43%. Em 2013 as exportações de móveis da região representaram apenas 19,53% das exportações brasileiras desse produto. Deve-se registrar a redução significativa no volume das exportações de São Bento do Sul, município que graças ao setor moveleiro chegou a estar posicionado como o 5º maior exportador catarinense.

produtos cerâmicos e produtos têxteis também apresentaram queda no valor das exportações, de -55,02% e -32,54%, respectivamente.

No conjunto, todavia, as exportações da região apresentaram aumento no valor nominal no período entre 2000 e 2010, graças ao incremento da participação de itens como madeira (aumento de mais de 100%), e ao surgimento do item fumo e sucedâneos, que anteriormente não constava da pauta e em 2010 respondeu por 8,43% das exportações da SDR, somando um valor de 24,33 milhões de dólares.

A região apresentou um número pouco expressivo de patentes, com 178 registros entre 2000 e 2010. O destaque positivo é o município de São Bento do Sul, que registrou 116 patentes, 65,17% do total da SDR no período, o que o coloca bem posicionado no estado em termos per capita. O baixo dinamismo da região em termos de inovação pode guardar relação com o predomínio de atividades de baixo conteúdo tecnológico, entre as quais a indústria moveleira, que tem como característica a baixa capacidade de inovar¹³⁹.

Na SDR de Mafra os dados mostram um desempenho inferior ao estadual no que tange à variação no número de ocupados, com um crescimento cerca de 8 pontos percentuais abaixo da estadual (Tabela 7). No setor industrial a região perdeu vagas (-2,34%), o que contrastou com o observado tanto nacionalmente como no estado. Os dados do censo 2010 revelaram que o perfil dos ocupados, no que tange a educação, está abaixo da média estadual. Em primeiro lugar, comparativamente ao estado, há na SDR uma maior participação, entre os ocupados, de pessoas com menores níveis educacionais. O grupo que reúne os sem instrução e com ensino fundamental incompleto predominou entre os ocupados, 38,14%, cerca de 4 pontos percentuais acima do observado no estado (34,47%). Em segundo lugar, entre os de maior formação, a região possuiu percentuais menores de ocupados com nível médio completo e superior incompleto, e também de graduados (29,70% ante 31,30% no estado, e 10,39% ante 13,14% no estado, respectivamente). Mesmo na indústria da transformação o

¹³⁹ Os dados referentes à concentração de empresas segundo intensidade tecnológica revelam que prevalecem na região as indústrias de conteúdo tecnológico baixo. A SDR de Mafra manteve, em 2010, apenas 59 estabelecimentos em setores de alta tecnologia, que ocuparam 1463 pessoas, representando, respectivamente, 2,00% e 1,65% do total estadual. No que se refere às indústrias de baixa tecnologia, a SDR representou em 2010 4,51% dos ocupados do estado e 4,05% dos estabelecimentos. A região possuiu 796 estabelecimentos de baixa tecnologia, que ocuparam 15956 pessoas. Os segmentos classificados como média-baixa tecnologia apareceram como o segundo grupo mais relevante da SDR: Mafra contou com 288 estabelecimentos em 2010, com 7660 ocupados em setores industriais considerados de média-baixa tecnologia, com destaque para as atividades de minerais não metálicos, metalurgia básica e fabricação de produtos de metal – exceto máquinas e equipamentos. Esses dados representam 4,87% dos ocupados do estado e 3,71% dos estabelecimentos industriais catarinenses classificados como de média-baixa tecnologia. No segmento média-alta, Mafra possuiu 2163 ocupados, em 39 estabelecimentos, 10,21% dos ocupados do estado, mesmo contando com apenas 3,66% dos estabelecimentos. A alta concentração observada reflete o fato de que apenas 8 empresas no segmento “produtos diversos” concentraram mais de 1000 trabalhadores.

percentual de ocupados com nível superior foi baixo (7,50%), do mesmo modo que na agropecuária (1,61%) quando considerados em relação à Santa Catarina.

O município de São Bento do Sul, com um contingente de 5.526 ocupados com nível superior deteve cerca de 45% dos ocupados da região possuidores de graduação. Em termos de número total de ocupados, o município abrigou 33,70% do total regional, o que demonstra que os ocupados de nível superior da SDR estão relativamente mais concentrados em São Bento do Sul.

Tabela 7 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal

Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal					
Brasil, Unidade da Federação e SDR	Atividade	2000	2010	Varição absoluta	Varição - 2010/2000
Brasil	Total	65.629.892	86.353.839	20.723.947	31,58
	Indústrias de transformação	8.757.040	10.201.882	1.444.842	16,50
Santa Catarina	Total	2.406.676	3.408.833	1.002.157	41,64
	Indústrias de transformação	536.652	704.319	167.667	31,24
SDR Mafra	Total	88.658	118.477	29.819	33,63
	Indústrias de transformação	30.392	29.679	-713	-2,34

Fonte: IBGE, CD 2000 e 2010.

A região apresentou um acréscimo populacional de 16906 pessoas, com um crescimento de 8,09%, percentual que representou menos da metade do crescimento observado em Santa Catarina (16,65%). As maiores taxas de crescimento foram observadas em São Bento do Sul, Papanduva e Itaiópolis. Esse baixo crescimento reflete-se em um saldo migratório negativo, que mostra que, quando se toma em conta o crescimento vegetativo, a região perdeu cerca de 10 mil habitantes entre 2000 e 2010. Rio Negrinho (-3664) e Mafra (-2996) apresentaram os maiores saldos negativos, enquanto São Bento do Sul foi o único município da regional a apresentar saldo migratório positivo, mesmo que pequeno (84) (IBGE, 2015).

Entre os municípios da SDR, os que mais receberam migrantes no período intercensitário foram São Bento do Sul (11222), Mafra(6591) e Rio Negrinho (5686). Considerando os percentuais representados pelos migrantes na população residente, os valores mais expressivos foram observados em São Bento do Sul, Campo Alegre e Rio Negrinho, com percentuais de 15,00%, 14,28% e 14,27%, respectivamente.

5.4 SDR DE MAFRA: ATRIBUTOS ESPECÍFICOS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO REGIONAL - HISTÓRIA REGIONAL, RELAÇÕES ENTRE ATORES, ESTRUTURA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

A ocupação do planalto norte catarinense, onde localiza-se a SDR de Mafra, vinculou-se ao surgimento da estrada da mata¹⁴⁰, e ao interesse manifestado pelo estado do Paraná de povoar áreas da chamada região do contestado, em disputa territorial com Santa Catarina. O impulso governamental à ocupação de cidades paranaenses na fronteira com Santa Catarina fez com que essas áreas prosperassem, com o surgimento de grandes estabelecimentos de pecuária extensiva, atividade que, embora tenha contribuído para a fixação da população local não estimulou o desenvolvimento de outras atividades econômicas na região¹⁴¹. Todavia, mais tarde a região passou a receber imigrantes europeus, que deram início à atividades como ferrarias, marcenarias, etc.

A ocupação do território e sua prosperidade econômica se consolidaram com o estabelecimento da produção de erva-mate, e em seguida a exploração da madeira. A região era rica em reservas florestais, como erva-mate e pinheiro, e a atividade de extração dessas reservas foi decisiva para o estabelecimento dos primeiros colonos. Mais tarde as atividades agropecuárias como meio de subsistência passariam a ser exercidas. O peso das atividades agropecuárias na economia regional permanece expressivo até hoje¹⁴².

A indústria começou a crescer em parte da região, em sua franja mais ao leste, principalmente com produção de móveis de madeira maciça. Um exemplo eloquente do caminho trilhado em direção à indústria moveleira por parte da região, que compreende os municípios de Rio Negrinho, São Bento do Sul e Campo Alegre, passa pela história da Móveis Cimo, apresentada por Lins e Souza (2014). O estabelecimento dessa empresa ajudou a criar as condições para o surgimento de um arranjo produtivo dinâmico no setor moveleiro concentrado em 3 (três) municípios localizados mais ao leste da regional, próximos da região de Joinville. Ali formou-se um pólo moveleiro que está entre os mais importantes do país,

¹⁴⁰ Também conhecida por estrada do gado, Estrada das Tropas, Caminho do Sul, foi após a Independência até quase o fim do Império, o principal vínculo de união entre o extremo Sul e o centro do Brasil (QUEIROZ, 1977).

¹⁴¹ Conforme Goularti Filho (2011, p.7): “No planalto norte catarinense, dada a predominância das atividades pecuárias e tropeiras, a vida material e a divisão social do trabalho foram simples e baixas. Para atender às demandas do tropeirismo, eram exigidos instrumentos de trabalho muito simples e quase todos derivados de couro e madeira. Técnicas simples de trabalho manual eram o suficiente para a produção de laço, bruaca, arreo, pelego e outros. Ao longo da primeira metade do século XX, quando ainda havia vários tropeiros na região, os instrumentos de trabalho continuavam quase os mesmos. Quando floresceram as atividades madeireiras e ervateiras, a partir do final do século XIX, pouco se alteraram a vida material e a divisão social do trabalho, pois, como sabemos, o corte e o beneficiamento da madeira e da erva-mate eram feitos por técnicas rudimentares e demandavam poucos instrumentos de trabalho.”

¹⁴² Uma análise do ciclo da erva-mate pode ser encontrada em Goularti Filho (2011).

com tradicional inserção no mercado externo, sendo como notam Lins e Souza (2014, p.608), “a maior exportadora de móveis do Brasil, com elevados níveis de participação nessas vendas externas ao longo do tempo”. Essa porção da SDR que abriga o polo moveleiro apresenta características muito distintas do restante da região, onde ainda predominam as atividades ligadas ao setor primário. A região conta com importantes instituições, embora a maioria delas tenha atuação municipal e concentre-se no polo industrial mais relevante, especialmente em São Bento do Sul. Ali estão presentes instituições de ensino, tanto técnico como superior, associações e outras instituições que assumem papel relevante na dinâmica de desenvolvimento territorial, na produção e na circulação de conhecimentos, além de atuar em favor da cooperação.

Com maior alcance regional, podem ser citadas a Associação de Municípios do Planalto Norte Catarinense (AMPLANORTE) e a Associação de municípios do Nordeste catarinense (AMUNESC), que cindem ao meio a região, contando a primeira com 4 (quatro) e a segunda com 3 (três) dos municípios da SDR de Mafra. O recorte da SDR, como observado no capítulo 3, não respeitou outras divisões anteriormente vigentes no estado, entre as quais a das associações de municípios. No caso da AMPLANORTE, fundada em 1966, a associação congrega os 10 municípios do planalto norte catarinense, buscando representar seus interesses. Embora essas entidades tivessem um maior protagonismo nas discussões de desenvolvimento, particularmente através dos Fóruns de Desenvolvimento regional (FDR), a partir da criação das SDRs a atuação das associações passou a ser mais de orientação e prestação de serviços técnicos às prefeituras, como nas áreas de engenharia e contabilidade. Todavia, nas entrevistas realizadas no âmbito desta tese, as duas associações relataram que pretendem retomar, em 2016 e 2017, a realização dos FDR. Além disso, a AMPLANORTE deu início a elaboração de um Plano de Desenvolvimento regional, em parceria com o Ministério da Integração nacional, talvez caminho para retomar o protagonismo nas discussões regionais. Essa iniciativa já resultou na realização de seminário, que estabeleceram as prioridades da região em 4 grandes áreas (economia, infra-estrutura, educação e serviço público)¹⁴³.

¹⁴³ A associação conta com um programa de estímulo à cadeia produtiva do leite na região do Planalto Norte, “promovendo a organização das instituições, entidades e produtores, com base na produção diferenciada, a fim de gerar renda e sustentabilidade econômica, social e ambiental.” A intenção é promover o desenvolvimento da produção diferenciada de leite, com o uso de metodologias de extensão rural, com a organização das famílias e o emprego de tecnologias sustentáveis, econômicas e adaptadas às condições da região. Envolve os setores político (Prefeituras/Secretarias de Agricultura), técnico (Epagri, UnC, Cidasc, Embrapa, IFSC, AMPLANORTE entre outros) e de representação (cooperativas, sindicatos e associações). Para tanto, os próximos passos serão: organizar as famílias beneficiárias para uma participação mais efetiva; captar recursos; capacitar os técnicos e extensionistas; buscar a capacitação continuada dos produtores; propiciar o emprego de técnicas sustentáveis de produção do leite e seus derivados visando a segurança alimentar e a conservação e preservação ambiental; promover a utilização de energias alternativas

Todavia, as relações mais intensas com possíveis impactos no desenvolvimento, quando ocorrem, estão presentes no nível municipal, como se verá a seguir, no caso de São Bento do Sul. As associações empresariais tem atuação destacada na promoção de ações capazes de estimular o desenvolvimento econômico na região.

A ACISBS, associação empresarial de São Bento do Sul, assumiu, historicamente, participação nas discussões sobre o desenvolvimento econômico. Fundada em 1957, a entidade tem papel importante nas discussões acerca do desenvolvimento da economia local. A associação teve papel relevante na atração de instituições de ensino para a região, como a UDESC, o IFC e a UNIVILLE, além de atuar ativamente na formação da FETEP (fundação de ensino, tecnologia e pesquisa) e ITFETEP (Incubadora tecnológica da FETEP).

O SINDUSMOBIL (Sindicato da indústria da construção e do mobiliário), fundado em 1961, representa os interesses do setor mobiliário. O sindicato criou um grupo que reúne pequenas e médias empresas, para que levantem questões, promovam ações, troquem experiências entre eles, “porque as vezes a necessidade deles é diferente de um grande” (E2, Região de Mafra). Uma das primeiras ações foi a proposição de um curso de gestão da produção, para o qual procurou-se o SENAI, que promoveu o curso, que iniciou em 2016 com 40 participantes. Esse caso retrata a articulação intensa entre o setor produtivo e o SENAI, intermediada pelo SINDUSMOBIL, que inclusive participou da discussão quanto à matriz curricular de cursos técnicos oferecidos (cursos robustos, de 1200 horas) que vão tratar das principais necessidades profissionais do segmento.

Em São Bento do Sul está presente a FETEP, uma fundação criada em 1975 pela prefeitura municipal com a participação do setor empresarial. Em 1979, a fundação instalou-se em um terreno de 300 mil metros quadrados, doado pela prefeitura. A origem da FETEP esteve vinculada ao setor moveleiro, constituindo o centro de tecnologia do mobiliário, mais tarde incorporado pelo SENAI. Conforme Cario, Denk e Gonçalves (2001, p. 142), a FETEP foi constituída com a finalidade de promover estudos, pesquisas e projetos relacionados ao desenvolvimento tecnológico, econômico e social da região e do estado, tendo como prioridade o setor de móveis e madeira. Historicamente, a FETEP teve papel importante no desenvolvimento da indústria moveleira, inclusive em um período crítico para a atividade, que foi a mudança da madeira nativa para a madeira reflorestada (pinus), em fins dos anos 1980.

na produção; incentivar a instalação ou desenvolvimento de agroindústrias processadoras do leite produzido na região; promover trabalho pedagógico junto aos alunos e professores das escolas estaduais e municipais com visitas às propriedades leiteiras, para valorizar a atividade e despertar o conhecimento da importância do leite como alimento e meio de vida.

Todavia, atualmente o foco maior da FETEP é na área tecnológica, possuindo uma incubadora (ITFETEP), em que a maioria dos projetos incubados relaciona-se com o setor de informática (empresas que desenvolvem aplicativos, produzem totens para bancos, terminais de segurança, etc.).

A região possui uma estrutura educacional robusta, com boa disponibilidade de vagas em diferentes níveis de formação, cursos técnicos, de graduação e pós-graduação. As instituições locais também possuem laboratórios que se destinam ao ensino e a prestação de serviços as empresas locais. Em termos de instituições de ensino superior, a região conta com unidades da UNC em Mafra e da UNIVILLE, UDESC, IFC (instalado em 2015) em São Bento do Sul. Neste município estão presentes também instituições de ensino técnico e profissionalizante, como o SENAI, a SOCIESC, CEDUP, entre outros. A partir das entrevistas, percebe-se que a atração dessas instituições que resultou na conformação de uma robusta estrutura de ensino teve participação ativa das entidades locais, particularmente da ACISBS.

A UDESC atua na região há mais de 20 (vinte) anos, ofertando cursos de Engenharia de produção mecânica, tecnologia industrial mecânica, produção industrial de móveis e sistemas de informação. Este último curso, criado em 2004, cumpre um papel importante na formação de profissionais na área em São Bento do Sul, estimulando ao fortalecimento da ITFETEP¹⁴⁴. Além de seu papel na qualificação de profissionais e na pesquisa, a instituição tem participação ativa nas discussões sobre o desenvolvimento da região, e particularmente sobre o município de São Bento do Sul, como se verá mais a diante.

O SENAI oferece cursos técnicos de automação industrial, design de móveis, eletromecânica, eletrotécnica, mecânica, plástico e vestuário. A instituição possui cursos de aprendizagem industrial e oferece também um curso de graduação (em mecatrônica industrial), em parceria com a UNIVILLE. Além de atuar na formação de mão-de-obra, o SENAI dispõe de laboratórios que fazem ensaios físico-químicos e mecânicos, que auxiliam as indústrias da região. Se, por exemplo,

[...] uma empresa precisa exportar um móvel, que vai ficar em um contêiner por um dado período, numa dada temperatura, chegando no destino esse móvel estiver descolado, estiver em condições inapropriadas, o *recall* custaria uma fortuna, então, faz ensaios laboratoriais, onde analisa temperatura, a cola utilizada, todas as características para garantir que esse móvel chegue a seu destino sem problema para ser comercializado. Faz ensaios compulsórios também, como para berços,

¹⁴⁴ Segundo entrevistas (E9 e E10, Região de Mafra), o município de São Bento do Sul possui, atualmente, mais de 30 (trinta) empresas de software. Considerando as empresas incubadas na ITFETEP, cerca de 70 a 80% delas são ligadas ao segmento de tecnologia de informação, “algo que nem existia antes” (E9, Região de Mafra).

certificando a indústria para que possa vender - de acordo com certificação do Inmetro” (E7, Região de Mafra).

Essa estrutura educacional foi criada com grande vinculação com o setor moveleiro. O antigo Centro de Tecnologia do Mobiliário (CTM), constituído pela FETEP e com participação do SENAI pode ser visto como um exemplo dessa ligação. Atualmente, todavia, as instituições locais de ensino contam com uma variedade de cursos que atendem os diferentes segmentos produtivos locais, voltando-se ainda para setores em ascensão, como o de informática.

Após a crise na produção moveleira, na metade dos anos 2000, as entidades locais se articularam para buscar alternativas para São Bento do Sul. As dificuldades ligadas a perda de mercado externo, em boa parte devido ao câmbio desfavorável a partir de 2005, junto com o avanço de produtores de outras partes do mundo, especialmente da China, impactaram fortemente em toda a região, com perda de empregos, redução do PIB e fechamento de empresas tradicionais¹⁴⁵. As principais entidades envolvidas nessas articulações, conforme apurado nas entrevistas, foram a UDESC, o SINDUSMOBIL, a FETEP e a ACISBS. Como relatado nas entrevistas, “a crise uniu a região na busca de alternativa. As entidades se sentaram para discutir um tema comum a todos” (E8, Região de Mafra).

Entre as iniciativas, merecem destaque aquelas de apoio à indústria moveleira para que pudesse conquistar o mercado interno. Inicialmente foram oferecidos cursos de design, uma etapa até então desprezada pelas empresas locais, posto que as exportações seguiam padrões dados pelo importador. Com o objetivo de criar um diferencial competitivo, criou-se o selo Biomóvel, ao qual as empresas, ao aderir, precisavam seguir um conjunto de especificações ambientais. O projeto Biomóvel foi inspirado em um cluster moveleiro da Itália, e levou à criação de uma marca, que pertence ao sindicato. Para obter o selo, a empresa precisaria cumprir uma série de requisitos: o móvel deveria ter um percentual de madeira que seja renovável, precisa usar um tipo específico de cola, etc. As empresas da região já estavam preparadas, posto que as exportações exigem cuidados ecológicos. De acordo com entrevistas (E2, Região de Mafra), esse projeto teve importância no início, mas as empresas foram deixando-o de lado, e hoje ele está adormecido, embora pretenda-se retomá-lo.

Foram promovidas feiras, eventos e missões empresariais. A principal delas foi a

¹⁴⁵ Em 2006, as exportações de São Bento do Sul caíram 22,6% em comparação com 2005. O PIB caiu cerca de 7%. O impacto em termos de emprego pode ser notado através dos dados do Ministério do Trabalho: cerca de 7000 vagas foram fechadas. Costa e Henkin (2012) tratam das dificuldades encontradas pelos principais arranjos moveleiros do Brasil, inclusive o de São Bento do Sul, para participar do mercado internacional, registrando também o impacto da valorização cambial nesse período.

Móvelbrasil, inicialmente focada no mercado externo. Num esforço da ACISBS a feira retornou, trabalhando nos mercados interno e externo, e por fim com foco exclusivo no mercado interno. As duas primeiras edições da feira foram fracas, pois as empresas tentavam vender os mesmos produtos que exportavam, que não agradavam o mercado interno. Para retomada do mercado as empresas começaram então a investir em design (o que teve participação das instituições locais), em reativar redes de representantes, etc., feira começou a se fortalecer. Atualmente, a Móvelbrasil é uma das 3 principais feiras do Brasil para o mercado de média e média-alta decoração, onde é referência. Como relata um entrevistado,

Após os problemas com mercado externo, muitas empresas quebraram, mas as que sobreviveram também aprenderam a vender no mercado interno. E agora com a consciência de que não se deve focar completamente num único mercado, que não se deve colocar todos os ovos em uma cesta. (E7, Região de Mafra)

Por outro lado, as instituições locais perceberam que era necessário estimular outros segmentos de atividade econômica, além do moveleiro. Parte da mão-de-obra dispensada pela indústria moveleira passou a ser absorvida por setores locais em ascensão, como o metal-mecânico, por exemplo. Nesse processo entidades como o SENAI procuraram direcionar seus programas e projetos, para fortalecer esses segmentos, em parceria com sindicatos patronais. A região percebeu que “não poderia mais depender de uma matriz só, que mostrou-se frágil” (E10, Região de Mafra), o que resultou em uma mobilização das instituições locais no sentido de diversificar a economia local.

Uma das ações foi a constituição do CODESBS (Conselho de desenvolvimento de São Bento do Sul), com o objetivo de promover o desenvolvimento local. O conselho é composto pelo poder público municipal e as principais entidades locais, a ACISBS, a UDESC, a FETEP, a SOCIESC, a UNIVILLE, além de representantes dos sindicatos patronais e de trabalhadores, do comércio e de associações de moradores (SÃO BENTO DO SUL, 2014). Uma vez constituído, o conselho encomendou um estudo sobre as potencialidades da economia local.

Como resultado desse estudo, a inovação passou a ser foco de especial interesse, o que levou a medidas importantes com o estabelecimento de uma incubadora tecnológica (ITFETEP) e o projeto de um parque tecnológico que hoje está se instalando no terreno da FETEP. Ali já estão presentes, além da incubadora tecnológica da FETEP, o SENAI, a UDESC, a SOCIESC e ainda o IFC, cuja estrutura física já está concluída. Completando o projeto do parque tecnológico, São Bento do Sul foi relacionada entre as 13 (treze) cidades do estado que receberão um centro de inovação do governo estadual, projeto ainda em execução.

Outra iniciativa relevante é que, anualmente, realiza-se na região o ENIT (Encontro de Negócios de Inovação Tecnológica), que congrega os participantes da ITFETEP e outras empresas locais, fomentando as relações entre eles além de estimular a realização de negócios. No encontro, as empresas convidadas expõem seus produtos e serviços; as instituições de ensino apresentam suas pesquisas, seus laboratórios. Na última edição, as escolas de ensino médio de São Bento do Sul também participaram no projeto aluno inovador, reunindo alunos de 14, 15 anos junto com empresários com o propósito de criar interações entre eles.

A partir da crise, portanto, surgiram “articulações entre instituições locais para mudar a realidade: ações para desenvolver, gerar uma cultura do empreendedorismo, focado em empresas de tecnologia e inovação, que agrega valor, contrata mão de obra especializada” (E10, Região de Mafra). Dotada de uma boa estrutura educacional, notou-se que a “região exporta cérebros; que os formados na região saem da região. Há um êxodo de recém-formados, dada a incapacidade de reter mão de obra de qualidade” havendo necessidade de estimular atividades que retenham essa mão-de-obra mais qualificada (E10, Região de Mafra).

Orientadas por essas constatações, as instituições locais conseguiram “enxergar o futuro não só na industrialização, mas no emprego tecnológico: é essa a percepção que eles tem, com ela começaram a movimentação, há cerca de 10 anos, para iniciar instalação do parque tecnológico” (E8, Região de Mafra). Essas instituições - ACISBS, sindicatos empresariais e além disso todas as entidades de suporte, como SENAI, FETEP, UDESC, UNIVILLE - alicerçam e congregam essas visões compartilhadas e fazem seus esforços dentro das suas competências para buscar viabilizar condicionantes “para colher no futuro os frutos de estar em um estágio de maior desenvolvimento econômico” (E8, Região de Mafra).

Esse dinamismo dos atores, que emergiu na crise, no entanto não se espalhou na região ficando circunscrito a São Bento do Sul. A partir de uma ação da FETEP, em 2007, municípios como Rio Negrinho e Mafra instalaram incubadoras, a RIONETEC e a MAFRATEC, respectivamente, ainda com poucas empresas incubadas. Em Mafra, a Associação empresarial (ACIM) foi fundada em 1952. A Associação tem cadeira no conselho de desenvolvimento (CDR) da SDR de Mafra, participando também do conselho de desenvolvimento de Mafra e do comitê da incubadora tecnológica de Mafra, entre outros. No entanto, como animador de articulações em favor de desenvolvimento sua atuação é ainda discreta. Apenas mais recentemente o município instalou, por iniciativa da ACIM, um Conselho de Desenvolvimento municipal (o CODEM), ainda não consolidado e “com pelo menos dez anos de atraso em relação à São Bento”, conforme um dos entrevistados em Mafra (E6). Descrevendo a situação do planalto norte, que inclui Mafra, um relatório da FIESC

focado em desenvolvimento tecnológico mostrou que as dificuldades da região referem-se à individualidade excessiva dos empresários, à falta de educação básica e técnica, a baixa interação entre empresas e universidades, entre outras (FIESC, 2003, p. 297). Comparando Mafra e São Bento, um dos entrevistados em Mafra disse que na crise, em São Bento do Sul

[...] os agentes se organizaram, buscaram entender: tá, vamos pra onde agora. [...] Não por causa da SDR, mas por causa da sociedade organizada. Em Mafra, se demorou muito para reagir a situações, por falta de liderança, por falta de discussão mais ampla, ou pelo peso da agricultura na economia...Falta um objetivo maior já traçado, falta consolidar um objetivo coletivo, que envolva a região toda. São feitas ações, mas elas são esparsas, são discutidas em âmbitos restritos, não são compartilhadas e há dificuldade para estabelecer objetivos comuns. (E6, Região de Mafra)

5.5 SDR DE ITUPORANGA: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE

Localizada no Alto Vale do Itajaí, a SDR de Ituporanga é formada por 9 municípios¹⁴⁶, e contou, em 2012, com uma população de 65 mil habitantes, equivalente a 1,02% da população catarinense. O PIB da região somou, em 2012, R\$ 1,11 bilhões, o que representou 0,63% do agregado estadual¹⁴⁷. O PIB per capita da SDR atingiu, no mesmo ano, R\$ 17.055,54, inferior ao catarinense (R\$ 27.771,85).



Fonte: Santa Catarina (2014).

A economia da região apresenta-se marcada pela grande importância do setor primário, que representou, em 2012, 28,79% do seu valor adicionado total. A maior parte da produção

¹⁴⁶ Ituporanga, Alfredo Wagner, Atalanta, Aurora, Vidal Ramos, Imbuia, Leoberto Leal, Chapadão do Lajeado e Petrolândia.

¹⁴⁷ Em 2003, a região representou 0,87% do PIB estadual.

agrícola regional é obtida em estabelecimentos agropecuários de pequeno porte, com até 20 hectares (ha), caracterizados pelo uso de mão-de-obra familiar¹⁴⁸. Os principais produtos da lavoura da região em 2013 foram o fumo (13,59% da produção estadual) e a cebola (74,16% da produção estadual), com valores produzidos de 233 milhões de reais e 217 milhões de reais, respectivamente. O fumo passou a ocupar uma posição mais destacada na região ao longo dos anos 2000, e a quantidade produzida cresceu de 18,40 toneladas (2000) para 36,38 toneladas (2010). Consequentemente, a participação da SDR na produção estadual subiu de 9,81% em 2000 para 14,39% em 2010. A área plantada desse produto quase dobrou no período, e atingiu 17340 ha em 2010, uma expansão de 8135 ha em relação ao ano 2000, resultado que parece guardar relação com o avanço das exportações do produto, como se verá a seguir.

A região concentra grande parte da produção estadual de cebola, especialmente nos municípios de Ituporanga e Alfredo Wagner. O valor da produção desse item em 2013 foi de 217 milhões de reais, com uma produção de 368.550 toneladas da hortaliça em uma área superior a 13700 hectares. Com isso, a SDR representou percentuais expressivos do valor produzido no estado (76,51%), bom como da quantidade produzida (74,16%) e da área plantada (72,38%). Em termos de produtividade, na região foram colhidos 26755 kg/ha, valor próximo do observado nacionalmente (26724 kg/ha). Todavia, em termos nacionais, observa-se que as condições de comercialização do produto catarinense tenderam a ser piores, posto que enquanto os percentuais que a SDR representa da produção e da área no agregado do país estejam próximos (23,92 e 23,95%, respectivamente), o valor da produção representou percentual menor do agregado nacional (16,66%). A região produziu ainda, em 2013, outros itens da lavoura temporária, como milho (40 milhões de reais); feijão (cerca de 10 milhões de reais); tomate (7,7 milhões de reais) e batata inglesa (2,7 milhões de reais).

A indústria foi pouco representativa (18,30%), destacando-se, nesse quesito, o pequeno município de Vidal Ramos, com 36,98% do valor adicionado pela indústria regional, graças a existência de uma unidade da Votorantin Cimentos, inaugurada em 2008. A instalação da empresa foi motivada pela presença, no município, de uma jazida de calcário, principal componente do cimento, e previa a criação de mais de 600 empregos diretos (DUAS..., 2011).

¹⁴⁸ Conforme os dados do mais recente Censo Agropecuário do IBGE, a SDR contou, em 2006, com 8669 estabelecimentos agropecuários, sendo que 3479 tinham até 10 ha (40,13% do total de estabelecimentos); se considerados os 2750 estabelecimentos com até 20 ha, chega-se a um percentual de 71,85% do total de estabelecimentos. O estrato mais amplo, que contém os estabelecimentos com até 50 ha representou 95,15% dos estabelecimentos da região. Os estabelecimentos ligados a agricultura familiar representaram 91,98% do total de estabelecimentos da região, um pouco acima do observado no estado, onde 87,01% eram ligados à agricultura familiar em 2006 (IBGE, 2015).

O predomínio das atividades ligadas ao setor primário pode ser notado também em relação as ocupações geradas na SDR. Conforme os dados do Censo, em 2010 a região contou 39227 ocupados, mais da metade (52,66%) em atividades ligadas ao setor agropecuário. Em seguida, por ordem de importância, apareceram os ocupados nas atividades ligadas a comércio e serviços (7,38%), indústria da transformação (7,14%), Construção (4,27%), Educação (3,39%) e Administração Pública (2,70%).

Entre 2000 e 2010 a SDR conseguiu criar 2602 novas ocupações, despontando os setores Indústria da transformação (1228), comércio (1170), Construção (817) e Administração pública (659). A atividade agropecuária, todavia, perdeu participação no período intercensitário, refletindo o decréscimo de cerca de 4200 ocupações no setor entre 2000 e 2010. Mesmo que ainda represente um percentual expressivo do número de ocupados na região, observou-se nessa categoria uma perda de participação superior a 15 pontos percentuais em relação ao total que ela representava em 2000 (67,78%).

Esse aumento no número total de ocupados (7,10%), foi pouco expressivo se comparado ao observado nacionalmente (31,57%) e em Santa Catarina (41,64%), como se pode notar na tabela 8. No setor mais importante para a região, o agropecuário, seu desempenho foi negativo na variação no número de ocupados (-16,80%) e, comparativamente, também ficou abaixo tanto do nacional (4,14%) quanto do catarinense (1,74%).

Tabela 8 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal

Brasil, Unidade da Federação e SDR	Atividade	2000	2010	Varição absoluta	Varição - 2010/2000
Brasil	Total	65.629.892	86.353.839	20.723.947	31,58
	Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	11.771.011	12.258.008	486.997	4,14
Santa Catarina	Total	2.406.676	3.408.833	1.002.157	41,64
	Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	451.623	459.480	7.857	1,74
SDR Ituporanga	Total	36.625	39.227	2.602	7,10
	Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	24.826	20.656	-4.170	-16,80

Fonte: IBGE, CD 2000 e 2010.

A população da SDR de Ituporanga apresentou um incremento de 3281 pessoas entre 2000 e 2010, com taxa média de crescimento de 0,52% a.a.. Embora positivo, esse crescimento apresentou-se abaixo do observado no conjunto do estado (1,55% a.a.), o que fez a participação da SDR na população catarinense declinar de 1,15% (2000) para 1,04% (2010).

Considerando os dados por município, o crescimento foi concentrado em Ituporanga, que apresentou um acréscimo de 2758 pessoas no período entre os censos de 2000 e 2010. Todavia, embora tenha registrado a maior taxa de crescimento populacional da regional (1,30% a.a.), deve-se registrar que essa taxa também foi inferior a estadual. Por outro lado, 3 municípios da regional apresentaram perdas absolutas de população (Petrolândia, Leoberto Leal e Atalanta). A população rural reduziu-se em toda a região (-0,75% a.a.), porém mais vagarosamente do que decresceu a população rural catarinense (-1,28% a.a.). Mesmo assim, a exceção de Alfredo Wagner (0,24% a.a.), todos os municípios da SDR registraram perda absoluta de população rural no período analisado. Calculando-se o saldo migratório, nota-se que a região constitui uma área de expulsão de população.

As exportações da região aumentaram significativamente a partir de 2006, graças as exportações do item “tabaco não manufaturado”, que somaram em 2012 mais de 30 milhões de dólares. Concentradas no município de Ituporanga¹⁴⁹, as vendas desse item representaram 98,75% das exportações da SDR. Com essa expansão das vendas de fumo, a participação da região nas exportações catarinenses atingiu 0,33% em 2010, resultado superior a 2000, quando somaram US\$ 182.612,00, com uma fatia inferior a 0,01% do total exportado pelo estado.

Em termos de intensidade tecnológica da indústria local, prevalecem os estabelecimento de baixa tecnologia, que somaram 200 unidades em 2010, representando 0,93% dos estabelecimentos do estado nesta categoria. Esses estabelecimentos ocuparam 1939 pessoas, 0,55% do total estadual. Nas indústrias em segmentos de alta tecnologia, a SDR teve apenas 19 estabelecimentos, ou 0,64% do estado e ainda contou 3 estabelecimentos nos segmentos de média-alta tecnologia (0,28%). O pessoal ocupado na SDR nas indústrias de alta tecnologia (131 pessoas) representou 0,15% dos ocupados por esses segmentos da indústria em Santa Catarina, enquanto as de média-alta registraram 11 ocupados, 0,05% do total de ocupados do estado.

Em Ituporanga os dados refletem o peso expressivo da atividade agropecuária na geração de ocupações na região, onde 52,66% dos ocupados encontravam-se nessa atividade (no estado, o percentual foi de 13,48%). A baixa formação educacional é característica marcante da agropecuária catarinense, onde 68% da população ocupada não tem instrução ou possui apenas o nível fundamental incompleto. Especificamente na atividade agropecuária,

¹⁴⁹ Os municípios de Chapadão do Lajeado, Atalanta, Aurora, Imbuia, Vidal Ramos e Petrolândia não exportaram em 2012. Em Alfredo Wagner o valor exportado foi de US\$ 418.822,00.

mais de 70% dos ocupados na SDR participam desse grupo. No conjunto dos ocupados da região, o grupo daqueles sem instrução e com ensino fundamental incompleto representou, em 2010, 55,45% do total de ocupado, reunindo um contingente de 21.752 pessoas. Ocupados com nível superior e médio completo representaram percentuais pouco expressivos, de 7,02% e 18,20%, respectivamente.

5.6 SDR DE ITUPORANGA: ATRIBUTOS ESPECÍFICOS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO REGIONAL - HISTÓRIA REGIONAL, RELAÇÕES ENTRE ATORES, ESTRUTURA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

A colonização da região que compõem a SDR de Ituporanga teve participação importante dos imigrantes que formaram a colônia de São Pedro de Alcântara (1829), além de Santa Isabel (1847, Rancho Queimado), Terezópolis (1860, Águas Mornas e São Bonifácio) e da Colônia Militar de Santa Tereza (1853, Alfredo Wagner). As dificuldades enfrentadas pelos imigrantes nessas primeiras colônias fizeram com que elas se tornassem focos de emigrações. Na região da SDR, os municípios tem sua constituição originária ligada a chegada de migrantes por conta desses projetos de colonização malsucedidos. No geral, a colonização de todos os municípios manteve muitas semelhanças. Os imigrantes europeus, em grande quantidade, se dirigiram para a região ao longo da segunda metade do século XIX, chegando a Ituporanga apenas em 1912.

Esses imigrantes eram em sua maioria provenientes de áreas rurais da região mais ao sul da Alemanha, onde se dedicavam às atividades agrícolas. Eles detinham conhecimentos do manejo e uso da terra, mas esses conhecimentos nem sempre eram adequados para as características que as novas terras ocupadas teriam. O estabelecimento de minifúndios, com intensa exploração da propriedade rural, foi uma característica marcante na ocupação do território. Algumas características exibidas hoje pela região podem ser vistas como herança da forma como ocorreu esse processo de ocupação. O predomínio de pequenas propriedades, a dedicação à agricultura temporária e a utilização de mão-de-obra familiar, podem ser citados como exemplo.

Dado o perfil econômico regional, as principais instituições ali presentes tem vinculação com o setor agropecuário. Até 2013 a região contava com apenas uma escola de educação profissional, no município de Ituporanga, onde é oferecido o curso de Técnico em Enfermagem. A partir daquele ano instalou-se, em Ituporanga, uma unidade do SENAI, subordinada a unidade de Rio do Sul. O propósito da unidade seria formar pessoas para as indústrias da região, nos segmentos de pré-moldados e vestuarista. Todavia, conforme

entrevista junto ao SENAI, a procura dos cursos pelas pessoas da região de Ituporanga é baixa ainda, tanto na unidade de Ituporanga como na de Rio do Sul.

Em relação à educação superior, a região contava, em 2012, com dois cursos presenciais, também instalados na sede da regional: Administração e Direito, ambos oferecidos no município pela UNIDAVI, sediada em Rio do Sul. Esse tipo de oferta denota certo descolamento da realidade produtiva local. O campus de Ituporanga foi um dos primeiros do país a oferecer uma graduação em Ecologia, curso que atraiu alunos no lançamento, mas que ofereceu apenas 2 (duas) turmas, dada a baixa procura.

Deve-se ressaltar que na vizinha Rio do Sul, além do principal campus da Unidavi, está também presente o Instituto Federal Catarinense, cuja origem remonta, no caso do campus riosulense, a antiga escola agrotécnica, que ainda oferece uma ampla gama de cursos relacionados à atividade agropecuária e que recebe alunos de toda a região.

A ACEI (Associação empresarial de Ituporanga) foi fundada em 1996, e conta com 130 associados. A associação ainda formou 5 núcleos setoriais, voltados a discutir problemas comuns. Um deles reúne 17 dos comerciantes de cebola (os “ceboleiros”) presentes no município. A associação não faz intermediação entre empresários e instituições de ensino, posto que “não é procurada pelos empresários” (E2, Região de Ituporanga) para essa finalidade. Entrevistados observaram que a ACEI “está tentando se fortalecer, buscando aumentar o quadro de associados, mas ainda permanece fraca” (E1, Região de Ituporanga).

Os Sindicatos rurais estão presentes nos municípios da região e contam com expressivo número de produtores associados. Em Ituporanga e Alfredo Wagner, por exemplo, estão presentes o sindicato dos trabalhadores em agricultura familiar e o sindicato dos produtores rurais. Nas entrevistas, percebe-se que esses “sindicatos rurais já foram mais atuantes nas questões de desenvolvimento, hoje estão muito na ideia de prestação de serviços, em termos de pensar a agricultura estão atuando pouco” (E1, Região de Ituporanga). As funções dos sindicatos referem-se a auxiliar o agricultor em trabalhos burocráticos, como a inscrição no cadastro ambiental rural (CAR), em questões relativas ao ITR (imposto territorial rural), aposentadoria, entre outras. De todo modo, os sindicatos rurais ainda oferecem uma extensa lista de cursos em parceria com o SENAR, que são demandados pelos produtores rurais. A captação dessas demandas é feita a partir de visitas que os sindicatos fazem aos produtores. São cursos de curta duração, de 16 (dezesesseis) horas, 20 (vinte) horas, sobre conservas, embutidos, pastagens, manejo do gado leiteiro, qualidade do leite, etc. Os técnicos do SENAR vem de fora da região, e realizam o curso em propriedades ou até mesmo em salões de igreja, onde se encontrar melhor estrutura, na própria comunidade rural. Uma

iniciativa da federação dos trabalhadores em agricultura familiar é a realização do fórum de entidades, de alcance regional, que reúne os sindicatos para discutir os problemas maiores que afetam a atividade em todo o Alto Vale do Itajaí. Temas como problemas de comercialização dos produtos agrícolas, inclusão digital, entre outros, compõem a pauta das discussões.

Estão presentes associações que reúnem produtores rurais, atuando principalmente para compra de máquinas em parceria. Entidades como a EPAGRI estimulam essas associações, mas, embora numerosas, elas ainda são pouco atuantes. Os entrevistados relataram que, em sua maioria, essas associações foram formadas no âmbito do projeto microbacias, pois era a única forma de se captar os recursos oferecidos no projeto¹⁵⁰. Assim, não causa estranheza o relato de que “a maioria dessas associações são fracas, umas foram criadas mais para obter subvenção” (E5, Região de Ituporanga), e que “quando acabou o projeto (microbacias), as associações sumiram” (E3, Região de Ituporanga). Ituporanga sediava uma associação de produtores agroecológicos, mas que se mantém pouco relevante, com baixo número de associados. A produção agroecológica ainda tem participação muito pequena na região. Mesmo redes consolidadas que tentaram atuar na região (como a AGRECO e a ECOVIDA) tiveram dificuldade de agregar produtores, apresentando ainda poucos associados. No caso do Agroturismo, as iniciativas mais promissoras envolvem a associação Acolhida na Colônia, mas está presente somente em Atalanta e Aurora (5 e 8 propriedades, respectivamente). Em outros municípios, como Alfredo Wagner, o setor de turismo começou a crescer, mas apenas por iniciativas individuais, e ainda não se conseguiu discutir o tema de maneira mais ampla.

A União das Associações dos Agricultores de Ituporanga (UNIAGRI), de acordo com entrevistas, era muito forte em Ituporanga, organizando as pequenas associações. Em parcerias com o governo estadual, foram disponibilizados recursos para a compra de máquinas e implementos, melhorando a situação das associações. A UNIAGRI também celebrou convênios com o município de Ituporanga para ofertar cursos de formação para os agricultores, como o projeto Inclusão Digital no Meio Rural, destinado a oferecer cursos gratuitos na área de informática. Atualmente, porém, a associação está parada, pois enfrenta “problemas internos, com comprovação de gastos” (E8, Região de Ituporanga), pois “eles

¹⁵⁰ Sobre o projeto Microbacias ver, por exemplo, Back, Fontana e Cittradin (2000). De modo geral, foi um projeto que utilizou recursos do Banco Mundial para recuperação, manejo e conservação dos recursos naturais em bacias hidrográficas, com foco no aumento da produção e da produtividade das propriedades rurais com base em adoção de práticas sustentáveis.

tiveram uns problemas com subvenção, com dinheiro que veio para comprar equipamentos” (E5, Região de Ituporanga). Um dos problemas apontados nas entrevistas para o funcionamento dessas associações é o envolvimento de seus líderes com política partidária. “O que tinha aqui e era muito forte e acabou em nada, associação tava comprando adubo direto, na primeira oportunidade o presidente saiu vereador. Daí complica, mistura política.” Com a própria UNIAGRI aconteceu o mesmo: “o líder acabou sendo candidato, o que acaba prejudicando a associação (E6, Região de Ituporanga).

Nessa SDR, a atuação da Cooperativa Regional do Alto Vale do Itajaí (CRAVIL) constitui um elemento importante, primeiramente porque a cooperativa possui técnicos atuando ativamente junto aos produtores locais. Além disso, a CRAVIL conta com espaço destinado a ser um Pólo Tecnológico, localizado em Aurora, onde ocorre anualmente um evento técnico, o dia de campo da Cravil, que atrai grande participação de produtores de toda a região do Alto Vale. Neste evento são apresentadas diferentes variedades de cultivos como o milho, soja, hortaliças e também pastagens, além de doenças que atingem as lavouras, técnicas de manejo de peixes, eventos de biotecnologia, entre outros.

Todavia, na cultura da cebola, que é a mais importante da região, a cooperativa não encontra condições de atuar, posto que o produtor só procura a cooperativa quando está em dificuldades, senão prefere vender sua produção para os ceboleiros. Esse espírito individualista é notado a partir das entrevistas, de modo que entre os produtores as ações cooperativas encontram resistência. O que se aponta, de forma geral, é que “o produtor de cebola é muito focado no sucesso da sua safra, não se importando se os outros vão mal” (E3, Região de Ituporanga). Mesmo que não consiga atuar na comercialização da cebola, a CRAVIL atua no desenvolvimento e disseminação de tecnologias para sua produção, como o uso de defensivos, por exemplo.

A CRAVIL também não atua na produção orgânica, posto que, segundo o presidente da cooperativa, esta é uma produção restrita, de nichos de mercado, e a cooperativa não consegue ter viabilidade econômica para atuar. De fato, como observado por INÁCIO (2007, p. 89), a CRAVIL não tem ações para assegurar um desenvolvimento sócio-ambiental equilibrado, havendo, por parte da cooperativa, distribuição de insumos químicos e agrotóxicos.

As fumageiras presentes na região prestam assistência técnica para seus produtores associados, oferecendo também cursos de formação específicos. A empresa Souza Cruz disponibiliza para os fumicultores um programa chamado Empreender Rural, voltado para a administração da propriedade rural. Com foco na gestão, o programa inclui visitas a

propriedade para organizar seu funcionamento.

A EPAGRI (Empresa de Pesquisa agropecuária e extensão rural de Santa Catarina) é uma empresa do governo estadual que atua em toda Santa Catarina, na pesquisa tecnológica e na assistência aos produtores rurais para estimular o desenvolvimento rural sustentável. Atualmente diminuiu sua participação na área técnica, direcionando sua atuação para áreas que não são interessantes ao mercado, como preservação ambiental, conservação do solo e gestão das propriedades rurais. Em Ituporanga, a EPAGRI mantém uma estação experimental, onde faz pesquisas relacionadas à cultura da cebola, desenvolvendo novos cultivares, com variedades mais adaptadas às condições de produção da região. Embora pesquise sobre outros produtos também, o principal foco é na cebola, de modo que, conforme um entrevistado, a presença da estação

[...] é um diferencial da cultura da cebola daqui em relação a outras regiões produtoras do país, que aqui tem tecnologia local, variedades adaptadas às condições locais e no caso da cebola isso faz diferença...Por exemplo, o Rio Grande do Sul é carente disso, tanto que usam variedades desenvolvidas aqui. Maior parte dos cultivares da região é desenvolvido aqui (E1, Região de Ituporanga).

Funciona ainda na região, animado pela EPAGRI, a câmara setorial da cebola, que reúne produtores, técnicos e representantes sindicais e os secretários municipais de agricultura dos municípios produtores da região. Ali discute-se amplamente temas como as condições de produção e comercialização do produto.

O principal evento regional é a Festa Nacional da Cebola (FENACE), realizada anualmente em Ituporanga e que conta com exposição de cebola, de máquinas e implementos agrícolas, sendo um importante espaço para negócios. A região conta com outros eventos em que se discute a produção de cebola, mas os principais são realizados no âmbito da FENACE. Em 2015, o seminário nacional da cebola foi realizado em Ituporanga e reuniu mais de 500 pessoas ligadas à cadeia produtiva da cebola para discutir a produção e comercialização da hortaliça.

Os entrevistados assinalam que a região não tem espaços para a discussão do desenvolvimento, havendo convicção de que “há falta de planejamento, de uma visão de longo prazo para a região” (E2, Região de Ituporanga). Observa-se também que as iniciativas dependem muito do poder público, embora na região essa atuação também seja vista como discreta. A falta de articulação e de iniciativas das instituições locais impede que se aproveitem especificidades territoriais reconhecidas pelos próprios atores locais. A cebola produzida em Alfredo Wagner, por exemplo, é vendida no mercado como um produto padrão,

mas sabe-se que tem qualidade diferenciada, pois “é cultivada nas encostas e boa parte do cultivo é manual, é delicado... Isso se sabe, mas não tem valor nenhum” (E7, Região de Ituporanga).

Há grande dificuldade de estabelecer cooperação, como ilustram as dificuldades da CRAVIL na região. Desse modo prevalece o interesse individual, pois “o agricultores sempre querem arrecadar bastante, financeiramente...é difícil falar em cooperação” (E5, Região de Ituporanga). A discussão de problemas comuns não acontece, já que “as pessoas só se organizam quando a água bate no pescoço, falta uma visão de futuro, a visão prevalecente é sempre de momento” (E3, Região de Ituporanga). Num caso recente, as fiscalizações do governo federal quanto as condições de trabalho dos ocupados no cultivo da cebola gerou uma grande mobilização, que reuniu cerca de 2000 produtores da região. Os produtores, tradicionalmente contratam trabalhadores mas resistem a formalizar essa contratação. Eles procuravam encontrar uma alternativa para o impasse surgido com a exigência de registros trabalhistas, buscando uma forma legal de resolver a situação. A articulação resultou em pressões políticas, encontros com deputados, mas o problema ainda não foi resolvido.

5.7 SDR DE RIO DO SUL: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE

A SDR de Rio do Sul está localizada no Alto Vale do Itajaí, e é composta por 7 municípios, que somaram em 2012 uma população estimada de 100.653 habitantes, o que representa 1,58% da população catarinense. O PIB da região em 2012 atingiu 3,35 bilhões de reais, apresentando, desde 2003, uma taxa média de crescimento de 13,44% a.a., superior a observada no conjunto do estado (11,45% a.a.), de modo que a participação da SDR no PIB catarinense avançou mais de 17%, posicionando-se como uma das regiões mais dinâmicas do estado em termos de crescimento econômico¹⁵¹. O PIB per capita da região alcançou em 2012 R\$ 33.300,52, aproximadamente 20% acima do correspondente estadual.

¹⁵¹ A participação da SDR no PIB estadual passou de 1,61% (2003) para 1,89% (2012).

Figura 14 - Municípios da SDR de Rio do Sul



Fonte: Santa Catarina (2014).

O desdobramento setorial revela a importância da indústria no avanço econômico observado na SDR. A participação desse setor na produção de riquezas, que foi de 32,47% em 2003, passou para 44,26% em 2012, resultado de uma taxa média de crescimento nominal de 17,59% a.a.. Embora o setor de serviços da região tenha se expandido no período em análise (13,09% a.a.), um pouco acima do observado no estado (12,17% a.a.), o mesmo perdeu participação no PIB regional, oscilando de 56,39% (2003) para 52,56% (2012). Todavia, foi o setor agropecuário que amargou a maior perda de participação na produção regional, resultado de um desempenho negativo, com taxas médias de crescimento nominal de -1,19% a.a., que fizeram sua participação no PIB regional encolher de 11,14% (2003) para 3,17% em 2012.

Tabela 9 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo atividade do trabalho principal

Brasil, Unidade da Federação e SDR	Atividade	2000	2010	Varição absoluta	Varição - 2010/2000
Brasil	Total	65.629.892	86.353.839	20.723.947	31,58
	Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	11.771.011	12.258.008	486.997	4,14
	Indústrias de transformação	8.757.040	10.201.882	1.444.842	16,50
Santa Catarina	Total	2.406.676	3.408.833	1.002.157	41,64
	Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	451.623	459.480	7.857	1,74
	Indústrias de transformação	536.652	704.319	167.667	31,24
SDR Rio do Sul	Total	42008	57405	15.397	36,65
	Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	24.826	20.656	-4.170	-16,80
	Indústrias de transformação	10.984	15.780	4.796	43,66

Fonte: IBGE, CD 2000 e 2010.

Os dados de ocupados da SDR mostram que o setor primário permanece importante na geração de ocupações, embora se observe uma redução de 1.298 ocupados (-14,32%), entre

2000 e 2010 (tabela 9). Esse dado ajuda a explicar o fraco desempenho da região em termos do crescimento no número de ocupados (36,65%), superior ao nacional mas inferior ao observado no estado. Mesmo assim, a região destaca-se na produção de alguns itens, como o fumo, o milho e o arroz. No caso deste último, merece destaque o município de Agronômica, cuja produção obtém uma produtividade quase 3 vezes maior que a brasileira, e o dobro da catarinense.

No caso da indústria de transformação, o aumento das ocupações se deu num ritmo elevado, de modo que o setor passou a representar 27,49% das ocupações da região, seguindo como a atividade com maior número de ocupados na SDR. Dentro da indústria da transformação, os segmentos mais relevantes para a SDR em termos de ocupados foram, segundo a ordem de importância, o de confecção de artigos do vestuário (5339), fabricação de produtos de metal – exceto máquinas e equipamentos (2464), fabricação de produtos têxteis (1427) e fabricação de produtos alimentícios (1414). Esses segmentos compõem o cenário identificado por França e Lins (2014), que ao analisar o município de Rio do Sul notam que sua expansão econômica, que até meados dos anos 1980 esteve vinculada ao setor madeireiro passou, desde então, pela diversificação produtiva, baseada fundamentalmente nos setores alimentar, metal-mecânico e têxtil-vestuarista. Deve-se acrescentar que mesmo dentro do segmento metal-mecânico há uma ampla variedade de atividades desenvolvidas na região, como a fabricação de peças para bicicletas, para automóveis, elevadores automotivos, caldeiras de grande porte, entre outros. Note-se que, conforme apontam os autores, o segmento alimentar tem sua dinâmica dada pela presença, nesse município, de uma única grande empresa (o Frigorífico Riosulense, ou Pamplona Alimentos), que processa carne suína e bovina, posicionada, em 2013, como a 10ª maior exportadora do estado (FIESC, 2014).

O município de Rio do Sul concentrou, em 2000, 65,54% do PIB regional, percentual que se manteve praticamente inalterado em 2010, quando atingiu 64,35%. Nos anos seguintes a participação de Rio do Sul cresceu de modo consistente, atingindo em 2012 mais de 77%. O índice de Gini da distribuição do PIB entre os municípios da regional oscilou de 0,55 (2000) para 0,539 (2010) e 0,658 (2012). Percebe-se que o crescimento observado no final do período concentrou-se no município de Rio do Sul, aumentando ainda mais a concentração da produção de riquezas da região nesse município.

Na SDR de Rio do Sul predominam também os grupos com menor nível educacional, nos quais a região possuiu percentuais acima do estadual. Nesse caso, considerando-se os ocupados sem instrução e com fundamental incompleto o percentual de ocupados com essa formação foi de 36,25% na região. Os ocupados com nível superior representaram 12,13% do

total de ocupados da região, enquanto o percentual daqueles com nível médio completo e superior incompleto (30,96%) também esteve um pouco abaixo do estadual¹⁵². Setorialmente, 71,24% dos ocupados no setor primário estavam no grupo que possuía no máximo ensino fundamental incompleto. Seguindo uma tendência observada no estado, na indústria e comércio, esse grupo com menor formação representou percentuais menos expressivos dos ocupados da região, 32,07% e 23,24% respectivamente. Por outro lado, os grupos com níveis educacionais mais elevados tiveram peso maior nesses dois segmentos: na indústria, 34,26% dos ocupados tinham nível médio e outros 6,97% nível superior completo; no comércio 44,51% tinham nível médio e 9,05% nível superior completo.

Entre os municípios da regional, Rio do Sul destaca-se pela maior qualificação dos ocupados. O município concentra 79,53% dos ocupados de nível superior da SDR e 15,82% dos ocupados do município tinham curso superior completo em 2010, percentual superior ao observado no estado. Esses resultados guardam relação com o perfil setorial do município, onde predominam as atividades ligadas à indústria, comércio e serviços, enquanto o setor agropecuário é pouco representativo. Além disso, como se verá a seguir, Rio do Sul conta com uma estrutura educacional vigorosa, com centros de ensino técnico, educação profissional e uma universidade que em 2016 completará 50 anos de fundação (UNIDAVI).

As exportações da região apresentaram crescimento expressivo entre 2003 e 2012, com taxa média de crescimento de 11,82% a.a., superior ao estado (10,27% a.a.). A participação da SDR nas exportações catarinenses foi de 1,78% em 2012. Entre os itens exportados, figuram com destaque carnes de suínos, mas também o fumo, e ainda produtos da indústria metal-mecânica local, como peças para automóveis, caldeiras e aquecedores de fluido térmico.

No que se refere à patentes per capita, a região tem posição destacada no cenário estadual. O desempenho diferenciado em termos de patenteamento é assinalado por Gonçalves (2007), que coloca a microrregião de Rio do Sul entre as mais dinâmicas do estado do ponto de vista tecnológico. O indicador de patentes per capita em 2010 foi de 1,23 patentes por 10 mil habitantes, o sexto maior entre as SDRs do estado (1,10 patentes por 10 mil habitantes). Em 2013 a SDR ocupou a segunda posição no indicador per capita (1,43), atrás apenas de Chapecó(1,49). Nesse ano, foram registradas em Rio do Sul 15 patentes, enquanto em 2010 foram 12 registros. Entre 2000 e 2010, a região somou 67 patentes, 42 delas no

¹⁵² Em Santa Catarina, 34,47% dos ocupados em 2010 eram sem instrução ou tinham apenas nível fundamental incompleto; 31,30% possuíam o segundo grau completo e 13,14% eram formados em curso superior.

município de Rio do Sul. Trombudo Central, que hospeda uma importante indústria mecânica da região, foi o segundo município da região nesse quesito (10 patentes registradas no período). Conforme já observado para Joinville, o perfil setorial da região, contando com setores que inovam mais e que utilizam mais intensivamente o patentes como método de proteção das inovações ajuda a entender a posição de Rio do Sul¹⁵³.

A população da região apresentou um crescimento de 16% entre 2000 e 2010 (1,55% a.a.), passando de 84.491 para 98.529 habitantes. Os maiores percentuais de crescimento foram observados em Agrolândia (19,37%), Laurentino (18,61%) e Rio do Sul (18,49%). A população de Rio do Oeste apresentou a menor variação da SDR, com um acréscimo de 5,35% no período (taxa de crescimento de 0,5% a.a.). A população rural da região perdeu participação na SDR, de 23,56% em 2000 para 20,47% em 2010, percentual que ainda é muito alto se comparado ao restante do estado. Em 2010, a maioria da população da região vivia em áreas urbanas (79,53%), permanecendo ainda em áreas rurais mais de 20% da população, um percentual superior ao observado no estado. O município de Rio do Sul, sede da SDR, possuiu o maior percentual de urbanização (92,79%), enquanto todos os demais municípios ainda mantinham percentuais expressivos da população vivendo em áreas consideradas rurais¹⁵⁴.

5.8 SDR DE RIO DO SUL: ATRIBUTOS ESPECÍFICOS IMPORTANTES PARA O DESEMPENHO REGIONAL - HISTÓRIA REGIONAL, RELAÇÕES ENTRE ATORES, ESTRUTURA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

A região de Rio do Sul foi colonizada por europeus a partir da década de 1890, a maioria alemães oriundos de Blumenau, em meio ao avanço dessa frente colonizadora em direção ao Planalto de Santa Catarina. Como em outras áreas do estado, Joinville e Blumenau

¹⁵³ Os segmentos industriais de maior intensidade tecnológica são importantes para a economia local. A SDR contou, em 2010, com 97 estabelecimentos em atividades classificadas como de alta tecnologia, que ocuparam 2476 pessoas, o que representou, respectivamente, 3,29 e 2,59% dos estabelecimentos e ocupados correspondentes estaduais, respectivamente. Nas indústrias de média-alta tecnologia, todavia, é que a região tem maior projeção, pelo menos em termos de ocupados, registrando 2,54% dos estabelecimentos do estado e 7,33% dos ocupados (1.537 pessoas em 27 estabelecimentos). Deve ser registrado o crescimento expressivo observado no número de estabelecimentos em setores ligados a alta tecnologia, superior a 6,85% a.a. entre 2000 e 2010. Foram empregados 1.162 novos ocupados, um ganho superior a 85% no período considerado. A importância da SDR também aumentou na indústria de baixa tecnologia do estado, e sua participação passou de 1,84% para 2,14% dos ocupados do estado nessa categoria, resultado de um acréscimo de 3.314 ocupados e de 180 novos estabelecimentos. Em 2010, as indústrias de segmentos com baixa intensidade tecnológica ocuparam 7569 pessoas em Rio do Sul, em 605 estabelecimentos, de modo que em termos absolutos ainda predominam na região as indústrias de baixa tecnologia.

¹⁵⁴ Em Santa Catarina, 16% da população residia em áreas consideradas rurais em 2010. A maioria da população vivia em áreas rurais nos municípios de Agronômica (62,11%) e Rio do Oeste (52,19%). A população rural teve participação expressiva em todos os demais municípios da regional, à exceção de Rio do Sul: Braço do Trombudo (45,10%); Trombudo Central (37,42%); Agrolândia (36,08%) e Laurentino (27,15%).

em particular, muitos desses imigrantes alemães eram artesãos ou operários, possuindo experiência e conhecimentos técnicos que tiveram papel de relevo no surgimento, na região, de atividades ligadas ao setor industrial.

Inicialmente, a ocupação do território deu-se pela exploração da agropecuária de base familiar, em pequenas propriedades, traço conservado até hoje nos municípios da região, e pela extração da madeira. O vigor da extração da madeira alçou Rio do Sul à uma posição de destaque em termos estaduais, figurando entre os municípios de maior PIB e maior arrecadação de impostos nos anos 1940. A produção madeireira recebeu um estímulo importante quando a sociedade colonizadora Hanseática concluiu, em 1936, um braço ferroviário ligando Rio do Sul à Blumenau. Até então, a madeira da região era transportada apenas pelos rios, dependendo de condições de navegabilidade, sendo o transporte possível apenas quando haviam cheias. Em 1940 a principal serraria da região, instalada no encontro dos rios por Rudolf Odebrecht chegou a ter 1700 empregados (MENEZES, 2009).

Essa força do setor madeireiro, aliada às já referidas capacidades técnicas dos colonizadores, e em parte graças à precariedade dos acessos, permitiu que desde cedo surgissem, em torno das madeiras, empresas que atuavam como seus fornecedores. No ramo metal-mecânico surgiram fabricantes de equipamentos como serras circulares, peças para guinchos utilizados no carregamento das árvores, etc.¹⁵⁵.

Precocemente, os empresários locais se articularam em uma associação empresarial, fundada por cerca de 100 (cem) empresas em agosto de 1945. A ACIRS (Associação Empresarial de Rio do Sul) destaca-se pela atuação na região, contando com associados em 28 municípios. Os esforços dessa associação, somados a iniciativas do poder público municipal, num contexto em que a região prosperava economicamente, permitiram que ali fosse se formando uma forte estrutura institucional. Já em 1966, com participação da Associação empresarial, foi instalada no município a Fundação Educacional de Alto Vale do Itajaí (FEDAVI), atual Fundação Universitária para o desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI). Atualmente, a UNIDAVI oferece 21 cursos de graduação em Rio do Sul, além de cursos de pós-graduação em nível de especialização. A fundação possui laboratórios, como o de inovação e negócios (LIN), inaugurado em 2015, além de atuar no estímulo ao

¹⁵⁵ Conforme Macedo (2015), a necessidade de energia para movimentar as serrarias deu origem à H-bremer, que de oficina de reparos de caldeiras tornou-se um dos maiores produtores de caldeira de grande porte. A metalúrgica riosulense fabricava eixos de serras circulares e peças de reposição para guindastes que extraíam toras do mato. Com a queda da madeira, a metalúrgica migrou para a fabricação de peças para a indústria automotiva, posicionando-se entre os maiores fabricantes da América Latina de itens como tuchos mecânicos de válvulas e fundidos em ligas especiais.

empreendedorismo local através da incubadora sediada em Rio do Sul - o GETEC (núcleo gerador de empresas de desenvolvimento integrado de incubação). No entanto, mais do que o enfoque tecnológico, a partir das entrevistas na região percebe-se que o GETEC atua não como uma incubadora tecnológica e sim como uma incubadora de negócios. A universidade tem um conselho empresarial, que se reúne 2 ou 3 vezes por anos com o propósito de aumentar a integração entre o setor produtivo local e a universidade, assinalando quais são as necessidades regionais em termos de qualificação profissional.

Após 10 (dez) anos da fundação da FEDAVI, foi a vez do SENAI instalar-se no município, em 1976, também uma iniciativa que contou com a participação do setor empresarial. O SENAI oferece cursos em sintonia com a as necessidades de qualificação de mão-de-obra da indústria local, com foco nas indústrias metal-mecânica e vestuarista. São 12 cursos técnicos: de automação industrial, eletrotécnica, técnico em mecânica, em mecatrônica, vestuário, produção de moda, etc. Os cursos de aprendizagem industrial qualificam profissionais para atuar tanto no chão de fábrica (mecânico de usinagem, controlador de processos mecânicos, confeccionador de roupas, entre outros) como em atividades administrativas (assistente administrativo, planejamento e controle da produção). Para definir suas atividades, o SENAI atua muito junto com a associação empresarial (ACIRS) e com os sindicatos patronais, como o SIMMMERS, o SINFIATEC, o SINDICER. Como observado na entrevista com o representante do SIMMMERS: “o SENAI faz aquilo que a indústria precisa, a mão-de-obra é feita em casa”. O SENAI de Rio do Sul dispõe ainda de laboratórios de usinagem, elétrica (industrial e predial), hidráulica e pneumática; metrologia; desenho mecânico; risco e corte, costura; soldagem; modelagem; informática; cerâmica vermelha, que faz ensaios para telhas, blocos, tijolos, prestando serviços para a indústria.

Ainda nos anos 1970's, após a realização de um estudo da situação da agricultura regional, iniciou-se uma ampla mobilização política para que o município de Rio do Sul recebesse uma unidade da Escola Agrotécnica Federal. Em 1986, após quinze anos de mobilização, o projeto foi oficializado e a unidade de ensino instalada. Assim, a estrutura institucional adensou-se no período de crescimento econômico que teve como propulsor a atividade madeireira. Embora suprisse necessidades regionais na área de agropecuária, as relações da Escola Agrotécnica com o setor produtivo eram mais frágeis. Mais recentemente, a escola converteu-se em Instituto Federal Catarinense (IFC), expandindo suas atividades, de modo que registrou-se também uma aproximação maior com outras instituições locais. O SIMMMERS, por exemplo, estreitou relações com o IFC, inclusive auxiliando na construção do prédio para a instalação da unidade urbana do instituto, onde são oferecidos cursos na área

metal mecânica. O IFC Rio do Sul oferece diversos cursos técnicos, como o de técnico em Eletroeletrônica. A unidade dispõe de laboratórios, como o LABMAC – Laboratório de Máquinas Elétricas, Automação e Controle, Laboratório de Eletrônica, Sistemas Digitais e Microcontroladores¹⁵⁶.

A instalação do CEDUP (centro de educação profissional, do governo do estado) também contou com a participação das entidades locais, mas acabou sendo um projeto que “ainda não mostrou a que veio” (E6, Região de Rio do Sul), como observado nas entrevistas realizadas na região (E1, E3, E5, E6 e E7, Região de Rio do Sul). Uma estrutura de alto custo foi erigida, com investimento de cerca de 5 milhões de reais, dotada de equipamentos modernos mas o “estado não consegue colocar gente lá dentro” (E3, Região de Rio do Sul). Pronto desde o final de 2013, o prédio estará em 2016 sendo cedido para o IFC, que o utilizará para oferecer cursos solicitados pelo núcleo de informática da ACIRS, o que também sinaliza que há uma “relação das instituições de ensino não apenas com a associação, mas também diretamente com seus núcleos” (E6, Região de Rio do Sul).

Historicamente, uma entidade importante na região é a AMAVI, uma das associações de municípios mais antigas do estado que reúne os 28 (vinte e oito) municípios do Alto Vale. Embora já tenha assumido um papel importante nas discussões sobre o desenvolvimento, hoje a associação parece não ter mais o mesmo protagonismo. De fato, suas atribuições estão muito focadas “em fazer consórcios, em fazer compras coletivas, capacitação de funcionários”. Assim, foi relatado em entrevistas que “hoje a Amavi assessora municípios, presta serviços, ajuda a comprar remédios mais baratos... mas o foco no desenvolvimento perdeu-se” (E6, Região de Ituporanga). Em parte, essa perda de importância tem relação com a instalação das SDRs, que pretendiam assumir a tarefa de promover o desenvolvimento nas regiões. Segundo relatos, as associações de municípios ficaram numa posição desconfortável para exercer esse papel; além disso, mesmo as informações que o estado compartilhava com a associação não foram mais repassadas. Mesmo assim, a AMAVI participa das mobilizações e dos fóruns destinados a discutir temas que afetam a região.

¹⁵⁶ A região de Rio do Sul mantém ainda uma importância significativa da agricultura, embora no município pelo esse importância seja pequena. Em Agrônômica, por exemplo, o cultivo de arroz obtém índices de produtividade muito acima da média nacional, . Para dar suporte a essa atividade, além do IFC, inicialmente instalado como escola agrotécnica, atuam a Cravil e, em Agrônômica está também instalada uma unidade de treinamento da EPAGRI, que oferece cursos para fabricação de conservas, doces, embutidos, estimulando a produção agroindustrial entre pequenos produtores. As iniciativas de turismo, aproveitando essas características rurais estão presentes na área da SDR. Entre os promotores figuram principalmente o governo estadual, atuando através da SDR, e a AMPE, cujas principais ações são focadas no segmento de turismo. São exemplos a Acolhida na colônia e a construção de um roteiro turístico regional, por iniciativa da AMPE em conjunto com o IFC.

Os sindicatos são atuantes em Rio do Sul, tanto os patronais como os de trabalhadores, destacando-se o SINFIATEC, o SINDICER, SITTEV, entre outros. Os sindicatos patronais estão todos em um mesmo núcleo, em um imóvel que é da FIESC havendo, segundo se apurou nas entrevistas, intensa troca de informações entre eles. O SIMMMERS (Sindicato das Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e do Material Elétrico de Rio do Sul) é o único localizado em outro endereço. Ele tem, desde 1975, uma ampla atuação na região, buscando aproximar o setor empresarial das instituições de ensino, promovendo rodadas de negócios, eventos, missões empresariais, feiras, cursos e palestras.

Ao final dos anos 1980, surgiram dificuldades para o setor madeireiro, relacionadas as restrições ao corte de mata nativa dada por uma legislação ambiental mais severa e ao esgotamento dos recursos florestais de algumas áreas¹⁵⁷. Essas restrições dificultaram a continuidade da atividade, e muitas empresas deixaram de operar, algumas delas deslocando-se para outras áreas, o que teve impacto em toda a região do alto vale, especialmente em Rio do Sul. Nas entrevistas, foi relatado que mesmo grandes redes varejistas, então instaladas em Rio do Sul, simplesmente fecharam as portas e foram embora. Os dados de ocupados, mesmo que quinquenais, permitem que se observe que, embora o número de ocupações tenha crescido pouco entre 1980 e 1985, no período entre 1985 e 1995 a economia rio-sulense perdeu espaço em relação ao restante do estado em termos de número de ocupados¹⁵⁸. Os dados do PIB municipal mostram que a participação do município de Rio do Sul no agregado estadual passou de 1,42% (1970), para 1,13% (1975), 0,90% (1980), 1,04% (1985) e 0,88% (1996). Em 2012, essa participação atingiu 1,47%, após oscilar em torno de 1% ao longo de toda a década de 2000. Neste cenário de dificuldades ocorreu uma enchente de grandes proporções, que atingiu a maior parte das empresas em atividade, causando prejuízos de grande monta. Esse evento, conforme Menezes (2009), representou um ponto crítico da trajetória da região, pois foi nesse momento que os atores locais acordaram para a situação regional. Conforme Triches et al. (2002, p. 2),

¹⁵⁷ Registre-se que o mesmo problema afetou a região produtora de móveis de São Bento do Sul. Ali, todavia, a atuação de entidades como a FETEP foram decisivas para uma transição mais tranquila da madeira nativa para o pinus. Essa foi uma das razões da criação da FETEP, pois desde 1975 as autoridades municipais de São Bento do Sul perceberam a necessidade de pesquisas sobre novas matérias-primas, em função da escassez das reservas de madeiras nativas para a produção de móveis (Revista FETEP 40 anos, 2015). A utilização do pinus em Rio do Sul e região, todavia, foi mais demorada, e o setor de madeira só voltou a ocupar espaço na economia muitos anos depois.

¹⁵⁸ Essa participação atingiu 1,72% em 1975, depois reduziu-se para 1,57 (1980), 1,55 (1985) e caiu ainda mais, para 1,42% em 1995 (IPEA, 2015). Os setores que mais perderam participação foram os de comércio e serviços, enquanto o crescimento dos ocupados na indústria, após um declínio nos anos oitenta, recuperou a participação que tinha no total de ocupados do estado em 1996 (1,36%).

Em função da decadência do ciclo da madeira, a administração municipal de Rio do Sul, no final da década de 80, providenciou uma pesquisa que objetivava conhecer a verdadeira vocação econômica da cidade” A pesquisa revelou que o parque industrial de Rio do Sul, na época com 224 empresas apresentava uma situação local favorecida para investimentos nos setores metal mecânico e de confecções. O setor metal mecânico já possuía expressividade na região em função do ciclo madeireiro, havendo apenas necessidade de solidificá-lo. O mesmo não acontecia com o de confecções, que surgiu na pesquisa como um novo setor, para aproveitar a farta mão de obra feminina disponível na região e a interiorização para o Alto Vale do setor têxtil de Blumenau, através do sistema de fações. Assim, esse setor tornou-se norteador de políticas que reduziram os impactos que estavam por vir com o fim da atividade do setor extrativista madeireiro.

Expostas por Triches et al. (2002), as medidas relativas ao setor têxtil-vestuarista servem como uma ilustração do alcance da atuação das instituições regionais no sentido de fomentar a economia local. No caso desse segmento particular, observou-se o desenvolvimento de um amplo conjunto de esforços, que reuniram os setores público e privado. Parcerias foram estabelecidas entre a prefeitura municipal e as instituições locais com o objetivo de capacitar a mão-de-obra, com o treinamento de costureiras, mecânicos para as máquinas de costura, etc. Participaram a ACIRS, o SENAC, o SENAI, seja oportunizando os cursos ou oferecendo espaço físico para a sua realização. Foram incentivadas viagens para participação em eventos, como feiras de malhas e costura, de tricô, de máquinas e equipamentos, etc. Eventos passaram a ser realizados, com o objetivo de atrair mercado para os produtores locais, destacando-se a EXPOVALE (foram realizadas 3 edições, entre 1990 e 1992), e a criação da Kegelfest, inspirada na Oktoberfest. A partir da realização desses eventos, os comerciantes passaram a buscar criar canais de comercialização, montando dois Centros Comerciais às margens da BR 470 em Rio do Sul: o Fabricenter BR 470, e o Pólo Têxtil, inaugurados, respectivamente, em 1993 e 1994. Enquanto o primeiro resultou de uma iniciativa de um empresário, o Centro Comercial Pólo Têxtil surgiu como um condomínio que iniciou com 60 sócios, que construíram 60 salas comerciais (TRICHES et al., 2002). Desse modo, conforme Menezes (2009, p. 22), “a emergência do segmento têxtil-vestuarista está diretamente relacionada à crise do segmento madeireiro-extrativista e à mobilização local no sentido de buscar alternativas para a economia da microrregião”¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Menezes (2009) assinala que o setor de confecções surgiu em Rio do Sul em 1978 com base numa forte mobilização das instituições públicas e das comunidades. Neste sentido, a influência exercida por Blumenau foi marcante, por meio do intercâmbio de know how para a formação da mão-de-obra local e para a aquisição de insumos—num movimento de interiorização do setor têxtil-vestuarista de Blumenau. O ponto de partida foi a instalação, na área, das empresas Daksul e Tecidos Leal, apesar de já existir a empresa Deola desde 1974.

Como já mencionado, deve-se salientar que o vigor da extração madeireira, desde o período da colonização, permitiu que surgissem e se fortalecessem outras atividades econômicas. A necessidade de profissionais especializados atraiu cada vez mais mão-de-obra para a região. Assim, começou a emergir um setor metal-mecânico na região, que aos poucos foi ganhando importância. Quando a extração de madeira começou a enfrentar dificuldades, esse setor nascente teve condições de sobreviver, fortalecendo-se e tornando-se mais importante na economia local.

O SENAI foi demandado para a tarefa de auxiliar na formação de mão-de-obra, uma vez que constatou-se que a instituição ofertava apenas cursos de ajustador mecânico. Assim,

Há uns 25 anos atrás havia uma escola de preparação de profissionais no SENAI, qual o curso que o SENAI tinha? Ajustador mecânico, que formava mal e mal um operador de torno manual. Diante da necessidade da indústria, começou-se a sentir necessidade...com o ciclo da madeira houve uma grande evasão aqui, pessoas migraram. [...] Nos anos 90, quando a indústria começou a ficar forte, a metal mecânica e a confecção, nós notamos que não tínhamos profissionais, que tínhamos ajustadores mecânicos. As empresas a partir daí chamaram a sua escola (SENAI) e disseram: olha, eu não preciso disso que você está oferecendo, eu preciso desse outro perfil de trabalhador aqui, tens como me atender? Sim, eu tenho, mas preciso de parceiro para investir. Então, nós somos parceiros, nós investimos junto contigo. E o SENAI aceitou. E muitos dos cursos do SENAI, a matriz curricular passou aqui por essas mesas (do SIMMMERS). O SENAI tinha técnicos, tinha pedagogia, tinha experiência, mas não tinha onde dar as aulas. Então a indústria fez os prédios, então investiu porque o foco era formar trabalhadores do chão de fábrica, da produção, técnicos [...] E6, Região de Rio do Sul.

Essas mudanças ajudaram a consolidar em Rio do Sul uma estrutura produtiva diversificada com indústrias em diferentes segmentos, que contempla desde a produção de peças para bicicletas, automóveis, até caldeiras, jeans, carne suína, bovina, etc. Ao final do período, o setor madeireiro, embora tenha passado a explorar espécies exóticas com reflorestamento não assumiu mais o papel de protagonismo que teve no passado.

Ainda nos anos 1990, foi lançada a FERSUL, uma feira multisetorial que hoje é realizada pela ACIRS e tornou-se o principal evento de negócios do Alto Vale do Itajaí. Na 10ª edição, realizada em 2015, a feira reuniu mais de 130 empresas, de setores como metal mecânica, móveis, confecções, informática, logística, tecnologia da informação, entre outros. A feira compreendeu a realização de exposições, rodadas de negócios, palestras e consultorias em gestão. A região abriga ainda outros eventos, como a feira da habitação, também promovida pela ACIRS. Esses eventos cumprem o importante papel de estimular os negócios e ainda de melhorar as relações entre as empresas da região.

A partir de 1998, a ACIRS passou a contar com os primeiros núcleos setoriais, que hoje são 16 (dezesesseis), em que empresários se reúnem e discutem problemas comuns ao seu segmento. Todavia, percebe-se nas entrevistas que a cooperação ainda continua sendo incipiente na região. Merece registro que alguns desses núcleos conseguiram alcançar um alto nível de organização, promovendo ações importantes para a região. Um desses núcleos é o de inovação, formado por empresas de diferentes setores, que busca incentivar que se pense a inovação nas empresas, promovendo eventos como o INOVATALK.

Outro núcleo bastante ativo é o Núcleo de Informática do Alto Vale do Itajaí (NIAVI), criado em 2006 e que reúne as empresas de tecnologia da informação e comunicação do Alto Vale do Itajaí. As empresas na área de informática tem se projetado no município, tanto em termos de emprego como em número de empresas, sendo que “a maioria dessas empresas é oriunda do GETEC” (E10, Região de Rio do Sul). O NIAVI, mostra-se fortemente organizado, com encontros regulares para discutir os problemas que afetam o setor que resultam em ações importantes, como palestras, cursos e workshops. Uma delas foi a organização de uma missão empresarial ao vale do Silício. Além disso, no núcleo surgiu a ideia de construir um condomínio tecnológico, o que ajudou a região a buscar a instalação de uma unidade do centro de inovação do estado, ideia que foi incorporada pelas demais instituições locais. Como Rio do Sul estava fora do projeto original do governo, que previa 10 (dez) centros de inovação, foi necessária uma forte atuação política, que reuniu as entidades locais, sob o comando da ACIRS e a própria SDR de Rio do Sul. Por emenda parlamentar, o município foi incluído entre os que receberiam o centro de inovação. Entre as ações do NIAVI, está o estabelecimento de parcerias com instituições locais. Uma delas foi com o IFC, voltada a desenvolver um projeto de Capacitação na área de TIC, ofertando cursos nas áreas de hardware, desenvolvimento de softwares e gerenciamento de redes e internet. O objetivo do curso, com edições em 2011 e 2012, foi qualificar mão-de-obra para atuar no setor, conforme as necessidades das empresas.

Embora não possua um espaço formalizado para discussão do desenvolvimento, Rio do Sul já formou um fórum que reunia mais de 60 (sessenta) entidades locais, como o objetivo de articular, discutir e definir estratégias de desenvolvimento local: o FORUMRIOSUL (Fórum Permanente das entidades para o desenvolvimento de Rio do Sul), constituído no final dos anos 1990, mas que deixou de funcionar. No final de 2015, por iniciativa da ACIRS, as entidades locais passaram a discutir a criação de um conselho de desenvolvimento municipal, cuja instalação depende de aprovação da câmara de vereadores do município. Percebe-se pelas entrevistas realizadas que as instituições regionais conseguem

se agrupar em torno de grandes temas, quase sempre sob o comando da ACIRS. Atualmente, esses temas tem relação com demandas de infra-estrutura de transportes, traduzidas em 3 grandes objetivos: a duplicação da BR-470; a construção de um aeroporto; a passagem da ferrovia do frango pela cidade de Rio do Sul. De todo modo, a falta de um espaço com a finalidade de pensar o desenvolvimento ainda pode ser considerado como uma fraqueza da região.

5.9 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo apresentou um perfil das regiões em análise na parte final da tese, considerando sua configuração produtiva e base institucional. Notou-se, primeiramente, a grande heterogeneidade que caracteriza as regiões que fazem parte do estudo, tanto em termos de estrutura econômica como de dotação de instituições. Registre-se que essas diferenças existem também dentro das regiões, entre os municípios que as compõem.

As informações reunidas neste capítulo colocam a SDR de Joinville como uma região que apresenta grande dinamismo, notado pela evolução de variáveis como PIB, exportações, população e ocupados. Esse dinamismo é acompanhado pela presença, na região, de atributos locais considerados importantes para a aprendizagem na literatura que dá suporte a esta tese. As instituições regionais têm condições de atuar tanto na formação como na disseminação de conhecimentos, bem como no estímulo à cooperação entre atores, além de articularem-se em torno de questões de interesse regional ou, pelo menos, municipal. Joinville reúne várias iniciativas na área tecnológica, parques tecnológicos, incubadoras, projeto de um centro de inovação. Essas iniciativas são importantes para o progresso da região, mesmo que não se observe uma articulação entre elas, que aparecem isoladas. O COMCITI parece reunir os requisitos para assumir essa liderança, um papel que poderia ter sido assumido pelo governo do estado através de sua SDR.

Em Rio do Sul, uma característica marcante é a existência de um parque industrial diversificado, com setores eletro-metal mecânico, confecções, agroalimentar, madeira, comércio. Embora municípios menores abriguem indústrias, é Rio do Sul que possui o maior número de empresas industriais, o que a posiciona na condição de polo industrial. As instituições de ensino cumprem um papel considerado importante na geração e difusão de conhecimento na região. Em termos de educação, Rio do Sul possui um papel destacado em todo o Alto Vale do Itajaí. As relações entre as principais instituições de ensino e o aparelho produtivo local são registradas, como na UNIDAVI, cujo conselho empresarial auxilia a

nortear a definição de cursos e outras atividades da universidade; na relação do IFC com o SIMMMERS e com NIAVI; e no SENAI que atua em sintonia com as entidades representantes do setor industrial. Os principais estabelecimentos educacionais suprem as necessidades locais em termos de mão de obra, formando profissionais inclusive na área agrícola, beneficiando a região como um todo. Possui ainda instituições de representação atuantes, como o SIMMMERS e, notadamente, a ACIRS.

Em um momento crítico para a região, que foi a derrocada do setor madeireiro no final dos anos 1980, as instituições locais conseguiram organizar-se para criar alternativas e enfrentar a crise. Na ocasião, a postura pró-ativa dessas entidades garantiu o fortalecimento da economia riosulense em um momento de dificuldades. O papel cumprido pela prefeitura municipal e pela associação empresarial deve ser destacado, bem como o do SIMMMERS, criando feiras, articulando-se com instituições como o SENAI, para garantir os profissionais qualificados que eram necessários nessa nova fase de crescimento.

A SDR de Mafra apresenta áreas com estrutura econômica e institucional muito distinta; uma é a observada em Mafra e os municípios de seu entorno, que tem participação muito maior das atividades primárias na produção de riquezas e onde as instituições ainda são menos pró-ativas. Outra é a realidade de municípios que concentram o pólo moveleiro catarinense, entre os quais desponta São Bento do Sul. Em torno dessa área, viceja um forte conjunto de instituições, que dão suporte à produção e estimulam a aprendizagem. Até recentemente, o desempenho do setor moveleiro ditava o ritmo da economia local. A partir da segunda metade dos anos 2000 uma forte crise afetou o setor, ligada a valorização do câmbio. Desde então, outros setores industriais passaram a ganhar importância, de modo que atualmente o setor metal-mecânico é o mais importante em termos de PIB. A mobilização das instituições locais, notadamente em São Bento do Sul, a partir da crise de 2005, mostrou a capacidade das instituições locais se articularem com vistas a enfrentar as dificuldades que assolavam a região. Essas ações procuraram resgatar o setor moveleiro, mas também impuseram uma visão de futuro para o município, calcada na valorização de outros setores da indústria e na criação de um parque tecnológico composto por instituições de pesquisa e ensino públicas e privadas e uma incubadora tecnológica, a ITFETEP.

A região da SDR de Ituporanga apresenta êxodo rural e mesmo perdas populacionais, um processo relacionado às dificuldades da produção agrícola em pequenas propriedades. No entanto, os entrevistados assinalam que a região não tem espaços para a discussão do desenvolvimento, havendo convicção de que “há falta de planejamento, de uma visão de longo prazo para a região” (E2, Região de Ituporanga). Observa-se também que as iniciativas

dependem muito do poder público, embora na região essa atuação também seja discreta. A falta de articulação e de iniciativas das instituições locais impede que se aproveitem especificidades territoriais reconhecidas pelos atores locais. A cebola produzida em Alfredo Wagner, por exemplo, é vendida no mercado como um produto padrão, mas sabe-se que tem qualidade diferenciada, pois “é cultivada nas encostas e boa parte do cultivo é manual, é delicado... Isso se sabe, mas não tem valor nenhum” (E7, Região de Ituporanga).

Uma das características capazes de influenciar a aprendizagem, com efeitos sobre o desempenho econômico, é a existência de relações de cooperação. Todavia, exceto por raras exceções, esse tema permanece como um grande desafio para as regiões do estado que fizeram parte do estudo. Predomina ainda uma cultura individualista, em que a outra empresa é vista como concorrente e não como um parceiro. A cooperação não é vista como uma característica das regiões, presente apenas de maneira incipiente, em alguns casos, mesmo entre as instituições que se propõem a promovê-la.

Finalmente, deve ser destacado que, segundo os entrevistados, não existem espaços de referência para discussão de problemas comuns que afetem as diversas atividades econômicas das regiões. Mesmo naquelas mais desenvolvidas, as instituições não tem logrado êxito em se articular para promover do desenvolvimento de maneira formal e sistematizada. Quando essas ações acontecem, elas se dão no âmbito municipal. Ilustrativo é o caso das reações de Rio do Sul ao fim do ciclo da madeira e de São Bento do Sul com as dificuldades do setor moveleiro. Atualmente, municípios como Joinville, Rio do Sul e São Bento do Sul possuem ou estão mais próximo de possuir esse espaço. Em São Bento do Sul, o CODESBS mantém-se ativo, em Joinville o COMCITI, embora inicialmente focado na inovação, parece ter condições de assumir o papel de discutir o desenvolvimento e em Rio do Sul os esforços são para oficializar o Conselho de Desenvolvimento, que passou a se reunir desde o final de 2015, mas ainda não de maneira formalizada. Há em algumas situações ações conjuntas isoladas, como a busca de melhoria da estrutura rodoviária da região, etc. Nesse caso, as ações convertem-se em pressões políticas em busca de infra-estrutura necessária ao desenvolvimento econômico. No entanto, faz-se necessária uma articulação planejada territorialmente, sendo que a falta dessa constitui um obstáculo ao desenvolvimento das regiões estudadas.

Deve-se notar que as experiências de articulação que surgiram tenderam a ficar circunscritas à escala municipal. Em São Bento do Sul, por exemplo, as reações surgidas por ocasião da crise moveleira da metade dos anos 2000 não se disseminaram pela região, ficando restritas àquele município. Essa maior importância da escala municipal pode ser considerado um aspecto importante, revelador da incapacidade da SDR estabelecer-se como uma

configuração territorial adequada para tratar das questões de desenvolvimento, tema do capítulo seguinte. Conforme entrevistas, há um vácuo na região quando o tema é discussão do desenvolvimento. Todavia, essas iniciativas municipais podem ser vistas como embrião de uma articulação institucional em favor do desenvolvimento, capazes de inspirar as ações da SDR local.

Em síntese, algumas localidades tendem a reunir um conjunto de especificidades territoriais, como presença de mão-de-obra qualificada, de universidades, escolas técnicas e associações fortes e atuantes que auxiliam no seu desempenho econômico, diferenciando-se das demais regiões em um contexto de forte concorrência inter-regional. Essas características representam recursos territoriais que são próprios da região, produto da história local e para os quais contribuem as iniciativas de atores ali presentes. Em um primeiro momento, a emergência dessas características parece guardar pouca relação com a ação das SDRs do governo catarinense. Todavia, o fato de que Santa Catarina manteve, ao longo de praticamente toda a década, uma política de desenvolvimento regional, pode ser um fator que assegure à região condições para esse desenvolvimento diferenciado, o que precisa ser melhor investigado no capítulo seguinte.

6 OS CONDICIONANTES DO DESEMPENHO DE QUATRO REGIÕES CATARINENSES: A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO NAS SDRS DE MAFRA, ITUPORANGA, JOINVILLE E RIO DO SUL

O capítulo anterior retratou as diferenças existentes entre as 4 (quatro) regiões investigadas na parte final desta tese. Essas diferenças incluem a estrutura e perfil econômico regional, a presença de instituições de ensino, associações, de uma mão-de-obra mais qualificada, entre outras. Esses elementos são tomados como importantes condicionantes do desempenho econômico na literatura que versa sobre desenvolvimento territorial. Todavia, a análise precisa considerar ainda a atuação governamental através das agências estabelecidas localmente, o que, no caso catarinense, implica tomar em conta a ação das SDRs.

Conforme já observado no capítulo segundo, a intervenção do estado é considerada importante nas abordagens territorializadas do desenvolvimento, particularmente através de suas agências regionais, e em aspectos como dotação de infraestrutura de suporte à aprendizagem, ensino e pesquisa, e ainda no fomento às relações entre os atores locais, no sentido de criar condições para a emergência dos chamados territórios construídos. Nessas abordagens, o estado não deve ser inerte, mesmo que o papel mais importante caiba aos atores locais.

Em Santa Catarina, as ações do estado em favor de desenvolvimento adotadas desde 2003 foram nutridas por uma perspectiva de valorização dos espaços locais, seus atores, suas especificidades. A política de descentralização pretendia criar condições para garantir uma maior aproximação desses atores em torno das discussões importantes para as regiões, na perspectiva de que eles, juntos com o poder público, pudessem planejar e buscar metas que conduzissem ao desenvolvimento regional. Nesse sentido, o propósito principal do conselho de desenvolvimento regional (CDR) era envolver atores regionais nas discussões sobre o desenvolvimento, colocando-os como co-partícipes desse processo. Ao mesmo tempo, foi proposta a realização de Planos de Desenvolvimento Regional (PDR) que, considerando a realidade regional e contando com a participação dos mais importantes segmentos da sociedade local, pudessem ser instrumentos para o desenvolvimento mais harmônico entre as regiões do estado.

Neste capítulo pretende-se analisar o papel dessas agências governamentais presentes localmente, as SDRs, verificando se as mesmas lograram êxito no propósito de articular os atores locais em torno de um projeto de desenvolvimento de alcance regional, com possíveis efeitos em termos de dinâmica econômica. Considera-se, principalmente, os resultados da pesquisa de campo, que representa a visão dos atores locais entrevistados e também a análise

das atas de reuniões do Conselho de Desenvolvimento regional das SDRs de Joinville, Rio do Sul, Ituporanga e Mafra.

Como observado no capítulo de revisão bibliográfica é possível que em uma região que apresenta bom desempenho econômico em relação às demais a ação do estado, via SDR, esteja sendo mais efetiva, alavancando seu crescimento. Estudos como os de Dias (2012) e Miranda (2012) sugerem que as regiões mais ricas de Santa Catarina possuem secretarias mais preparadas para a promoção do desenvolvimento, e a concentração de recursos destinados às SDRs se dá também nessas regiões. Nesse sentido, a análise que se segue busca verificar se a política de descentralização conseguiu interferir no desenvolvimento das regiões estudadas, criando condições para a emergência de territórios construídos. Essa busca, traduzida na ideia de “transformar áreas administrativas em territórios de desenvolvimento” buscava atacar o desequilíbrio crescente entre as regiões do estado em termos de dinâmica econômica e populacional, objetivo sócio-econômico declarado da política de descentralização do governo catarinense.

O desenvolvimento, visto como processo coletivo que ocorre a partir da capacidade dos atores locais de construir um projeto para a região, não prescinde da participação do estado, cujo papel deve ser o de estimular e organizar os atores locais. Em Santa Catarina, no âmbito da política de descentralização, a construção desse projeto caberia às SDRs, o que se materializou nos chamados PDRs (Planos de Desenvolvimento regional), elaborados em todas as regiões catarinenses. Nesse sentido, formalmente as regiões de Santa Catarina possuem um projeto, em tese construído com a participação de atores locais relevantes, que definiu objetivos e estratégias em torno dos quais se deveria caminhar. Para além do CDR e PDR, avaliar a atuação das secretarias implica considerar seu papel em criar condições para o adensamento de relações entre os atores locais; as possíveis ações da SDR que favoreçam as inovações e a aprendizagem; bem como sua capacidade de liderar o processo de desenvolvimento nas regiões.

O capítulo é composto por duas seções, além desta introdução. A ação das SDRs é considerada na seção 6.1, que divide-se em 3 (três) subseções que apresentam os PDRs elaborados nas regionais, o funcionamento dos CDRs e o papel das SDRs nas regiões na promoção do desenvolvimento. Em seguida, a seção 6.2 apresenta uma síntese do capítulo.

6.1 AÇÃO GOVERNAMENTAL: AS SDRS

A quatro SDRs investigadas nesta parte do estudo foram constituídas ainda na primeira

fase da política de descentralização, em 2003. Todavia, apenas Joinville e Mafra mantiveram sua formação inicial. No caso de Ituporanga e Rio do Sul, as secretarias foram afetadas pelas mudanças na descentralização ocorridas em 2007, que criou novas SDRs, sendo que uma delas – Taió, foi estabelecida no Alto Vale do Itajaí. Como resultado, as secretarias de Rio do Sul e Ituporanga perderam municípios. A inconstância do recorte territorial da descentralização reflete-se no fato de que apenas 12 (doze) das 36 (trinta e seis) secretarias instaladas mantiveram a composição estabelecida no projeto original do governo¹⁶⁰.

No caso da SDR de Joinville a estrutura mantida pelo governo para a secretaria até o início de 2016 foi aquela classificada como nível I, o que corresponde a estrutura mais complexa em termos de cargos e diretorias¹⁶¹. Em 2012, a SDR teve um orçamento de 23,51 milhões de reais. Esse orçamento, um dos mais expressivos entre as SDRs catarinenses, incluiu gastos de custeio da secretaria, bem como despesas obrigatórias, como aquelas relacionadas à educação¹⁶² e saúde. Para ações de implantação do Plano de Desenvolvimento regional (PDR), foram alocados em 2012 mais de 1,2 milhões de reais, mas, de acordo com informações orçamentárias divulgadas pelo governo, o valor não foi executado¹⁶³.

A SDR de Ituporanga estava posicionada entre aquelas que possuem a estrutura mais simples de cargos, classificada como nível IV. Em termos de cargos gerenciais, a estrutura da regional contava com 10 (dez), ao passo que as de estrutura mais complexa, como Joinville,

¹⁶⁰ Essa mudança no recorte territorial das SDRs, bem como a criação de novas secretarias não foi justificada por qualquer razão técnica, prevalecendo a visão de que resultou de influências políticas (MIRANDA, 2012). Em 2016 a SDR da Grande Florianópolis foi extinta, reduzindo para 35 o número de secretarias regionais. A legislação trouxe ainda outras mudanças, como a redução no número de cargos comissionados e a reclassificação das regionais em 3 (três) níveis em termos de estrutura de cargos, no lugar dos 4 (quatro) que existiam anteriormente. Em novembro de 2015 o projeto de transformação das SDRs em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) foi aprovado pela assembleia catarinense (PEREIRA, 2015).

¹⁶¹ Conforme Miranda (2012): “Partindo de uma análise documental sobre a LC nº 381/2007, não se verificou disposição técnica alguma que explicasse o motivo pelo qual as SDRs foram divididas em 04 (quatro níveis). Também não foram encontrados os critérios pelo qual a SDR de Joinville, e a SDR da Grande Florianópolis, foram as únicas classificadas em nível 01 (um), recebendo o maior número de cargos. Estas foram as únicas SDRs que receberam as gerências de projetos especiais, às quais não se encontrou na LC correspondente nenhum vínculo com Secretarias setoriais além, de não terem claramente definidas suas funções. Em relação à divisão de SDRs, além do nível I, as SDRs de Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí e Lages foram classificadas em nível II, em nível III são as SDRs de Araranguá, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Concórdia, Curitiba, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Laguna, Mafra, Rio do Sul, São Miguel do Oeste, Tubarão, Videira e Xanxerê e, finalmente, as SDRs com menor número de cargos, 13 cada uma, em Braço do Norte, Dionísio Cerqueira, Ibirama, Itapiranga, Ituporanga, Maravilha, Palmitos, Quilombo, São Joaquim, São Lourenço d’Oeste, Seara, Taió e Timbó. O poder de pressão dos deputados estaduais e de suas bases políticas influenciou, decisivamente, a composição e a classificação dos níveis da SDRs.”

¹⁶² Inclusive 7 milhões de reais do FUNDEB fizeram parte do orçamento da SDR, sendo destinados a cobrir serviços administrativos, transporte escolar, reformas de escolas, etc. Esses dados corroboram o proposto por Butzke, Theis e Goularti (2009), que defendem que parte significativa do orçamento das SDRs é destinada a despesas de custeio da própria secretaria e destinada a gastos obrigatórios, como aqueles em Saúde e Educação, sobrando pouca margem para despesas discricionárias, como investimentos na regional.

¹⁶³ Informações disponíveis em <http://www.sef.sc.gov.br/transparencia>.

contavam com 20 (vinte) cargos. Em 2012, a secretaria regional teve um orçamento inicial de R\$ 8,08 milhões, que foi majorado para R\$ 10,51 milhões. Desse orçamento fizeram parte os gastos com custeio, entre os quais o mais relevante foi o realizado com pessoal e encargos, que somou mais de 2,90 milhões de reais.

Em 2012, o orçamento da SDR de Rio do Sul foi de aproximadamente 9,53 milhões, superior à dotação prevista inicialmente, que foi de 8,87 milhões de reais. Com pessoal e encargos, os gastos da SDR somaram 3,88 milhões. A secretaria classifica-se como nível III, em termos de estrutura de cargos.

O orçamento da regional de Mafra teve, em 2012, uma dotação inicial de R\$13,45 milhões, aumentando para 16,92 milhões de reais. Desse total, R\$ 4,59 milhões foram destinados à administração de pessoal e encargos. Classificou-se como nível III, em termos de estrutura de cargos.

As SDRs, de acordo com o proposto pelo governo estadual, deveriam atuar como articuladoras dos atores locais, criando espaços para participação e coordenação, que permitiriam a formulação de estratégias de ação – inclusive do governo – capazes de conduzir ao desenvolvimento. O grande desafio posto às secretarias foi o de transformar áreas administrativas em territórios de desenvolvimento, ou, conforme os termos de Pecqueur (2005), territórios dados em territórios construídos. Para cumprir essa tarefa, as secretarias deveriam desenvolver planos de desenvolvimento regional, entendidos como uma estratégia para construir relações interinstitucionais, consolidar a descentralização, regionalizar o desenvolvimento e criar identidades regionais.

As SDRs contam com instrumentos cujo propósito definido no plano original é permitir a participação dos atores locais no enfrentamento dos problemas regionais, estimulando o desenvolvimento, um processo no qual o estado seria apenas co-partícipe. Essa função do estado é destacada como essencial na teoria que versa sobre desenvolvimento regional, uma vez que redefine-se o campo de ação pública no sentido de atuar mais como animador do processo de desenvolvimento, que deve ser conduzido pelos atores locais. Nas próximas subseções serão analisados a capacidade da SDR na construção e efetivação do PDR e o funcionamento e a atuação do CDR. Conforme definido na legislação sobre a descentralização, uma das mais importantes ligações entre o estado e a população local é o CDR, que conta com membros representantes de todos os municípios da regional. Autores sugerem, todavia, que a capacidade de decisão do conselho é limitada, sendo observado também que sua composição apresenta uma participação excessiva de representantes do estado (MIRANDA, 2012) No caso das SDRs do estudo, os membros foram nomeados

conforme o definido em legislação, de modo que não se encontra nada diferente do assinalado por Miranda (2012). Por outro lado, a questão da centralização das decisões sobre liberação de recursos nas secretarias setoriais mostrou-se também um problema do modelo adotado, independentemente da regional¹⁶⁴.

6.1.1 Planos de desenvolvimento regional (PDRs): ações para converter ‘áreas administrativas’ em ‘territórios de desenvolvimento’

Cada SDR do estado elaborou seu próprio Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), seguindo orientações gerais da secretaria de planejamento (SPG) quanto ao formato e conteúdo do documento. A elaboração do PDR cumpriu uma determinação legal, prevista na Lei Complementar 381 de 07 de maio de 2007 e suas alterações. Conforme registrado no PDR de Mafra, tratou-se de um trabalho desenvolvido a nível estadual e coordenado pela secretaria de estado de planejamento, que seguiu uma metodologia e um cronograma pré-definidos. Embora cada plano considere as características da região, eles seguiram uma mesma estrutura, o que reflete a efetiva participação da secretaria responsável, auxiliando na elaboração do mesmo. A metodologia do plano, seguida pelas 4 (quatro) SDRs, incluiu formar um grupo de gestores regionais (o GGR), composto por representantes do estado na região, a formação de um GDR (grupo de desenvolvimento regional), que ficou encarregado de elaborar o plano, e de formar grupos por eixos estratégicos (GEE) e por sub-eixos estratégicos (GSSE)¹⁶⁵. Seguindo a orientação da SPG, com poucas variações, o PDR das regiões foi construído em

¹⁶⁴ No exame das atas, foi possível constatar que em algumas reuniões, boa parte foi destinada a apresentar que demandas da regional foram acatadas e quais foram negadas pelas secretarias centrais.

¹⁶⁵ Um dos principais objetivos definidos no Plano foi contemplar iniciativas capazes de estimular o desenvolvimento regional, concentrando-se em quatro eixos estratégicos, já definidos no PCD-2015, quais sejam: Economia e Meio Ambiente, Social, Tecnologia e Política Pública. A implantação do Plano seguiu etapas, sendo a primeira delas a formação do grupo de gestores regionais (GGR), que reuniu todos os representantes de órgão do governo estadual presentes na região, passando por etapas de diagnóstico da situação atual da região e dos instrumentos de ação já disponíveis no governo. Em seguida, foi criado um grupo mais amplo, chamado grupo de desenvolvimento regional (GDR), composto por representantes do governo e da sociedade civil organizada. Todavia, os integrantes de tal grupo não constam nos PDRs analisados. O PDR previu ainda a formação de grupos por eixos estratégicos (GEEs), contemplando cada uma dos já referidos eixos estratégicos, além de grupos para os subeixos estratégicos (GSSEs). Foram indicados técnicos responsáveis por cada um dos grupos. Dentro de cada subeixo, realizou-se a análise do cenário atual, bem como a definição de objetivos estratégicos. Para alcançar cada objetivo, definiu-se que seria realizado um projeto, entendido como um esforço “para criar um serviço ou produto ou resultado exclusivo. Para tal necessita de objetivos claros, parâmetros de medição (o que não se pode medir, não se pode melhorar), datas de início e término que atendam os requisitos das partes interessadas (*stakeholders*)” (SDR de Joinville, 2012, p.18). Cada projeto elaborado no âmbito dos GSSE foi submetido à avaliação de todos os membros do GDR na etapa de análise e avaliação de projetos. Em seguida, foi indicado um plano de ação para cada projeto, também submetido a uma avaliação em uma audiência de finalização, a partir da qual o PDR preliminar foi encaminhado para avaliação em audiência pública, a partir da qual se definiu o PDR.

torno de 4 (quatro) eixos estratégicos, desdobrados em 11 (onze) sub-eixos, os mesmos do PCD-2015¹⁶⁶.

Os objetivos gerais definidos nos PDR foram também os mesmos entre as regiões em estudo: fomentar o desenvolvimento sustentável; contemplar iniciativas que assegurem o desenvolvimento nos eixos estratégicos; assegurar alinhamento do plano com o PCD-2015; contemplar iniciativas definidas pelo CDR, junto com o Plano Plurianual (PPA) do governo estadual.

A participação dos atores locais na elaboração do plano foi colocada como importante em todos os planos analisados, todavia, nenhum deles esclareceu quais foram as entidades da sociedade civil participantes e qual sua efetiva contribuição na elaboração do plano. As referências, quando presentes, indicam que o plano foi elaborado a partir da própria secretaria ou por consultores contratados, com participação do GGR e, ao final, apresentado e discutido no âmbito do CDR, com participação de entidades regionais. A SDR de Rio do Sul, por exemplo, enumerou as instituições representadas no GGR, que incluiu 12 (doze) representantes da SDR (entre eles o secretário), um agente de polícia, representantes da CASAN, DEINFRA, COHAB, CELESC, EPAGRI, IPREV, Bombeiros e Polícia Militar. Além disso, o documento apontou entidades parceiras da SDR, “importantes para que a mesma possa desenvolver suas atividades”: o SENAI, o SEBRAE, o SENAC, o IFC, a UDESC, a AMAVI, UNIDAVI, ACIRS, entre outras. Todavia, não se afirmou que essas entidades participaram da elaboração do plano. A SDR de Joinville contratou uma empresa para auxiliar na elaboração do PDR, que “foi concebido pelo corpo técnico de servidores da SDR Joinville, com a participação de consultoria técnica especializada prestada pela empresa Águia Assessoria e Cursos LTDA, especialmente contratada para elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional para o período 2012/2020 [...]” (SDR de Joinville, 2012, p.9). É possível estabelecer que a participação das instituições da sociedade civil, quando ocorreu, se deu principalmente no momento das audiências públicas para aprovação do PDR, momento em que o plano já tinha sido elaborado.

A partir das entrevistas, constatou-se que os atores locais não entendem que tiveram participação na elaboração do PDR das regionais analisadas; parte deles sequer conhece o plano e não foi chamada para discuti-lo, ou, quando foi, a participação teve contribuição

¹⁶⁶ Na formulação do PDR das regionais foram considerados os seguintes eixos e correspondentes subeixos estratégicos: - Economia e Meio Ambiente (Infraestrutura; Iniciativas Empreendedoras; Agricultura e meio ambiente); - Social (Saúde; Assistência Social; Trabalho e Habitação; Educação e Cultura; Segurança); - Tecnologia (Ciência, Tecnologia e Inovação); Política Pública (Gestão Pública).

limitada. Os entrevistados, embora representem instituições colocadas como parceiras das SDRs na construção do PDR, não se sentiram como co-partícipes do projeto, como atesta o seguinte depoimento:

[...] não teve participação, ou teve, mas como na nossa instituição, que foi chamada uns 3 dias antes de ter que entregar o projeto final (*do PDR*) e receber nossa opinião; a gente nem foi mais na outra reunião, eu nem voltei lá, porque assim, eu não consigo participar de um negócio de um tamanho tão grande para ter que se pronunciar em 3 ou 4 dias sobre um projeto de desenvolvimento para a região, porque daí ele já estava pronto, então a gente vê isso com dificuldade, e é por isso que esses projetos vão pras gavetas. E8, Região de Joinville

Mesmo assim, essa entidade foi citada no relatório do plano como colaboradora na construção do PDR da regional. A mesma situação foi verificada em outras regiões, de modo que o PDR foi visto como um plano que foi construído unicamente “pelos agentes do governo, e não pelas forças vivas da região” (E7, Região de Ituporanga).

Além disso, o PDR foi realizado pelas SDRs a partir de solicitação da SPG, sendo que planos, como o de Ituporanga, trazem relatos de que a capacitação dos agentes responsáveis pelo PDR foi “insuficiente” e as orientações “pouco esclarecedoras sobre o que deveria ser feito”. Além disso, a SPG enviou “um manual que possui várias formas de interpretação do que era solicitado”, o que resulta na preocupação da secretaria de estar fazendo o PDR adequadamente (SDR de Ituporanga, 2013, p. 9). São eloquentes nesse sentido as colocações feitas pela SDR de Ituporanga no texto do Plano de Desenvolvimento Regional elaborado pela secretaria:

Em 2012, a SPG solicitou a realização de mais um Plano de Desenvolvimento Regional com uma capacitação insuficiente e pouco esclarecedora sobre o que deveria ser feito, além de enviarem um manual que possui várias formas de interpretação do que era solicitado. Foram realizadas as etapas, porém os planos podem ter deixado a desejar, isto porque só se teve um curso realmente importante e esclarecedor sobre elaboração de projetos no final do ano de 2012 e início de 2013. Portanto, se o PDR não estiver de acordo com o que a SPG solicitou a responsabilidade é da mesma que não capacitou de maneira satisfatória as pessoas das regionais para a elaboração do mesmo (SDR de Ituporanga, 2012, p. 8-9).

Prevalece a visão de que o plano foi construído mais a fórceps, a partir de pressões vindas da secretaria setorial responsável pelo projeto de descentralização (a SPG). É possível que a realização do plano tenha sido necessária, inclusive para cumprir uma determinação legal, posto o que estava previsto na LC 381 de 2007. Como indica um dos entrevistados, representante de uma SDR, “quem elaborou, praticamente, aquele plano, fui eu” (E3, Região de Joinville). Em outra regional, após afirmar que ele mesmo tinha feito o PDR, o

entrevistado expôs a situação da seguinte forma: “Mandaram fazer, a gente fez do jeito que deu... até que ficou bom”. E continuou:

Sofremos muita pressão, tem que fazer o documento, tem que fazer o documento, acabou não sendo um documento claro, tudo abordado de modo amplo, ideias interessantes, mas superficiais. Atores locais não tem adesão ao PDR, nem no conselho, não conhecem o plano. Aqui o PDR foi feito com qualidade razoável, perto do que saiu aí pelo estado, mas deixou a desejar. E5, Região de Mafra.

Feitas essas observações preliminares, o conteúdo dos planos elaborados pelas regionais será apresentado a seguir. Para fins deste trabalho, são apresentados mais detalhadamente as propostas no âmbito dos eixos economia e meio ambiente e tecnologia. No PDR de Rio do Sul, definiu-se as entidades parceiras nas ações do plano na região, entre elas o SENAI, SEBRAE, SENAR, IFC, ACIRS, EPAGRI, Sindicatos rurais, etc. Da mesma maneira que as demais SDRs, o plano tratou de 4 (quatro) eixos estratégicos, Economia e Meio ambiente, Social, Tecnologia e Política Pública, cada um deles abarcando sub-eixos estratégicos, que somam um total de 11 (onze). O PDR foi elaborado partindo da constatação das forças e das fraquezas da região, que incluem a falta de interação entre instituições, a falta de um planejamento conjunto para o desenvolvimento regional, as dificuldades de acesso e as chuvas em demasia, a partir dos quais foram definidos, para cada subeixo, os objetivos estratégicos.

No total, o PDR contou com 34 (trinta e quatro) projetos, sendo 9 (nove) deles no eixo economia e meio ambiente. Entre os objetivos definidos no plano, figuraram potencializar o sistema logístico, identificar e apoiar redes de produção, visto que “Rio do Sul é a capital nacional do jeans”, apoiar PPP (parcerias público privadas) para obras de infra-estrutura, reduzir o êxodo rural e fortalecer a gestão de recursos naturais, com projetos de instalar cisternas para captar água da chuva e montagem de biodigestores para aproveitamento de dejetos. No subeixo infra-estrutura, o foco foi em obras que afetem a logística da região, como a BR-470, considerada sobrecarregada, a necessidade de um aeroporto regional e de uma ferrovia. Esses são temas convergentes com a agenda que tem sido perseguida por instituições da região, sob liderança da ACIRS, como notado no capítulo anterior.

Na área de tecnologia, foram colocados os seguintes objetivos: intensificar a interação e o desenvolvimento das instituições de ensino, setores econômicos organizados e governo; criação de um polo tecnológico, com a incubadora e a empresa júnior existentes na região; promover políticas públicas com foco em tecnologia e inovação; promover eventos tecnológicos na região. Para atingir esses objetivos, o PDR da regional indicou 6 (seis)

projetos, como a criação de um condomínio industrial com contabilidade e estrutura de gestão; criar um programa de TV voltado ao desenvolvimento da ciência e tecnologia, promoção de eventos com palestras e cursos na área tecnológica, etc.

A SDR de Joinville elaborou o PDR em 2012, 7 (sete) anos depois do primeiro plano, de 2005 (PDR costa do encanto), sendo que o de 2012 representou uma “atualização do planejamento das ações desta secretaria” (SDR de Joinville, 2012, p. 9). O plano de 2012 foi elaborado por 40 (quarenta) servidores estaduais, além de uma empresa de consultoria contratada e de contar com o apoio de universidades locais (UNIVILLE e UDESC) e da AMUNESC. Buscava-se aliar inovação e sustentabilidade, conduzindo a região ao desenvolvimento.

Desse modo, no documento final do PDR apresentou-se, para cada um dos sub-eixos estratégicos, um diagnóstico das forças e fraquezas regionais, bem como uma indicação das oportunidades e ameaças. Além disso, indicaram-se planos de ação para cada subeixo, sendo definido o nome de um técnico ou instituição responsável pelo plano de ação. No caso do eixo economia e meio ambiente, o PDR definiu 13 (treze) objetivos, com um total de 33 (trinta e três) projetos, nos subeixos de infra-estrutura, iniciativas empreendedoras e meio ambiente. Dentro desse eixo temático, o subeixo iniciativas empreendedoras foi construído com foco exclusivo nas questões ambientais, em desacordo com as diretrizes previstas para a área no PCD-2015. No plano da SDR, constaram objetivos como preservação dos manguezais e da mata Atlântica, a instituição de unidades de conservação; o fomento à pesquisa ambiental, a proteção às áreas costeiras, entre outros. O subeixo infraestrutura foi contemplado com 14 (catorze) projetos, perseguindo 5 (cinco) objetivos, a ligados a pavimentação e conclusão de rodovias, reforma e ampliação de escolas, investimentos na estrutura viária dos municípios, manutenção da rede viária, prevenção de riscos naturais ou humanos. As medidas relacionadas ao segmento de agricultura e meio ambiente turismo rural, tem por objetivo a reestruturação de colônias de pescadores, regularização fundiária, estímulo à produção agroecológica.

O eixo estratégico da tecnologia contemplou objetivos de apoiar a implantação de parques tecnológicos; apoio a implantação de clusters na região; apoio as empresas inovadoras e apoio ao ensino fundamental e médio com relação à ciência básica. Para atingir esses objetivos, foram formulados 12 (doze) projetos, muitos dos quais sem necessidade de aporte de recursos. No que diz respeito ao subeixo inovação, o plano faz um diagnóstico das

forças identificadas da região¹⁶⁷, defendendo uma atuação pautada na busca de 4 (quatro) objetivos: o apoio à implantação de um parque tecnológico; o apoio à implantação de clusters na região; o apoio à empresa inovadora; apoio ao ensino fundamental e médio com relação à ciência básica. Para cada subeixo estratégico foi alocado um responsável. No caso do subeixo inovação, todavia, a responsabilidade ficou a cargo da SDR. Em consulta direta à secretaria, quando da realização da pesquisa de campo (novembro de 2015) verificou-se que no momento da finalização do plano, o nome do responsável pela área ainda estava por ser definido, o que acabou não acontecendo.

A SDR de Ituporanga buscou construir um PDR que fosse capaz de fomentar o desenvolvimento da região, estabelecendo linhas mestras de planejamento estratégico com iniciativas voltadas aos 4 (quatro) eixos estratégicos definidos no âmbito estadual. A elaboração do plano ficou a cargo dos servidores e gerentes da SDR. O PDR faz referência a um grupo de desenvolvimento regional (GDR), que seria o responsável pela elaboração do PDR, como um grupo formado “pelos Gestores da Administração Direta e Indireta, juntamente com os membros do Conselho de Desenvolvimento Regional e da Sociedade Civil Organizada, que possuem representação local” (SDR de Ituporanga, 2013, p. 7). Todavia, em nenhum momento o documento indica quais são as instituições escolhidas para representar a sociedade civil.

Considerando a característica da economia local, onde predominam as atividades do setor primário, o PDR focou em ações que pudessem permitir o fortalecimento da produção agrícola e o melhor escoamento da produção. No eixo economia e meio ambiente, registrou-se a importância de estimular os produtores locais, com distribuição de sementes e calcário, bem como a necessidade de maior controle à importação de cebola, que afeta os preços do produto nacional. Os objetivos estratégicos definidos neste eixo foram estimular o ecoturismo, buscar a permanência das pessoas na agricultura familiar, implantar o turismo rural e uma central de reciclagem. Os projetos desenhados para atingir esses objetivos são fundamentados na constatação de que é necessário combater o êxodo rural, pois “a migração para as grandes cidades só empobrece e desgraça a população do estado” (SDR de Ituporanga, 2013, p. 48). O plano propôs a implantação da Concrepet, uma recicladora que transformaria garrafas PET em agregado para concreto, cuja implantação previu um aporte de 3 (três) milhões de reais. O

¹⁶⁷ Indústrias que demandam pesquisa tecnológica; - Base academia em desenvolvimento na região, novas Instituições de ensino superior; - Aumento dos cursos de mestrado e doutorado; - Programa de incubação consolidado (softville); - Busca da consolidação da estrutura jurídica de apoio a inovação (lei de inovação municipal); - Entidades acadêmicas/empresarial participando do esforço do governo estadual para apoio a inovação (inova@SC); - Associações industrial/comercial fortes com visão para ações para a inovação.

projeto de estímulo ao ecoturismo previu a necessidade de 3,5 milhões de reais, para criar um site na internet, levantar propriedades capazes de participar do projeto e capacitar os profissionais para atendimento aos turistas. Completam a lista de projetos da regional dentro do eixo economia e meio ambiente um projeto de pavimentação rural (ao custo de 500 mil reais por km pavimentado); um de implantação e reativação de agroindústrias (1 milhão de reais) e uma cavalgada ecológica, com propósito de divulgar a região e socializar famílias que “utilizam o cavalo como forma de lazer” (SDR de Ituporanga, 2013, p. 54) (1 milhão de reais). Como meio de verificação do sucesso deste último projeto, são relacionados o grau de satisfação dos cavaleiros envolvidos e da população rural e urbana envolvida.

Na área de tecnologia foram elaborados 3 (três) projetos, cumprindo os objetivos estratégicos de “ampliar a inclusão digital no estado”; “incentivar a pesquisa e o espírito empreendedor nos indivíduos”; e “verificar os alunos interessados em participar do Educarádio” (SDR de Ituporanga, p. 136-141). O primeiro dos projetos previu a manutenção de laboratórios de informática das unidades escolares da regional. O segundo, a implantação de uma rede de incentivo à ciência e tecnologia, dando “suporte técnico e teórico para que ocorra o processo de conhecimento e aventuras dentro da internet por professores e alunos” (SDR de Ituporanga, 2013, p.86). O projeto previu a necessidade de 5 milhões de reais, para atingir os seus objetivos¹⁶⁸. O terceiro projeto refere-se a implantação da rede Educarádio, com a instalação de uma rádio em cada escola, ao custo de 5 milhões de reais por unidade escolar contemplada.

O grupo que foi responsável pela elaboração do PDR da SDR de Mafra foi formado por consultores, e acompanhado pelo GGR, grupo de gestores regionais, que incluiu representantes da FATMA, EPAGRI, IGP, CELESC, CIRETRAN, CIDASC, Polícia Militar, entre outros, além dos gerentes da SDR. Em uma reunião em fins de 2011 o plano foi aprovado em reunião entre o GGR e os membros do CDR, bem como representantes de associações locais. Participaram dessa reunião a ACIM, UNIVILLE, representantes das prefeituras e das câmaras de vereadores e as gerências da SDR.

O plano apresentou sucintamente as características de cada município da regional, focando em aspectos econômicos e, em alguns casos, como Mafra e São Bento do Sul referindo-se, mesmo que sem muito detalhamento, às ações já executadas pelo governo

¹⁶⁸ Quais sejam: 1) usar as salas de informática das escolas de toda SDR; 2) Dar suporte técnico e teórico para que ocorra o processo de aventuras na internet; 3) “aprender a usar máquinas fotográficas digitais para a realização de filminhos, reportagens, peças de teatros realizadas por alunos e depois passar para o computador e trabalhar as imagens no *moviemaker*” (SDR de Ituporanga, p. 85).

estadual. No eixo estratégico agricultura e meio ambiente, foram definidos 4 (quatro) objetivos estratégicos, contemplados com um total de 10 (dez) projetos. Os objetivos perseguidos no plano no âmbito desse eixo foram organizar a gestão da produção da agricultura familiar, potencializar a diversificação da produção agrícola, aumentar a capacidade de incrementar o valor da produção local e melhorar o manejo de resíduos sólidos.

No eixo tecnologia, definiu-se que o “aprimoramento científico e tecnológico da região [...] é peça importante dentro do contexto de nivelamento do desenvolvimento regional” (SDR de Mafra, p. 104). Foram indicados para o eixo 4 (quatro) objetivos estratégicos, com 7 (sete) projetos associados. Nos objetivos figuraram incentivar a pesquisa científica, a instalação de instituições de ensino superior na região, comprometidas com as necessidades de desenvolvimento regional, apoiar as incubadoras tecnológicas, e elaborar estudos de viabilidade e impacto regional da instalação de um parque tecnológico. As iniciativas empreendedoras tiveram 4 (quatro) objetivos e 9 (nove) projetos, com proposta de melhorar a infra-estrutura energética da região, atrair empresas que atendam demandas regionais, incentivar a diversificação das iniciativas empreendedoras, melhorar as condições para o turismo rural. Para atrair empresas que tenham relação com o perfil produtivo regional, capazes de aumentar o valor agregado nas matérias-primas presentes na região, o plano propôs um projeto que previu uma parceria com a secretaria de desenvolvimento sustentável, oferecendo incentivos para instalação das empresas.

Para o eixo infra-estrutura apresentou-se 5 (cinco) objetivos e 14 (catorze) projetos. Os projetos incluíram pavimentação de rodovias, entre outras. O objetivo de realizar manutenção nas rodovias estaduais, com vistas a sinalização, manutenção e cuidados primários com a mesma tem vinculado um projeto que é “solicitar, junto da secretaria de estado da infra-estrutura, a descentralização de recursos orçamentários e financeiros para a manutenção rodoviária estadual” (SDR de Mafra, 2012, p. 193).

Uma das dificuldades de se avaliar a atuação das secretarias de desenvolvimento regional é a ausência de informações oficiais que permitam avaliações de suas ações, no que também se inclui o PDR. Faltam informações tanto em relação aos projetos executados, os recursos alocados e notadamente quanto à efetividade dos seus resultados. No caso do PDR, sequer o primeiro conjunto de planos, formulados na metade dos anos 2000 em todas as SDRs teve informações disponibilizadas. Pelo menos no que tange ao orçamento, os recursos previstos para o PDR não foram utilizados nas SDRs no ano de 2012. De modo geral, verificou-se que os planos apresentaram análises superficiais e diagnósticos pouco completos sobre a realidade das regiões. Embora apresentem propostas interessantes, particularmente no

eixo tecnologia, as políticas mais indicadas concentram-se em instrumentos tradicionais de política, como a dotação de infra-estrutura de transporte e até mesmo na manutenção de estruturas já presentes nas regiões.

Conforme a pesquisa de campo, que incluiu representantes das SDRs, em nenhuma das regiões do estudo o plano vem sendo colocado em prática. Desse modo, não surpreende a constatação de que a quase totalidade dos entrevistados não acredita que a região possua uma estratégia de desenvolvimento definida, com objetivos claros e em execução, como observa-se na tabela 10, que apresenta os resultados das entrevistas efetuadas nas 4 (quatro) regiões do estado. Quando questionados se a região possui um plano de desenvolvimento formulado, ou uma estratégia de desenvolvimento, a ampla maioria dos entrevistados respondeu que não. Dos 39 (trinta e nove) entrevistados na área das SDRs, 6 (seis) deles declararam que a região possuía uma estratégia de desenvolvimento definida e apenas 3 (três) acreditam que ela vem sendo executada.

A constatação de que o PDR não está em execução, somada a ausência de reconhecimento de que ele represente uma estratégia de desenvolvimento regional, permite algumas considerações sobre o plano e sobre a atuação da secretaria regional. Primeiramente, deve-se registrar que essa situação reforça o argumento já apresentado de que a elaboração do plano foi mais no sentido de cumprir uma exigência legal, posta pela Lei Complementar 381/2007, do que efetivamente promover o desenvolvimento das regiões.

Tabela 10 - Considera que a região possui estratégias de desenvolvimento definidas, bem como projetos para atingir os objetivos definidos nessas estratégias?

	Sim	Não	Não Resposta
Total	6	32	1
Joinville	3*	6	1
Mafra	1	9	0
Rio do Sul	1	9	0
Ituporanga	1	8	0

* Dos 3, 2 consideraram que há a estratégia, mas a mesma não está em execução.

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

A não execução do plano pode ter vinculação com a falta de aderência do mesmo junto aos atores locais, sem os quais a própria atuação da secretaria regional junto ao governo para liberação de recursos para execução do plano fica prejudicada. A participação das instituições na formulação do plano foi limitada, e apresentá-lo em audiências públicas não parece ter sido condição suficiente para que esses atores se vejam como co-partícipes na construção do projeto. Se formulado em gabinetes, por agentes do governo ou por consultores especializados

e sem participação das principais atores regionais, dificilmente o PDR conseguiria representar as necessidades da região. Como relata um dos entrevistados,

Temos visto isso em outros planos, tudo aquilo que nasce de cima pra baixo, ou que se contrata uma consultoria que vem e faz, e faz um 'ctrl+c, ctrl+v', que não nasce das bases não é aplicado, não adianta. O poder público até tenta fazer as coisas de maneira participativa, as vezes faz só pra cumprir tabela, mas a sociedade civil também não vem, tem uma dificuldade da sociedade civil entender o seu papel e dividir responsabilidade, teríamos avanços maiores se andássemos no mesmo passo. E8, Região de Joinville.

Isso evoca também a fraca capacidade das secretarias de envolver esses atores nas discussões sobre o desenvolvimento, o que faz com que elas não consigam cumprir adequadamente o seu papel. Em tese, uma das propostas mais importantes da política de descentralização era envolver os atores locais relevantes na tarefa de pensar o desenvolvimento de cada SDR, que deveria ser visto como um processo construído de baixo para cima (*bottom-up*), a partir das regiões. Como se compreende o desenvolvimento territorial como um processo que passa pelo envolvimento efetivo de atores locais no enfrentamento de problemas compartilhados, torna-se claro o papel limitado das SDRs nas regiões.

O PDR ainda não é conhecido por parte importante dos entrevistados, como mostra a tabela 11. Mesmo que a participação dos atores locais seja considerada decisiva para a elaboração de um PDR capaz de servir como instrumento de desenvolvimento da região, conforme asseveram os próprios planos, metade dos entrevistados sequer declararam conhecê-lo. Na regional de Joinville, a maior parte dos entrevistados (7) declarou que conhecia o PDR, enquanto em Mafra apenas 2 (dois) declararam conhecer o plano.

Tabela 11 - Conhece o PDR?

	Sim	Não	Não Resposta	Não sabe
Total	18	18	1	2
Joinville	7	2	1	0
Mafra	2	7	0	1
Rio do Sul	5	4	0	1
Ituporanga	4	5	0	0

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

Essa falta de envolvimento dos atores locais é acompanhada da falta de reconhecimento da SDR como uma entidade capaz de aglutinar os interesses regionais. A forma de atuação das secretarias nas regiões, o que não se resume ao PDR, como se observará na sequência deste capítulo, faz com que as mesmas não sejam vistas como promotoras do

desenvolvimento. Dessa maneira, “A criação das SDRs fez com que se pensasse que ali seria o lugar adequado para discutir o desenvolvimento, apareceram planos, como o meu lugar, mas na minha opinião, pareceram planos de gabinete, não que tenham surgido da base, não teve participação.” E8, Região de Joinville.

As funções que as secretarias vem cumprindo e a sua forma de operação, das quais o PDR é um exemplo, ajudam a compreender por que as instituições locais não reconhecem na SDR um espaço para pensar o desenvolvimento territorial, o que acaba por comprometer o processo de construção territorial. A seção seguinte apresentará a forma de atuação dos CDRs nas regionais, um espaço construído justamente com o propósito de garantir a participação dos representantes da região na construção do desenvolvimento.

6.1.2 Os conselhos de desenvolvimento regional na prática

Para compreender melhor a atuação da SDR no envolvimento dos atores locais na discussão e promoção do desenvolvimento das regiões, é necessário considerar o papel e a atuação dos conselhos de desenvolvimento regional (CDRs). Na forma proposta no projeto de descentralização, o CDR deveria constituir-se em um importante instrumento de participação popular, um fórum permanente para debater os problemas específicos das regiões, integrando diferentes atores na perspectiva de que possam juntos do poder público planejar e buscar metas que conduzam ao desenvolvimento regional (DIAS, 2012, p. 170). Uma das propostas da política de descentralização era envolver diretamente os atores locais na promoção do desenvolvimento, vendo os mesmos como corresponsáveis nesse processo. O caminho para incluí-los no processo, construindo ainda uma rede de relações com efeitos positivos em termos de desenvolvimento, passaria pela criação dos conselhos de desenvolvimento regional. Os CDRs cumpririam ainda o importante papel de indicar quais são as prioridades da região em termos de investimentos públicos.

A análise das atas de reuniões do conselho e as entrevistas realizadas nas regiões permitem que se delinieie com clareza a atuação dos CDRs das SDRs investigadas e que se possa avaliar em que medida ele tem sido bem sucedido no cumprimento de seu papel definido pela legislação que o criou. Entre os entrevistados desta pesquisa, 17 (dezessete) participam ou já participaram como conselheiro do CDR, como mostra a tabela 12.

Tabela 12 - Participa ou já participou do CDR?

	Sim	Não	Não respondeu
Total	17	19	3
Joinville	4	4	2
Mafra	6	4	0
Rio do Sul	3	6	1
Ituporanga	4	5	0

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

Conforme Miranda (2012), as SDRs e o CDR enfrentam, desde sua formação, resistências para serem reconhecidos como representantes do interesse das regiões, pois não nasceram a partir de articulações das bases e nem respeitaram divisões territoriais já existentes no estado. A partir da pesquisa de campo, notou-se que mesmo após mais de 10 (dez) anos de operação, as secretarias regionais ainda não conseguiram superar esse problema. As instituições locais não enxergam o CDR como um espaço para pensar o desenvolvimento territorial, de modo que se compromete o processo de construção territorial (tabela 13).

Tabela 13 - A região conta com espaços para discutir o desenvolvimento territorial?

	Sim, o CDR	Sim, outro	Não	Não Resposta
Total	9	11	17	2
Joinville	1	7	1	1
Mafra	4	1	5	0
Rio do Sul	1	2	7	0
Ituporanga	3	1	4	1

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

Nas entrevistas realizadas nas regiões, constatou-se que a falta de orçamento próprio é um dos elementos principais da baixa capacidade de decisão das SDRs, que afeta seu reconhecimento como instância governamental adequada para se tratar questões regionais. Assim, é reconhecido mesmo nas SDRs que a “limitação orçamentária é muito grave, hoje você não tem como tomar uma decisão rápida, isso é um problema. A SDR está muito amarrada, muito travada, o orçamento dela depende muito das secretarias setoriais, o orçamento dela é muito limitado” (E5, Região de Mafra). As regiões convergem no sentido de apontar as limitações da operação do CDR:

Eu participo da região do CDR, mas esse cara (o secretário), ele não tem autonomia pra nada, só pra fazer a reunião, e se descuidar ele paga do bolso o cafezinho. Adianta o que fazer essa reunião? A reunião é feita, mas ele não tem autonomia pra nada; a autonomia dele é poder ligar pro governador, pro deputado, pro secretário, mas isso não adianta nada, não tem orçamento, nada, isso é uma bobagem. Não tem verba, não tem orçamento, não consegue contribuir com a comunidade. A boa

vontade desse coitado é muito grande, ele vem em nossas reuniões, contar histórias e tal, mas não resolve nada. E4, Região de Mafra.

Ela (*a descentralização*) não descentralizou o poder de decisão. Esse, o canetaço, ainda fica lá centralizado, leva-se a demanda da região. Muitas vezes passa direto da SDR e decidiu-se lá. E6, Região de Ituporanga.

[...] a tomada de decisão não é mais na SDR, essa faz o processo, manda pra Florianópolis, onde o processo anda em tudo que é estrutura de governo em Florianópolis, depois volta pra cá. Com isso criou-se mais forma de controle lá, mais burocracia lá (imagina são 36 SDRs, isso só SDRs, e tem mais as setoriais e sua estrutura). Não se tem autonomia e a maioria das decisões não está na SDR. E3, Região do Joinville.

No estado, se o orçamento fosse descentralizado, o conselho teria um papel fundamental, porque ele iria filtrar, dentro de um orçamento, aquilo que era prioridade. Hoje, não tem esse orçamento, então todo mundo briga.. assim, tem que passar por uma mera formalidade que é o CDR pra brigar lá em Florianópolis. Essa é a realidade. E6, Região de Rio do Sul.

Essa falta de poder decisório leva a situações como a que foi relatada em uma das SDRs: quando um prefeito faz uma gestão por recursos, já é avisado que precisa “carimbar” o recurso na secretaria setorial, ou recorrer a um deputado que possua subvenções ou capacidade de articular a liberação dos valores necessários para a efetivação do pleito. Assim, tem-se como regra situações como a relatada em Mafra, em que “os prefeitos fazem peregrinação à Florianópolis para buscar recursos, sendo que deveria ter o contato via SDR. Porque não vão a Mafra? De lá não sai nada” (E9, região de Mafra).

A falta de orçamento próprio na SDR criou também outro tipo de obstáculo importante que compromete a operação dos CDRs. Como não se definiu um limite orçamentário dentro do qual se poderia trabalhar na secretaria, até mesmo a priorização de demandas deixou de ser realizada, e relatos foram que os pleitos apresentados pelos municípios passaram a ser todos aprovados pelo conselho. A liberação dos recursos, todavia, continuou dependendo das secretarias centrais, mas, mesmo assim, a aprovação no CDR “criava a expectativa nos municípios, mas nem sempre o recurso era aprovado” (E8, Região de Ituporanga), o que desmotivava os conselheiros. Nesse processo, o papel relevante da SDR passa a ser a capacidade de articulação do secretário regional, que muitas vezes ajuda na tentativa de obtenção de recursos. Como relata um secretário: “A ação do secretário é importante para a liberação do recurso, tem que pegar, ver qual o problema, depois ir lá embaixo, procurar o deputado da região, ver com os secretários setoriais, e junto ao governador, mostrar que é prioridade, e o governador sempre atende nossas prioridades”. E2, Região de Rio do Sul.

Por outro lado, em alguns casos a centralização das decisões quanto a liberação de

verbas, sem utilizar o CDR, permitiu investimentos nos municípios em desacordo com as necessidades da região. Na prática, entrevistados relataram casos como um em que uma prefeitura de menor porte demandou 4 (quatro) ambulâncias, quando na verdade estaria bem servida com uma ou duas, e dada a sua influência política, através de um deputado, conseguiu a liberação, ao passo que outras prefeituras ficaram sem nenhuma. O papel do CDR, onde demandas como essa têm que ser apresentadas, resumiu-se a acatar o recurso destinado a prefeitura.

Conforme definido em legislação, o CDR tinha papel deliberativo, de modo que recursos precisavam ser aprovados nas reuniões do conselho¹⁶⁹. Mesmo assim, sua atuação só era deliberativa para efeitos legais.

O CDR acaba não sendo deliberativo, ele é consultivo, como é boa parte dos conselhos ligados ao poder público. Fica mais uma coisa de ficar avalizando o que já está decidido, o que não estimula a participação. Só temos dinheiro pra isso, temos 5 obras, vamos escolher a obra? Acaba aprovando todas e manda pra Florianópolis decidir. O interessado na obra tem que fazer o mesmo caminho que fazia anteriormente, isso eu já percebi. E1, Região de Ituporanga.

Dado esse caráter deliberativo, estabelecido por lei, todos os recursos liberados para os municípios da regional tinham, até o início de 2016, que passar pelo crivo dos conselheiros. O conselho tornou-se, nesse caso, um burocratizador do processo, uma etapa a mais que precisava ser cumprida para a obtenção do recurso.

Tem que apresentar o projeto na SDR, que leva ao governo estadual, só que se você não fizer uma atuação junto ao governo estadual e deixar pela SDR, as coisas não andam, não acontecem. Tem que levar na SDR, depois tem que pegar seu deputado, e aprovar. Tem que passar pela SDR, mas não adianta nada. E2, Região de Mafra.

As reuniões do CDR são muito mais protocolares, no sentido de aprovar obras, sem que se discutam o desenvolvimento e nem mesmo os projetos regionais. Nas reuniões, todas as demandas tendem a ser aprovadas, pois “se o cara não aprovar a minha, eu também não aprovo a dele”. Assim, se

[...] o município tal quer uma ponte, vem aqui discutir no conselho, então aprova ou não, mas aprova 100%, e o pedido segue aquele trâmite normal, vai lá pro secretário central e os deputados pressionando para obter a verba, não é pela aprovação no conselho que sai essa ponte ou aquela; nem mesmo elencar prioridades é mais um objetivo, nem fazer um plano de desenvolvimento regional. E1, Região de

¹⁶⁹ Entre as mudanças na legislação que passou a vigorar no início de 2016, o conselho de desenvolvimento regional passou a ter papel consultivo.

Ituporanga.

Os entrevistados afirmaram que, além de aprovar tudo que é apresentado, os conselheiros sequer tem acesso ao conteúdo dos projetos apresentados pelos municípios. Os projetos não seriam discutidos, mas aprovados. Como relata um dos entrevistados que participa com conselheiro:

O CDR funciona assim: hoje estamos apresentando um projeto para incentivos para a agricultura, quem está apresentando o projeto é o João das Couves, o valor total é de 200 mil. A gente não tem detalhamento de cada projeto desse, pra ver se é legal esse projeto. A prefeitura de Rio do Sul está pedindo 300 mil para macadamização de estradas, mais uma máquina de não sei quanto...aprova ou não aprova. Não tem uma discussão, nada. E6, Região de Rio do Sul.

Essa forma de atuar do conselho, somada a inexistência de orçamento próprio, desmotiva os conselheiros, que muitas vezes deixam de participar das reuniões. Isso corrobora o observado por autores como Filippim e Abrucio (2010), que notaram que a capacidade de decisão do conselho é limitada, sendo sujeita a decisões das secretarias centrais, o que desmobilizaria o conselho, desestimulando a participação dos conselheiros.

Não vou mais, não perco o meu tempo, mas mando um representante. O cara lá não tem orçamento, aprova coisas que já estão tudo...por exemplo, ah, vamos aprovar um negócio lá pra Papanduva, na reunião do CDR...eu não sei o que é, qual é a demanda, não sei nada, simplesmente é feito uma reunião e dito: ó, Papanduva pediu 100 mil reais pra uma escola, vocês aprovam ou não aprovam? O que eu vou fazer lá, cara? Que bobagem é essa? Não se discute nada, eu não vou num lugar desses. Eu vou se for com responsabilidade. E4, Região de Mafra.

O conselho, na avaliação dos entrevistados, também não cumpre o papel de discutir questões de desenvolvimento da região. Não se estabelece, por exemplo, qualquer vinculação entre os projetos aprovados e o PDR da região – mesmo que o alcance desse seja limitado, conforme visto na subseção anterior. Ao relatar esse tipo de dificuldade, um entrevistado que representa uma instituição com direito à cadeira no CDR disse que

Os componentes do conselho se limitam a aprovar ou não os projetos, sem que se discuta um projeto maior de desenvolvimento. Se limitam a cumprir uma agenda, e não a discutir o que é importante. Vão lá não pra discutir projetos, mas pra aprovar projetos – o que é diferente. E6, Região de Mafra.

Uma das formas de examinar o envolvimento do conselho no enfrentamento dos problemas da região é considerar os resultados de seus encontros, os temas discutidos e encaminhamentos propostos. As atas que registraram as reuniões dos CDRs confirmam as

observações colhidas nas entrevistas quando ao funcionamento do conselho¹⁷⁰. Uma primeira observação é que, nos registros analisados em momento algum o tema desenvolvimento regional foi tratado de maneira direta. As pautas das reuniões trataram, em suma, quase que exclusivamente de apresentação de demandas municipais como obras de melhoria, como reparos de rodovias, conserto ou construção de pontes, ginásios de esportes, apoio a torneios de futebol, recursos para festas (do boi ralado, da ovelha, das flores, etc.), entre outros. As atas registram a apresentação de projetos, assinalando o município e/ou entidade solicitante, uma descrição sumária dos mesmos, e o valor solicitado. Nos documentos analisados, todos os projetos apresentados foram aprovados. Em parte das atas de reuniões, notou-se que o encontro destinou-se a apresentar quais das demandas definidas pelo CDR foram aceitas pelo governo central, assinalando também quais foram recusadas, embora os motivos não sejam registrados nos documentos.

Um aspecto a ser destacado é a ausência de discussões sobre as economias regionais, mesmo em momentos de crise mais aguda, com repercussões no emprego regional, sendo que mesmo referências a dificuldades foram raras¹⁷¹. Nesse sentido, embora essas constatações sejam comuns às 4 (quatro) SDRs estudadas, é ilustrativo o caso da produção moveleira, importante segmento nos municípios de São Bento do Sul, Rio Negrinho e Campo Alegre, que são parte da regional de Mafra. Essa atividade foi afetada negativamente na metade dos anos 2000, especialmente por conta de questões cambiais, uma vez que a produção estava fortemente baseada nas exportações. As principais empresas enfrentaram dificuldades de se manter em operação, e algumas deixaram de operar, o que resultou no fechamento de milhares de postos de trabalho. Como resultado, municípios da região perderam parte da população, que migrou em busca de novas oportunidades. Mesmo nesse cenário, em nenhuma das atas de reunião do CDR de Mafra referente ao período a situação foi discutida; de fato, apenas uma menção à crise pode ser encontrada, na reunião de maio de 2006. Isso condiz com o que foi afirmado pelos entrevistados: que o CDR não é um espaço em que se discute

¹⁷⁰ Foram consideradas atas das SDRs de Mafra (25 atas, com registros de reuniões para os anos de 2003, 2005, 2006, 2007, 2010, 2012, 2013); Joinville (21 atas, referentes a reuniões entre os anos de 2012 e 2014); Ituporanga (8 atas, registradas para o período entre 2014 e 2015) e Rio do Sul (16 atas, para o período entre os anos de 2011 e 2015). As atas foram solicitadas junto às secretarias, posto que apenas as mais recentes encontram-se publicadas no site das Agências. No caso de Rio do Sul, as atas anteriores a 2011 foram todas perdidas em enchentes que atingiram a sede da Secretaria.

¹⁷¹ Em raras exceções, o tema foi apresentado, e não apareceu como parte da pauta da reunião. Registraram-se, nas atas apreciadas, 2 referências: Em uma reunião do CDR de Joinville, em 2006, um conselheiro relatou dificuldades advindas do fechamento de 2 frigoríficos (Marfrig e Frigovale), que impactaram na operação de cerca de 60 aviários da região. Em uma reunião do CDR de Mafra, também em 2006, o prefeito de São Bento do Sul noticiou que havia se encontrado com o presidente do Sindicato das indústrias moveleiras, que se disse preocupado com a crise da produção em face do câmbio desfavorável. Todavia, não se registraram quaisquer discussões, nem foram propostas medidas de qualquer tipo.

desenvolvimento regional, mas um fórum destinado à aprovação de demandas dos prefeitos municipais.

6.1.3 A atuação das SDRs nas regiões analisadas: a título de síntese

As duas subseções precedentes permitem que se trace um cenário que ressalta a acahanda capacidade das secretarias de atuar no desenvolvimento das regiões. A experiência do PDR, elaborado pelas secretarias e cuja execução não se verificou, e a forma de funcionamento do conselho de desenvolvimento regional em que predominam as decisões protocolares aparecem como característica verificada nas 4 (quatro) regionais analisadas. Embora sejam bons indicativos da forma de operar dessas secretarias, resta considerar outros aspectos de sua atuação nas regiões, considerada em termos mais amplos. Nessa seção, pautada nas entrevistas realizadas nas regiões, serão abordados a pertinência do recorte territorial da secretaria; possíveis ações da SDR que favoreçam as inovações e a aprendizagem; seu papel na construção ou fortalecimento de relações entre os atores locais; bem como sua capacidade de liderar o processo de desenvolvimento nas regiões.

Vale salientar que as dificuldades anteriormente citadas, tanto em relação ao PDR quanto ao CDR, foram características encontradas nas 4 (quatro) SDRs que fizeram parte do estudo. Mesmo nas regiões mais desenvolvidas, cujas secretarias regionais possuem uma estrutura mais complexa em termos de cargos, a forma de atuação da SDR não foi diferente. As regiões mais desenvolvidas consideradas no estudo reúnem características diferenciadas, em termos de predomínio de atividades econômicas mais dinâmicas, maior potencial inovativo, o que se relaciona com uma estrutura institucional mais robusta, com capacidade de potencializar o desempenho dessas áreas. O mesmo acontece em alguns municípios das regiões com pior desempenho, dos quais o exemplo mais eloquente é São Bento do Sul. No entanto, dificilmente se pode afirmar que essas diferenças guardam relação com a atuação das SDRs. A diferença, aparentemente, é a maior capacidade que as instituições presentes nas áreas mais dinâmicas têm de se articular entre elas próprias, e, quando necessário, se relacionar diretamente com as instâncias centrais do governo, entre os quais o próprio governador.

Sobre as esferas de governo mais ativas na promoção do desenvolvimento, os entrevistados registraram que as prefeituras municipais prevalecem como principal interveniente em todas as regionais (tabela 14). O poder público municipal é visto como importante, “porque está mais próximo” (E6, Região de Ituporanga), sendo decisivo para

“estimular o desenvolvimento, embora nem todos estejam organizados para fazê-lo” (E8, Região de Ituporanga).

Tabela 14 - Quais as esferas de governo mais atuantes nas questões de desenvolvimento na região?

	Prefeitura Municipal	SDR	SDR e Prefeitura	Outra	Nenhuma
Total	20	5	3	4	7
Joinville	6	2	1	0	1
Mafra	6	1	0	2	1
Rio do Sul	4	1	0	2	3
Ituporanga	4	1	2	0	2

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

Além disso, a prefeitura é “quem mais precisa fazer e é quem tem menos recursos” (E6, Região de Rio do Sul). No caso de prefeituras de Joinville e São Bento do Sul, o poder público municipal tem sido mais ativo, particularmente estimulando a formação e funcionamento de conselhos destinados a discutir o desenvolvimento, caso do CODESBS em São Bento do Sul, e do COMCITI em Joinville, que embora seja um conselho de inovação tem uma atuação bem mais ampla, e busca construir um projeto de futuro para o município.

Em seguida, a resposta mais apontada foi “nenhuma”, opção escolhida por 7 (sete) entrevistados que não acreditam que o poder público tem atuado no fomento ao desenvolvimento territorial. A SDR foi apontada como referência em 5 (cinco) entrevistas, e outros 3 (três) entrevistados assinalaram que tanto a SDR quanto o município precisam ser considerados como as esferas de governo mais atuantes. Desse modo, no que tange ao poder público, para os entrevistados as iniciativas reconhecidas como de maior impacto no desenvolvimento territorial foram as de âmbito municipal, o que reflete que em termos de desenvolvimento os atores entrevistados percebem que a SDR não logrou tornar-se uma referência para as discussões.

Em termos de âmbito territorial, prevalece a visão de que o município é o que guarda maior relevância para a promoção do desenvolvimento, embora questões importantes passem por uma análise regional mais ampla. O recorte territorial das SDRs é tema de controvérsia. Autores como Miranda (2012), mostram que não há indícios de que a divisão regional realizada no âmbito da política de descentralização tenha utilizado critérios técnicos. As entrevistas realizadas corroboram essa visão, predominando a percepção de que o recorte das SDRs foi definido a partir da força dos políticos das regiões. Prevalece a visão de que o recorte é “político”, “partidário” e para “acomodar interesses”. No Alto Vale do Itajaí, por exemplo, os 28 (vinte e oito) municípios que compõem a região foram agrupados em 4

(quatro) SDRs diferentes, o que na visão dos entrevistados enfraqueceu a região. Nas SDRs do Alto Vale, a existência de um recorte mais ampliado, que contemplasse toda a região, foi defendido particularmente em Rio do Sul, onde 8 (oito) dos 10 (dez) entrevistados colocam a regionalização da AMAVI como o recorte que deveria ser adotado para promoção do desenvolvimento.

De modo geral, o recorte das SDRs não foi apontado como o mais adequado pelos entrevistados (tabela 15). Todavia, à exceção de Rio do Sul, deve-se registrar que as visões quanto a qual seria o recorte territorial adequado não foram convergentes, com alguns acreditando que a área deveria seguir a das Associações de municípios, outros a área metropolitana, outros uma região maior ainda. Isso denota certa fraqueza do debate sobre o desenvolvimento em termos regionais e notadamente a incapacidade da SDR se estabelecer como uma instância reconhecida para o tratamento das questões de desenvolvimento.

Tabela 15 - Qual o âmbito mais adequado para se pensar/tratar questões relacionadas ao desenvolvimento territorial?

	Município	SDR	Associação de Municípios	Outro	Não resposta	Não sabe
<i>Total</i>	4	6	13	13	1	2
Joinville	2	0	0	7	1	0
Mafra	1	1	3	5	0	0
Rio do Sul	0	1	8	0		1
Ituporanga	1	4	2	1	0	1

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

As entrevistas indicaram que as SDRs não tem atuado diretamente na promoção de inovações, e constatou-se que as ações do poder público consideradas mais efetivas têm ocorrido a partir de prefeituras (casos de Joinville, São Bento do Sul e Rio do Sul) e das secretarias centrais do governo estadual. Na SDR de Ituporanga, os atores não conseguiram indicar qualquer ação pública que pudesse estimular as inovações na regional, exceção feita a operação de uma estação experimental da EPAGRI, instalada na região há mais de 30 (trinta) anos e que desenvolve novos cultivares, especialmente de cebola. As ações do governo estadual no campo das inovações são mais reconhecidas nos municípios de Rio do Sul, São Bento do Sul e Joinville, o que sinaliza que os programas estaduais podem estar concentrados nessas áreas mais dinâmicas, como colocado por Theis, Moser e Vargas (2012)¹⁷². A FAPESC (Fundação de amparo à pesquisa e inovação do estado de Santa Catarina) tem atuação

¹⁷² Conforme Theis, Moser e Vargas (2012), a lei da inovação de Santa Catarina permitiu um aumento nos recursos para a área e aposta na tecnologia convencional, ligada ao setor industrial, para promover o desenvolvimento. Os autores assinalam que o desenvolvimento da tecnologia convencional favorece o desenvolvimento desigual no lugar de combatê-lo, de modo que a política não leva a “uma modificação na dinâmica desigual do desenvolvimento catarinense” (THEIS; MOSER; VARGAS, 2012, p. 141).

destacada no estímulo à inovação e à pesquisa. A fundação tem iniciativas como o prêmio *Stemmer de Inovação Catarinense*, criado em 2008 no âmbito da Lei catarinense de inovação (SANTA CATARINA, 2008), para estimular empresas e entidades que dedicam esforços para o desenvolvimento de novos processos e produtos. O programa *Sinapse da Inovação*, também da FAPESC, foi lançado em 2008 e concede bolsas de até 50 mil reais para projetos inovadores em todo o estado. Os valores são aplicados à fundo perdido, com o propósito de viabilizar a instalação do negócio. Até 2014, o projeto resultou na criação de 204 empresas no estado¹⁷³.

Numa perspectiva de região de aprendizagem, o setor público tem papel importante em construir nas regiões uma infraestrutura de pesquisa e ensino, que seja capaz de produzir conhecimentos e que tenha capacidade para formar regionalmente trabalhadores qualificados, mas é decisivo que os conhecimentos sejam transferíveis à esfera econômica e que a qualificação seja conforme as necessidades locais, o que representa uma dotação específica importante para os territórios. Como observa Boulianne (2005), o sistema de ensino e pesquisa fornece saberes indispensáveis para o desenvolvimento econômico, através da formação, pesquisa e suporte e apoio ao desenvolvimento de tecnologias. A presença desse tipo de infra-estrutura constitui um diferencial da região, com capacidade de atrair novas empresas e frear a volatilidade das que já estão ali instaladas. Em Santa Catarina, no bojo de sua política de estímulo à inovação, o governo do estado iniciou a implantação dos chamados centros de inovação, contemplando 13 (treze) municípios catarinenses, com vistas a estimular a produção de tecnologia e conhecimento, pretendendo considerar as vocações econômicas das cidades onde estão instalados. Em 3 (três) das 4 (quatro) SDRs analisadas nesta parte do trabalho vão funcionar unidades do centro de inovação, que estão sendo instaladas nos municípios de Joinville, São Bento do Sul e Rio do Sul. Ao se analisar o projeto, recebido com muita expectativa e até mesmo disputado por algumas regiões, observou-se que o mesmo foi construído sem o efetivo envolvimento dos atores locais, num modelo *top-down*, uma iniciativa “quase que exclusiva do estado” (E9, Região de Joinville)¹⁷⁴. Consequentemente, de acordo com avaliações colhidas nas regiões, o projeto apresentou-se descolado da realidade

¹⁷³ Dados da FAPESC, disponíveis em www.fapesc.sc.gov.br. De acordo com entrevistas, são cadastrados mais de 1700 projetos no site do programa, sendo 100 selecionados para receber apoio para desenvolver o projeto. Em Joinville uma das entrevistas (E3) trouxe um exemplo de um contemplado no Projeto: “o cara inventou um botom para ser usado por pessoas com algum problema de saúde; quando acontece algo, alguma mudança nos sinais vitais da pessoa, dispara-se uma mensagem de texto para 5 telefones, avisando que a pessoa está passando mal”.

¹⁷⁴ O projeto de instalação do centro, uma vez definido, foi apresentado em uma reunião do CDR de Joinville, conforme registra a ata de nº 97, de 10/07/2013, em que o diretor de ciência e tecnologia da Secretaria de desenvolvimento sustentável apresentou o projeto ao conselho, que o aprovou.

local. Entre os atores entrevistados que tem conhecimento da instalação do projeto há ainda muitas dúvidas sobre o papel que o centro de inovação vai cumprir na região, correndo o risco de ser só um prédio, apenas “uma estrutura oca, que não estimula a inovação” (E5, Região de Joinville). A capilaridade do estado, com suas secretarias regionais, aparentemente não foi capaz de aproximar os atores locais engajados com a promoção de inovações com os formuladores do projeto estadual.

O governo do estado mantém unidades do CEDUP (Centro de Educação profissional) instaladas em 16 (dezesesseis) municípios de Santa Catarina, sendo 4 (quatro) nas regiões que fazem parte do estudo. Os centros deveriam cumprir o papel de oferecer ensino técnico em diversas áreas do conhecimento, com cursos de qualificação e formação Técnica, promoção de seminários entre outras atividades. Em Joinville, a unidade está instalada desde 1979, oferecendo cursos técnicos em Eletromecânica, Logística, eletrônica, entre outros. Em, 2004, o CEDUP foi instalado em Mafra, com cursos técnicos como secretariado, segurança do trabalho, enfermagem e química. Mais recentemente, foram construídas unidades do CEDUP em São Bento do Sul e Rio do Sul. O de São Bento do Sul, tem capacidade para oferecer cerca mil vagas a partir de 2016. O de Rio do Sul começou a se instalar em 2011, recebendo aporte do governo estadual no valor de 4,169 milhões de reais, além de contar com recursos federais. A unidade riosulense tem capacidade para atender até 1500 alunos, com salas de aulas, auditório, biblioteca e 8 (oito) laboratórios¹⁷⁵. No caso de Rio do Sul há grande expectativa sobre o início das operações do CEDUP, pois, conforme assinalado no capítulo anterior, ainda não foram oferecidos cursos, uma vez que o governo do estado alega ter dificuldades para a contratação de pessoal para atuar nesses centros.

Os entrevistados que notaram que a implementação da política de descentralização teve impactos na região (tabela 16) referiram-se a maior quantidade de obras e ações, com melhorias também nos serviços prestados pelo estado nas áreas de saúde e educação. Os relatos são de que as demandas das escolas da rede pública, por exemplo, passaram a ser atendidas com maior rapidez, graças a atuação mais próxima das SDRs. Esses resultados são coerentes com as afirmações de que a atuação das secretarias regionais tem sido muito mais operacional, na execução de obras e reformas, etc., na prestação de serviços e na administração do aparelho do estado nas regiões. Essas funções assumidas pela secretaria nas regiões são confirmadas pelo depoimento do Secretário da SDR de Ituporanga, segundo o

¹⁷⁵ Laboratórios de máquinas operatrizes e térmicas, de ensaios mecânicos, de metalografia, de metrologia, de desenho técnico e informática, de eletricidade e eletricidade digital, de hidráulica e de pneumática (CEDUP..., 2016).

qual

[...] algumas pessoas questionam as regionais porque não conhecem o trabalho interno que se faz na prestação de serviços não só na parte de desenvolvimento econômico, mas também na área de educação, na área da saúde, até na parte de confecção de documentos, de atendimento ao público, em termos de carteiras de identidade, carteiras profissionais, encaminhamento de seguro desemprego, que nós estamos abertos aí atendendo o dia inteiro, atendendo a comunidade, e a regional que entendeu isso faz esse trabalho. E8, Região de Ituporanga.

A tarefa de articular o desenvolvimento das regiões, acaba ficando em segundo plano, pois conforme o secretário, deve-se compreender que as funções das secretarias regionais são mais amplas. Desse modo, como observa um dos entrevistados,

Eles tem uma função de agência, mas atuam como uma secretaria de governo, não pensam estrategicamente, só reagem, as secretarias reagem. Ah, hoje nós temos o problema tal pra resolver, no hospital...reage. Ah, o prefeito tal precisa de máquinas, então ele articula com as secretarias, então ele é um intermediário, antes o prefeito ia direto no secretário de estado, hoje ele vem aqui, faz uma ponte, vai ou não vai ou vamos juntos, ou então vai no deputado regional. SDR é hoje um órgão operacional. E5, Região de Rio do Sul.

Tabela 16 - A implementação da política de descentralização teve impactos na sua região?

	Sim	Não	Não Resposta
Total	14	24	1
Joinville	4	5	1
Mafra	2	8	0
Rio do Sul	3	7	0
Ituporanga	5	4	0

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

Constatou-se que as secretarias atuam com foco no momento, de maneira reativa e conforme as demandas vão surgindo, não conseguindo construir um projeto de futuro, ou uma visão de médio ou longo prazo. Em termos práticos, esse curto-prazismo prevalecente evidentemente se coaduna melhor com os interesses eleitorais, já explorados em outros trabalhos como norteadores da atuação das SDRs (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010; MIRANDA, 2012). Essa forma de atuação tem efeitos no reconhecimento da SDR como uma entidade capaz de ser promotora do desenvolvimento nas regiões, pois, “Qual entendimento as SDRs tem de desenvolvimento? Eles atuam quase como uma secretaria de obras, trabalham na infraestrutura, cuidam das escolas do estado que estão na região, e isso é no estado inteiro” (E2, Região de Joinville)

Embora registre-se a importância de investimentos em estruturas físicas, particularmente aquelas ligadas a ensino e pesquisa, as políticas de desenvolvimento

territorial precisam também estar cada vez mais focadas nas relações entre os atores locais, buscando fortalecer a capacidade de “auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns e promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais” (SOUZA FILHO, 2001, p.5). Esse adensamento de relações passa pela criação e estímulo a fóruns que reúnam os atores locais na tarefa de pensar o desenvolvimento, criando espaço de interação que favoreçam o surgimento de soluções colaborativas para os problemas comuns. Na subseções anteriores, notou-se o papel limitado do CDR e PDR na promoção dessas interações.

Tabela 17. A SDR se articula com outras instituições locais visando estimular o desenvolvimento da região?

	Sim	Não	Não Resposta
Total	13	25	1
Joinville	3	6	1
Mafra	4	6	0
Rio do Sul	4	6	0
Ituporanga	2	7	0

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

Quando avaliado o papel das Secretarias na criação de condições para o adensamento de relações com as instituições presentes na região, notou-se que as ações, se ocorrem, são ainda muito tímidas (tabela 17). A articulação da SDR com outros atores locais é colocada como um aspecto importante da descentralização. Todavia, essas articulações, quando presentes, quase nunca se dão por iniciativa da Secretaria, que participa das discussões sobre a região, desde que seja convidada. A SDR participa não como animadora, mas muitas vezes aparece como convidada das iniciativas puxadas por outras instituições. Conforme as entrevistas, “se convidar eles vem e participam, mas como animadores não” (E10, Região de Mafra).

Assumindo o papel das práticas colaborativas no estímulo às inovações, Fountain e Atkinson (1998), defendem a necessidade de políticas capazes de gerar o engajamento dos atores locais em atividades de colaboração, formando o que os autores chamam de redes regionais de colaboração. Esse engajamento dificilmente surge espontaneamente, sendo necessária a adoção de políticas para adensar as relações no âmbito territorial. Para isso, podem ser adotadas diferentes ações pelo estado, como utilizar incentivos fiscais para estimular que as empresas mantenham práticas colaborativas de pesquisa e desenvolvimento; estimular, via leis e regras, a formação de alianças entre as firmas e entre estas e outros atores territoriais relevantes para a aprendizagem, como universidades regionais, entidades

governamentais, associações, etc. As estratégias regionais de inovação tendem a ser desenvolvidas a partir de esforços que envolvem amplo conjunto de atores regionais, buscando o aumento nas trocas de conhecimento entre firmas e entre essas e os demais *players* regionais (BOEKEMA et al., 2001, p. 12).

Tabela 18. A SDR cria condições para o adensamento das relações entre as instituições presentes na região?

	Sim	Não	Não Resposta
Total	3	34	2
Joinville	1	7	2
Mafra	1	9	0
Rio do Sul	1	9	0
Ituporanga	0	9	0

Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor.

No que tange à atuação da SDR no sentido de fomentar a relações entre os atores locais, as entrevistas sugerem que pouco tem sido feito. Prevalece entre os entrevistados a visão de que a SDR não vem sendo capaz de criar condições para um adensamento das relações entre os atores locais, capaz de gerar efeitos positivos no desenvolvimento territorial (tabela 18).

Temos uma tentativa de alinhar-se com outras instituições locais, a gente sente que isso poderia ser mais forte, mas não é ainda. Mas tem diálogo, a gente chama eles pra discutir...Mas falta – e aí entra a SDR - uma articulação mais forte do estado para promover isso, um dos objetivos da SDR era que ela fizesse essa articulação, esse papel de animadora. As instituições se provocam para que haja debate sobre os problemas, na primeira reunião do Fórum (que está formando o conselho de desenvolvimento municipal), em dezembro, ficou claro que todos entendem que é necessário discutir o desenvolvimento, então se todos tiveram a mesma visão, talvez eles não reconheçam esse outro fórum que isso esteja acontecendo, como é o caso do CDR que poderia ser. Falta articulação entre entidades, falta esse fórum para que as iniciativas não sejam individuais. E6, Região de Rio do Sul.

A ausência de uma estratégia de articulação com outros atores regionais, como as associações que representam as empresas locais, as associações de municípios e instituições de ensino acabam até mesmo por descaracterizar o caráter territorial da política de descentralização. Assim, entrevistados nas 4 (quatro) regiões relataram que “a SDR não consegue se articular com outras instituições, é uma entidade política. Se faz articulação, o faz de maneira muito tímida, que não chega nos ouvidos de quem deveria chegar” (E9, Região de Rio do Sul).

Isso indica a dificuldade da SDR de assumir a liderança de um processo de desenvolvimento na região, pois as demais instituições locais não vêem a SDR como

condutora do desenvolvimento local. Dessa forma, referindo-se à atuação da secretaria, percebe-se que predomina a visão de que “as ações que acontecem são muito pontuais, coisas estanques, não se vê um conjunto da obra, tudo muito desarticulado” (E4, Região de Joinville). A falta de coordenação do processo de desenvolvimento reflete-se também no fato de que há várias iniciativas similares sendo conduzidas por diferentes entidades institucionais. Entre elas, figura a busca por fortalecer o processo inovativo nas regiões. No caso da região de Joinville, a ausência de uma liderança organizada, e de articulação entre as ações pode ser exemplificada com as ações que buscam potencializar as inovações na região. Há diversas iniciativas, que envolvem os setores público e privado, associações e entidades educacionais, mas as ações tendem a ser isoladas, de modo que não há um projeto consolidado para a região nesse tema, e nem uma ação articulada entre os diferentes atores regionais. Apenas recentemente, com a atuação do COMCITI, iniciativa da prefeitura municipal de Joinville, essas articulações começaram a ganhar força. A construção de um centro de inovação pelo governo estadual, por iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, representa a dotação de infra-estrutura num campo relevante mas tende a perder efetividade pela falta de articulação com outras iniciativas locais.

Tem pouco incentivo, daí tem o INOVAPARQ, e tem um projeto de um centro de inovação lá do governo que constrói uma carcaça, um prédio que não vai trabalhar inovação, então, iniciativas isoladas, que dificultam o desenvolvimento. O governo vai construir um prédio, mas não sabe nem quem vai gerenciar esse prédio. Um centro de inovação que vai fazer o que, sem realmente inspirar a inovação? Joinville já tem o Softville, o Inovapark, o projeto de parque tecnológico da ACIJ, agora esse novo projeto do centro de inovação do governo; sem fazer crítica a qualquer iniciativa, nem fazer juízo de valor de nenhuma iniciativa, mas da maneira como isso está acontecendo, prejudica muito o desenvolvimento, e dessa estrutura que é tão carente hoje. Há ainda iniciativas particulares [...] A região não tem liderança para esse tema, falta alguém que coordene o processo. E5, Região de Joinville.

Ao analisar os efeitos da instalação da SDR no desenvolvimento regional, observou-se uma convergência no sentido de afirmar que nada ocorreu, que a participação da SDR como animadora do desenvolvimento é fraca, e que muitas vezes é a própria secretaria que vem a reboque das iniciativas promovidas por algumas instituições.

Entre os 14 (catorze) entrevistados que defenderam que a implementação da política de descentralização teve impactos no desenvolvimento da região, 5 (cinco) indicaram que esses impactos só se deram nos primeiros anos, depois esmoreceram. No início da política de descentralização “criou-se a esperança de que representaria uma nova forma do estado atuar nas regiões” (E10, Região de Rio do Sul). Nos primeiros anos, as entidades regionais foram chamadas a contribuir com o planejamento regional, o que teria se mantido até o início do

segundo mandato de LHS. A partir da segunda reforma administrativa, os entrevistados registram que os interesses políticos se fizeram presentes e passaram a prevalecer, de modo que a SDR enfraqueceu e deixou de cumprir a função que era importante para as regiões, pois

[...] deixou de ser uma secretaria de desenvolvimento e passou a ser mais uma secretaria de interesses políticos, e foi quando ela perdeu a função que interessava para a região [...] as secretarias deveriam ser técnicas, e atuar com as pessoas, entidades, com todas as forças vivas da região, defendendo a região. No começo aqui era assim, mas depois virou uma secretaria política. Participamos no início, mas depois não mais, como muitos outros que também não participaram mais. No início se falou muito de construir um projeto regional de médio e longo prazo, mas quando chegou de dar continuidade a essa ideia começou-se a tratar de assuntos de interesse momentâneo, ah, tem uma ponte quebrada aqui, ah, tem uma estrada que está intransitável, daí o deputado dizia, isso tem que fazer ali. Precisa que se junte as pessoas e comece a se discutir isso, sem ingerências políticas. Os que estão à frente do projeto, que lideram a ideia, tem que ter a noção do que está sendo feito é um projeto, é de médio e longo prazo e não é consertar uma ponte, ou fazer uma escola, ou um ginásio. Isso não é um projeto, isso é socorrer problemas imediatistas onde é de interesse de alguém naquele momento. Projeto é uma coisa mais ampla, você focar todos os setores da economia, setores sociais que existem na região e o que fazer com eles. E7, Região de Ituporanga.

Predomina uma descrença na capacidade da secretaria de liderar o desenvolvimento das regiões, dados os resultados dos projetos e discussões de desenvolvimento regional, puxados pela SDR: “Tem coisa que eu não acredito, porque eu olho pra trás e vejo que nunca foi feito nada, iniciativas viram só retórica política. Não resultaram nunca em nada” (E4, Região de Mafra). Desse modo, prevalece uma visão negativa de que a SDR “não é mais do que cabide de emprego” (E2, Região de Mafra), “um mero despachante” (E4, Região de Rio do Sul), “carimbador de protocolos que são remetidos à capital” (E1, Região de Ituporanga), ou que “aqui eles são meros administradores das coisas que vem definidas por Florianópolis” (E1, Região de Mafra).

A incapacidade do estado de tratar do desenvolvimento das regiões tem feito com que as instituições locais se articulem para ter capacidade de enfrentar os desafios colocados para as regiões em termos de desenvolvimento. A ausência de espaços adequados para a discussão do desenvolvimento regional estimula a busca de alternativas pelos atores locais, normalmente coordenadas pelas associações empresariais e com âmbito municipal, como notado no capítulo precedente. Nesse processo, aquelas localidades com instituições mais fortes e organizadas tem vantagem em relação às demais. Em Rio do Sul, as entidades locais passaram a se articular para construir um conselho de desenvolvimento no município, que emergiu, de acordo com entrevistas, para suprir uma lacuna na região, que é a falta de um espaço para a discussão do desenvolvimento, dada pelo papel tímido do CDR, que perdeu

espaço: “Porque essa discussão agora? Porque tinha o CDR, mas o CDR começou a ser escanteado já tem algum tempo” (E10, Região de Rio do Sul).

Por outro lado, atuando em uma perspectiva territorial mais ampla, algumas das associações de municípios tem colocado em pauta a necessidade de retomar os fóruns de desenvolvimento regional, que acabaram esvaziados quando as SDRs foram instaladas. Propostas mais recentes, mesmo que ainda estejam sendo gestadas, como relatado nas entrevistas pelas Associações de municípios (AMPLANORTE e a AMUNESC), talvez sejam reflexo da falta de referência regional na temática. Essa visão é reforçada pelo surgimento de iniciativas como consórcios municipais, à margem da SDR, para discutir questões que fogem do escopo municipal. Os municípios de São Bento do Sul, Campo Alegre e Rio Negrinho, por exemplo, investiram no turismo criando um circuito que passa pelos 3 (três) municípios, com um roteiro que inclui passeios, gastronomia, hospedagem, mas sem participação efetiva da secretaria regional.

Essas iniciativas isoladas sugerem que as questões do desenvolvimento ainda permanecem não resolvidas nas regiões analisadas. Ao mesmo tempo, deve-se observar que as SDRs não lograram êxito em se firmar como entidades capazes de conduzir o processo de desenvolvimento regional. A incapacidade de promover o desenvolvimento das regiões, de envolver os atores regionais em discussões de problemas comuns, e até mesmo seu papel limitado na definição de prioridades regionais para destinação de recursos públicos estaduais, acabaram levando a um encolhimento ainda maior do papel das SDRs. Os depoimentos colhidos nas entrevistas nas 4 (quatro) SDRs estudadas convergem no sentido de que, após uma grande expectativa e mobilização inicial, ocorreu uma perda de importância da secretaria regional. Como ilustra um desses depoimentos, de um entrevistado de Ituporanga:

Quando chegou a SDR aqui, o primeiro a ser chamado a falar era o secretário regional, hoje se bobear ele é o terceiro, quarto e as vezes é até esquecido. O papel do secretário foi enfraquecendo politicamente. Hoje a SDR não consegue liderar o processo de desenvolvimento na região; ela está bem no sentido de prestar serviços, de coordenar a ação do estado aqui, mas enquanto planejadora, não vejo. E1, Região de Ituporanga.

6.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A política de descentralização, embora recebida com certo entusiasmo pela comunidade acadêmica e por políticos e instituições locais, apresenta limitações que a impedem de ser vista como uma política de desenvolvimento territorial. Autores como Dias (2012) defendem que as regiões mais dinâmicas detêm secretarias mais estruturadas, que

estariam em melhores condições de promover o desenvolvimento. Todavia, nos casos avaliados não pode ser confirmado que essa melhor condição teve reflexo em termos de desenvolvimento. Embora algumas sejam dotadas de melhor estrutura, o funcionamento das SDRs não se mostrou diferente entre as regiões, apresentando as mesmas dificuldades. A forma de operar é a mesma nas 4 (quatro) regiões investigadas, independente da estrutura de governo disponível, mesmo naquelas regiões, como Joinville, onde o dinamismo econômico é mais forte. Trata-se, como relatado em uma entrevista, do que parece ser “uma estratégia de governo”, que prevê que as secretarias atuem de maneira bastante limitada. Essa “estratégia” culminou com a reforma da descentralização, ocorrida em fins de 2015 e com efeitos a partir de 2016, realizada no segundo governo de Raimundo Colombo. Entre as principais mudanças na legislação, o CDR deixou de ser um conselho deliberativo, passando a ser consultivo, o que já ocorria na prática. As SDRs foram convertidas em ADRs (Agências de Desenvolvimento regional), continuando, ainda, sem orçamento próprio. De modo geral, embora as ADRs aparentemente continuem a operar como as SDRs operavam, a medida parece representar um enfraquecimento das secretarias regionais. Conforme um secretário regional entrevistado, “fica claro que com a reforma as SDRs perderam poder de fogo.” Nesse sentido, as mudanças podem ser considerados um retrocesso em relação a proposta inicial de descentralização do governo do estado.

Inicialmente, verificou-se que os problemas apontados ao modelo de descentralização, em termos mais gerais, no capítulo três desta tese, aplicam-se também às SDRs analisadas: predomínio de nomeações políticas para os cargos da secretaria, recorte territorial, formação do conselho, majoritariamente estatal. Todavia, para além destas questões, há outras que podem ser consideradas importantes para entender o papel das Secretarias regionais como entidades promotoras do desenvolvimento em Santa Catarina.

A falta de orçamento próprio é destacada como um entrave para o bom funcionamento da SDR e do conselho. De fato, o papel das SDRs nas regiões mostra-se limitado, primeiro porque as mesmas não possuem orçamento próprio. Incapaz de saber de que soma de recursos pode dispor, as reuniões do CDR aprovam todas as demandas apresentadas, liberando para que o interessado possa buscar recursos para atender sua demanda, junto às secretarias setoriais, aos deputados ou ao próprio governador. O papel do conselho, que deveria ser deliberativo, é apenas consultivo, devendo-se notar que mesmo como conselho consultivo sua atuação é limitada. De fato, os relatos convergem no sentido de que as reuniões são protocolares, de que nada se discute, e os projetos apresentados não são sequer abertos ou discutidos. A vinculação desses projetos com uma possível estratégia de desenvolvimento

regional também não se verificou. A partir das atas de reunião e das entrevistas nas regiões, observa-se que o CDR não funciona como um espaço para discussão de desenvolvimento regional, mas cumpre uma função protocolar de aprovar, muitas vezes sem discutir, pleitos apresentados pelas prefeituras municipais.

Mesmo em momentos de dificuldades e crise, o tema desenvolvimento regional não faz parte das discussões do CDR, conforme se depreende a partir da análise das atas que registraram tais encontros. Como exemplo, na região de Mafra, assolada por dificuldades que se tornaram agudas na metade dos anos 2000 relacionadas ao desempenho do setor moveleiro, as reuniões do CDR não tiveram como tema a crise. A reação ao cenário de crise, registre-se, passou longe do fórum criado pelo governo estadual como o propósito de discutir as alternativas de desenvolvimento para a região.

Para além do papel do CDR na definição quanto a alocação de recursos públicos na região, a descentralização previu que a SDR atuasse no adensamento as relações entre os atores locais, processo entendido como essencial para o desenvolvimento da região. Conforme Morgan (1997), numa economia em que a aprendizagem é cada vez mais decisiva, o foco da ação política deve ser colocado na capacidade institucional da região, na sua disposição de buscar soluções compartilhadas para problemas comuns. Esses fatores que podem ser considerados invisíveis ou subjetivos tem tanta importância quanto os fatores físicos no desempenho dos territórios.

Nesse quesito, a atuação da SDRs nas regiões é tímida, prevalecendo entre os entrevistados a convicção de que a secretaria somente participa de discussões relevantes para a região quando é chamada por outras instituições locais. Outrossim, não se registrou qualquer iniciativa por parte da SDR com vistas a aproximar as instituições locais ou criar sinergias entre elas, que seriam potencialmente benéficas para o desenvolvimento regional. Mesmo no PDR, a participação das instituições locais foi bastante limitada, o que claramente se deu em desacordo com o previsto no projeto inicial da descentralização. Em relação ao PDR, uma medida de sua aceitação como estratégia de desenvolvimento é dada pela observação quase unânime entre os entrevistados de que a região não possui uma estratégia de desenvolvimento definida.

Os entrevistados, embora representem instituições colocadas como parceiras da SDR na construção do PDR, não se sentiram como co-partícipes do projeto. No lugar de ser um projeto nascido da articulação entre os atores regionais, prevalece a visão de que o plano foi construído por agentes do governo ou consultores contratados, a partir de pressões vindas da secretaria setorial responsável pelo projeto de descentralização, sendo “um plano de gabinete”.

Como atesta um dos entrevistados, representante de uma SDR: “Mandaram fazer, a gente fez do jeito que deu...até que ficou bom”. Embora toquem em temas relevantes para as regiões, de modo geral os PDRs apresentados carecem de aprofundamento, além de conterem projetos que em alguns casos são totalmente descolados da realidade local – entre os quais pode ser citado um projeto de reciclagem de garrafas PET, da SDR de Ituporanga, ao custo de 5 milhões de reais. Em todo caso, não foram encontrados indícios de que o PDR está em execução, nem resultados do plano ou aporte de recursos necessários para sua aplicação. Nem mesmo os projetos apresentados no âmbito do CDR parecem seguir o definido na estratégia de desenvolvimento proposta pelo governo.

Se outrora a falta de iniciativa governamental no tratamento das desigualdades regionais resultou em iniciativas como a criação dos fóruns de desenvolvimento regional, no período de funcionamento das SDRs esperava-se que esse vácuo fosse preenchido. Todavia, a própria mobilização de entidades como a AMUNESC e a AMPLANORTE no sentido de construir espaços para discussão do desenvolvimento, inclusive vislumbrando a retomada dos fóruns de desenvolvimento regional, representa um atestado inequívoco de que as SDRs não tem cumprido o papel que era esperado delas. Essas iniciativas isoladas, as quais se somam diversas outras de âmbito municipal, sugerem que a SDR não é reconhecida como um ator capaz de conduzir o processo de desenvolvimento nas regiões.

Observa-se ainda certo descompasso entre a atuação da SDR e demais entidades institucionais locais. Há sobreposição de ações, que pode ser exemplificada com o caso da instalação do centro de Inovação de Joinville, iniciativa do governo mas que deixou de considerar outros projetos locais em curso. As próprias entidades centralizadas do governo do estado parecem se valer pouco da sua estrutura descentralizada. As iniciativas do governo estadual com possíveis impactos nas regiões muitas vezes são gestadas a partir das secretarias setoriais, sem considerar as SDRs e atores locais. Com isso, mesmo uma proposta que poderia ser vista como positiva para a região, dada a falta de articulação com os atores locais corre o risco de se tornar um projeto malfadado.

Nota-se nas entrevistas realizadas em todas as regiões que os atores não enxergam a atuação da SDR como capaz de influenciar o desempenho regional. Ao mesmo tempo, ela não consegue sequer ser vista como uma animadora do processo de desenvolvimento, o que coloca a questão num patamar além da questão da dotação orçamentária. Posição comum nas diferentes áreas investigadas, é a convicção de que a SDR atua mais como um braço operacional do estado na região, com pouco impacto no fomento às articulações capazes de levar a região ao desenvolvimento. Afinal, como apontam os entrevistados, desenvolvimento

não é focar em problemas imediatistas visando atender certo interesses, “não é consertar um buraco, arrumar uma ponte, fazer um ginásio...é algo mais amplo, de mais longo prazo”.

No que tange ao recorte territorial das secretarias, autores apontaram que a configuração adotada prejudicou a criação de relações mais intensas entre os atores locais, posto que não seguiu qualquer desenho anteriormente vigente no estado, com o que o adensamento das relações entre os atores, penosamente construído, sofreu um duro golpe (SIEBERT, 2010). Os resultados da pesquisa de campo, após mais de 10 (dez) anos de operação das secretarias, evidenciam que as mesmas ainda não conseguiram se estabelecer como um recorte territorial válido e aceito pelos atores locais. Por outro lado, a existência de inúmeras posições entre os entrevistados quanto ao desenho mais adequado para se tratar a questão do desenvolvimento territorial revela a ausência ou insuficiência de discussões sobre o tema nas regiões.

Embora não pretenda esgotar todas as causas, entre os elementos capazes de explicar a fraca atuação das secretarias regionais, podem ser elencados: a falta de orçamento próprio, com a centralização nas secretarias centrais; a formação e dinâmica de funcionamentos dos CDRs, que são vistos como um fórum para aprovar recursos mais do que discutir questões de desenvolvimento; a ineficácia do PDR, pela forma como foi construído; o envolvimento das SDRs na gestão do aparelho do estado nas regiões, enquanto o papel de articulador de desenvolvimento da região é deixado em segundo plano.

Essas considerações mostram que a política de descentralização encontra-se muito afastada do proposto em seu projeto original, sendo difícil sustentar que tenha logrado êxito na tarefa de transformar as regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. O próprio caráter territorial da política é questionável, posto que as instituições locais tem pouca participação na definição de ações do estado para a região. Não parece que possa ser confirmada, portanto, a hipótese segundo a qual o desempenho diferenciado das regiões tem relação com a forma de atuar das SDRs, posto que não se observa diferenças significativas no *modus operandi* das secretarias avaliadas. A forma de operar das SDRs guarda muitas semelhanças em aspectos decisivos para a sua pouca efetividade como estratégia de desenvolvimento, a começar pelo funcionamento do CDR, a elaboração do PDR, a atuação na promoção de relações entre os atores locais, os impactos da descentralização, etc. Nas regiões mais pobres, e mesmo em regiões que contam com a presença de atributos que favorecem o desempenho econômico, a atuação de uma agência governamental não é dispensável. Nesses termos, pode-se afirmar que existe ainda um amplo campo para ações políticas com efeitos no desenvolvimento das regiões.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço das desigualdades entre as regiões catarinenses ocupou grande espaço nos debates eleitorais para governador no início dos anos 2000, constatando-se o surgimento e reforço de um processo de litoralização do crescimento, concentrado especialmente na porção centro norte do litoral, avançando pelo vale do Itajaí pelo menos até Blumenau. Em que pese a relativa homogeneidade inter-regional observada no estado, no que tange à atividade econômica e dinâmica populacional, comparativamente a outras unidades da federação, essas desigualdades mereceram atenção nos referidos debates. O projeto vencedor no pleito, capitaneado por Luiz Henrique da Silveira (PMDB), implicou em implantar uma política de descentralização governamental, que pretendia distribuir melhor entre as regiões do estado as oportunidades de crescimento, com reflexos na dinâmica populacional. Essa iniciativa governamental pretendia até mesmo ser precursora de uma nova forma de ação dos estados federados, menos centralizada e mais participativa. Um dos principais motes era o envolvimento dos atores locais na tarefa de construir o desenvolvimento, vendo esses como co-partícipes desse processo. Constituíram-se no ano de 2003, em todas as regiões do estado, secretarias de desenvolvimento regional (SDRs), que inicialmente eram 29 (vinte e nove) e passaram a ser 36 (trinta e seis) a partir de 2007. As ações do governo atraíram grande interesse no meio acadêmico estadual, com um grande número de publicações versando sobre o tema.

No entanto, passados mais de 10 (dez) anos de aplicação da política de descentralização, no que tange aos seus principais objetivos sócio-econômicos, quais sejam, o combate à litoralização do dinamismo econômico e populacional, verificou-se que é difícil sustentar que foram atingidos. Ao longo dos anos 2000, as desigualdades entre as regiões do estado não apenas se mantiveram, mas também se aprofundaram, em que pese a declarada disposição governamental de combatê-las. Os dados que registram as disparidades, tanto em termos econômicos quanto populacionais, como o índice de Gini, por exemplo, indicam piora do estado neste quesito em comparação à 2003. Utilizando como referência o recorte proposto pelo governo estadual para execução de suas políticas, as SDRs, bem como dados municipais, também verifica-se uma trajetória em direção ao reforço das disparidades no estado. Dessa forma, como relata Siebert (2010, p. 163), “apesar de sua rica experiência, a integração regional e a redução das disparidades regionais continuam sendo um desafio para Santa Catarina [...]”.

Nesse contexto, esta tese procurou contribuir no entendimento das desigualdades

regionais no estado, focando especialmente na política de descentralização e nas características locais tidas como importantes para um desempenho diferenciado dos territórios. Buscando identificar teorias, dentro da economia regional, capazes de indicar de que forma as relações entre agentes e demais especificidades locais importam, foram consideradas especialmente as contribuições da literatura associada à noção de região de aprendizagem e à *École de Grenoble*.

Inicialmente, o ângulo analítico adotado implicou privilegiar as características associadas a aprendizagem, particularmente a presença e atuação de instituições formais nas regiões, como entidades educacionais, de pesquisa, associações de classe, além de representantes do governo. A partir dessa análise, verificou-se que as localidades com melhor desempenho econômico são também as dotadas de uma estrutura institucional mais robusta e com maior capacidade de articulação entre os atores locais relevantes. As regiões mais prósperas de Santa Catarina não apresentaram apenas os melhores indicadores econômicos, mas também reuniram as condições mais favoráveis à aprendizagem, definidos em termos de atributos presentes localmente, como estrutura educacional, população com maior nível de ensino, maior capacidade organizacional. Esses atributos, por sua vez, tem papel na probabilidade da região estar melhor posicionada perante as demais regiões do estado em termos de desempenho econômico. Vale registrar que acontecimentos mais gerais, que se dão em escalas nacionais ou mesmo mundial, muitas vezes são decisivos para a trajetória das regiões. Mesmo assim, em um mesmo contexto, regiões reagem de maneira diferente e algumas conseguem melhor desempenho.

A análise das 4 (quatro) SDRs na parte final da tese permitiu detalhar quais são as instituições mais importantes nas regiões e como elas operam na prática, criando condições para o desenvolvimento dessas áreas. Notou-se uma grande diferença entre as regiões nesse quesito, e notadamente entre os municípios, que aparecem como o âmbito territorial onde as relações mais intensas entre atores estão presentes. Os municípios mais dinâmicos do estado distinguem-se também pela presença de instituições mais atuantes, mantendo relações fortes com o aparelho produtivo local. As informações reunidas colocam a SDR de Joinville como uma região que apresenta grande dinamismo, que é acompanhado pela presença, na região, de atributos locais considerados importantes para a aprendizagem na literatura que dá suporte a esta tese. As instituições ali presentes reúnem condições de atuar na formação e na disseminação de conhecimentos, com iniciativas capazes de impactar na cooperação entre atores, por exemplo. São ainda capazes de articularem-se em torno de questões de interesse regional ou, pelo menos, municipal, embora não de maneira formal e sistematizada.

Em Rio do Sul também estão presentes condições para um bom desempenho, dadas pela presença de mão-de-obra qualificada, de instituições atuantes, etc. As instituições de ensino mantêm relações com o aparelho produtivo local, e as de representação são também fortes, com destaque para a ACIRS, que assume a liderança nas mobilizações para tratar a maior parte das questões de interesse regional.

Situação diversa pode ser encontrada nas SDRs de Ituporanga e Mafra. No caso da SDR de Mafra, notou-se que a mesma apresenta áreas com estrutura econômica e institucional muito distintas. Uma situação é a observada em Mafra e os municípios de seu entorno, caracterizada pelo predomínio das atividades primárias na produção de riquezas e onde as instituições ainda são menos pró-ativas. Outra situação é a dos municípios da regional pertencentes ao pólo moveleiro catarinense, merecendo destaque São Bento do Sul. Em torno dessa área, viceja um forte conjunto de instituições, que dão suporte à produção e estimulam a aprendizagem. Em São Bento do Sul, a mobilização das instituições locais a partir da crise de 2005, revelou a capacidade das mesmas se articularem com vistas a enfrentar as dificuldades que assolavam a região. As ações adotadas procuraram resgatar o setor moveleiro, mas também focaram na valorização de outros setores industriais e na criação de um parque tecnológico composto por instituições de pesquisa e ensino públicas e privadas e uma incubadora tecnológica.

Menos heterogênea que as demais, a região da SDR de Ituporanga tem como característica principal a produção agrícola em pequenas propriedades, com uso de mão-de-obra familiar. A região aparece como um foco de emigrações, apresentando êxodo rural e mesmo perdas populacionais. As instituições presentes localmente parece ter pouca capacidade de alterar esse cenário. No que tange as instituições de ensino, poucas estão presentes, e notou-se ainda um descolamento destas em relação às atividades que constituem a base da economia local, não sendo possível notar vínculos entre instituições de ensino e empresas locais capazes de estimular o desempenho econômico da região.

Tema recorrente nas análises territorializadas do desenvolvimento, a existência de relações de cooperação tem papel de relevo na disseminação de conhecimento e aprendizagem, capaz de gerar impactos no processo inovativo e, conseqüentemente, no desempenho econômico das regiões. Nesse quesito observou-se que, exceto em situações pontuais, o tema das relações de cooperação ainda permanece como um grande desafio para as regiões do estado que fizeram parte do estudo, inclusive naquelas mais dinâmicas economicamente. A cooperação não é vista como uma característica das regiões, e está presente apenas de maneira incipiente, em alguns casos, mesmo entre as instituições que se

propõem a promovê-la.

Em seguida, considerou-se também a capacidade de atores regionais se articularem com a finalidade de discutir o desenvolvimento territorial, bem como enfrentar as crises que afetam a região. A capacidade das instituições locais de se organizarem e agirem de maneira coordenada corresponde a um diferencial importante dos territórios. Conforme Pecqueur (2005), essa capacidade de se articular, encontrando soluções para problemas compartilhados, é que representa o desenvolvimento territorial, ou a emergência dos chamados territórios construídos. Os casos relatados nesta tese, particularmente em Rio do Sul e São Bento do Sul, demonstram que a capacidade de articulação das instituições locais pode ter efeitos sobre o desempenho dos territórios. Por outro lado, grande parte da região da SDR de Mafra, e toda a região da SDR de Ituporanga apresentam instituições menos atuantes, incapazes de promover articulações efetivas que tenham impacto no desenvolvimento da região.

Notou-se que no âmbito regional não foram registrados espaços de referência para discussão de problemas comuns que afetem as diversas atividades econômicas das regiões. As instituições não tem logrado êxito em se articular para promover do desenvolvimento de maneira formal e sistematizada, mesmo nas regiões mais desenvolvidas. Quando acontecem, as ações são pontuais, isoladas, e convertem-se em pressões políticas para a obtenção de alguma infra-estrutura necessária para a região. Embora tenham sido registradas ações nos municípios, como os casos das reações de Rio do Sul ao fim do ciclo da madeira e de São Bento do Sul com as dificuldades do setor moveleiro, elas ficaram circunscritas ao âmbito municipal. Assim, faz-se necessária uma articulação planejada territorialmente, cuja falta constitui um obstáculo ao desenvolvimento das localidades estudadas.

Na atual fase do capitalismo em que o conhecimento assume importância cada vez mais decisiva no desempenho de indivíduos, firmas e regiões, as características locais capazes de favorecer a aprendizagem tendem a assumir crescente relevância, o que não pode ser ignorado pelas políticas públicas. Mesmo em regiões dinâmicas, como é o caso de Joinville, há espaço para ação estatal, capaz de potencializar as características locais favoráveis a aprendizagem, com impactos no desempenho competitivo. De modo geral, essas características a serem reforçadas são aquelas que tem papel na criação e disseminação de conhecimentos, entre elas, por exemplo, o estímulo ao estabelecimento de relações de cooperação entre atores locais, apontado como uma dificuldade das regiões estudadas. A emergência de relações entre atores locais é capaz de produzir soluções criativas para problemas que afetam a região, levando ao surgimento de territórios construídos.

Por outro lado, regiões como Ituporanga exemplificam o caso de fraco desempenho

econômico: o raquitismo das relações entre atores, a fragilidade institucional, o baixo nível educacional dos ocupados, a incapacidade de estabelecer uma vinculação entre formação educacional e a estrutura produtiva local, a estrutura produtiva ancorada em segmentos de baixo dinamismo econômico, produzindo itens homogêneos, *standard*, são elementos que constituem um quadro de difícil superação sem uma intervenção mais efetiva por parte do poder público. No conjunto, esses resultados indicam a validade da hipótese de que o desenvolvimento desigual das regiões guarda relação com a presença de certas especificidades territoriais, embora o âmbito destacado seja principalmente o municipal.

A atuação das secretarias regionais do governo estadual (SDRs) deveria marcar um contraponto nesse cenário, garantindo um desenvolvimento mais harmônico no estado. Como assinalado no capítulo de revisão de literatura, na perspectiva das análises territorializadas do desenvolvimento, a intervenção política é necessária, mas não deve se ater a instrumentos tradicionais, como incentivos fiscais, linhas de crédito, etc., concentrando-se antes em manter e ampliar a capacidade de auto-organização social, estimulando as iniciativas que procurem, através de colaboração, solucionar problemas comuns. Mais do que capital físico, regiões menos desenvolvidas apresentam-se carentes de capacidade de os atores locais articularem-se, participando, dialogando e ampliando sua capacidade de desenvolver-se. Nesse sentido, mais do que unicamente uma questão de alocação de recursos, as ações governamentais devem atuar considerando as especificidades locais, buscando identificar o real potencial dos territórios.

Deve-se advertir que a existência de situações tão diversas entre as regiões, em termos de presença de especificidades territoriais, de densidade de tecido institucional e capacidade de articulação em torno de problemas comuns, constituem um desafio importante para uma política que pretende buscar uma maior homogeneidade em termos de desempenho regional. De fato, a promoção de uma distribuição mais equilibrada das oportunidades de crescimento entre as regiões do estado, propósito da política de descentralização levada a cabo pelo governo catarinense, apresenta-se como um objetivo que está muito além do alcance da referida política. As diferenças entre as regiões do estado representam uma situação forjada através de um longo processo histórico, contando cada uma das regiões com condições mais ou menos favoráveis para o desempenho econômico e para um engajamento positivo nos mercados, inclusive globais, com cada uma delas ocupando papéis muito distintos nas chamadas cadeias de valor. O desempenho de cada região em termos de crescimento econômico, portanto, não pode ser dissociado dessas condições históricas, com as quais está profundamente relacionado e sobre as quais a política proposta tem pouca capacidade de atuar.

Desse modo, pode-se afirmar que o desafio assumido pela descentralização parece estar muito além de seu alcance.

Mesmo assim, a atuação das SDRs, se de acordo com o originalmente previsto, poderia ter impacto positivo na capacidade das regiões de criar as bases para o surgimento de processos originais de emergência de recursos, representando uma alternativa que, pelo menos à médio ou longo prazo, poderia frutificar. O que se nota, todavia, é que na prática a atuação do governo catarinense pouco acrescentou em relação às formas tradicionais e centralizadas de atuação do estado. As limitações da ação governamental através das SDRs foram identificadas ao longo desta tese, merecendo destaque a atuação do CDR, a forma de elaboração do PDR, as ações das secretarias no sentido de estimular as interações entre os atores locais. As ações que fizeram parte da política de descentralização envolveram a criação, em 2003, de 29 (vinte e nove) secretarias de desenvolvimento regional, cada uma contando com um conselho de desenvolvimento regional, com a finalidade de representar as forças vivas da sociedade. Em 2007, o número de secretarias foi ampliado para 36 (trinta e seis), com o que se queria aprofundar a descentralização no estado. Em linhas gerais, todavia, a política continuou o mesmo caminho, não sofrendo alterações significativas. Em 2016, já no segundo governo de Raimundo Colombo, mais alterações foram registradas, cujo impacto ainda precisará ser melhor investigado, mas não parecem ser no sentido de garantir maior empoderamento das regionais. O papel limitado dos CDRs, por exemplo, que oficialmente era deliberativo, mas, na prática, operava como consultivo, foi atacado de forma pouco criativa: a legislação simplesmente sancionou a prática, oficializando o caráter consultivo do conselho. A questão do orçamento próprio também não foi tratada, de modo que essa que parece ser a primeira vista a principal mudança na descentralização desde seu início representa apenas uma oficialização da práxis vigente, flagrantemente desencontrada com os propósitos que deram sentido à elaboração da política.

A atuação pró-ativa do governo estadual, seu propósito de interferir na trajetória econômica do estado não é tema recente em Santa Catarina. Trata-se de uma história longa, mas que, como também notado na política de descentralização, acumula descontinuidades e rupturas. A falta de uma visão de longo prazo insere-se numa realidade em que a interferência político-partidária é marcante. No projeto da descentralização, de início o próprio recorte territorial e o número de secretarias esteve sujeito a essas interferências, fato amplamente destacado na literatura sobre o tema. As reformas que se seguiram, particularmente as adotadas a partir de 2007, com criação de novas secretarias regionais, pareceram destinadas a contemplar interesses político-partidários. Além disso, autores (por exemplo, MIRANDA,

2012; FILIPPIM; ABRUCIO, 2010) sugerem a utilização da SDR como plataforma eleitoral, ou como uma estratégia político-partidária, dado o número de secretários regionais candidatos nas eleições estaduais. Essa característica seria mais marcante na existência das SDRs do que o propósito de promover desenvolvimento regional. O fim da alternância de poder no estado seria considerado um indicativo do sucesso dessa estratégia. A partir das entrevistas verificou-se que os problemas apontados ao modelo de descentralização, em termos mais gerais, no capítulo 3 desta tese, aplicam-se também às SDRs analisadas: predomínio de nomeações políticas para os cargos da secretaria, recorte territorial, formação do conselho, majoritariamente estatal. Todavia, para além destas questões, há outras que podem ser consideradas importantes para entender o papel das Secretarias regionais como entidades promotoras do desenvolvimento em Santa Catarina.

A avaliação do processo em curso no estado é dificultada pela ausência de informações oficiais sobre as ações e os resultados tanto da política de descentralização como dos planos governamentais a ela associados. Ao menos no âmbito do governo, as declarações quanto ao andamento do processo o colocam como positivo, inclusive em termos dos impactos no desempenho econômico das regiões do estado. Todavia, mesmo o anúncio recente de um novo programa governamental voltado para a redução das desigualdades regionais parece apontar em sentido oposto ao otimismo oficial quanto à efetividade da descentralização (GORGES, 2016). Na prática, a política de descentralização adotada pelo governo catarinense enfrenta desafios que se referem ao direcionamento de recursos para as regiões mais dinâmicas economicamente; ao pouco envolvimento dos atores locais na promoção do desenvolvimento, que não aconteceu de fato; e tampouco é claro que tenha sido colocada em prática uma visão que privilegia arranjos produtivos locais presentes no estado.

As análises efetuadas por outros autores sobre as SDRs catarinenses indicam que as regiões mais dinâmicas possuem secretarias melhor estruturadas, com maior número de cargos, o que poderia conferir maior condição de atuar em favor do desenvolvimento. Todavia, o estudo de caso conduzido para 4 (quatro) das SDRs catarinenses, efetuado nesta tese, revelou que existe uma homogeneidade marcante na forma de operar das secretarias, o que se reflete na sua (in)capacidade de afetar o desenvolvimento territorial. Nestes termos, conclui-se que é difícil sustentar a hipótese de que o desempenho diferente das regiões guarda relação com a forma de atuação das SDRs, uma vez que não se observa diferenças significativas no *modus operandi* das secretarias avaliadas. Observou-se que a forma de operar das SDRs guarda muitas semelhanças em aspectos decisivos para a sua pouca efetividade como estratégia de desenvolvimento, a começar pelo funcionamento do CDR, a

elaboração do PDR, a atuação na promoção de relações entre os atores locais, os impactos da descentralização, etc.

Assinale-se também que a articulação com outros importantes atores regionais não parece fazer parte de uma estratégia de atuação das SDRs, com o que o próprio caráter territorial da política de descentralização fica prejudicado. Para além do papel do CDR na definição quanto a alocação de recursos públicos na região, que revelou-se bastante limitado, a descentralização previu que a SDR atuasse no adensamento as relações entre os atores locais, processo entendido como essencial para o desenvolvimento da região. Numa economia em que a aprendizagem é cada vez mais decisiva, o foco da ação política deve ser colocado na capacidade institucional da região, na sua disposição de buscar soluções compartilhadas para problemas comuns. Esses fatores que podem ser considerados invisíveis ou subjetivos tem tanta importância quanto os fatores físicos no desempenho dos territórios.

Quando se observou esse quesito, notou-se que a atuação da SDRs nas regiões foi tímida, sendo que na maior parte das vezes em que participa de discussões, a secretaria vai a reboque de outras instituições locais. Além disso, não se registrou nenhuma outra iniciativa que tenha sido adotada por parte das SDRs com vistas a aproximar as instituições locais ou criar sinergias entre elas, que seriam potencialmente benéficas para o desenvolvimento regional. Também no caso do PDR, a participação das instituições locais foi bastante limitada, o que não corresponde ao previsto no projeto inicial da descentralização. Planos que deveriam ser gestados a partir das forças vivas de cada região, acabaram sendo vistos como apenas “mais um plano de gabinete”, construídos por agentes do governo ou consultores contratados e, aparentemente, fadados a adormecer em uma gaveta.

Deve ser registrado também o descompasso entre a atuação da SDR e demais entidades institucionais locais, com casos sobreposição de ações, como sugere o exemplo da instalação do centro de Inovação de Joinville. As próprias entidades centralizadas do governo do estado parecem se valer pouco da sua estrutura descentralizada. As iniciativas do governo estadual com possíveis impactos nas regiões seguem majoritariamente um modelo *top-down*, sem considerar as SDRs e atores locais.

Nas diferentes regiões investigadas, predomina a visão de que o papel da SDR é limitado, e que a mesma não é capaz de atuar como animadora do processo de desenvolvimento. A estrutura descentralizada serve mais como um braço operacional do estado nas regiões, tal como uma secretaria de obras, com pouco impacto no fomento às articulações capazes de levar a região ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, ela não consegue sequer ser vista como uma animadora do processo de desenvolvimento, o que, como

já registrado, coloca a questão num patamar além da questão da dotação orçamentária. Essas considerações mostram que, na prática, a política de descentralização encontra-se muito afastada do proposto em seu projeto original, sendo difícil sustentar que tenha logrado êxito em mobilizar os atores regionais para a construção de um projeto de desenvolvimento. Entendendo o processo de desenvolvimento como proposto nesta tese, tais resultados indicam que é plausível a hipótese de que o fracasso da descentralização em atingir seus objetivos tem relação com a incapacidade da SDR de mobilizar os atores locais em torno de um projeto para a região.

Em síntese, os resultados da tese mostram que para a compreensão da diferenciação entre regiões deve-se considerar os atributos específicos dos territórios, capazes de interferir em seu desempenho econômico e inovativo. Nesse sentido, como o próprio desenvolvimento depende de condições locais, é necessário que o foco da ação governamental seja o território local - o que não implica, todavia, negar a importância de outras escalas territoriais. Consoante a literatura apresentada nesta tese, a ideia de descentralizar, promovida pelo governo catarinense, não parece estar fora de lugar. Nas regiões mais pobres, e mesmo em regiões mais ricas, que contam com a presença de atributos que favorecem o desempenho econômico, a atuação de uma agência governamental não é dispensável. Nesses termos, pode-se afirmar que existe ainda um amplo campo para ações políticas com efeitos no desenvolvimento das regiões. Ao se observar como a política proposta pelo governo opera na prática, nota-se que a mesma apresenta poucas ou nenhuma novidade em relação a forma tradicional de atuar, em que prevalecem as decisões centralizadas.

Ao considerar os elementos que condicionam o desempenho regional, esta tese enfatizou as ações políticas, através das SDRs, e também a presença e a atuação das instituições formais, particularmente instituições de ensino e associações, reputados nas abordagens territorializadas do desenvolvimento como decisivos para o bom desempenho dos territórios. Todavia, essa abordagem pode ser complementada, de modo que o campo para incursões na temática permanece aberto. Trata-se de um campo de pesquisa efervescente e desafiador, que não pode ser esgotado por uma abordagem no escopo de uma disciplina apenas. Dessa maneira, há um amplo rol de caminhos que podem ser seguidos para tratar das questões aqui levantadas. Como proposta para estudos futuros, registra-se que a tentativa de entender melhor os condicionantes locais do desempenho econômico, implica tomar em conta mais detidamente as relações entre as firmas, e as relações destas com o aparato institucional local. Considerar a visão das próprias firmas sobre tais processos, em uma amostra de empresas, poderia ser o caminho adotado nesse caso. Adicionalmente, pode ser melhor

explorado o papel das instituições não formais, cuja importância na economia tem sido cada vez mais ressaltada, embora os estudos aplicados nesse campo sejam ainda raros. No que tange ao domínio das intervenções públicas, as mudanças ocorridas na política de descentralização, bem como seus possíveis efeitos constituem ainda tema de interesse em Santa Catarina, muito embora as medidas adotadas sinalizem que pode estar havendo um enfraquecimento das secretarias, hoje convertidas em Agências.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/78/89>>. Acesso em: 16 nov. 2015.
- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE JOINVILLE - ACIJ. **A ACIJ**. Joinville, 2013. Disponível em: <<http://www.acij.com.br/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- ASSOCIAÇÃO DE JOINVILLE E REGIÃO DA PEQUENA, MICRO E MÉDIA EMPRESA - AJORPEME. **A Ajorpeme**. Joinville, 2013. Disponível em: <<http://ajorpeme.com.br/index/>>. Acesso em: 21 nov. 2015.
- BACELAR, T. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, n. 2, nov. 1999.
- BAKKAR, M. **A indústria eletrometal-mecânica da região de Joinville: do aglomerado industrial ao arranjo produtivo local**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <<http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Muhamad%20Bakkar.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2015.
- BACK, A. J.; FONTANA, R. B.; CITTRADIN, D. F. O projeto microbacias em Santa Catarina. **Revista Tecnologia e Ambiente**, Criciúma, v. 6, n. 1, jan./jun. 2000.
- BECATTINI, G. Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Uma breve reconstrucción crítica. **Investigaciones Regionales**, Madrid, n. 1, p. 9-32, 2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28900101>>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- BELUSSI, F.; CARDARI, K. **At the origin of the industrial district: Alfred Marshall and the Cambridge School**. Internacional Workshop: Marshall and the marshallians on industrial economics. Tokio, Mar. 2008.
- BENKO, G. **La science régionale**. Paris: PUF, 1998. (Que sais-je?, 3355).
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos dos territórios e os territórios de recursos. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.
- BIRKNER, W. M. K. **Capital social e reformas políticas em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- _____. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa. Um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008.
- _____; TOMIO. Três aspectos da política de descentralização em Santa Catarina. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S.l.], v. 7, p. 3-26, 2011.

BITTENCOURT, P. F. **Externalidades locacionais e dinâmica da inovação**: uma análise exploratória para a indústria catarinense. Trabalho apresentado no VI Encontro da APEC, Joinville, 2012.

BOEKEMA, F. et al. Introduction to learning regions: a new issue for analysis? In: _____. (Org.). **Knowledge, innovation and economic growth**: the theory and practice of learning regions. [S.l.]: EEP, 2001.

BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar e en las manos de la gente. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. 30, n. 90, p. 27-40, sept. 2004.

BOULIANNE, L.-M. Région apprenante: du concept a l'application: l'exemple de la Suisse. **Brussels Economic Review**, Brussels, v. 48, n. 3, 2005.

BRANDÃO, C. A. **O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o "Jogo das Escalas"**. Salvador: SEI, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Relatório anual de informações sociais: RAIS**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

BUTZKE, L.; THEIS, I. M.; GOULARTI, J. G. **Qual "desenvolvimento territorial sustentável" para Santa Catarina?**: as Secretarias de Desenvolvimento Regional em questão. Trabalho apresentado no III Encontro de Economia Catarinense, Blumenau, 2009.

CAMPAGNE, P.; PECQUEUR, B. (Ed.). **Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens**. Analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l'Est Méditerranéens. Montpellier: CIHEAM, 2012.

CAMPOS, R. R.; BITTENCOURT, P. F.; ALVIM, V. Santa Catarina: as possibilidades de políticas para arranjos produtivos locais. In: CAMPOS, R. R. et al. (Org.). **Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010. p. 89-112.

_____; BITTENCOURT, P. F.; SILVA, V. A. **Os arranjos produtivos locais no estado de Santa Catarina**: mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio. Relatório de pesquisa, contrato FEPESE/BNDES. Florianópolis: UFSC, 2009.

_____; STALLIVIERI, F.; BATSCHAUER, J. **O arranjo eletrometal-mecânico da microrregião de Joinville/SC**: a transição para um sistema produtivo e inovativo local. Nota técnica para o Programa de Pesquisa Micro e Pequenas Empresas em Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

_____ et al. **Aprendizagem por interação**: pequenas empresas em sistemas produtivos e inovativos locais. Rio de Janeiro: Redesist/UFRJ, set. 2002. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P3/NTF2/NT%20Renato.PDF>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

_____ et al. Reestruturação industrial e aglomerações setoriais locais em Santa Catarina. In: VIEIRA, P. F. (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002.

CAPELLO, R. Spatial transfer of knowledge in high technology milieux: learning versus

collective learning process. **Regional Studies**, Cambridge, v. 33, n. 4, p. 353-365, 1999.

CARGNIN, A. P. A dimensão territorial do planejamento governamental: políticas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul. **Inclusão Social**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 13-32, jul./dez. 2012.

CARIO, S. A. F.; DENK, A.; GONÇALVES, J. C. Dinâmica competitiva em cluster industriais: uma avaliação das condições competitivas do cluster moveleiro da região de São Bento do Sul - SC. **Revista Univille - Sócio-Econômico**, Joinville, p. 5-139, 1 jul. 2001.

CASAROTTO FILHO, N. et al. **Descentralização e regionalização: modernização do estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Fecam/FórumCat/Fiesc/IEL, 2003.

_____; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**. São Paulo: Atlas, 1999.

CAVALCANTE, L. R. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, [S.l.], v. 2, p. 9-32, 2008.

CAZELLA, A. A.; CARDOSO, J. H.; MATTEI, L. **Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no estado de Santa Catarina**. Trabalho apresentado no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, [S.l.], 2005. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/2/789.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

CEDUP de Rio do Sul é apresentado para a comunidade do Alto Vale do Itajaí. **Secretaria de Educação – Notícias**. Florianópolis, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/noticias/5894-homero-gastaldi-buzzi>>. Acesso em Janeiro de 2016.

COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences**. 2nd ed. New Jersey: Lawrence Erlbaum, 1988.

COLLETIS, G.; PECQUEUR, B. Révélation de ressources spécifiques et coordination située. **Revue Economie et Institution**, [S.l.], n. 6-7, 1er et 2nd semestres 2005. Disponível em: <http://www.uvcw.be/no_index/adl/ressources/avril/Revue-Economie.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

CORRÊA, W. K. Considerações sobre a formação territorial e econômica de Santa Catarina. **Geosul**, Florianópolis, v. 14, n. 27, p. 25-44, 1999. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/download/21117/20126>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

COSTA, A. B. da. O papel dos arranjos produtivos locais, das grandes empresas e das cadeias produtivas no desenvolvimento econômico. In: BREITBACH, A. C. M. (Org.). **Os desafios do desenvolvimento local**. Porto Alegre: FEE, 2012.

_____; HENKIN, H. Organização industrial e inserção internacional da indústria brasileira de móveis. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, p. 137-170, 2012.

_____; RUFFORT, J.; PUFFAL, D. Proximidade geográfica e interação universidade-empresa no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 37, ed. especial, 2011.

COURLET, C. **L'Économie territoriale**. Grenoble: PUG, 2008.

_____.; Kadiri, N. El; Fejjal, A., Jennan, L. Le projet de territoire comme construit d'acteurs et processus de révélation des ressources : l'exemple marocain. **GéoDév.ma**, Vol. 1, 2013.

CUNHA, I. J. **Evolução econômico-industrial de Santa Catarina**. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura, 1982.

D'ALLURA, G. M.; GALVAGNO, M.; DESTRI, A. M. L. Regional innovation systems: a literature review. **Business Systems Review**, [S.l.], v. 1, n. 1, 2012.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 2, n. 4, jul./dez., 2004.

DAMO, M. R. S. **Análise da descentralização administrativa do governo do estado e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense**. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DIAS, T. **Governança pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

DUAS fábricas da Votorantim começam a operar em maio em Imbituba e Vidal Ramos. **Notícias do Dia**, Florianópolis, 20 abr. 2011. Disponível em: <<http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/8615-duas-fabricas-da-votorantim-comecam-a-operar-em-maio-em-imbituba-e-vidal-ramos.html>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

EDQUIST, C.; JOHNSON, B. Institutions and organizations in systems of innovation. In: EDQUIST, C. (Ed). **Systems of innovation: technologies, institutions and organizations**. London: Pinter Publishers, 1997. p. 41-63.

FACHINELLO, A. L.; SANTOS FILHO, J. I. Agricultura e agroindústria catarinense: cenários e perspectivas do sistema agropecuário. In: MATTEI, L.; LINS, H. N. (Org.). **A socioeconomia catarinense: cenários e perspectivas no início do século XXI**. Chapecó: Argos Editora da Unochapecó, 2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - FIESC. **Desenvolvimento tecnológico regional: região da Ampla e Amurc**. Florianópolis, 2003.

_____. **Santa Catarina em dados**. Florianópolis, 2014.

_____. **Santa Catarina em dados**. v. 24. Florianópolis, 2015.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 2, mar./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n2/v14n2a03.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

FLORIDA, R. Toward the Learning Region. **Futures**, Guildford, v. 27, n. 5, p. 527-536, 1995.

FONSECA, P. C. D. **Da hegemonia à crise do desenvolvimento: a história do BRDE**. Porto

Alegre: BRDE, 1988.

FOUNTAIN, J. E.; ATKINSON, R. D. **Innovation, social capital, and the new economy**. Washington: Progressive Policy Institute, 1998.

FRANÇA, F. A.; LINS, H. N. **A socioeconomia rio-sulense no crepúsculo do século XX: ensaio sobre a história local**. Trabalho apresentado no VIII Encontro de Economia Catarinense, Rio do Sul, 2014.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. **The Spatial Economy**. Cambridge: MIT, 2001.

GAROFOLI, G. Economic development, organization of production and territory. **Revue D'Économie Industrielle**, [S.l.], v. 64, p. 22-37, 2e trimestre 1993.

GAUDEMAR, J. P. **Mobilidade do trabalho e acumulação de capital**. Lisboa: Fina Estampa, 1977.

GOEDERT, A. R. **Governança em rede de desenvolvimento e a experiência de Santa Catarina**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/102935/211426.pdf?sequence=1>>.

Acesso em: 30 nov. 2015.

GÓIS SOBRINHO, E. M. O grau inovativo das aglomerações industriais relevantes do Brasil. **BIF - Boletim Informações FIPE**, São Paulo, v. 410, 2014.

GONÇALVES, E. O padrão espacial da atividade inovadora brasileira: uma análise exploratória. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 37, p. 405-433, 2007.

_____; GAVIO, F. Capacidade de inovação regional: o papel de instituições e empresas de base tecnológica em Juiz de Fora. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 89-115, jan./jun. 2002.

GORGES, L. Governo de Santa Catarina lança programa para reduzir desigualdades regionais. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 24 maio 2016. Disponível em:

<<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2016/05/governo-de-santa-catarina-lanca-programa-para-reduzir-desigualdades-regionais-5808999.html>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

GOULARTI, J. G. **Desenvolvimento desigual: incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2014.

GOULARTI FILHO, A. **Complexo ervateiro e a pequena produção mercantil em Santa Catarina**. Trabalho apresentado no V Encontro de Economia Catarinense: crescimento e sustentabilidade, Florianópolis, abr. 2011.

_____. Crédito, planos e planejamento em Santa Catarina. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 2, nov. 2012.

_____. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

_____. Formação econômica de Santa Catarina: uma tentativa de síntese. In: MATTEI, L.; LINS, H. N. (Org.). **A socioeconomia catarinense: cenários e perspectivas no início do século XXI**. Chapecó: Argos, 2010.

_____. Padrão de crescimento e sistema de transportes em Santa Catarina, 1880-1945. **América Latina en la Historia Económica**, México, n. 34, jul./dic. 2010a.

_____. O planejamento estadual em Santa Catarina 1955-2002. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n.1, p. 627-660, 2005.

_____; MORAES, F. F. A construção dos caminhos da erva mate em Santa Catarina: combinação e sobreposição de transportes. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 4., 2010, Criciúma. **Anais...** Criciúma: APEC 2010.

_____; ZUCHINALI, M. C. Centralização e descentralização: a continuidade da litoralização do crédito em Santa Catarina. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 2, jul./dez. 2014.

GUALBERTO, C. L.; CÁRIO, S. A. F.; DIAS, T. Estado e planejamento: análise do Plano de Metas do Governo PLAMEG de Santa Catarina (1961-1970). In: V ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE APEC, 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2011.

GUSTAVSEN, B.; ENNALS, R. Designing a European project on learning for local innovation. In: _____; NYHAN, B.; ENNALS, R. (Ed.) **Learning together for local innovation: promoting learning regions**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. (Cedefop Reference series, 68).

HASSINK, R.; KLAERDING, C. The end of the learning region as we knew it; towards learning in space. **Regional Studies**, Cambridge, v. 46, 2012.

_____; LAGENDIJK, A. The dilemmas of interregional institutional learning. **EPC: Government and Policy**, London, v. 19, n. 1, p. 65-84, 2001.

HEALY, A; MORGAN, K. Spaces of innovation: learning, proximity and the ecological turn. **Regional Studies: The Journal of the Regional Studies Association**, Cambridge, v. 46, n. 8, p. 1041-1053, 1 Sept. 2012.

HERING, M. L. R. **Colonização e indústria no Vale do Itajaí: o modelo catarinense de desenvolvimento**. Blumenau: Edifurb, 1987.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o milagre econômico: 1964-1973. In: GIAMBIAGI, F. et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HUDSON, R. The learning economy, the learning firm and the learning region: a sympathetic critique of the limits to learning. **European Urban and Regional Studies**, Harlow, v. 6, n. 1, 1999.

INÁCIO, H. L. de D. **O ecoturismo como vetor de desenvolvimento territorial sustentável:**

um estudo de caso no Alto Vale do Itajaí. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa de inovação tecnológica (PINTEC)**. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Produto interno bruto dos municípios**: 1999 a 2011. Rio de Janeiro, 2013. (Série Contas Nacionais).

_____. **SIDRA**: Sistema IBGE de Recuperação Automática. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Ipeadata**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

_____. **Portos brasileiros**: diagnóstico, políticas e perspectivas. Brasília, maio 2010.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL – INPI. **Anuário estatístico do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/estatisticas/arquivos/anuario-estatistico>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

JARAMILLO, S. Crise dos meios de consumo coletivo urbano e capitalismo periférico. **Espaço e Debates**, [S.l.], v. 18, n. 2, 1986.

JOCHEM, T. V. Colônia Santa Isabel. In: _____. **Imigração alemã**. Palhoça, 22 ago. 2002. Disponível em: <http://www.tonijochem.com.br/col_santaisabel.htm>. Acesso em: 30 nov. 2015.

JOHNSON, B. Institutional learning. In: LUNDEVALL, B-Å. **National systems of innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter, 1992. p. 23-44.

_____; LUNDEVALL, B-Å. **Promoting innovation systems as a response to the globalising learning economy**. [S.l.]: Aalborg University, 1 June 2000. Disponível em: <http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2000-106.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

KALB, C. H.; CARELLI, M. N. Memória dos ferramenteiros em Joinville-SC. In: COLÓQUIO LATINO AMERICANO SOBRE RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO INDUSTRIAL, 6., 2012. **Anais...** v. 1. São Paulo: TICCIH, 2012. p. 1-14.

KOOP, K.; LANDEL, P.-A.; PECQUEUR, B. Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Magreb?: une approche critique. **EchoGéo**, n. 13, 20 sept. 2010. Disponível em: <<http://echogeo.revues.org/12065>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

LASUEN, J. R. A respeito de pólos de crescimento. In: FAISSOL, S. **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, 1975.

LELOUP, F. **Savoir, innovation et développement territorial**. Territoires Wallows. Hors serie. 2007.

LINS, H. N. Descentralização do Estado: discutindo o planejamento e a promoção do desenvolvimento com dimensão espacial. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 28, fev. 2011.

_____. Dimensão espacial do desenvolvimento no marco da globalização: o ângulo da “dinâmica de proximidade”. In: BRELTBACH, A. C. M. (Org.). **Os desafios do desenvolvimento local**. Porto Alegre: FEE, 2012. p. 26-43. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140312desafios-do-desenvolvimento-local.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

_____. A região de aprendizagem como temática e ângulo de observação. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p. 127-162, jan./abr. 2007.

_____. Têxteis catarinenses nos anos 90. **Atualidade Econômica**, [S.l.], v. 12, n. 47, 2000.

_____. "Dinâmica de proximidade": possível marco conceitual para análises de realidades urbano-industriais e rurais. In: SOUZA, C. M. de M.; THEIS, I. M. (Org.). **Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas**. v. 1. Blumenau: Edifurb, 2009. p. 21-44.

_____; FRANCISCO, R. R. de . Indústria, governança, território: produção aeronáutica em São José dos Campos (SP). **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 29, p. 171-201, 2011.

_____; MATTEI, L. Introdução. In: MATTEI, L; LINS, H. N. (Org.). **A socioeconomia catarinense: cenário e perspectivas no início do século XXI**. Chapecó: ARGOS, 2010.

_____; SOUSA, G. R. Exercício de 'história local': uma saga na trajetória moveleira do planalto norte catarinense. **História Econômica e História de Empresas**, São Paulo, v. 17, p. 605-628, 2014.

LUNDEVALL, B-Å. **The economics of knowledge and learning**. [S.l.]: Department of Business Studies Aalborg University, Nov. 2003.

_____. Why the new economy is a learning economy. **Economia e Política Industriale: rassegna trimestrale diretta da Sergio Vaccà**, n. 117, p. 173-185, 2003.

_____; BORRÁS, S. **The globalising learning economy: implications for innovation policy**. Brussels: European Commission, Directorate General XII – Science, Research & Development, 1997.

MARIANI, M. A.; OLIVEIRA, D. **Território, territorialidade e desenvolvimento local: um estudo de caso dos empreendimentos econômicos solidários de Corumbá-MS**. Trabalho apresentado no 48º CONGRESSO DA SOBER, Campo Grande, jul. 2010.

MARION FILHO, P. J.; REICHERT, H. **Os determinantes do crescimento de Santa Catarina nos governos FHC e Lula (1995 - 2009)**. Trabalho apresentado no V Encontro de Economia Catarinense, Florianópolis, 2011.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**. Tratado introdutório. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MASKELL, P. The firm in economic geography. **Economic Geography**, Worcester, v. 77, n. 4, p. 329-344, Oct. 2001.

MATTEI, L.; LINS, H. N. Liberalização econômica e reestruturação produtiva: reflexos em Santa Catarina no limiar do novo século. In: _____; _____. **A socioeconomia catarinense: cenários e perspectivas no início do século XXI**. Chapecó: Argos, 2010.

MENEZES, E. C. de O. **Industrialização e meio ambiente no estado de Santa Catarina: estudo de caso sobre a evolução e os impactos socioambientais do segmento têxtil-vestuarista na microrregião do Alto Vale do Itajaí**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

MORGAN, K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal. **Regional Studies**, Cambridge, v. 31, n. 5, p. 491-503, 1997.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

MICHELS, I. L. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956 aos precatórios, 1997**. 2. ed. Campo Grande : Ed. UFMS, 2001.

MIRANDA, E.. **Descentralização e territorialização do sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina: uma análise sistêmica do período 2003-2010**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

MONASTERIO, L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do pensamento em economia regional. In: CRUZ, B.O. et. al. (Org.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 43-77. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_econregionalurbanaa.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Cities and regions in the new learning economy**. Paris, 2001.

PAULILO, M. I. **Terra à vista... e ao longe**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1998.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, n. 1-2, p. 10-22, jan./dez. 2005.

_____. L'économie territoriale: une autre analyse de la globalisation. **L'Économie Politique**, [S.l.], n. 33, janv. 2007.

_____. A guinada territorial da economia global. **Revista Política e Sociedade**, [S.l.], n. 14, abr. 2009.

_____. **Ressources territoriales politiques publiques et gouvernance**. Rapport scientifique de fin de projet Programme PSDR 3 (2007-2011). [S.l.], janv. 2012.

_____. Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives: le cas de l'agglomération grenobloise. **Géographie, Économie, Société**, [S.l.], v. 7, p. 255-268, 2005a.

PEREIRA, V. O que muda na segurança pública e nas SDRs com os projetos aprovados na Alesc. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 17 nov. 2015. Disponível em:

<<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2015/11/o-que-muda-na-seguranca-publica-e-nas-sdrs-com-os-projetos-aprovados-na-alesc-4906523.html>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: FAISSOL, S. **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, 1978.

PIRES, A.; DAMO, M. Descentralização e regionalização do desenvolvimento. In: TURNES, V. et.al. (Org.). **Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Londrina, v. 31, n. 3, p. 437-454, 2006.

PORTO de Itapoá registra recorde de produtividade. **Revista Tecnológica**, 7 out. 2011. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/portal/noticias/54887/porto-itapoa-pode-operar-normalmente/>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Regionalização administrativa e descentralização do processo de desenvolvimento catarinense: Projeto Meu Lugar**. Florianópolis, 2004.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

QUEIROZ, M. V. de. **Messianismo e conflito social**. São Paulo: Ática, 1977.

RUDNICK, L. T.; MATTEDI, M. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003-2009. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 14, n. 1, 2010.

SAAVEDRA, J. Nove de março, uma convenção histórica. **A Notícia**, Joinville, 1998. Disponível em: <<http://www1.an.com.br/jville99/his01.htm>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

SAMAGANOVA, A.; SAMSON, I. **Territorial resources in the knowledge economy**. Joint Congress of the European Regional Science Association (47th Congress) and ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française, 44th Congress), Paris, Aug./Sept. 2007.

SANTA CATARINA. **Lei complementar n. 284, de 28 de fevereiro de 2005**. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Florianópolis, 2005. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/index.php#>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

_____. **Lei complementar n. 381, de 07 de maio de 2007**. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Florianópolis, 2005. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/index.php#>>. Acesso em: 16 jan. 2011.

_____. **Lei n. 14.328, de 15 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo no Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Florianópolis, 2008. Disponível em: <http://www.fapesc.sc.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/03092009lei_inovacao.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2015.

_____. **Mensagem do Governador de SC à Assembleia Legislativa.** Florianópolis, fev. 2004.

_____. **Plano de desenvolvimento regional:** região de Blumenau. Blumenau, 2005.

_____. **Plano de desenvolvimento regional da mesorregião:** SDR Joinville. Joinville, 2005b.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional Ituporanga. SDR Ituporanga. **Plano de desenvolvimento regional.** Ituporanga, 2012.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional Joinville. SDR Joinville. **Plano de desenvolvimento regional.** Joinville, 2012.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional Mafra. SDR Mafra. **Plano de desenvolvimento regional.** Mafra, 2012.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional Rio do Sul. SDR Rio do Sul. **Plano de desenvolvimento regional.** Rio do Sul, 2012.

_____. **Secretarias de Desenvolvimento Regional.** <http://www.sc.gov.br/secretarias-regionais>. Acesso em: jan. 2014.

SÃO BENTO DO SUL. **Decreto n. 761, de 26 de novembro de 2014.** Nomeia os membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico de São Bento do Sul - CODESBS. São Bento do Sul, 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/decreto/2014/77/761/decreto-n-761-2014-nomeia-os-membros-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-de-sao-bento-do-sul-codesbs>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

SIEBERT, C. Arranjos institucionais e trajetória do planejamento territorial em Santa Catarina. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 119, p. 131-161, 2010.

SILVA, F. C. A. et al. **Migração rural e estrutura agrária no oeste catarinense.** 2. ed. Florianópolis: Instituto Cepa/SC, 2003.

SILVA, M. **Planejamento, modernização e cultura política em Santa Catarina.** Jundiaí: Paco, 2013.

SILVEIRA, L. H. Cidade policêntrica. **Jornal A Notícia**, Joinville, 18 abr. 1999.

SINGER, P. **A economia política da urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUZA, J.; CARIO, S. A. F.; RAMOS, I. **Descentralização orçamentária nas secretarias regionais de desenvolvimento do governo de Santa Catarina:** fato ou mito? Encontro de Economia Catarinense, [S.l.], 2013.

SOUZA, N. de J. de . **Desenvolvimento regional.** São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA FILHO, J. R. **Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação.** Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Desenvolvreg.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

STORPER, M. **The regional world: territorial development in a global economy**. New York: The Guilford Press, 1997.

TATSCH, A. L. Conhecimento, aprendizagem, inovação e proximidade espacial: o caso do arranjo de máquinas e implementos agrícolas no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 63-100, 2008.

_____. A relevância do local: convergências e divergências entre as abordagens sobre aglomerações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, p. 457-482, 2013.

THEIS, I. M.. A dinâmica espacial recente da economia catarinense. In: MATTEI, L; LINS, H. N. (Org.). **A socioeconomia catarinense: cenários e perspectivas no início do século XXI**. Chapecó: Argos, 2010.

_____. **Iniciativas de planejamento territorial no Brasil em escala subnacional com especial atenção para a contribuição de ciência e tecnologia**. Nota técnica. Brasília: CGEE, 2007.

_____; BATISTA, L. **A evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina: as iniciativas governamentais de planejamento**. Trabalho apresentado no II Encontro de Economia Catarinense, [S.l.], abr. 2008.

_____; MOSER, A. C; VARGAS, D. B. Desenvolvimento geográfico desigual e planejamento em Santa Catarina: a política catarinense de ciência, tecnologia e inovação. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 15, p. 122-147, 2012.

_____; ZUMMACH, F. C. Planejamento regional em Santa Catarina no século XXI: o estado da arte. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 2, p. 80-102, 2013.

_____ et al. **O cavalo de Tróia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades sócio-espaciais em Santa Catarina**. Trabalho apresentado em Encontros da Anpur, [S.l.], 2009.

THISSE, J. F. L'Oubli de l'espace dans la pensée économique. **Revue Région et Développement**, [S.l.], n. 6, 1997. Disponível em: <<http://regionetdeveloppement.org/>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

TILLMANN, E. A. et al. Análise das diferenças regionais do estado do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2012.

TORESAN, L.; OLIVEIRA, G. de. **Imigração, urbanização e concentração litorânea: a dinâmica populacional de Santa Catarina nos anos noventa**. [S.l.], 2001. Disponível em: <<http://www.icepa.com.br>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

TRICHES, G. P. et al. **Competitividade sistêmica do pólo de confecções de jeans na região de Rio do Sul – SC - Brasil**. [S.l.], 2002. Disponível em: <http://novosite.fepese.org.br/portaldeeconomia-sc/arquivos/links/textil_vestuario/2002%20Textil_Jeans_RiodoSul_Resumo.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.

UDERMAN, S. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, p. 232-250, 2008.

UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE - UNIVILLE. **Institucional**. Joinville, 2015. Disponível em: <<http://www.univille.edu.br/>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

VARGAS, D. B.; THEIS, I. M. Dilemas do planejamento nacional e estadual: a experiência das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina. In: Encontro DE ECONOMIA CATARINENSE, 4., 2010, Criciúma. **Anais...** Criciúma: APEC/UNESC, 2010.

VAZQUEZ-BARQUERO, A. **Las nuevas fuerzas del desarrollo**. Barcelona: Antonio Bosch, 2005.

VILLELA, A. Dos anos dourados de JK à crise não resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 25-48. Disponível em: <http://home.ufam.edu.br/andersonlfc/Economia_Brasileira_Contemporanea/ECONOMIA%20BRASILEIRA%20CONTEMPOR%20C3%82NEA%20A%20ED.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

WOLFE, D. A.; GERTLER, M. S. Innovation and social learning: an introduction. In: GERTLER, M. S; WOLFE, D. A. **Innovation and social learning**: institutional adaptation in an era of technological change. Toronto: Program on Globalization and Regional Innovation Systems, Munk Centre for International Studies, University of Toronto, 2002.

APÊNDICE A - LISTA DE ATORES ENTREVISTADOS

Instituição	Entrevistado (s)	Função
SDR de Joinville		
SENAI JOINVILLE	Fábio Kamopp; Denise Rengel	Coordenador de qualificação; Coordenadora da FATEC/SENAI
FUNDAMAS	Gilberto de Souza Leal Jr	Presidente
SEBRAE	Marco Antônio Murara	Coordenador regional Norte
UDESC	Fabiola Viel	Diretora da UDESC-Joinville
SECRETARIA MUNICIPAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – JOINVILLE	Danilo Conti; Ari Vieira Jr.	Secretário Municipal de Integração e desenvolvimento econômico; Gerente
AMUNESC	Eleonora Bahr	Secretária Executiva
SINDIMEC	Rolando Welter	Diretor
ACU	Diogo Haron	Diretor Executivo
AJORPEME	Silvana Fioravante	Presidente
SDR DE JOINVILLE	Fabiano Lopes de Souza; Afonso João Ramos	Gerência de Infraestrutura; Gerência de convênios
SDR de Mafra		
SENAI-SBS	Osvaldo Almeida Matos	Diretor
UNC – MAFRA	Carlos Senff	Diretor
ACIM ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE MAFRA	José Nelson Notari	Presidente
SEBRAE – SBS (PLANALTO NORTE)	Luiz Carlos da Silva	Coordenador regional
SDR DE MAFRA	Zaqueo Hack	Gerente de Administração
ACISBS	Adelino Denk	Consultor e ex-presidente; vice-presidente regional da FACISC
SINDUSMOBIL	Ivan Roberto Liebl	Consultor
AMPLANORTE	Hélio Daniel Costa	Secretário Executivo
UDESC	Nilson Modro; Luiz Cláudio Dalmolin; Agnaldo Arnold	Diretor; Coordenadores
FETEP	Osvalmir Tschoeke	Diretor da FETEP; Gerente da ITFETEP
Sdr de Rio do Sul		
SENAI – RIO DO SUL	Graziela Branco	Diretora
SDR DE RIO DO SUL	Italo Goral	Secretário de Desenvolvimento Regional
ACIRS	Kleber Stassun	Secretário Executivo
SEBRAE	Paulo Cesar Sabattini Rocha	Coordenador regional Alto Vale
AMAVI	Agostinho Senen	Secretário Executivo
SIMMMERS	Aldo Kaestner	Gerente Executivo
IFSC	Oscar Harthmann	Diretor
UNIDAVI	Luiz Alberto Neves	Coordenador do Curso de Economia
CENTRO DE INOVAÇÃO	Fábio Alexandrini	Responsável pelo Centro de Inovação; professor da UNIDAVI e IFC
AMPE ALTO VALE	Luiz Alberto Costa da Silva	Diretor
Sdr de Ituporanga		
EPAGRI	Daniel Schmitt	Vereador; Ex-diretor
SDR DE ITUPORANGA	Elias Souza	Secretário de Desenvolvimento Regional
ACEI	Cássio Vandresen	Presidente
Sindicato dos trabalhadores rurais de Ituporanga	Adilson Rode	Presidente
Sindicato dos trabalhadores em Agricultura familiar de Alfredo Wagner	Eduardo Silveira	Coordenador de qualificação
CRAVIL	Harry Dorow	Presidente
Sindicato Rural de Alfredo Wagner	Pedro Menezes	Presidente
Sindicato Rural de Ituporanga	Pedro Daman	Secretário Executivo
UNIDAVI - Ituporanga	Jaison Rosa	Gerente do Campus de Ituporanga

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO



UFRGS - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL PPGE - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Questionário - Pesquisa de campo da Tese de Doutorado em Economia intitulada
Santa Catarina: desenvolvimento, desigualdades regionais e ação do estado no início do século XXI.

Responsável: Fabiano Rodolfo (Doutorando em Economia na UFRGS; Analista do IBGE licenciado). E-Mail: fabiano.rodolfo@ibge.gov.br; fabianorodolfo@yahoo.com.br Fone: 48 8841-1291 3209-4184 Orientadora: Prof. Dra. Maria Alice Lahorgue

Identificação do Informante

Entidade:
Endereço:
Nome do entrevistado:
Cargo:
Telefone:
E-mail:

Bloco 1. Características do ambiente local

(Relações entre atores locais, estrutura institucional)

1 - Quais as características presentes na região que são importantes para seu desempenho econômico quando comparado à outras regiões do estado?

- () presença de mão-de-obra qualificada () Cultura fabril/setorial, conhecimentos tácitos
 () cooperação entre firmas () cooperação entre firmas e instituições locais
 () oferta de serviços () Logística (proximidade de portos, rodovias, mercados)
 () Atuação governamental (nível) () infra-estrutura local (laboratórios, inst. Pesquisa, associações)
 () Outro(s) (Citar)

2 - Que fatores estimulam a disseminação do conhecimentos e a inovação na região, segundo importância:

- interações pessoais () Alta () Média () Baixa ou irrelevante
 - força de trabalho irrelevante () Alta () Média () Baixa ou irrelevante
 - serviços locais irrelevante () Alta () Média () Baixa ou irrelevante
 - proximidade de firmas do mesmo segmento irrelevante () Alta () Média () Baixa ou irrelevante
 - presença de associações e instituições de ensino, testes irrelevante () Alta () Média () Baixa ou irrelevante
 - políticas públicas () Alta () Média () Baixa ou irrelevante
 - cooperação () Alta () Média () Baixa ou irrelevante

3 - Quais as principais entidades envolvidas na promoção de inovações na região? Essas ações são vinculadas a um (ou mais) segmento(s) industrial(is)? Há ações para a absorção e difusão de conhecimentos na região?

4 - Quais são as principais instituições de ensino e pesquisa presentes na região e qual é o seu papel nas atividades produtivas?

- () Universidades _____
 () Centros de formação profissional, Escolas Técnicas _____
 () Laboratórios, Instituições de teste _____
 () Formação de mão de obra qualificada, conforme as exigências da economia local
 () Parcerias para desenvolvimentos de processo e produto
 () Treinamento para trabalhadores
 () Consultoria técnica - gestão
 () Testes laboratoriais
 () Projetos de pesquisa conjuntos
 () Outro(s) (citar)

5 - Quais as principais associações (profissionais, de classe, patronais) presentes na região e qual seu papel nas atividades produtivas?

- () criação de fóruns e outros espaços para discussão
 () conduzir e orientar a definição sobre objetivos compartilhados entre atores locais
 () promover ações voltadas a aumentar o desempenho inovativo
 () apresentar reivindicações comuns
 () promover cooperação entre firmas, instituições locais, entidades estatais
 () Outra(s). Citar.

6 - Observa, na região, existência de cooperação entre os atores locais (instituições, firmas, entidades estatais)? Com que finalidade? Pode citar exemplos?

- () Sim, entre firmas () Sim, entre firmas e associações () Sim, entre firmas e universidades
 () Sim, entre firmas e órgãos do governo () Não

7 - Mantém relação de cooperação com firmas e/ ou outras instituições presentes na região? Com que finalidade?

8 - Tem atuação no estímulo às interações entre diferentes atores regionais (firmas, instituições de ensino/pesquisa/teste) na região?

8.1 - Quais são as iniciativas? (Promoção de feiras - promoção de reuniões, fóruns - promoção de cooperação entre atores regionais, etc.)

8.1 - Essa atuação tem impacto nas atividades inovativas na região?

8.3 - Essas ações concentram-se: - na indústria - em um (ou mais) segmento(s) específico(s) da indústria (metal-mecânica, química, etc) - Outro (Citar)

9- Quais os principais entraves ao estabelecimento de cooperação na região?

10- A forma da atuação de sua instituição/entidade passou por modificações no período recente? Em que sentido?

Bloco 2. Política de descentralização

11 - Quais esferas do governo mais atuantes nas questões de desenvolvimento na região?

- () SDR () Prefeitura Municipal () Governo federal () Nenhuma
 Cite ações.

12- Qual o(s) âmbito(s) mais adequado(s) para se pensar/tratar questões relacionadas ao desenvolvimento territorial? Por que?

- () Município () Município e municípios vizinhos (quais?) () Região Nordeste

- () Norte catarinense () Área da SDR () Estado
 () Nacional () Outro

13 - A região conta com espaços para discutir o desenvolvimento territorial? Participa em algum deles?

- () Não () SDR () CDR
 () Associação setorial () Fórum de desenvolvimento regional () Prefeitura
 () Outro espaço - descrever

13.1 - Participa ou já participou do CDR?

14 - Há políticas de estímulo à inovação tecnológica e à difusão de inovações na região? Quem as promove?

15 - Em geral os incentivos do poder público à atividade produtiva/inovativa na região são direcionados:

- () Não há incentivos
 () Desconhece
 () Para empresas individuais
 () Para setor(es) específico(s) de atividade econômica Qual (is)?
 () Para os setores com maior capacidade inovativa
 () Para o conjunto da região
 () Outro (s) (Citar)

16 - Em sua avaliação, a implementação da política de descentralização, desde 2003, teve impactos na sua região? Quais?

17 - Considera que a região possui estratégias de desenvolvimento definidas, bem como projetos para atingir os objetivos definidos nessas estratégias?

- () Sim () Não Em caso de assinalar sim, citar exemplos.

17.1 - Conhece o PDR?

18 - A SDR se articula com outras instituições locais (universidades, centros de pesquisa, associações, etc.) visando estimular o desenvolvimento da região? Pode citar exemplos?

19 - A SDR cria condições para o adensamento de relações entre firmas e ou instituições presentes na região?

20 - Existem iniciativas coletivas, envolvendo empresas, instituições e/ou entidades estatais presentes localmente com o propósito de desenvolver a região e/ou melhorar as condições para o compartilhamento de conhecimentos? Quem promove essas iniciativas? Pode citar exemplos?

21 - Em momentos de crise, de que maneira o empresariado local reage?

- () Adoção de ações no âmbito da empresa (individualmente)
 () Buscam alternativas coletivamente, como região
 () Atuam dentro do setor de atividade, buscando apoio público (subsídios, isenções)
 () âmbito da SDR
 () Outro (citar)

22 - Quais os principais entraves para a implementação de políticas (estratégias) de desenvolvimento territorial na sua região?

- () Fraca participação da sociedade-empresas, soc. civil, entidades estatais
 () Inexistência de fóruns locais destinados a discutir desenvolvimento territorial
 () Ausência de estratégia de desenvolvimento definida
 () Falta de iniciativas por parte do governo
 () Ausência de investimentos públicos
 () Descontinuidade de governos
 () Incapacidade dos atores locais de atuarem conjuntamente

() Outro(s) (Citar)

23 - Em sua visão, quais as prioridades da região para criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento:

- () Desenvolver e/ou aprofundar as relações entre os atores locais, estimulando o estabelecimento de cooperação e parcerias
- () Aprimorar a infra-estrutura educacional, com pesquisa e ensino mais voltados às necessidades produtivas da região
- () Aperfeiçoar a infraestrutura física da região (melhorias de estradas, portos, aeroportos, etc)
- () Diversificar a estrutura produtiva da região
- () Melhorar a capacidade de pressão política, para obter auxílios do poder público (subsídios, isenções) para retomada/manutenção da atividade em momentos de crise
- () Busca de alternativas de longo prazo para a superação de problemas, implicando inclusive no desenvolvimento de novas atividades produtivas
- () Fomentar a participação de diferentes atores presentes no território (firmas, associações, entidades governamentais, etc.), buscando construir coletivamente alternativas de desenvolvimento para a região
- () Outra(s) (Citar)