

# ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DE MARACÁS<sup>1</sup>

*Sandra Maria Cerqueira da Silva Mattos\**

**RESUMO** — *O objetivo deste estudo é avaliar os arranjos produtivos como uma nova estratégia de gestão voltada para o desenvolvimento local. Partimos do pressuposto que a descentralização, ao permitir maior autonomia aos municípios, abriu espaço para formas inovadoras de gestão, inclusive na escala supramunicipal. A partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, houve uma reconfiguração da arena decisória, concedendo maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios. Esses, por sua vez, passaram a representar um ente federado no conjunto da organização política e territorial do Estado, inclusive com capacidade de auto-organização, decidindo sobre estratégias institucionais em favor do desenvolvimento socioeconômico local, promovendo, ainda, a inclusão de novas escalas de gestão. Todo esse movimento ocorre num contexto marcado pela incerteza, pelo aumento da concorrência nos mercados e pelas reformas institucionais que apontam para alterações no trâmite decisório local. Assim, o artigo pretende provocar reflexões acerca do desenvolvimento local, tendo como base a produção de flores no município de Maracás (Bahia).*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Arranjo Produtivo Local. Gestão Inovadora. Município.*

---

<sup>1</sup> Trata-se do Resumo, sob a forma de artigo da dissertação de mestrado: O Arranjo Produtivo de flores de Maracás (Ba) como estratégia para o seu desenvolvimento, defendida em 25 de agosto de 2008, junto ao Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional (UNEB).

\* Prof. Auxiliar (DCIS/UEFS). Mestre em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional (UNEB). E-mail: mestsandra@yahoo.com.br  
Universidade Estadual de Feira de Santana – Dep. de CIS.  
Tel./Fax (75) 3224-8049 - BR 116 – KM 03, Campus - Feira de Santana/BA – CEP 44031-460. E-mail: cis@uefs.br

## 1 INTRODUÇÃO

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

A partir de então, o município passou a se constituir num ente federado, no conjunto da organização política e territorial do Estado. “Trata-se de um território político por excelência”, com capacidade de decisão e ação, com a possibilidade, ainda, de criar suas próprias Leis Orgânicas, escolher seus representantes políticos (prefeitos e vereadores), estabelecer taxaço de impostos e, também, decidir e elaborar propostas visando o desenvolvimento local, ou seja, o município se torna capaz de promover sua auto-organização. (CASTRO, 2005, FONSECA, 2003)

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

O município brasileiro, na concepção de alguns autores, é compreendido como uma instituição político-jurídico-administrativa e territorial e escala local de implantação de estratégias institucionais, que correspondem ao conjunto de decisões e ações, com a finalidade específica de fortalecer, economicamente, lugares e melhorar a qualidade de vida da população. Isso se dá, por

vezes, por intermédio de parcerias e ações cooperadas. Tais ações podem envolver atores próximos e longínquos, públicos e privados.

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

Alguns aspectos demarcam a relevância deste trabalho: muitos dos programas/projetos realizados com o intuito de promover o desenvolvimento não obtêm êxito, seja pela intensa defasagem entre a oferta e a demanda de políticas públicas; seja pela persistência de forma assistencialista e clientelista que deforma o gerenciamento de programas locais, ou por disputas por espaços políticos, o que reduz o potencial de conjugação de esforços e o alcance de resultados mais amplos. Percebe-se, também, que há lacunas deixadas nas agendas de pesquisa e na maior compreensão das dinâmicas locais.

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

público. A questão central que buscamos responder é: Qual o papel do Arranjo Produtivo para o Desenvolvimento Local em Maracás?

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

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

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

O trabalho está estruturado em cinco pontos, mais as considerações finais. O primeiro apartado consiste na **Introdução**. Em seguida a esta introdução, na qual estão expostos os objetivos, relevância e justificativas, questão central, além dos conceitos voltados para a temática, este texto ocupa-se em discutir as bases conceituais da temática focada, analisando, contextualmente, o processo de **Descentralização Governamental**; o **Papel dos Municípios Brasileiros**, quando se fará uma breve análise/avaliação do seu papel e estratégias concernentes a esses municípios, e, por fim, será abordado o **Desenvolvimento Local no Brasil**. Na sequência, com o tópico **Arranjo Produtivo e Desenvolvimento Local em Maracás**, tratamos da constituição e viabilidade dos APL's, tomando como referência o plantio de

flores em Maracás, como instrumento de promoção do desenvolvimento socioeconômico e territorial. As Considerações Finais têm por objetivo responder, a partir das discussões teóricas e das reflexões críticas, a questão central do artigo. Pretende-se provocar reflexões, quanto às possibilidades e aos limites encontrados para a consolidação de ações inovadoras e interventoras na gestão do território, observando o processo de descentralização administrativo brasileiro.

## **2 DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL**

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

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

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

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

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

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

A partir da Constituição Federal de 1988, com princípios, tais como: integração das ações; participação popular; a descentralização<sup>1</sup> da gestão e o fortalecimento do papel dos municípios, esses passaram a ter maior autonomia dada à implementação do novo sistema tributário e à descentralização dos recursos fiscais. Essa autonomia é conceituada como a capacidade dos governos municipais de definirem e implementarem uma agenda política e de políticas públicas própria<sup>2</sup>, bem como, maior volume de encargos. Nas palavras de Castro (2005, p. 135), o “universo municipal é a expressão mais concreta do próprio conjunto do território e da sociedade brasileiros”.

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

O Brasil é um país de grande dimensão continental e com grandes disparidades. Possui 5 561 municípios e uma população

de 169 544 443 habitantes, segundo o censo de 2000, do IBGE. Dos municípios brasileiros, 83,29% têm até 30 mil habitantes e são responsáveis por 27,9% da população. Essa distribuição difere de estado para estado; a maioria dos municípios é de pequeno ou médio porte, o que exige, na condução/resolução dos seus problemas articulação e, integração. A diversidade existente nos municípios não se refere apenas ao porte populacional, pode ser observada em vários outros indicadores sociais, inúmeros são os desafios a serem superados, ainda porque, eles passaram a assumir novas tarefas, antes desempenhadas pelo poder central, e a ser responsáveis por outras atividades e serviços para os quais não tinham/têm competência estabelecida nem experiência acumulada, até então.

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

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

Para Nascimento (2000), os gestores públicos, nesse contexto, estão obrigados formular políticas capazes de articular os sujeitos locais, ou seja, estabelecer relações de poder – empreendedores públicos e privados, produtores de bens, serviços e cultura – e, dessa forma, fortalecidos em sua autonomia, possam criar projetos estratégicos de desenvolvimento regional e de inserção

cooperativa e interdependente. Nesse sentido, Castro (2005, p. 95) argumenta que “as relações de poder supõem assimetrias na posse de meios e nas estratégias para o seu exercício, e o território é tanto um meio como uma condição de possibilidade de algumas dessas estratégias”.

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

## 4 DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL

A política econômica local contemporânea está associada a uma abordagem *de-baixo-para-cima*, da política de desenvolvimento, na qual são os atores locais que desempenham o papel central em sua definição, execução e controle. Ocorre quando os atores locais, de forma espontânea, buscam incentivar e controlar os processos de ajuste, dando lugar a políticas de desenvolvimento econômico local (STÖHR, 1990; VÁZQUEZ BARQUERO, 1993). Para alguns autores, essa abordagem é conceituada como Desenvolvimento Endógeno. Vázquez-Barquero (2001, p.10) refere que:

é num contexto de transformações econômicas, organizacionais, tecnológicas, políticas e institucionais, que diante do advento da internacionalização surge o desenvolvimento endógeno. Esse processo de desenvolvimento endógeno ocorre em função do uso do potencial e do excedente gerados localmente e, às vezes, podem contar também com recursos externos,

embora o que determina tais processos seja a capacidade da comunidade local de acompanhar e controlar as mudanças ocorridas em uma localidade ou região.

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

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

Esse modelo de política – de desenvolvimento local – abrange, pelo menos, três dimensões: uma econômica, caracterizada por um sistema específico de produção capaz de assegurar, aos empresários locais, o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade que lhes garantem competitividade; uma outra, sociocultural, na qual os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações, que incorpora os valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e uma última, que é política e se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento.

Diante desse novo cenário, que gera competição de/entre empresas e territórios, começam a ser introduzidas inovações

por empresas e organizações. Foram sendo gerados meios mais flexíveis de organização da produção e, conseqüentemente, novos espaços produtivos, ao tempo em que as cidades e as regiões passaram a dar respostas estratégicas aos desafios colocados pelo aumento da concorrência nos mercados.

O Estado cede seu papel de protagonista e sua liderança às empresas inovadoras, ao tempo em que as novas tecnologias de informação, os transportes e as comunicações fortalecem o funcionamento das organizações e sua interação. Retomam-se as questões voltadas para o desenvolvimento, com o objetivo de encontrar alternativas capazes de atender às necessidades e demandas dos cidadãos. Eis por que os governos centrais precisam, cada vez mais, rever suas funções, no sentido de assumir o papel de agentes reguladores, parceiros e estimuladores do desenvolvimento endógeno das sociedades regionais e locais.

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

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

#### **4.1 Arranjos Produtivos Locais**

Nos países desenvolvidos, a estratégia baseada nos arranjos e sistemas produtivos locais tem sido objeto de relevante preferência pelas políticas públicas voltadas para a geração de

emprego e renda e promoção do desenvolvimento regional e local. O apoio aos Arranjos Produtivos Locais tem servido de mecanismo estruturante e organizador dos pequenos e micros empreendimentos, ocupando lugar de mecanismos institucionais de apoio a empreendimentos individuais.

Para Porter (2000), o modelo de arranjos produtivos locais, como um instrumento para o desenvolvimento local, tem sido uma questão amplamente discutida na atualidade. *Clusters/* Arranjo Produtivo Local, Sistema Produtivo Local são termos utilizados para representar aglomerados de atividades produtivas do mesmo setor, localizadas em determinado espaço geográfico e desenvolvidas por empresas autônomas, de pequeno, médio e até de grande porte, intensamente articuladas, formando um ambiente de negócios no qual prevalecem relações de recíproca confiança entre as diferentes partes envolvidas. Portanto, Arranjo Produtivo Local é uma concentração geográfica de empresas e instituições que se relacionam em um setor particular e que tem como um de seus principais fundamentos a cooperação entre os atores envolvidos. Inclui, em geral, fornecedores especializados, universidades, associações de classe, instituições governamentais e outras organizações que prevêem educação, informação, conhecimento e/ou apoio técnico e entretenimento.

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

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

Ações de apoio aos APL's e a estruturação de potenciais aglomerações produtivas têm sido recentes no Brasil. Contudo, nos últimos anos, a mobilização de diversas entidades públicas e privadas, tem elevado o assunto à prioridade nas políticas de desenvolvimento, tanto no âmbito federal quanto estadual, como é o caso no Estado da Bahia.

Contudo, existem alguns fatores que interferem na implementação dos APL's, a saber: alguns gestores não têm capacitação, ou

mesmo visão empreendedora, também, a grande dificuldade que a maioria dos municípios baianos possui para prover condições internas para o desenvolvimento local. Apresentam-se, ainda, como fatores desagregadores situações como à ausência de práticas cooperativas, a relativa desorganização empresarial e os históricos de competição acirrada entre os agentes locais.

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

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

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

Para alguns autores, a visão dos APL's, como importante forma de promover o desenvolvimento, inclusive o econômico, se dá a partir do reconhecimento de que os arranjos produtivos da "periferia capitalista" mundial tendem a proporcionar impactos

locais significativos sobre o desempenho das instituições, em especial nas pequenas e médias empresas e na geração de empregos.

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

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

O Arranjo Produtivo de Floricultura na Bahia, de acordo com o SEBRAE, se concentra em Maracás.

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

Maracás é um município brasileiro do Estado da Bahia, localizado no sudoeste do estado, a 370 km de Salvador. Com uma área territorial de 2 560 Km<sup>2</sup>, sua população, conforme dados do IBGE (2004), era de 34 007 habitantes. Com uma combinação de clima tropical, altitude e terreno fértil, Maracás (Ba) é conhecida como a “Cidade das Flores”. Para esse município, a floricultura constitui, hoje, em uma das mais importantes atividades econômicas e é fundamental para a geração de renda do lugar. Cerca de duzentas famílias estão envolvidas através da cooperativa, associações, assentamentos no campo e o chamado “cultivo de fundo de quintal”.

A economia de Maracás dependeu, historicamente, da agropecuária, tradicional na região, marcada por sucessivos ciclos de monocultura, como o café, o algodão, o sisal e a mamona. De acordo com dados da Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB), em 1969, o município ocupava a segunda posição na produção de mamona. Recentemente, priorizam, alternadamente, a mamona, o gado bovino, e o café, conforme pode ser verificado no Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1** – Atividades Produtivas Econômicas em Maracás 2007

| Tipo                             | Quantidade                                                                         | Nr. produtores rurais   | Resultados     | Entidade (s)                                                                          |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| BOVINOCULTURA                    | 54.499 bovinos                                                                     | 862                     |                | ASSOCARNE<br>“Adaptação portaria 304”                                                 |
| FLORICULTURA                     | 198.500m <sup>2</sup>                                                              | 206 famílias            | R\$ 350.043,95 | PSH/PMM/AS. PEQ. PROD. INDIVIDUAIS/COOFLO                                             |
| APICULTURA                       | 1500 COLMÉIAS                                                                      | 30 - AMA ME<br>50 - PAS | 15 Ton. 2007   | AMA-ME ASS. MARACAENSE DE APICULTORES E MELIPONICULTORES                              |
| HORTIFRUTICULTURA E PISCICULTURA | TOMATE / PEPINO / PIMENTÃO / MELANCIA / MELÃO / MANGA / CAJU / MAMÃO. PISCICULTURA |                         |                | ASSOCIAÇÕES DIVERSAS DA REGIÃO DE PORTO ALEGRE (220 Km de entorno Barragem de Pedra ) |
| OUTRAS CULTURAS                  | MAMONA, SISAL, CAPRINOCULTURA, CAFEICULTURA, UMBU (EXTRATIVISMO )                  |                         |                |                                                                                       |

Fonte: ADAB

A partir da década de 1990, houve um declínio do ciclo da monocultura do café, em destaque à época, na região. Ainda de acordo com dados da ADAB, em 1969, a população do município estava distribuída da seguinte maneira: 18,1% na zona urbana e 81,9% na zona rural.

De 1991 a 2000, a taxa de urbanização do município passa de 44,91% para 58,44%. Em 2000, com base nos dados do IBGE, a distribuição conferida em 1969 quase que se inverte, alcançando um índice de urbanização de 71,26%. Dessa forma, temos 18459 habitantes na zona urbana e 13153 na zona rural. Tal situação se dá em um município onde o principal empregador é a Prefeitura, não existem fábricas, e boa parte da população jovem e adulta trabalham na lavoura de verduras ou hortaliças. Ou seja, são pessoas sem qualificação e com baixos ou nenhum nível de escolaridade. Essa situação somada ao reconhecimento de sua vocação natural para o plantio de flores concorreram para a busca de saídas alternativas para geração de renda e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local.

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

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

Em 30 de março de 2005, observando o modelo de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR), o SEBRAE Nacional; o SEBRAE Bahia; a Prefeitura Municipal de Maracás; a Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária; as Associações e Cooperativa de Produtores de Flores do Município de Maracás e a EBDA participaram do Projeto de Desenvolvimento da Floricultura em Maracás, firmando um acordo de resultados assinado naquele município pelas autoridades representantes das entidades acima mencionadas.

## 5 ARRANJO PRODUTIVO E DESENVOLVIMENTO LOCAL EM MARACÁS

Como já enfatizamos anteriormente, a idéia de desenvolvimento local adotado nesta pesquisa se aproxima bastante das concepções de González (s.d) e Lustosa (2002). O primeiro autor enfatiza quatro grandes dimensões que envolvem o desenvolvimento local. A dimensão ou matriz *exógena*, oriunda da ação descentralizadora que os gestores têm levado a cabo, de transferências de capitais ou tecnologias e da chegada de novos esquemas e valores culturais que promovem uma mudança social necessária ao impulso dos programas e projetos. Isso é importante ressaltar porque o APF de Maracás passa a se desenvolver no contexto da descentralização brasileira em razão da qual o município passou a ter maior autonomia política, financeira e administrativa; a dimensão *endógena*, que surge da iniciativa da sociedade civil, vinculada a um território e a uma história concreta, fundamentada na valorização e utilização dos recursos locais com os quais conta, e pode estar acompanhado de iniciativas institucionais de controle. No caso de Maracás, ressalta-se o papel assumido pelo governo local e pela sociedade civil organizada em forma de associação. Inclusive, um dos discursos sobre a origem das flores subtropicais em Maracás é que ela surgiu no contexto da organização da sociedade, na Associação São Mateus. A *dimensão setorial*, na qual uma economia local se especializa na elaboração ou produção de um determinado bem ou serviço que por sua qualidade ou eficiência pode competir nos mercados globais. Mesmo que a escala de atuação não seja necessariamente o mercado global, o caráter setorial das flores subtropicais, que é o principal produto de Maracás, já assume uma grande importância pelo menos no mercado regional de flores da Bahia. Por fim, a *dimensão integral*, ou seja, na qual todos os setores e atores podem atuar convergentemente em todo o território.

A esta concepção abrangente do desenvolvimento local, acrescentamos algumas variáveis expostas por Lustosa (2002), em relação ao desenvolvimento local, objetivando construir a nossa matriz de análise teórica e metodológica, para avaliar o

APF de Maracás. As variáveis são as seguintes: *Fortalecimento da Economia Local*, que se refere ao conjunto de estratégias elaboradas e aplicadas em determinadas unidades espaciais, a partir da valorização das potencialidades locais, tais como: promover a capacitação e, conseqüentemente, qualidade dos recursos humanos; criação e apoio de pequenas e médias empresas, promoção global do município; *Potencial dos Recursos Humanos (Capital Humano)* a que correspondem a formação vocacional, os projetos de re-locução de mão-de-obra, a criação de lugares de trabalho em função da demanda e a manutenção desses postos de trabalho já existentes; e a *Mobilização da Sociedade (Capital Social)*, que é um dos principais elementos responsáveis pelo processo de implantação, execução e avaliação de políticas públicas de Desenvolvimento Local.

Para analisar os efeitos do APF, em relação ao desenvolvimento local, cada uma das variáveis apontadas foi subdividida em três. Isso foi uma orientação metodológica adotada objetivando analisar, de forma minuciosa, os efeitos do arranjo produtivo para a sociedade local de Maracás. Assim, o *Fortalecimento da Economia Local* é constituída pelas seguintes subvariáveis: 1) Política local de geração de emprego e renda; 2) Valorização da economia local; e 3) Recursos (técnicos/financeiros) disponibilizados pelo Estado para o APL; o *Potencial dos Recursos Humanos (Capital Humano)* se subdividiu em: 1) Programas de formação; 2) Qualificação da mão-de-obra; e 3) Iniciativas de ocupação; e a *Mobilização da Sociedade (Capital Social)* diante da análise das subvariáveis: 1) Existência e atuação das associações municipais; 2) Atuação da cooperativa e associações municipais, e 3) Autonomia das associações e da cooperativa.

A partir desses procedimentos teóricos e metodológicos, o passo seguinte foi realizar trabalhos de campo objetivando aplicar entrevistas e questionários. Foram aplicados, junto aos produtores cinquenta questionários, e quatorze entrevistas a membros do poder público e à sociedade local, tais como: secretários municipais, presidentes das associações e cooperativas, empresários, padre, vereadores, dentre outros. O critério adotado para seleção desses sujeitos da pesquisa foi que esses, provavelmente, se tornarão promotores/indutores do Desenvolvimento Local.

Aqui, cabe um esclarecimento: apesar de diversos e insistentes contatos, algumas informações, especialmente as relacionadas a valores de financiamentos, vendas e repasses, doação dos terrenos, informações sobre o APF após 2004, foram omitidas/não fornecidas.

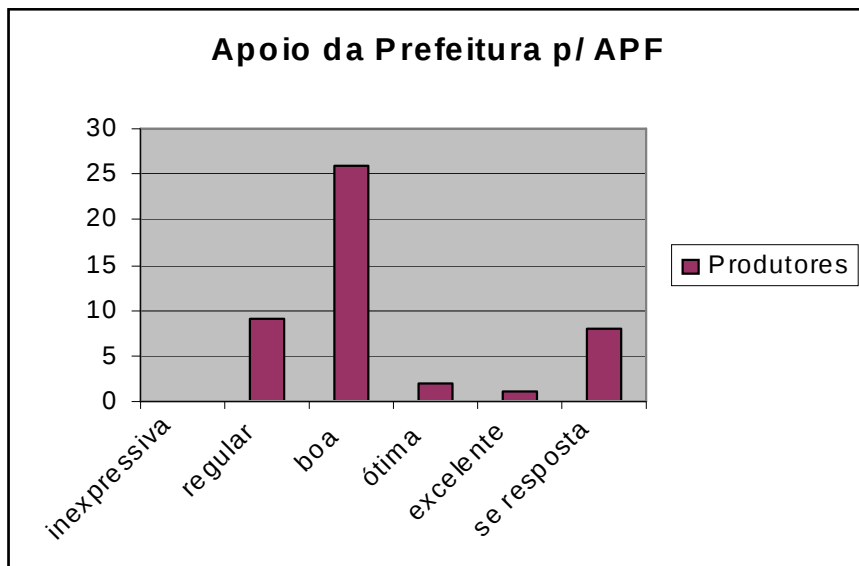
O questionário aplicado aos produtores é composto por cinco sessões, a saber: i – Perfil do Produtor; ii – Nível de Participação e Democratização dos Produtores; iii – Nível de Eficácia da Política de Desenvolvimento Local; iv - Nível de Engajamento da Administração Municipal com o Arranjo Produtivo de Flores; e, v – Visão do Arranjo Produtivo de Flores.

O roteiro de entrevistas tem oito sessões: 1) Perfil do Membro do Poder Público Local; 2) Nível de Participação e Democratização da Sociedade; 3) Nível de Eficácia da Política de Desenvolvimento Local; 4) Nível de Engajamento da Administração Municipal com o Arranjo Produtivo de Flores; 5) Visão dos Poderes Públicos; 6) Recursos Humanos; 7) Políticas Organizacionais; e, 8) Desenvolvimento Sustentável.

Foi através dos resultados alcançados com as entrevistas e questionários com pessoas diretamente envolvidas com o arranjo produtivo que analisamos os impactos para o desenvolvimento local. Esses resultados poderão ser vistos a partir de agora e serão mostrados a partir das variáveis.

### **5.1 Fortalecimento da Economia Local como estratégia para o desenvolvimento**

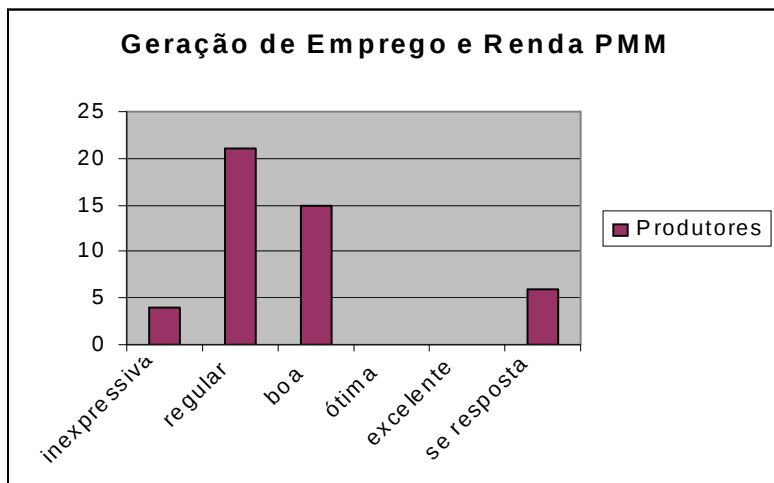
Este tópico tem o objetivo de avaliar o conjunto de estratégias elaboradas e aplicadas em determinadas unidades espaciais, a partir da valorização das potencialidades locais, tais como: promover a capacitação e, conseqüentemente, a qualidade dos recursos humanos; a criação e apoio às pequenas e médias empresas, ou seja, a promoção global do município. Nesse sentido, dentre os produtores aos quais foram aplicados questionários, foi observado que 52% concordam que as contribuições da Prefeitura Municipal de Maracás concorrem para que o APF auxilie no processo de desenvolvimento do município ao que considerarem que as ações têm sido boas, conforme pode ser observado no Gráfico<sup>4</sup> 1.



**Gráfico 1** – Apoio da PrefeituraA P/APF

**Fonte:** Elaboração própria

Apesar disso os produtores apontam que a política de geração de emprego e renda no município é irregular (ver Gráfico 2). Acreditamos que tal situação seja possível, uma vez que o plantio de flores envolver um número inferior a 150 famílias. O número de não-ocupados em idade adulta é bastante expressivo, fato confirmado com a pesquisa empírica, após a aplicação dos questionários e realização de entrevistas, nos quais, se manifestou, unanimemente, o ressentimento em razão do município não possuir indústrias, e os demais setores econômicos não serem tão expressivos, o que empregaria um número considerável de pessoas. Tal situação pode sofrer uma alteração considerável a partir da extração/exploração do Vanádio<sup>5</sup>, que representa uma alternativa concreta de melhoria de vida daquela população e para o município de Maracás como um todo.



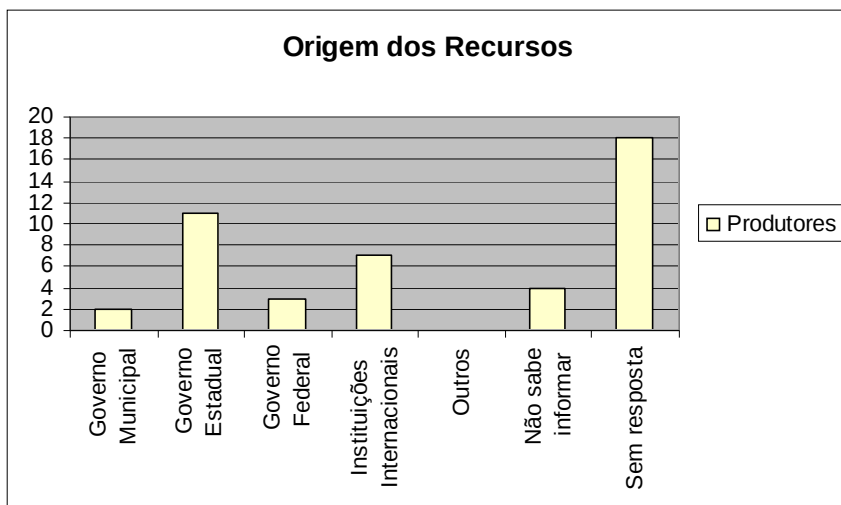
**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 2** – Geração de emprego e renda - PMM

A pesquisa de campo revelou, ainda, que o APF não proporcionou significativa alteração na economia local, exceto pela pequena renda gerada entre os produtores. Isso, porque, como visto, todos os insumos são adquiridos em São Paulo. Talvez seja o caso de sensibilizar os comerciantes locais a fim de que a situação mude, desde o fornecimento de insumos, até o incentivo a abertura de novos pontos comerciais relacionados ao plantio de flores. Durante as entrevistas com os comerciantes, percebemos que alguns deles, ao menos, conseguem apontar a localização do APF, e todos demonstraram desconhecer as ações/resultados do Arranjo Produtivo de Flores, o que aponta para uma falta/ou pouca articulação entre os comerciantes locais e os atores do APF.

Como poderá ser observado no Gráfico 3, os produtores e membros da sociedade civil não têm muita clareza, quanto à origem dos recursos investidos no APF. E reconhecem, ainda, sua inexpressividade, quanto à aplicação desses recursos. Essa situação se dá graças ao modo como o governo local administra o APF, concentrando todas as informações, ações e, inclusive, resultados. O que deixa os produtores na mera

situação de executores das atividades necessárias ao plantio e à colheita das flores.



**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 3** – Visão dos produtores sobre recursos para o APF

O Arranjo Produtivo de Flores de Maracás corresponde, efetivamente, a uma *Política Local de geração de Renda e emprego*. O fato é que mais de uma centena e meia de famílias, antes sem perspectivas de ocupação auferindo recursos financeiros, hoje têm alguma renda que, por sua vez, gira no mercado municipal proporcionando melhores resultados tanto para os comerciantes, quanto para essas famílias, hoje, com maior capacidade de consumo.

É importante ressaltar que tal situação – a implantação do arranjo produtivo de flores -, até o momento da pesquisa de campo, não havia somado contribuições diretas ao município, quanto à *valorização da economia local*. Isso, porque, exceto os recursos naturais, todos os insumos necessários ao plantio são adquiridos de São Paulo.

Quanto aos *Recursos (técnicos e/ou financeiros) disponibilizados pelo governo do estado para o APF*, verificamos que o montante

investido possibilita uma capacidade produtiva muito além do que nos dias atuais é aproveitado, em termos dessa capacidade.

## POTENCIAL DOS RECURSOS HUMANOS

Espera-se que as políticas voltadas para o *Potencial dos Recursos Humanos* observem à formação vocacional, os projetos de relocação de mão-de-obra, a criação de lugares de trabalho em função da demanda e a manutenção desses postos de trabalho já existentes.

Durante a pesquisa de campo e, a partir das entrevistas, foi possível chegar à informação de que, no início das atividades de plantio, os produtores foram inseridos em vários programas de formação. Tal ação compreendia uma série de capacitações e qualificações visando tornar esses produtores aptos para o plantio de flores, tais como: realização de cursos e treinamentos, participação em feiras e em palestras. Mas, tudo isso, como mencionado, somente ocorreu no início do plantio. Durante o estudo, observamos que houve uma rotatividade expressiva entre os primeiros produtores e os atuais e, que, para com estes últimos, não foram dados encaminhamentos semelhantes no sentido de capacitá-los. O que ocorre hoje é que os produtores que se mantêm no Programa são as pessoas que irão treinar e/ou capacitar e transmitir as informações pertinentes para os novos produtores.

Com relação às iniciativas do governo local para ocupação, observa-se que os produtores individuais reclamam da falta de incentivo, especialmente financeiro, para diversificação e ampliação do plantio. Como declara um ex-produtor em entrevista ao Jornal A Tarde, em julho de 2004:

Se o governo, ao tempo em que apóia as associações e cooperativas, ajudasse, também, os produtores individuais, o Estado aumentaria a quantidade e melhoraria a qualidade das Flores, superando estados como o Ceará exportando para São Paulo.

O produtor previa, naquele período, uma queda na produção regional de flores se não houvesse uma mudança na política de financiamento e investimentos em tecnologia e mão-de-obra especializada. Ele declarou:

A Bahia não possui um técnico para treinar mão-de-obra. os funcionários da fazenda, por exemplo, tiveram que tomar cursos em São Paulo, de onde vem também toda a matéria-prima.

Durante os trabalhos de campo, verificamos que todas as pessoas diretamente envolvidas como o plantio de flores, durante a implantação do aglomerado produtivo, foram treinadas e/ou capacitadas para tanto. Foi incentivada, ainda, a participação dessas pessoas em exposições, feiras, dentre outros eventos. Ou seja, elas foram totalmente inseridas dentro do que dispõe o mercado nacional de produção de flores através de *Programas de Formação*. De acordo com informações locais,, nesses sete anos de plantio, várias pessoas foram substituídas e outras, excluídas do projeto/programa. E as novas pessoas não passaram pelo mesmo trato. Elas têm sido orientadas, via de regra, pelos produtores mais antigos.

Assim, a *Qualificação da mão-de-obra* é bem diversificada, entre produtores preparados para o plantio e outros, não tão preparados assim. Há produtores com ensino médio completo, embora a grande maioria seja analfabeta.

Embora não se tenha sido incentivado, por parte do governo local, *Iniciativas de Ocupação Alternativa*, verificamos, também, durante os estudos *in lócus*, que paralelamente ao desenvolvimento das atividades do arranjo produtivo, foram promovidos cursos/treinamentos, para que pessoas fossem inseridas em alguma atividade, tais como: corte e costura; bordados; pintura em cerâmica e tecidos; fabrico de doces caseiros;e fabrico de vassouras de palha. Foram instaladas, ainda, duas lojas de vendas para tal produção.

## MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE

Diversos autores, em suas abordagens acerca do Desenvolvimento Local, apontam a mobilização da sociedade, como um dos principais elementos responsáveis pelo processo de implantação, execução e avaliação de políticas públicas. Algumas instituições, principalmente internacionais, exigem, em contrapartida, a participação popular em todo processo referente a essas políticas.

Em Maracás, percebemos que a existência de algumas das associações envolvidas com o plantio de flores precede o Arranjo Produtivo, como é o caso da Associação São Mateus, constituída em 1997, e a Associação Boqueirão, em 1998.

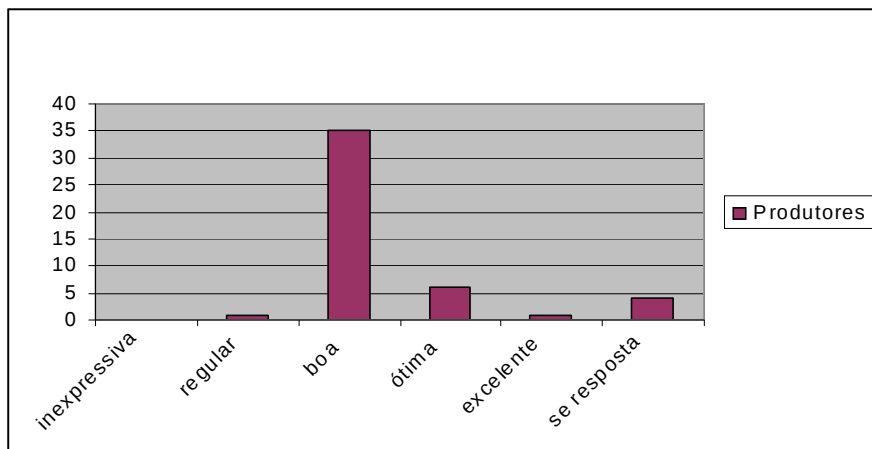
O nível de participação e democratização dos produtores, foi possível concluir que 22% desses já estavam vinculados a associações e cooperativas municipais há três anos, ou mais, o que aponta para uma organização da sociedade civil, ainda que a iniciativa e a manutenção dessas instituições sejam feitas pelo governo local.

Durante toda a pesquisa foi possível perceber a organização da sociedade civil no município de Maracás, mediante a existência e atuação das associações e/ou cooperativas municipais. No entanto, a autonomia dessas associações e cooperativa municipais é praticamente nula, visto que todas as iniciativas são tomadas pela Prefeitura Municipal, principalmente, pelo secretário de produção. Isto demonstra a necessidade do fortalecimento das questões relacionadas ao associativismo e ao cooperativismo.

Entretanto, não se pode afirmar a inexistência da contribuição dos cidadãos para as mudanças políticas. Os estudos de Putnam (1992), consideram, como uma variável significativa, o fato de pessoas estarem atuando coletivamente, o que ocorre no município de Maracás, além de algumas práticas próprias do trabalho associativo, tais como: reuniões, rateio de custos e resultados, dentre outros, contribuem de várias maneiras, para a organização do território. Temos de considerar ainda os efeitos da proximidade, como nos lembra Barros (2002, p. 142) a justificativa por trás dessa correlação entre grau de associativismo e desenvolvimento econômico diz respeito ao significativo volume de informações geradas desde as relações sociais, por vezes, com um nível

elevado de credibilidade, o que faz com que essas informações possam ser eficientemente absorvidas, gerando interação permanente e, conseqüente, sinergias específicas dessa situação.

Também concorre para essa situação o fato que, dentre os produtores que responderam ao questionário, 70% declararam estar sempre presentes às reuniões e consideraram suas participações nesses eventos, de acordo com a Gráfico 4, como “boa”. Vale ressaltar que, apesar do alto índice de presença/participação nas reuniões, 30% dos produtores não costumam dar opinião durante as mesmas.



**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 4** - Frequência e participação em reuniões

Do ponto de vista do papel do governo, numa iniciativa de APL, sugere-se que suas ações se voltem para questões relacionadas ao apoio, na identificação das manifestações espontâneas embrionárias de arranjos produtivos, e, dessa forma, criar um contexto que incentive inovações e avanços. Apesar de a conjuntura atual estabelecer um ambiente econômico e político estável e previsível, como o de aumentar a disponibilidade, qualidade e eficiência de *inputs* de caráter geral, bem como a diversidade de instituições envolvidas. Contrariamente, no tocante à autonomia dessas instituições, podemos considerá-la como inexpressiva, tanto pelos pontos anteriormente mencionados

(centralização das ações/decisões pela Prefeitura Municipal), como em razão dos estatutos serem constantemente desrespeitados. Durante o trabalho de campo, presenciamos a demissão de um dos cooperados pelo secretário de produção, ainda que no estatuto da cooperativa reze que “cabe aos cooperados decidir pela admissão e desligamento dos membros”.

A comercialização física das flores produzidas no município de Maracás vem crescendo a cada dia, inclusive, dada à diversificação do *mix* de produtos e da produção, como pode ser visto no Quadro 2 que se segue, o que tornou necessária a busca por novos mercados consumidores. Atualmente, de acordo com dados do SEBRAE, no município de Maracás, cada produtor vende, em média, 2280 pacotes de flores por ano, o que dá um incremento em **209** % na comercialização física estimada no projeto. Tal situação gera um dos principais problemas para o APL, não há ponto de venda definido. Daí, a necessidade imperiosa e urgente de um ponto de apoio para comercialização e distribuição em Salvador, com uma estrutura mínima que contenha: escritório, câmara frigorífica e ponto de venda. Importante pensar, também, na estruturação de um espaço para venda virtual.

O incremento na produção, na diversificação e comercialização das flores proporcionou uma alteração significativa na renda dos produtores. Em 2006, quando da penúltima visita de campo, a renda dos produtores gerava em torno de R\$ 170,00 (cento e setenta reais). Nos dias atuais, de acordo com dados do SEBRAE, esses percebem R\$ 385,00 (trezentos e oitenta e cinco reais), o que representa um incremento de 227% na renda. Em entrevista aos cooperados, o valor da renda informado é R\$ 300,00 (trezentos reais) para todos. Isso independente do volume e dos valores produzidos e negociados.

Também é possível se perceber a necessidade de se criar uma rede de relacionamentos “on-line”, especialmente entre os programas de produção de flores no Estado. Essa estrutura deve contemplar, ainda, a ampliação e adequação dos sistemas utilizados, para melhor o fluxo de produção e expedição.

**Quadro 2 - Venda de Flores jan/out 2007**

| Entidade/Local                              | Área                                                    | Nº Famílias | Espécies plantadas                                                                                                                                                                 | Quant.                                                                 | Vendas Jan/Out |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Estufas da Prefeitura (modelo)              | 5000m <sup>2</sup>                                      | 05          | Rosa<br>Crisântemo<br>Tango<br>Áster<br>Avencão<br>Papiro                                                                                                                          | 6000<br>32000<br>5000<br>1000<br>1000<br>250                           | R\$ 13.531,70  |
| Associação São Mateus (Pioneira)            | 15000m <sup>2</sup>                                     | 25          | Rosa<br>Murta<br>Estatís<br>Miosótis<br>Áster<br>Copo de Leite<br>Gérbera<br>Crisântemo<br>Tango                                                                                   | 20000<br>2000<br>2000<br>2500<br>2500<br>5000<br>2500<br>10000<br>5000 | R\$ 20.990,01  |
| Pequenos Floricultores                      | 15000m <sup>2</sup> (céu aberto)                        | 26          | Glandíolo<br>Murta<br>Miosótis                                                                                                                                                     | 4750<br>2000<br>2000                                                   | R\$ 48.722,83  |
| Produtores Independentes e Fundo de Quintal | 100000m <sup>2</sup> (céu aberto)<br>6500m <sup>2</sup> | 50<br>30    | Rosa<br>Murta<br>Áster<br>Copo de Leite<br>Copo de Leite                                                                                                                           | 100000<br>5000<br>10000<br>5000<br>6500                                | R\$ 103.314,34 |
| Associação Beira Alta                       | 40000m <sup>2</sup>                                     | 30          | Rosa<br>Café                                                                                                                                                                       | 90000                                                                  | R\$ 36.219,98  |
| COOFLO                                      | 10000m <sup>2</sup><br>5000m <sup>2</sup>               | 20          | Rosa<br>Áster<br>Tango<br>Crisântemo<br>Avencão<br>Cipreste<br>Eucalipto<br>Murta<br>Palmeira<br>Phoenix                                                                           | 22000<br>6000<br>5000<br>19000<br>10000<br>300<br>200<br>300<br>200    | R\$ 91.339,83  |
| COOFLO                                      |                                                         |             | Plantas de vaso (Copo de Leite, Torênia, Gérbera, Cravínia, Amaryllis, Hypoeste, Pimenta Decorativa, Vinca, Impatiens New Guiné, Impatiens Beijo, Begônia, Cicyclame e Lisianthus) | 7480                                                                   |                |
| Associação PSH                              | 10000m <sup>2</sup>                                     | 20          | Gérbera                                                                                                                                                                            | 3600                                                                   | R\$ 35.925,26  |
|                                             | 198.500m <sup>2</sup>                                   | 206         |                                                                                                                                                                                    |                                                                        | R\$ 350.043,95 |

**Fonte:** PMM – Secretaria de Produção.

### 5.1.1 APF de Maracás: limites e possibilidades

A produção de flores em Maracás enfrenta muitas dificuldades, no Quadro 3, a seguir, pontuamos algumas delas. Algumas dessas dificuldades não são específicas de Maracás, mas, da produção de flores na Bahia e no Brasil.

**Quadro 3** Possibilidades e limites para o plantio de flores em Maracás

| Possibilidades                                                                                               | Limitadores                                 |                                                             |                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Mercado aberto (interno e externo)                                                                           | Marketing/comercialização                   | Produção                                                    | Organização                                                 |
| Diversificação da economia                                                                                   | Pequeno mix de produtos                     | Produção ainda sem continuidade                             | Criar estrutura central da cadeia produtiva – órgão difusor |
| Locais de produção próximos dos pontos de comercialização                                                    | Falta de reconhecimento da produção local   | Número reduzido de produtores                               | Organizar a comercialização                                 |
| Melhor qualidade por chegar mais rápido ao ponto de venda                                                    | Destacar a qualidade como fator diferencial | Baixa Produção                                              | Falta de Mapeamento Climático de produção                   |
|                                                                                                              | Medo do novo                                | Equacionar a demanda                                        | Não existe formação acadêmica em floricultura               |
| Solidariedade entre produtores, o que promove a possibilidade de atender pedidos de produtos diversificados. | Ausência de logística na comercialização    | Necessidade de diversificação da produção                   | Número reduzido de projetos de pesquisa básica              |
| Muitos dos produtores não tinham qualquer perspectiva de renda                                               | Falta de divulgação e marketing             | Desalinhamento da cadeia produtiva                          | Pouca integração pesquisa/extensão                          |
| Estrutura na área tecnológica/científica                                                                     |                                             | Escassez de mudas de flores tropicais e plantas ornamentais | Linguagem técnica inadequada                                |
| Maior durabilidade                                                                                           |                                             |                                                             | Assistência técnica insuficiente                            |
| Crédito disponível                                                                                           | Estimular o aumento do consumo              |                                                             | Falta de selo de qualidade                                  |
| Apoios institucionais                                                                                        | Estimular novos investidores                |                                                             | Falta de conhecimento técnico                               |
| Vocação turística                                                                                            | Valorizar a produção local                  |                                                             | Falta de capacitação tecnológica e gestão                   |
| Cunho Social                                                                                                 | Estudo de mercado inexistente               |                                                             | Deficiências na Coordenação entre os parceiros              |
| Preservação ambiental                                                                                        | Necessidade de diversificação               |                                                             | Produtores dispersos e pouco organizados                    |
| Motivação dos produtores                                                                                     | Ausência do uso do Padrão de Qualidade      |                                                             | Gerar dados estatísticos metodológicos                      |
| Ecossistema apropriado                                                                                       |                                             |                                                             | Desconhecimento da atual produção de flores tropicais       |
| Localização geográfica favorável                                                                             |                                             |                                                             | Ausência de coordenação organizacional dos produtos         |
| Alta rentabilidade                                                                                           |                                             |                                                             | Falta de Centro de Comercialização                          |
| Utilização de pequenas áreas                                                                                 |                                             |                                                             | Ausência de documentos de terra (escritura definitiva)      |
| Oferta de mão-de-obra                                                                                        |                                             |                                                             | Dificuldade para conseguir o crédito                        |

Adaptado de Bahia, 2002.

Pode ser observado, ainda no mesmo quadro, existem muitas possibilidades de crescimento do APL de Maracás, principalmente devido à capacidade de abertura do mercado e a sua estrutura básica a qual se apóia na possibilidade de melhoria do produto, no uso de tecnologias e no crédito disponível. Todos esses fatores contribuem para gerar uma visibilidade positiva e atrativa do negócio, o que fortalece suas possibilidades de reconhecimento e expansão.

É preciso um contínuo na manutenção do apoio das instituições parceiras que, nos dias atuais são: o governo do estado, o Banco do Brasil, o SEBRAE, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, a EBDA, o Banco do Nordeste, e a Prefeitura Municipal de Maracás.

Muitos outros limites impedem um crescimento notório e expressivo em termos econômicos e sociais do APL, em Maracás. Como exemplo tem-se, em termos de produção, o plantio de flores, que enfrenta dificuldades na sua base produtiva devido à descontinuidade no processo de plantio/colheita/comercialização, o que leva à ocorrência de períodos sem trabalho e renda para muitos produtores no município, complicando a possibilidade de crescimento de investimento e de mão-de-obra que se disponha a participar da produção de flores, tendo em vista que o negócio ainda sofre com a baixa produtividade e pouca diversificação em tipos de flores.

Outra limitação que entrava o desenvolvimento do APL se verifica na estrutura organizacional, devido à falta de infraestrutura administrativa para o comércio das flores, principalmente por não existir uma estrutura central de negociação que atue como órgão difusor. Além disso, a estrutura técnica pouco qualificada e capacitada não contribui para dar sustentação física, logística e de recursos humanos ao processo produtivo.

Desta forma, e em resposta à questão central dessa pesquisa “Em que medida o arranjo produtivo de flores proporciona o desenvolvimento local em Maracás?” Acredito que a superação dos problemas mencionados passa por uma reestruturação do projeto, aplicando maiores investimentos; favorecendo a integração dos setores participantes e valorizando o papel dos produtores através da elevação da renda e em sua capacitação a fim de

buscar maior qualidade e competitividade ao APF de Maracás.

Conforme declarações da técnica agrícola uma das maiores dificuldades hoje para o APF é o mercado:

...o “problema” que a gente tem hoje é mercado. (...) Nós temos que aumentar nossa produção, mas a gente vai aumentar pra vender onde?(...) Nós plantamos assim sem saber quem atingir, qual mercado (...) Nós, primeiro, a gente vendia nas feiras livres. Vendia pra floricultura, depois que começou a surgir os atacadistas(...) Então antes, nós vivia no telefone ligando de um por um.

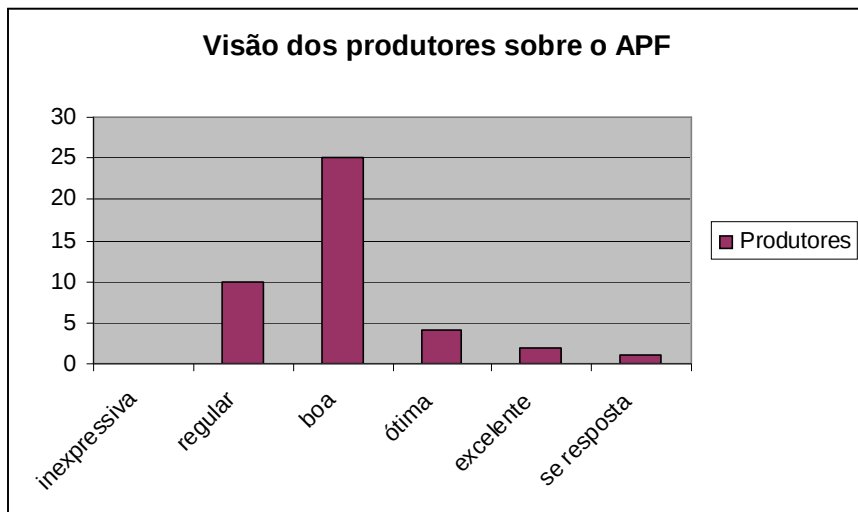
Carência de informações técnicas sobre o plantio de flores é outro grande desafio encontrado pelos produtores, isso vale para todas as escalas. Como vimos anteriormente no Quadro 3, não há curso superior sobre floricultura, o volume de pesquisa é incipiente e, além disso, a integração pesquisa/extensão não atende as expectativas da demanda. Para a técnica:

... você procura assim, em revista, de computador, você não encontra quase nada. (...) se você for na Internet você não encontra, então hoje tem que ter aquelas pessoas mesmo destinadas, mesmo, que sabe, que a gente tem que correr atrás pra ta ensinando a gente. (...) a gente tem que atirar no escuro pra ver se acerta, por que a gente não tem informação nenhuma

Quanto à divulgação, a técnica declarou:

Hoje eles conhecem nossas flores, já conhece a qualidade. (...) eles mesmos ligam pra gente fazendo as encomendas, e as outras pessoas, as outras floriculturas, de outra cidade, vão começando a conhecer, então é aquela propaganda boca-a-boca.

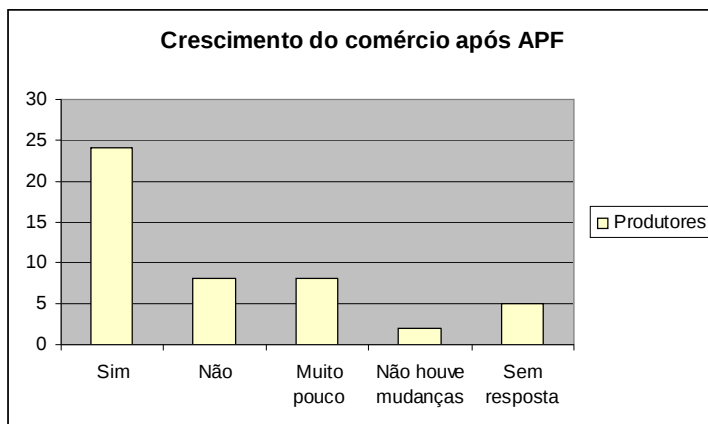
Observando a Gráfico 5, conclui-se que os produtores têm uma visão otimista do APF, isso porque 50% deles consideram que as ações do APF são boas e influenciam para melhoria das suas condições de vida.



**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 5** - Visão dos produtores sobre o APF

Ainda na visão dos mesmos produtores, o comércio cresceu depois do APF, como mostra a Gráfico 6. Não concordamos plenamente com essa afirmação, consideramos que houve, sim, uma melhoria para alguns setores específicos do comércio, tais como: confecções, calçados, feiras-livres, supermercados, dentre outros.



**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 6** - Crescimento do comércio após o APF

De acordo com Zapata (2006), o conceito de desenvolvimento local se apóia na idéia de que as localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de economias de escala não-exploradas, que constituem seu potencial de desenvolvimento. A existência de um sistema produtivo capaz de gerar rendimentos crescentes, mediante a utilização dos recursos disponíveis e a introdução de inovações garantem a criação de riqueza e a melhoria do bem-estar da população local. Ademais, a proximidade territorial pode, também, incentivar o desenvolvimento de mobilizações culturais e sociais. Esta é a importância do território para qualquer local, particularmente para o município de Maracás, observado o contexto atual e a iniciativa do plantio de flores.

Vimos que, no universo contemporâneo, um ambiente favorável ao desenvolvimento necessita de uma cultura “cooperativa”, de trabalhos em rede, como cita Paulillo (2000), democráticos e empreendedores. Trabalhar a estruturação de um ambiente favorável envolve muitas variáveis, por exemplo: condições sociais, econômicas, político-institucionais, físico-territoriais e científico-tecnológicas igualmente favoráveis, é esse o contexto que ora verificamos em Maracás.

Por fim, o Arranjo Produtivo de Flores de Maracás, ainda que observadas algumas restrições/limitações, como visto no Quadro 16, registra uma série de fatores que corroboram para o desenvolvimento do município, tais como: os produtores avaliam que os resultados do APF para o desenvolvimento do município são bons; e, de fato, tivemos a oportunidade de pontuar, em várias passagens, indicadores desse incremento. Após o aglomerado produtivo, existe um número importante de pessoas qualificadas no município, ainda que para um tipo específico de produção; também algumas pessoas que não tinham quaisquer perspectivas hoje têm uma renda e ocupação. O município, por sua vez, ganhou notoriedade, em todas as escalas, após o plantio de flores, dentre muitas outras questões que apontam para uma melhoria na qualidade de vida da população local.

No sentido de ampliar os pontos positivos do Programa, o papel do governo local poderá ser o de incentivar pequenos

e médios produtores individuais. Viabilizar linhas de crédito para esses produtores. Criar ou buscar meios de inserir produtores num Programa/Projeto que atenda também produtores sem o ensino médio. Incentivar, quando for o caso, a criação de agriculturas alternativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos dias atuais, os Arranjos Produtivos Locais não são apenas saídas criativas para os municípios enfrentarem a crise, racionalizando e economizando recursos. Mais do que isso, os APL's "tem sido uma forma concreta de intermediação entre o estado e as administrações municipais", redistribuindo tarefas e responsabilidades, promovendo a participação popular e fortalecendo a autonomia municipal. Os *clusters* ou arranjos produtivos locais configuram, nos dias atuais, uma tentativa concreta de trabalhar as restrições econômicas e promover a inovação tecnológica e, portanto, promover o desenvolvimento local.

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

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

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

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

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

## **LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENTS AS A STRATEGY FOR LOCAL DEVELOPMENT: THE CASE OF MARACÁS**

**ABSTRACT** — *The aim of this article is to evaluate the production arrangements as a new management strategy towards local development. On the assumption that decentralization allows more autonomy to municipalities, it opens space for innovative ways of management, including even supramunicipal level. Since the promulgation of the Brazilian Federal Constitution, in 1988, there was a resetting of the local political power, granting more political, administrative and financial autonomy to municipalities. These, in turn, started to be represented in federal level as units of the Brazilian Federation as a whole, and in the level of the States as a political and territorial organization of them with right to self-organizing, deciding on institutional strategies for local socioeconomic development, promoting inclusion into new ways of management. All this movement occurs in a context marked by uncertainty, increased competition among markets and institutional reforms that point to changes in local decision making process. This article deals with local development, based on the production of flowers in the city of Maracás (Bahia).*

**Key-words:** *Local productive arrangement. Innovative management. Town.*

## NOTAS

- <sup>2</sup> A descentralização aqui é compreendida como a transferência, aos governos locais, de responsabilidade pela execução das ações demandadas, quando, podemos perceber novos comportamentos, mudanças de toda ordem, e, em especial, relativamente a os atores sociais, nas estratégias utilizadas, bem como, nas várias escalas envolvidas nesse processo.
- <sup>3</sup> É importante registrar que o Brasil é a única federação do mundo a possuir três níveis federativos: a União, os estados e os municípios. Esse princípio inédito foi introduzido no art. 18 da Constituição, o qual determina o novo status dos municípios, “todos autônomos”, segundo a expressão constitucional.
- <sup>4</sup> AFFONSO, R. de B.A. e SILVA, P.L.B. (orgs.) Reforma Tributária e Federação. São Paulo:Unesp, 1995, p.206.
- <sup>5</sup> Nos gráficos 1-4, o eixo vertical corresponde ao número de entrevistas/questionários.
- <sup>6</sup> Foi descoberta uma mina de minério de ferro no município de Maracás com mais de 17 milhões de toneladas de ferro-vanádio, que deverá ser explorada por uma empresa canadense. Este tipo de minério é usado para confecção de turbinas aeroespaciais, ferrovias, tubulações de gás e óleo e muitas outras peças de aço. A mina é composta de 4 depósitos de minérios com o teor de vanádio estimado como o mais alto do mundo (1,44%) O depósito de Maracás será a única mina de Vanádio no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L. e COUTO, C.G. A definição do papel do estado em âmbito local. “**In Revista Perspectiva**” São Paulo. Fundação Seade. v. 10, n. 3 1996
- ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**. RJ: Revan: fase, 2000.
- ARAÚJO, T. B. **Descentralização de políticas públicas: um desafio para o Brasil**. Disponível em <http://creditofundiario.org.br/materiais/revista/artigos/artigo07-1.htm> pesquisado em 20/05/2005.

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

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

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

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

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

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

COSTA, A. J. F. *in* **Paulics**, P. 24, 2000.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva** / Organizadoras Sylvia Constant Vergara, Vera Lúcia de Almeida Corrêa; RJ: FGV, 2003, 188p. (Coleção FGV Prática)

CROCCO, M.A. et al. **Metodologia de Identificação de Arranjos Produtivos Locais Potenciais.** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, julho de 2003.

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

FONSECA, A. A. M. **Descentralização e estratégias institucionais dos municípios para a captação de recursos : um estudo comparativo entre Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista/ Bahia – 1997-2003.** Rio de Janeiro, 2003. 315 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

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

PASSOS, F. U; DIAS, C. C.; CRUZ, R. C. Capacidade inovativa e Demandas Tecnológicas de arranjos Produtivos Locais (APL's): um estudo de caso do APL de Flores em Maracás, **Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais**, 4., 2004, São Paulo. Anais. São Paulo: FGV –EAESP, 2005.

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

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

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

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

Recebido em: 19/09/2008

Aprovado em: 27/11/2008