

DESENVOLVIMENTO LOCAL E CAPITAL SOCIAL: UMA LEITURA SOBRE OS NÚCLEOS E ARRANJOS PRODUTIVOS DO ESTADO DO CEARÁ

Francisco José Silva Tabosa
Keuler Hissa Teixeira
Denise Michele Furtado da Silva
Clóvis Luis Madalozzo
Maria Irlles de Oliveira Mayorga

RESUMO: O desenvolvimento local vem sendo, nos últimos anos, objeto de intensos debates entre especialistas. Esse tema de caráter fundamentalmente endógeno que busca um processo sustentável de aproveitamento das oportunidades das capacidades locais, e pressupondo a participação dos atores locais, econômicos, públicos e privados, capazes de catalisar tais potencialidades locais apostando em uma melhora integral da qualidade de vida das populações dos territórios. Em todos os debates travados sobre o desenvolvimento econômico, nos últimos anos, o capital social tem ocupado um espaço crescente devido à percepção de seus impactos na reformulação das práticas de desenvolvimento. Esses intensos debates discutem sobre um paradigma emergente que integra conceitos de diversos campos; como da reciprocidade, redes sociais, desenvolvimento participativo e governabilidade. Sendo assim, uma valorosa ferramenta para a análise e promoção do desenvolvimento das localidades. Dentro das políticas públicas de desenvolvimento surge uma estratégia para o desenvolvimento local com o objetivo de enfrentar os desafios impostos pela globalização baseada em arranjos de sistemas produtivos locais (distrito industrial, ambientes inovadores ou *clusters*). Esses sistemas vêm se organizando no interior do Estado do Ceará, com maior ou menor grau de organização nas formas de “núcleos” e arranjos produtivos locais. O presente artigo baseia-se numa ampla revisão literária sobre desenvolvimento local, capital social e sistemas produtivos locais, propondo-se a analisar o papel do capital social na formação e sustentação desses sistemas produtivos locais e, conseqüentemente, a importância desses sistemas no processo de desenvolvimento local.

PALAVRAS-CHAVES: Desenvolvimento Local; Capital Social; Núcleos e Arranjos Produtivos Locais.

1 - Introdução

O tema do desenvolvimento local vem sendo, nos últimos anos, objeto de intensos debates entre especialistas. Uma definição aceita para este conceito é aquela segundo a qual o desenvolvimento local representa uma estratégia que deve assegurar para o território em questão –seja comunidade, município ou micro-região - uma melhoria das condições sócio-econômicas, a médio e longo prazo. A lógica deste conceito é de caráter fundamentalmente endógeno, pois necessita do surgimento e fortalecimento dos atores locais, com capacidade de incentivo e proposta sócio-econômica para catalisar as potencialidades locais, apostando em uma melhora integral da qualidade de vida da população.

O tema do capital social tem despertado nos últimos anos, grande interesse entre estudiosos de diversas especialidades e teóricos de desenvolvimento. Kliksberg (1999) comenta que uma onda de investigações, nos últimos anos, têm indicado que o capital social fortalece o tecido social, proporcionando o desenvolvimento local. Segundo Monastério (2000), sociólogos, cientistas políticos e, logo depois, os economistas passaram a valorizar o capital social e sua influência positiva no desenvolvimento econômico das regiões, através de uma sociedade civil ativa organizada, que consegue superar e “(...) *potencializa as intervenções públicas em favor do desenvolvimento*” (Monastério, 1999, p.1)..

A estratégia utilizada com base no desenvolvimento de arranjos ou sistemas produtivos locais, seja qual for sua nomenclatura, vem despertado pela influência dos formuladores de políticas públicas de desenvolvimento regional e local, no que tange a superação dos desafios imposta pela globalização e alta competitividade que impera no mercado atual. Para Amaral Filho et al (2002) os núcleos produtivos refere-se as aglomerações de micro e pequenas empresas e os arranjos produtivos relaciona-se ao núcleo produtivo, ou aglomerações, em seu estado de organização social, institucional, necessária para a realização da produção social e estabilidade do núcleo. Ainda para o autor, este estado solicita a presença de pelo menos três elementos: capital social, organização produtiva e articulação político-institucional. Portanto, esses três elementos articulados, formam o que estamos denominando de arranjo produtivo, devendo ser específico para cada núcleo produtivo e revolucionário para todos os núcleos.

Em estudo realizado pelo extinto CED (Centro de Estratégias de Desenvolvimento), detectou no Estado do Ceará até aquele presente momento 23 desses NAPL's (Núcleos e Arranjos Produtivos Locais), identificando as aglomerações de micro e pequenas empresas, formados de maneira auto organizada e com produção especializada. Nesse estudo realizado, constatou-se nas últimas décadas, conforme Amaral Filho et al (2002), que diversas atividades produtivas (não agrícolas), surgiram no interior do Estado do Ceará por sua própria auto-organização, isto é, sem a intervenção do poder público. Ressalta ainda o autor, que o mais impressionante é que conseguiram sobreviver apesar dos desafios colocados pela abertura econômica e pela conjuntura recessiva da economia brasileira. Uma característica peculiar destes NAPL's é o fato de que a natureza das atividades desses núcleos também varia bastante, normalmente de acordo com a vocação da acepção ou alguma atividade produtiva tradicional.

Verificou-se também que os NAPL's que têm alcançado, com grau mais elevado de sucesso, em geral, possuem um bom estoque de capital social, representado por uma boa articulação com instituições de apoio, revelando assim arranjos produtivos mais eficientes.

O objetivo do presente artigo é analisar, através de uma ampla revisão literária sobre desenvolvimento local, capital social e sistemas produtivos locais, o papel do capital social na formação e sustentação desses sistemas produtivos locais e, conseqüentemente, a importância desses sistemas no processo de desenvolvimento local.

O presente artigo é composto da seguinte maneira: na segunda seção trataremos do desenvolvimento local. Na terceira seção, apresentaremos o conceito de capital social e sua importância para o desenvolvimento local. A próxima seção, mostraremos a estratégia de desenvolvimento regional e local baseado em arranjos ou sistemas produtivos locais e o papel do capital social na formação e sustentação destes sistemas produtivos e, conseqüentemente, a sua influência no processo de desenvolvimento local. A conclusão encerra o trabalho.

2 - Desenvolvimento local e sua dimensão

A evidência das duas últimas décadas mostra, amplamente que não é o maior crescimento econômico, que determina o aumento do bem-estar, mas sim a qualidade deste crescimento, portanto, o aumento do PIB não significa melhor qualidade de vida, em termos de saúde, educação e mais liberdade de opções. Para Sen (1981), o desenvolvimento seria o procedimento de ampliação da capacidade de realizar atividades livremente escolhidas e valorizadas, o que não é consequência automática do crescimento econômico.

Nos últimos anos, o tema sobre desenvolvimento local vem sendo, intensamente debatido entre especialistas, militantes de movimentos e organizações sociais e entre responsáveis pelas políticas públicas dirigidas à agricultura e ao meio rural (Wanderley, 2000). Para alguns especialistas o termo “local” se insere no novo discurso das agências de desenvolvimento, públicas e privadas, com objetivo de captar recursos financeiros. Enquanto, para outros, representa uma eficaz alternativa de melhoramento das condições de vida das comunidades, através de processos que buscam dota-las de maior capacidade de gestão e de administração e seus próprios recursos e potencialidades.

O conceito de desenvolvimento local representa uma estratégia que deve garantir para o território em questão – seja comunidade, município ou microrregião – uma melhoria das condições sócio-econômicas a médio e longo prazo (Abramovay, 1998). De caráter, fundamentalmente endógeno, este conceito busca um processo sustentável de aproveitamento das oportunidades e capacidades locais, pressupondo a participação de todos os atores sociais e econômicos, públicos e privados. De acordo com INCRA/PNUD(1995) este processo deve representar não a aplicação de pacotes tecnológicos ou empresariais, mas um processo dinamizador e catalisador das oportunidades existentes naquele território.

Autores como Abramovay (1998) referem-se a estes processos de organização e articulação como sendo compreendidos dentro do conceito de desenvolvimento territorial, ou melhor, da “dimensão territorial do desenvolvimento”. Para o referido autor, um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que exercem um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. Os territórios são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir.

A idéia deste tipo de desenvolvimento está na necessidade do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e proposta sócio-econômica para tirar proveito das potencialidades locais, apostando em uma melhora integral da qualidade de vida da população.

Neste sentido, Abramovay (1998) retoma a proposta de Casarotto Filho e Pires, em volta da construção de um projeto de desenvolvimento baseado em um “pacto territorial” e que deveria responder a cinco requisitos:

1. mobilizar os atores em torno de uma “idéia guia”;
2. contar com o apoio destes atores não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto;

3. definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território;
4. realizar o projeto em um tempo definido;
5. criar uma entidade gerenciadora que expresse a unidade (sempre conflituosa), entre os protagonistas do pacto territorial.

Portanto, a participação local significa “dar às pessoas maiores oportunidades de participação efetiva”, nas atividades de desenvolvimento. Isso significa proporcionar condições para que elas mobilizem seu próprio potencial, sejam agentes sociais em vez de sujeitos passivos, gerenciem seu recursos, tomem decisões e controlem as atividades que afetam suas vidas. A abordagem participativa envolve as pessoas no processo de seu próprio desenvolvimento. Considerar a participação local ou comunitária como um processo significa gerar benefícios sociais e econômicos, mas não se limita apenas isso, o processo participativo auxilia que as pessoas adquiriram um controle mais efetivo sobre suas próprias vidas.

Barquero segundo Souza Filho (2000) comenta que a sociedade local tem um papel proeminente no desenvolvimento equilibrado e sustentado de uma região no longo prazo, através dos seus processos de organização e relação social, ou seja, a forte identidade da cultura local tende a assimilar as novas realidades produtivas e os novos desenhos de relações sociais, e os novos valores encontram um eco favorável nas zonas de desenvolvimento local. Desta feita, tendem a integrar-se com um mínimo de custos sociais e culturais, Já que são respostas visíveis aos problemas locais.

Kliksberg (1999) comenta que uma onda de investigações nos últimos anos têm indicado que o capital social fortalece o tecido social, proporcionando o desenvolvimento local, Segundo Monastério (2000), sociólogos, cientistas políticos e, logo depois, os economistas passaram a valorizar o capital social e sua influência positiva no desenvolvimento econômico das regiões, através de uma sociedade civil ativa e organizada, que consegue superar problemas e *"(...) potencializa as intervenções públicas em favor do desenvolvimento"* (Monastério, 1999, p.1).

O mundo local ainda é um campo fértil para semear o capital social, É preciso estudar e identificar os atributos existentes na vida social e cultural local que facilitam os trabalhos em parceria, que possibilitam o trabalho conjunto, as normas e valores que podem estimulam os relacionamentos de cooperação para atingir objetivos que beneficiem toda comunidade. Existem muitas experiências bem sucedidas de desenvolvimento local onde o reconhecimento da identidade, o empoderamento dos grupos comunitários, o fomento de esquemas participativos, o estímulo às trocas entre comunidades, o fortalecimento dos relacionamentos de confiança, a transparência da gestão, transferência de capacidades, a distribuição da informação, tem facilitado conduzir processos de desenvolvimento sustentável.

2.1 - Novo paradigma de desenvolvimento

A grande indagação que se faz hoje no estudo do desenvolvimento econômico, é porque algumas regiões crescem e outras não? Ainda, que elas disponham das mesmas condições na busca de fatores produtivos, como capital financeiro, tecnologia e mão-de-obra. Para a teoria

do desenvolvimento regional endógeno a solução seria procurar encontrar entre estes fatores, aqueles determinados dentro da própria região.

Portanto, neste sentido, deve-se avaliar a importância da sociedade e das relações sociais na contribuição para alcançar um desenvolvimento. Estes novos fatores de produção, atualmente decisivos, como capital social, capital humano, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições, passam a ser vistos, agora, de forma diferente para análise do desenvolvimento das localidades. Por conseguinte, a região dotada destes fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los, internamente, reuniria as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado.

A surpresa nestes estudos foi adotar a influência do capital social como uma variável importante no desenvolvimento regional e local. Embora, muito difícil de mensurar, pode-se afirmar que o capital social esteve presente em regiões que obtiveram níveis de crescimento e desenvolvimento maiores do que outras, onde as características do capital social se faziam ausentes.

O tema do capital social tem despertado, nos últimos anos, grande interesse entre estudiosos de diversas especialidades e teóricos do desenvolvimento. Para Rattner (2002), em todos os debates ocorridos nos últimos anos, o conceito de Capital Social tem ocupado espaço crescente, devido à percepção de seus impactos na reformulação das práticas de desenvolvimento. Além da onda de democratização que varreu o mundo dos países pobres nas últimas duas décadas, criando condições favoráveis à revisão crítica das teorias convencionais, está se impondo a percepção do ser humano como ator social.

Para muitos autores, o conceito de capital social trata-se de um paradigma emergente que integra conceitos diversos campos como o da reciprocidade generalizada, as redes sociais, o desenvolvimento participativo e a governabilidade, sendo uma valiosa ferramenta para a análise e a promoção do desenvolvimento de base nas comunidades.

3 - Capital Social: Suportes teóricos para a construção do conceito

Não há ainda uma definição precisa de capital social e a maioria dos autores recorre a definições relacionadas com suas funções, ressaltando ora aspectos da estrutura social, ora o uso desse recurso por indivíduos.

O autor mais citado no debate recente sobre capital social é Robert Putnam. Embora o trabalho de construção teórica deste autor tenha sido alvo de intensas críticas, é quem sistematiza de forma mais completa formulações e evidências empíricas para construir um “corpo teórico” coerente, desde a perspectiva do capital social.

Para Putnam (1996), o capital social diz respeito a “... *características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (...) e a cooperação espontânea*” (op. cit., p.177).

Abramovay (1998), sintetiza com bastante propriedade como este autor busca explicar processos variados de cooperação com base em dois elementos principais. De um lado, a cooperação supõe alguma forma de pressão, constrangimento ou “controle social”. A ausência de cooperação implica na existência de riscos, mas o controle só é efetivo se os atores interiorizarem

os elementos morais pressupostos na colaboração entre eles. Existem sanções pela conduta “desviante”, mas elas só funcionam pela presença de recursos morais que têm a virtude de aumentar conforme seu uso e dos quais a confiança é o mais importante.

Em contextos modernos e complexos, a confiança social pode manar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. As regras de reciprocidade constituem o elemento decisivo pelo qual o capital social produz instituições propícias à participação cívica. Segundo Putnam (1996) existem dois tipos de reciprocidade, a saber, reciprocidade “balanceada” (ou “específica”) e reciprocidade “generalizada” (ou “difusa”). A primeira diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor; já a reciprocidade generalizada diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro.

A boa regra da reciprocidade generalizada – aponta o autor – em geral está associada a um amplo sistema de intercâmbio social. Nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída, sem que dela venham a abusar, existe maior probabilidade de haver intercâmbio. Por outro lado, o intercâmbio contínuo ao longo do tempo pode levar ao estabelecimento de uma regra de reciprocidade generalizada.

Os sistemas de participação cívica exercem um poderoso efeito nas sociedades. Nos estudos de Putnam, o capital social constituído em sistemas de participação cívica será capaz de fazer os cidadãos agirem de forma cooperativa em benefício mútuo. Estes benefícios podem ser notados através das seguintes situações:

- ◆ Aumentam os custos potenciais para os transgressores;
- ◆ Promovem sólidas regras de reciprocidade;
- ◆ Facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos;
- ◆ Corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores.

Putnam (1996), apesar da sua definição de capital social ser bastante ampla, em seus estudos o autor somente tem em mente as associações de caráter horizontal, não-hierárquicas e sem fortes barreiras a entrada, *"congregando agentes que têm o mesmo status e o mesmo poder"* (op. cit, p.182); possuindo como características um espírito de cooperação e solidariedade, a confiança, normas e sistema que contribuem para aumentar a eficácia da sociedade e (...) *o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrario do capital social convencional, que normalmente é um bem privado*” (op. cit.,p.180).

James Coleman, segundo Monastério (2000.p.2) é o principal responsável pela introdução do capital social nas agendas de pesquisa, em sua obra "Foundations of Social Theory" de 1990, define capital social incluindo todas as maneiras em que as relações sociais possam contribuir para a produção, até mesmo organizações verticais, desde que resolvam os dilemas de ação coletiva (intencionalmente ou não). Para o referido autor, o capital social aumenta à medida que se utiliza e diminui pelo desuso, ao contrário de outras formas de capital, sendo assim mais importante, duradouro e produtivo. O capital social é diferente dos outros tipo de capital, pois não se deprecia com o tempo, vejamos: *" Ao contrário das máquinas que sofrem de depreciação, a utilização freqüente de uma norma ou de um vínculo de confiança só contribui*

para o seu fortalecimento e a sua disseminação. A degeneração do capital social vem da sua falta de uso" (Monastério, 1999, p.03).

Pierre Boudieu e James Coleman, entendem por capital social como indivíduos inseridos em uma rede (*network*) de relações sociais podem se beneficiar de sua posição ou gerar externalidades positivas para os outros agentes. Portanto para os referidos autores o capital social envolve o conjunto de recursos que um indivíduo ou grupo pode obter a partir de sua posição em uma rede de relações sociais estáveis.

O sociólogo econômico Mark Granovetter forjou o termo "*embeddedness*", referindo-se a noção de que indivíduos são "encaixados" em uma ampla rede de relacionamentos inter-pessoais. Portanto, a análise de transações econômicas entre indivíduos não pode ser divorciada do contexto social no qual tais transações são inseridas. Por exemplo, um indivíduo pode preferir transacionar com parceiros conhecidos ou com reputação estabelecida do que confiar em arranjos contratuais para dirimir eventuais conflitos. Ou seja, a confiança é uma fonte de capital social que afeta os custos de transação entre os agentes econômicos.

Pesquisa na área de capital social costumam focar-se na estrutura formal de laços ou relações que formam uma rede social ou no conteúdo de tais laços. Em outras palavras, as fontes de capital social seriam estruturais ou relacionais. Por outro lado, o conteúdo das relações interpessoais explicaria as motivações e as habilidades necessárias para a formação de capital social.

Grootaert (1998) declara que "o capital social se refere a coerência interna social e cultural, da sociedade, as normas e valores que governam as interações entre pessoas e as instituições nas quais estão imbuídos", Quando falamos de cultura estamos falando da forma de vida de um povo, sua personalidade, os conhecimentos, as crenças, idéias coletiva, costumes; a maneira como as pessoas de um determinado agrupamento social, inseridas num determinado meio ambiente, se organizam para conseguir seus objetivos, após uma cadeia de ensaios e erros. Ainda para o autor, o capital social é como a cola que pega ou conserva juntas às sociedades, anotando que sem este recurso não é possível pensar em desenvolvimento econômico ou bem-estar. Estamos falando de aspectos intangíveis da vida social.

Segundo o cientista social John Durston (1999) "*o termo capital social faz referencia às normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas, as comunidades e no conjunto da sociedade*". Quando falamos de normas estamos falando de princípios de ação coletiva que devem ser observadas e que ligam aos membros de um determinado grupo ou comunidade, orientando, controlando, ajustando os comportamentos.

Para Monastério (1999), a definição de capital social existe pela sua própria função, ou seja, ele ocorrerá sempre que existir um desenho de organização social que, de maneira espontânea ou não, trará uma maior eficiência do trabalho humano, coordenando as atividades dos agentes com resultados positivos.

Segundo Sousa Filho (2000b), a participação popular pode se constituir em um importante gerador de capital social, mas para isso é preciso que a gestão de seu processo esteja voltada para esta finalidade e que sua prática seja comum e permanente. Ainda, para o autor citado acima, as experiências participativas despreocupadas em estimular frequentemente uma interação social e na busca de decisões conjuntas, pouco pode colaborar para acumulação de capital social e na promoção das ações solidárias. "*será na acumulação de capital social que a continuidade do processo será determinado para sua concretização*". (Souza Filho, 2000b, p.09).

Então, a acumulação de capital social, só ocorrerá se procurarmos criar instrumentos que promovam uma permanência das práticas participativas, em que a confiança seja capaz de promover a cooperação.

3.1 - O Capital Social na geração de Desenvolvimento Econômico

Como e onde analisar a participação do capital social e sua influência no desenvolvimento econômico? Ao falarmos de capital social e desenvolvimento econômico imagina-se, logo, em vê-lo como um fator adicional na função de produção, juntamente com os outros fatores, pois, conforme Monastério (2000a), esse capital é produtivo e proporciona fluxos de rentabilidade aos indivíduos e sociedades que o possuem, na medida que contribui para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. De acordo com o referido autor, alguns estudos cogitam à idéia da inclusão do capital social diretamente na função de produção como um fator.

O capital social, segundo Monastério (2000a), favorece tanto as empresas quanto os governos e conseqüentemente a sociedade em geral, onde um segmento está interligado ao outro. Em relação às empresas, através de inovações tecnológicas, no sentido da confiança, neste caso, a cooperação entre empresas também soluciona os problemas de coordenação da pesquisa e desenvolvimento de produtos e projetos. Então, para o autor acima citado, a concorrência entre as firmas traria os benefícios já conhecidos, enquanto, a cooperação estenderia a capacidade inovadora da região.

Na esfera governamental, o capital social estar relacionado com a qualidade das instituições públicas, ou seja, o capital social, ao melhorar a qualidade das ações do governo como um todo, tende a desenvolver também a qualidade das escolas públicas, tomando mais eficiente o processo educacional e contribuindo para o desenvolvimento de capital humano.

A confiança generalizada nas sociedades, inclusive quanto ao governo, torna mais aceitável à gestão macroeconômica, pois cria um atmosfera mais favorável, portanto, gerando instituições públicas mais eficazes. Putnam (1996), atribui uma afinidade direta dos valores cívicos de uma sociedade e a qualidade de seu governo.

Para Monastério (2000a), o organismo subjacente que garante tal afinidade entre participação cívica e bom governo, ocorre da seguinte maneira: *"os cidadãos das sociedades cívicas demandam uma boa atuação do governo e estão dispostos a atuarem de forma coletiva para conseguir os seus objetivos comuns. E por outro lado, este bom governo é favorecido pela intensificação do tecido social destas comunidades cívicas e pelos valores democráticos tanto das autoridades quanto dos seus cidadãos, criando uma clima favorável para o desenvolvimento"*.

Jara (1999) ressalta a importância da construção de redes sociais, já que promovem a interação entre as pessoas e instituições. O investimento em capital social incentiva essa construção. "As redes representam uma estratégia de luta e cooperação dos grupos sociais que conformam sociedade fragmentada para transformá-la". O referido autor comenta que "os relacionamentos confiança, reciprocidade e cooperação, facilitam a construção de processos de mudança social e desenvolvimento..., enriquecendo o tecido social".

As redes de relações sociais servem de base para a formação de pólos de desenvolvimento. A coesão de redes sociais também promoveria a formação de ações coletivas, propiciando acesso a informação, aquisição de conhecimento, ou aumento do poder de barganha ou influência política, e maior solidariedade e engajamento cívico.

Para Pumam (1996) os fatores sócios-culturais representam papel decisivo na elucidação das diferenças regionais. Apesar disto, qualquer interpretação baseada somente em um único fator, certamente, estará equivocada. As tradições cívicas, o capital social e práticas colaborativas, por si só, não estimulam o avanço econômico. Elas, contudo, são apoio para as regiões enfrentarem e se adaptarem aos desafios e oportunidades da realidade presente e futura.

4 - Arranjos e sistemas produtivos locais como novas estratégias de desenvolvimento local

O Governo do Estado, nos últimos anos, tem feito um esforço para acelerar o processo local de industrialização, utilizando como principal mecanismo de subsídio fiscal, através do ICMS¹. Mas, apesar do relativo sucesso alcançado na atração de médias e grandes empresas para o Estado, sua política de desenvolvimento industrial não foi eficaz no que tange ao segmento das micro e pequenas empresas.

Neste sentido, o extinto Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Ceará - CED² realizou um estudo para identificar aglomerações de micro e pequenas empresas formadas de maneira auto-organizada e que tenham uma produção especializada, até aquele presente momento foram identificados e estudados 23 desses Núcleos e Arranjos Produtivos Locais (distribuídos em 16 municípios do Estado)³.

Existi uma variedade grande de nomenclaturas de arranjos ou sistemas produtivos locais (distrito industrial, entorno inovador ou *cluster*), normalmente servindo de referência para estratégias de desenvolvimento regional e local. Para Amaral Filho et al (2002), Núcleo Produtivo Local - NPL é definido como aglomerações de micro e pequenas empresas e já o Arranjo Produtivo Local - APL está relacionado ao núcleo produtivo, ou aglomeração, em seu estado de organização social e institucional, necessária para a realização da produção social e estabilidade do núcleo.

Para o referido autor este estado solicita a presença de, pelo menos, três elementos: capital social, organização produtiva e articulação político-institucional. Portanto, esses três elementos, articulados, formam o que o autor chama de Arranjo Produtivo, devendo ser peculiar para cada Núcleo Produtivo e evolucionário para todos os Núcleos.

¹ Concedida por meio de um mecanismo financeiro chamado Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI

² Fundido ao Instituto de Planejamento do Estado do Ceará, atualmente denominado de Instituto de Pesquisa e Estratégia de desenvolvimento - IPECE

³ Verificando para cada um: as características principais, as estratégias de sobrevivência, as potencialidades, os principais problemas e entraves ao desenvolvimento e algumas recomendações para a alavancagem e expansão de seus negócios. Como veremos, as combinações desses aspectos, para cada núcleo produtivo, produzem um universo diversificado de arranjos produtivos, apesar de alguns traços comuns.

De acordo com Amaral Filho et al (2002), constatou-se que, nas últimas décadas, várias atividades produtivas (não agrícolas) surgiram no interior do Estado do Ceará por sua própria auto-organização, isto é, sem a interferência ou promoção do poder público e que conseguiram sobreviver apesar dos desafios impostos pela abertura econômica e pela conjuntura recessiva da economia brasileira. Essas atividades seguiram distintos caminhos e se organizaram, em maior ou menor grau, na forma Arranjos Produtivos Locais⁴.

Verificou-se neste estudo realizado que a natureza das atividades desses núcleos também variavam bastante, normalmente de acordo com a vocação da região ou alguma atividade produtiva tradicional, como casos de confecções, móveis, fruticultura irrigada, doces, redes, artesanato, camarão, mel, metal-mecânica, leite, queijo e lagosta. Ainda para o referido estudo, a grande maioria das unidades produtivas encontradas nessas aglomerações é formada por micro e pequenas empresas, havendo em alguns casos a presença de empresas de médio porte que, muitas vezes, exercem um importante papel de liderança nesses núcleos, fazendo emergir um arranjo produtivo coordenado de maneira vertical.

Para Amaral Filho et al (2002) os resultados foram bastante animadores e dá fortes sinais de que estratégias de desenvolvimento local, fundamentada no apoio a esses núcleos de micro e pequenas empresas podem (e devem) ser uma poderosa ferramenta do poder público - principalmente nos níveis estadual e municipal - para adensar o tecido sócio-produtivo da economia local e promover também a geração de emprego e renda para a população. Ressalta o autor que, qualquer ação do poder público deverá tomar a precaução de respeitar o arranjo institucional nascido da auto-organização do Núcleo, arranjo esse normalmente responsável pela governabilidade do mesmo.

4.1 – A importância do Capital Social para sustentação dos Núcleos e Arranjos Produtivos Locais

A questão da sobrevivência de micro e pequenas empresas, conforme Pereira (2000), não está apenas relacionada ao seu tamanho ou escala de produção, mas também, às dificuldades enfrentadas por elas em relação ao acesso ao mercado, à tecnologia e ao financiamento. Assim, para Amaral Filho et al (2002) as MPes têm mais possibilidades de alcançar e manter espaços importantes do mercado se estiverem envolvidas em duas estratégias de sobrevivência, a saber: operando coordenadas por uma grande empresa (chamada empresa âncora ou empresa mãe), ou por intermédio da cooperação horizontal entre diversas firmas concentradas geograficamente e especializadas em determinadas cadeias produtivas.

Outros núcleos estudados foram caracterizados por serem aglomerações de diversas empresas de mais ou menos o mesmo tamanho, localizadas na mesma área geográfica do núcleo. Esta aproximação espacial tem-se mostrado uma vantagem para os núcleos estudados, que já despertam para a necessidade da criação de redes em forma de associações, com o fim de adquirir insumos com melhores preços e de escoar a produção com mais rapidez e menor custo⁵.

⁴ Para uma melhor abordagem ver Amaral Filho et al (2002).

⁵ As aglomerações são importantes também para que outros elos da cadeia produtiva sejam criados naquele território implantando-se, assim, um ambiente propício às atividades empreendedoras.

Os NPLs revelaram no estudo realizado distintos níveis de organização interna, comprovando assim diferentes graus e tipos de arranjos. Dentre as várias dimensões desta organização destaca-se o nível de cooperação entre os produtores. Para Amaral Filho et al (2002) foram observados dois aspectos do nível de cooperação: primeiro, observaram se os produtores utilizavam a proximidade espacial para cooperarem entre si e criam um *locus* de sociabilidade e, segundo, observaram se produziam de forma isolada uns dos outros e fazendo prevalecer à visão individualista de mercado. Desta maneira identificaram núcleos com fortes elos de cooperação⁶. A maioria destes núcleos já possuía associações formais com alto engajamento dos seus participantes, o que possibilitou aos mesmos um avanço mais acelerado das inovações em processos e em produtos. Não por acaso, são esses núcleos aqueles que se encontram em trajetória de ascensão, devido aos ganhos de competitividade.

Uma característica importante verificada pelos pesquisadores foi o processo de surgimento da cooperação que, em algumas vezes, nasceu de forma auto-organizada e endógena ao núcleo e, outras vezes, foi induzida através de intervenções, especialmente da parte do SEBRAE e do Centro de Artesanato do Ceará-CEART⁷. Por outro lado, foram identificados NPLs que ainda não despertaram para a vantagem da cooperação e estão ainda utilizando uma competição individualista e predatória como estratégia de sobrevivência.

Amaral Filho et al (2002) afirma que os núcleos não são desenvolvidos nem influenciados apenas por empresas, mas também por instituições públicas e privadas que os apoiam de alguma forma. Como vêm mostrando as aglomerações industriais exitosas, as pequenas empresas não vivem isoladamente e nem vivem sem as interações institucionais e organizacionais. O importante apoio de instituições, como SEBRAE, secretarias de governo, centros tecnológicos, universidades, associações de classe, associações comerciais, centros de treinamento e capacitação da mão-de-obra são essenciais para a resolução de problemas, muitas vezes simples.

Examinou-se que os NPLs que têm alcançado um grau mais elevado de sucesso, possuíam em geral uma boa articulação com as instituições de apoio, revelando assim arranjos produtivos mais eficientes⁸.

Também analisaram a existência de uma necessidade maior de envolvimento de instituições (como prefeituras, centros tecnológicos) com os produtores locais, com a finalidade de buscar soluções para problemas de produção, de gestão, de treinamento de mão-de-obra, de crédito, etc. Conforme, o referido estudo, esse envolvimento não pode se dar de maneira voluntarista, devendo respeitar o arranjo produtivo constituído, além do que, ele deve ser articulado em várias frentes de trabalho a fim de constituir uma articulação sistêmica.

Em geral, os Núcleos Produtivos Locais-NPLs possuem em comum características de flexibilidade de produção que podem proporcionar-lhes ganhos de eficiência decorrentes da sua especialização produtiva. No entanto, apesar dessas características os NPLs encontram-se em

⁶ Para uma melhor abordagem ver Amara Filho et al (2002).

⁷ Para uma melhor abordagem ver Amaral Filho et al (2002).

⁸ O estudo mostra que essa articulação ocorre geralmente por intermédio de treinamento, crédito, consultoria técnica, apoio às participações em feiras e dotação de infra-estrutura. Contudo, para a maioria dessas aglomerações ou núcleos a articulação é ainda bastante precária. Alguns nunca receberam apoio efetivo de alguma instituição, seja municipal, estadual ou federal.

estágios diferenciados de maturação devido a um conjunto de restrições inerentes ao seu ambiente interno e ao contexto macroeconômico do Estado.

Em alguns núcleos foram identificados uma estagnação, outros em ascensão, e alguns em declínios em seus crescimento, razão de para o declínio ou estagnação está muitas vezes relacionadas a fatores tecnológicos, de mercado, ou por possuírem uma visão mercadológica muito limitada, ou por falta de articulação com as instituições de apoio, tornando-se , assim ineficientes⁹.

Amaral Filho et al (2002) ressalta que considerar núcleos em declínio não significa rejeitar a possibilidade de suas reais potencialidades, significa que tais núcleos têm encontrado uma série de empecilhos que ainda não pôde ser superada em consequência de diversos fatores, como o isolamento institucional, a ausência de capacitação, a dificuldade de acesso à tecnologia, ausência de programas de microcrédito direcionados, etc. Problemas muitas vezes possíveis de serem resolvidos ou minimizados por meio de intervenções públicas, que ocasionariam um fortalecimento destes núcleos e por extensão das economias locais, proporcionando mais emprego e renda.

Portanto para Amaral Filho et al (2002) além dos problemas para as empresas, como a permanente falta de capital de giro, as questões relacionadas à falta estrutural de competitividade são os pontos comuns, todas elas passando pelo baixo grau de inovações, verificado em nível da organização, dos processos e dos produtos, ocasionadas em parte pelos baixos níveis de escolaridade e de capacitação técnica e gerencial dos trabalhadores e empresários da maioria dos núcleos. Já no que se refere ao coletivo das empresas, o problema fundamental é o baixo nível de acumulação do capital social, que tem sido o motivo do baixo grau de cooperação entre os agentes e da falta de obtenção de escala em determinadas fases das atividades produtivas e comerciais.

Ainda para o referido autor, quanto maior é o acúmulo do capital social no interior do núcleo produtivo maior é o grau de articulação político-institucional com o mundo exterior ao núcleo e mais intensa é a introdução de inovações, facilitando o aumento da competitividade. Uma firma que participa das redes de cooperação de um NPL tem maiores chances de se desenvolver e obter sucesso, pois se beneficia das sinergias e externalidades geradas pela aglomeração que uma firma produzindo individualmente não conseguiria. No entanto, somente um aglomerado de firmas, por si só, não garante as condições para seu desenvolvimento. Os pequenos empresários devem desenvolver uma cultura de confiança e ter boa vontade em cooperar, caso contrário, eles estarão fadados ao insucesso.

5 – Conclusão

O desenvolvimento local representa uma estratégia que deve assegurar para o território em questão seja comunidade, município ou microrregião, uma melhoria das condições sócio-econômica a médio e longo prazo. A lógica deste tipo de desenvolvimento necessita do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidades de iniciativa e proposta sócio-econômica para capitalizar as capacidades locais

⁹ Para melhores detalhes ver Amaral Filho et al (2002).

Dentre disto, a teoria do desenvolvimento endógeno, criou-se um consenso em torno da idéia de que é insuficiente considerar apenas os aspectos materiais, tangíveis da vida econômica, leva-se em consideração, agora, os aspectos da sociedade e de suas relações sociais, traduzidos pelo capital social.

Portanto, o capital social corporificado em regras de reciprocidade generalizada, participação cívica e redes sociais, beneficia a atuação do governo e da economia, em virtude do enriquecimento do tecido social de uma determinada localidade. O território, mais que um simples alicerce físico para as relações entre indivíduos, empresas e estado, possui uma textura social uma organização complexa feita por laços que vão muito além de suas propriedades naturais.

Construir estas novas instituições propícias ao desenvolvimento, consiste antes de tudo, em fortalecer o capital social dos territórios. A importância de estratégias de desenvolvimento local, baseada no apoio a esses núcleos e arranjos produtivos podem (e devem) ser um poderoso mecanismo das políticas públicas para adensar o tecido sócio-produtivo da economia local e promover também a geração de emprego e renda para a população.

Vale ressaltar que os estudos realizados pelo então extinto Centro de Estratégia de desenvolvimento - CED, atualmente Instituto de Pesquisa e estratégia do Ceará – IPECE, identificou casos de núcleos e arranjos produtivos locais bem sucedidos, que geralmente na maioria destes casos havia uma boa articulação institucional, um bom estoque nível de cooperação ou seja, havia um determinado estoque de capital social enquanto casos mal sucedidos, foi verificado na maioria dos casos uma ausência deste capital social.

A conclusão que podemos tirar é que o processo em que se fortalece afinidade social permite construir em volta da valorização das regiões uma sociedade com princípios e objetivos. A importância dessa análise é mostrar que um clima de cooperação entre os segmentos da sociedade de complementaridade interessados em agir para o desenvolvimento do seu povo, com uma melhoria de vida numa determinada região – é um dos alicerces mais eficientes para o processo de desenvolvimento.

6 – Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo. [A formação do capital social para o desenvolvimento sustentável](#). Trabalho apresentado no II Fórum Contag de Cooperação Técnica. São Luiz,1998.

AMARAL FILHO, Jair do. Núcleos e Arranjos Produtivos Locais: casos do Ceará. VII Encontro Regional de Economia BNB/ANPEC, Fortaleza.2002

BOISIER,Sergio.*Sociedad civil, participación, como instrumento y gestion territorial*. Santiago del chile. ILPES.1997.

BANCO MUNDIAL – *The Quality of Growth*, Washington D.C.,2000.

CASAROTTO, F. N. e PIRES, L. E.. Redes de pequenas e medias empresas e desenvolvimento local – estratégia para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana – Atlas – Sp.1998.

COLEMAN, J.. *Foundation of social theory*. Cambridge mass: Harvard university. 1990.

DURSTON, J.. *Construyendo capital social comunitário*. CEPAL: Santiago de Chile, revista de la CEPAL, n. 69 , p.104-118.1998.

FUKUYAMA, Francis. *Confianza. Lãs virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Editorial atlântica, buenos aires, argentina.1995.

GRANOVETTER, M. *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*. American journal of sociology. V.91, p.481-510,1984.

GROOTAERT, C.. *Social capital: the missing link?* The world bank, social capital initiative, working paper #3, Washington, april.1998.

INCRA/PNUD.Desenvolvimento empresarial nos assentamentos. Programa de capacitação em apoio à Reforma Agrária. Brasília: INCRA, v.1, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Coordinada del instituto interamericano para el desarrollo social (INDES/BID)1999.

MONASTERIO, L.. [Capital social e grupos de interesse](#): uma reflexão no âmbito da economia regional. Trabalho apresentado no XXVII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia. Belém- PA.1999.

_____. (a). [Capital social e crescimento econômico: mecanismos](#). Trabalho apresentado no VI Encontro Regional de Economia BNB/ANPEC. Fortaleza, Julho de 2000.

_____.(b) [Capital social e Economia: antecedentes e perspectivas](#). Trabalho apresentado no V Encontro de Economia Política em Fortaleza, Junho de 2000.

PUTNAM, R. D..Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV.1996.

SOUZA FILHO, J. R.. [Cooperação e Participação](#): Novas Formas de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional.2000.

RATTNER, H.. Prioridade: construir o capital social, disponível em < www.abdl.org.br/rattner/inicio/htm > Acesso em Maio.2002.

SEN, A.. Poverty, famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford Clarendon Press.1981.

SEN, A..Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta, São Paulo:Companhia das Letras, 409p.2000.

VAZQUEZ BARQUERO, A..Desarrollo local uma estrategia de creación de empleo. Madrid, ed. Pirâmide.1998.

WANDERLEY, M.N.B.. A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: Uma nueva ruralidad em América Latina? Norma Giarraca (compiladora). Colección Change., p.107-156.1993.