



5.

Integração a modelos de articulação regional

O planejamento das formas de uso e ocupação do solo e sua gestão em consonância com o desenvolvimento socioeconômico, ambientalmente sustentado, são condicionados pelas potencialidades e dificuldades para o aproveitamento dos meios físico e biótico. No entanto, como visto anteriormente, tais características não são compartimentadas pelos limites geopolíticos dos municípios, razão pela qual o planejamento territorial deve sempre levar em consideração um ambiente maior e integrado.

O primeiro modelo de articulação regional que usualmente se imagina, pensando o planejamento com envolvimento de vários municípios, é o de região metropolitana. No Brasil, essa regionalização iniciou-se no Estado de São Paulo, em 1967, no âmbito de compartimentação do estado em regiões administrativas, com a criação da Região da Grande São Paulo, tendo como gestores o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo (Codegran) e o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), responsáveis pelo primeiro plano de gestão para a região, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Posteriormente, a figura de região metropolitana foi instituída pela Lei Complementar Federal n.º 14/73, que definiu um modelo de gestão bastante centralizador, formado por um conselho deliberativo e um conselho consultivo. Com a Constituição Federal de 1988, a competência para a instituição e o funcionamento das regiões metropolitanas passou para os estados.

Nesse novo modelo, a região metropolitana foi definida como o agrupamento de municípios limítrofes com elevada densidade demográfica, significativa conurbação, funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, e cujo grau de interação venha a exigir planejamento integrado e ação conjunta na execução de políticas públicas de interesse comum (planejamento e uso do solo, transporte e sistemas viários, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social).

Apesar de as situações de conurbação das regiões metropolitanas ressaltarem as necessidades de interações intermunicipais, cada vez mais se torna evidente que o desenvolvimento socioeconômico deve ter abordagem regional também nas demais situações de urbanização e, portanto, novos modelos são usualmente estabelecidos, diferenciados por peculiaridades de cada estado ou região brasileira.

Com tal perspectiva, por exemplo, durante a década de 1980, o Estado de São Paulo redefiniu suas regiões administrativas, criando os escritórios regionais de planejamento (ERPs), com a missão específi-

ca de desenvolver projetos para assuntos de interesse comum, tais como saneamento básico (incluindo abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, e disposição de resíduos sólidos), transporte, moradia e pólos de produção industrial, entre outros. Com esse embasamento, os escritórios orientavam a constituição de consórcios intermunicipais com o objetivo de solucionar problemas comuns, envolvendo total ou parcialmente os municípios de uma mesma região administrativa, ou até de várias regiões administrativas limítrofes (embrião dos Comitês de Bacia). Também nessa época, e com a assistência dos ERPs, foram criadas várias empresas públicas de desenvolvimento municipal, mais voltadas para a implantação de projetos de desenvolvimento econômico e para a prestação de serviços públicos.

Do mesmo modo que outros modelos de articulação regional, no início da década de 1990 os ERPs foram desarticulados (apesar de organicamente ainda existirem na estrutura da Secretaria de Planejamento), como resultado de mudanças nacionais nas ações conjuntas intermunicipais, na busca de adquirir novos contornos, melhorando sua eficácia. Tais mudanças continuam avançando em relação aos moldes aplicados desde o final dos anos 1970, em que se focalizava muito mais a negociação entre estado e município, permitindo, então, superar lacunas e estabelecer formas mais efetivas de articulação regional, e culminando com o Estatuto da Cidade.

Atualmente, com caráter político-gestor predominante, a cooperação intermunicipal passou a ser

tratada como meio de negociação conjunta, assumindo uma forma transversal de gestão articulada e compartilhada. Decorrente da concepção hoje vigente no planejamento urbano, novas abordagens e estruturas regionais em relação à gestão municipal passaram a ser exigidas, redesenhando-se parcerias como consórcios, cooperativas e comitês de bacias, entre outras.

É importante ressaltar que a interação regional pode ser implementada, concomitantemente, por vários dos modelos de parceria, que se complementam. A busca de sua adequação às condições e necessidades peculiares de cada região constitui grande desafio para os dirigentes municipais. Para tanto, precisa-se avaliar com realismo as possibilidades com respeito à inserção do município em uma estratégia regional de crescimento e definir quais ações devem ser tomadas para sua viabilização.

5.1 Consórcios

Várias ações do Plano Diretor repercutem no âmbito microrregional ou no contexto regional e devem ser planejadas e articuladas de forma cooperada entre um conjunto de municípios. Uma das alternativas encontradas pelos municípios para trabalhar de forma integrada foi o consórcio intermunicipal, uma associação, união ou pacto, celebrado entre municípios por meio de aliança jurídica e específica, de caráter temporário ou permanente, para a consecução de objetivos, obras, serviços e atividades de interesse comum.

Com a aprovação da Lei Federal n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto Federal

n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007, novos consórcios só poderão ser estabelecidos como consórcios públicos, sob a forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Essa nova forma de organização, porém, permite a coexistência dos consórcios já existentes (pactos ou como associação civil).

Esse instrumento deve trazer explicitadas as finalidades e atribuições dos municípios associados e trata-se de um ajuste de caráter temporário entre os envolvidos. O pleno exercício da autonomia política é requisito indispensável para que o município esteja apto a se consorciar com outros entes federados.

Deve ser considerada, em uma análise preliminar do modelo federativo brasileiro, a eficácia de estados gigantescos (como Amazonas, Pará e Minas Gerais, entre outros) como instância de governo integradora de uma realidade homogênea, pois costumam abrigar realidades não só distintas como antagônicas (ALVES, 2006). Ponderando as diferenças regionais e locais, para concretizar os objetivos dos consórcios, são necessários alguns pressupostos: as peculiaridades geográficas, sociais, econômicas e culturais comuns; a existência de municípios com problemas, reivindicações e interesses comuns; e a existência de municípios não necessariamente contíguos, mas que enfrentam problemas que não podem ser resolvidos isoladamente.

Como instrumento de planejamento, integração e desenvolvimento microrregional em sua área de atuação, o consórcio coloca-se como um arranjo institucional que permite a cooperação e a gestão

compartilhada. Sua operacionalização é feita, basicamente, pela disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros próprios de cada prefeitura. As despesas com a execução dos serviços devem estar previstas no orçamento anual de cada município.

Os consórcios agora também terão que avançar, sob o ponto de vista legal e organizacional, vindo a adquirir uma personalidade jurídica própria. Isso deve ocorrer para o cumprimento de suas finalidades, quando do recebimento e gerenciamento de recursos financeiros destinados à execução de seu plano de trabalho, devendo ser realizado para a implementação direta de programas e atividades de caráter efetivamente intermunicipal.

A maioria dos consórcios existentes há mais de uma década no Brasil assume a personalidade jurídica de associação civil sem fins lucrativos¹ e, após constituída pelos municípios, passa a ter um estatuto próprio.

A co-responsabilidade dos municípios em questões de interesse comum fortalece as relações entre as esferas de governo, minimizando a cultura de subordinação perante os estados e a União, e fortalece a negociação e a cooperação. Constitui-se, portanto, um instrumento de ação microrregional articulada entre os municípios, “de baixo para cima”, de forma ascendente.

5.1.1 Objetivos principais

A escolha do modelo organizacional do consórcio público depende de sua finalidade, que vai desde a formulação de propostas de políticas e diretrizes, e o gerenciamento de planos e programas, até a realização de obras e serviços nas administrações participativas. Deve-se, portanto, considerar que um modelo aplicado com êxito em determinada região pode não ser igualmente adequado em outra; o objetivo maior é criar a melhor estrutura organizacional de auxílio e cooperação intermunicipal, dependendo de suas finalidades específicas.

As finalidades específicas de um consórcio são determinadas pelo interesse comum entre os municípios que o compõem e devem ser estabelecidas em seu estatuto. Entre seus principais objetivos gerais, usualmente têm-se:

- a) a articulação microrregional ou regional, normalmente realizada por meio de instrumentos de planejamento e gestão, voltados ao desenvolvimento de sua área de atuação. As áreas de abrangência podem compreender a parte ou o todo de uma região ou microrregião, de uma região de governo, ou com o recorte territorial equivalente, de caráter político-administrativo. Os limites de um consórcio podem, ainda, estar definidos no contexto de uma bacia ou sub-bacia hidrográfica;

¹ Com a mudança no Código Civil, essas instituições devem ser modificadas para associações civis sem fins econômicos.

b) a prestação de serviços de interesse comum, por meio da atuação integrada das prefeituras, que levem à obtenção de ganhos de escala na prestação direta ou em sua subcontratação;

c) a união de caráter suprapartidário entre os municípios, viabilizando o surgimento de espaços de discussão e negociação em temas de interesse regional;

d) a redução da ociosidade no uso de recursos materiais e equipamentos, bem como a otimização de recursos humanos, com a consequente diminuição de custos operacionais e a ampliação da oferta de serviços;

e) a viabilização de investimentos, por mecanismos de solidariedade na gestão financeira, objetivando a diminuição de custos com a aquisição de bens, equipamentos e serviços, bem como a redução de custos com a implantação de programas e a realização de projetos;

f) a formação e a capacitação de recursos humanos das prefeituras dos municípios, dos próprios consórcios, de ONGs e de outras instituições parceiras envolvidas na área de atuação do consórcio; e

g) a proposição de novas formas de atuação e estratégias de cooperação intermunicipal para o desenvolvimento sustentável da microrregião ou região.

Assim, algumas das medidas e ações de coope-

ração intermunicipal previstas no Plano Diretor podem ser implementadas regional ou microrregionalmente, apoiando o desenvolvimento local, por meio de consórcios:

a) obras e infra-estrutura (tais como conservação de estradas vicinais, sistema viário – guias e sarjetas, produção de blocos de concreto);

b) saúde (por exemplo, clínica de especialidades, ambulatório de saúde mental, exames complementares e hospitais, sempre obedecendo aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS);

c) educação (formação de equipe elaboradora dos Planos Diretores, organização de cursos profissionalizantes, formação e capacitação de professores, entre outros);

d) produção agrícola e abastecimento alimentar (como viveiro de produção de mudas, produção de alimentos para merenda escolar, organização de varejões);

e) cultura (lançamentos de livros, montagem de peças teatrais e realização de eventos; elaboração de calendário regional de cultura, entre outras atividades);

f) informática (tais como sistemas de geoprocessamento, sistemas de gerenciamento de tributos comuns, redes regionais);

g) planejamento (por exemplo, planejamento regional na área de atuação do consórcio, planejamento e gestão de recursos hídricos);

h) desenvolvimento sustentável microrregional ou regional (como os planos de desenvolvimento integrado);

i) proteção ambiental: gestão de recursos hídricos, saneamento e resíduos sólidos (como viveiros de mudas, reposição de mata ciliar, manejo de bacias hidrográficas, destinação final de resíduos sólidos, centros de educação ambiental, centro de reciclagem de embalagens de agrotóxicos, apoio a cooperativas de catadores e incentivo a programas de reciclagem, organização de ações conjuntas em Programa de Unidades de Conservação, que cria APAs);

j) turismo (elaboração de planos regionais, formação de agentes locais de turismo, calendários regionais, turismo regional, turismo sustentável rural, turismo religioso, capacitação do turismo receptivo nos municípios - redes hoteleiras e restaurantes, entre outras atividades);

k) desenvolvimento rural sustentável (por exemplo, políticas articuladas de desenvolvimento agropecuário, agroindustrial e conservação ambiental, agricultura familiar, produção e abastecimento); e

l) assistência social (como capacitação de agentes sociais para programas de combate

à pobreza e inclusão social, capacitação de conselheiros).

5.1.2 Abrangência territorial

A área de gestão de um consórcio será sempre formada pelo território dos municípios que o integram, ultrapassando os próprios limites municipais, porém sem criar efetivamente uma instância de governança metropolitana, onde a constituição de uma autonomia administrativa constituiria matéria resultante de emenda constitucional.

Quanto à área de abrangência, os consórcios classificam-se em três tipos, segundo seus integrantes²:

a) **regional**: quando todos os municípios de uma região, e apenas estes, integram e interagem no âmbito do consórcio;

b) **inter-regional**: quando os municípios que integram o consórcio pertencem a mais de uma região. Tem-se como exemplo o Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba e Capivari, no Estado de São Paulo; e

c) **intra-regional**: quando apenas uma parte dos municípios de uma mesma região integra o consórcio. Um exemplo desse caso é o

² Cada estado pode ter uma divisão político-administrativa ou organização regional com atribuições diversas. Por exemplo, o Estado de São Paulo possui 41 Regiões de Governo e 15 Regiões Administrativas, enquanto no Estado do Maranhão existiam, em 2001, 18 Gerências Regionais. Essas divisões variam de estado para estado.

Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado, também no Estado de São Paulo. O Consórcio desenvolve ações para a preservação do ribeirão que lhe dá o nome (plantio de mata ciliar, bacias coletoras de águas pluviais, etc.), envolvendo parcialmente os municípios da microrregião de Penápolis.

Com a nova lei, podem ocorrer consórcios formados somente por municípios; por um estado e municípios; por mais de um estado; por um ou mais estados e o Distrito Federal; por municípios, estado(s) e a União; e pelo Distrito Federal e os municípios.

O consorciamento permite, portanto, o planejamento e a gestão comuns, envolvendo municípios de diferentes regiões ou estados, bem como, em tese, municípios de diferentes países. Destaca-se o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa (Cidema) (Estado do Mato Grosso do Sul/Brasil e Paraguai), que, desde a sua origem, atua na área de meio ambiente/recursos hídricos, com um modelo de gestão ambiental de bacias hidrográficas *transfronteiriças*, trabalhando de forma compartilhada (PEREIRA et al., 2000)³. Com a nova Lei de Consórcios Públicos, os estados deverão participar dos consórcios que transcendam suas fronteiras.

Na motivação que origina os consórcios entre municípios, é necessário referenciar os conceitos e as definições sobre as inter-relações entre os níveis local, microrregional e regional.

5.1.3 Procedimentos

O critério básico para o estabelecimento de um consórcio intermunicipal é a criação de mecanismos que o coloquem à frente das diferenças político-ideológicas, em que as ações regionais previstas no Plano Diretor, a serem executadas por meio de um consórcio, devem ser acordadas entre todos os envolvidos. Cada ente deve estar vinculado a **um conjunto de metas coletivas**, desempenhando uma função não conflitante ou concorrente com os seus pares, instaurando-se um grande diferencial competitivo para o referido grupo.

Quanto mais estreita for a articulação entre os municípios, maior será a capacidade de resposta por parte dos consórcios. Conseqüentemente, a eficácia e a eficiência das políticas de caráter regional tendem a crescer com o tempo de convivência cooperativa entre os municípios consorciados. Pesquisas sobre experiências que obtiveram êxito no campo da cooperação intergovernamental têm comprovado essa afirmação. Mais do que isso, uma vez que os consórcios se tornam capazes de envolver um maior número de atores sociais em suas atividades – como

³ A gestão ambiental transfronteiriça é atribuição dos governos nacionais sob a chancela do Ministério de Relações Exteriores. O Cidema agrega todos os municípios brasileiros que possuem área física na Bacia do Rio Apa e municípios da Bacia do Rio Miranda, totalizando 13 municípios. A Bacia Hidrográfica do Rio Apa está inserida no contexto da Bacia do Prata e compõe o limite inferior da Bacia do Alto Paraguai, sendo totalmente transfronteiriça (PEREIRA, 2000, p. 37-39).

universidades, ONGs, movimentos sociais, Ministério Público, sindicatos, institutos de pesquisa –, maiores serão as chances de sucesso de políticas públicas a eles vinculadas.

Essa forma de cooperação intermunicipal, com abertura para o diálogo inter-setorial e com a própria sociedade, pode envolver todo tipo de recursos, sejam eles de caráter técnico, financeiro, administrativo ou logístico. Deve buscar os resultados da implementação de políticas de interesse público, em harmonia com as reais necessidades das populações locais e regionais. Os consórcios intermunicipais têm demonstrado ser uma alternativa sensível às necessidades sociais exatamente pelo fato de se fundarem no espírito de cooperação e solidariedade.

Com essa perspectiva, a criação de um consórcio requer inicialmente a **preparação de seus gestores** para as atividades que vão desde a elaboração do Planejamento Regional Estratégico até o cumprimento de suas finalidades. O monitoramento e a avaliação das atividades e serviços são vitais para que o consórcio alcance os resultados esperados no momento de sua criação e para que sejam corrigidos os desvios de rota.

Segundo a Lei de Consórcios Públicos, devem ser seguidas as seguintes etapas para a criação de um consórcio:

a) *Protocolo de Intenções*: documento inicial do consórcio público. Deve constar a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede

do consórcio; a identificação dos entes da Federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo; as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público; a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações; a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público; o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público; entre outras. Deve ser subscrito pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos consorciados e, posteriormente, publicado, para conhecimento público;

b) *Ratificação*: se efetua por meio de lei, na qual cada Legislativo aprova o Protocolo de Intenções; e

c) *Estatutos*: após a elaboração do protocolo de intenções e sua ratificação, será convocada a assembléia geral do consórcio público, que decidirá sobre os seus estatutos, que em tudo

deverão obedecer ao Protocolo de Intenções, que, após a ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público.

Para o financiamento do consórcio, até então, havia uma cota de contribuição, obrigatória para todos os municípios envolvidos, de acordo com critérios previamente discutidos, e estabelecida em seu estatuto. A associação civil, depois de constituída, podia receber recursos, doações e subvenções de outras esferas governamentais ou agências de fomento.

Indica-se a criação de uma agência de desenvolvimento que trate do financiamento do consórcio, bem como a câmara regional para sua administração, os quais se constituem em braços de articulação política, social e econômica para um desenvolvimento humano e sustentável. As ações da câmara regional começam com o estabelecimento do planejamento regional estratégico, que vislumbra um *cenário futuro* desejado para a região, formando-se gradativamente, por meio de eixos *estruturantes*. São temas considerados prioritários pelos municípios envolvidos, para os quais são estabelecidas *áreas de implementação*.

Trata-se de precondições setoriais para que esse *cenário futuro* desejado venha a se tornar realidade, com embasamento técnico-científico e participação efetiva da sociedade civil, numa espécie de antecipação dos moldes dos conselhos municipais instaurados pelos Planos Diretores. Os eixos estruturantes devem ser divididos em atividades de grupos temáticos, e estas, eventualmente, detalhadas por subgrupos temáticos.

O produto pretendido constitui idéias e propostas a serem desenvolvidas pelo consórcio. Para tanto, devem ser constituídas Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho, às vezes relacionados a outras estruturas regionais, como subcomitês de bacia hidrográfica, ligados aos aspectos de recursos hídricos da região. Em geral, alguns grupos ou subgrupos persistem ao longo dos anos, já outros concluem seus trabalhos e dissolvem-se pelo fato de não terem mais utilidade prática, de forma que a idéia de transitoriedade desses grupos resida no fato da sua utilidade e relevância em determinados momentos e assuntos.

Os passos a seguir são de amadurecimento dessas idéias e propostas, consolidando-se projetos que devem ser firmados por meio de acordos regionais, autorizados pela Câmara Regional, além do fomento ao desenvolvimento regional, pela Agência de Desenvolvimento Econômico.

Como exemplo de consórcio que promoveu novas formas estratégicas de atuação cita-se o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, no Estado de São Paulo. Esse consórcio atua em área de proteção ambiental e tem atividades na recuperação e conservação dos recursos hídricos, saneamento, gestão de resíduos sólidos, saúde, desenvolvimento local, entre outras. Além disso, é um dos atores que participa de outras formas de cooperação intermunicipal, tendo articulado e promovido a instalação da Câmara Regional do Grande ABC/SP, que reúne os Poderes Públicos estadual e municipal, ONGs, setor privado e lideranças locais; e fomentou, ainda, a criação da

Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC e o Fórum da Cidadania na região.

Apenas como referência, exemplificam-se os principais eixos estruturantes/áreas de implementação e grupos temáticos estabelecidos pelo Consórcio:

a) Educação e Tecnologia - com a formação de *Grupos Temáticos*: GT Parque Tecnológico, GT Educação, GT Mova, GT Educação para o trabalho, GT Movimento Regional Criança Prioridade 1;

b) Meio Ambiente e Sustentabilidade das Áreas de Mananciais - com a formação de *Grupos e Subgrupos Temáticos*: GT Meio Ambiente, GT Compensação Financeira, GT Áreas de proteção e recuperação de Mananciais, SGT Pesqueiros, SGT APP em áreas urbanas, GT Saneamento Ambiental;

c) Acessibilidade, Urbanismo e Logística - com a formação de *Grupos Temáticos*: GT Resíduos Sólidos, GT Macro Drenagem, GT Defesa Civil, GT Sistema Viário e Circulação, GT Transporte Coletivo e Cargas, GT Logística Regional;

d) Economia Regional e as Cadeias Produtivas - com a formação de *Grupos e Subgrupos Temáticos*: GT Setor Automotivo, GT Setor Moveleiro, GT Setor Petroquímico Plástico, GT Aumento da Competitividade das cadeias produtivas do ABC, SGT Gestão e Tecnologia, SGT Pólo de Moldes, SGT Desenvolvimento do

Empresário Empreendedor, SGT Qualificação Profissional, SGT Crédito e Financiamento;

e) Ambiente Urbano, Saúde e Assistência Social - com a formação de *Grupos Temáticos*: GT IRQVU - Índice Regional de Qualidade de Vida Urbana, GT Qualiurb, GT Eixo Tamanduateí Ferrovias, GT Divisas Intermunicipais, GT Saúde, GT Pessoa com Deficiência, SGT Saúde Mental;

f) Turismo, Lazer e Cultura - com a formação de *Grupos Temáticos*: GT Turismo Regional, GT Esporte e Lazer, GT Cultura Regional; e

g) Instituições e Identidade Regional - com a formação de *Grupos e Subgrupos Temáticos*: GT Segurança Pública, GT Cidadania e Defesa do Consumidor, GT Segurança Alimentar e Nutricional, GT Gênero e Raça, GT Incentivos Seletivos, GT Precatórios, SGT Guardas Municipais Femininas.

Essa metodologia de aplicação por estratégia de planejamento contínuo, construída pelos municípios paulistas do Grande ABC, considera que, ao mesmo tempo em que se estimulam novas tendências industriais na formação de um pólo terciário forte na região, dever-se-ia buscar a expansão e o amparo dos setores de comércio e serviços, não os relegando simplesmente ao reflexo que tamanha expansão industrial poderia causar no aquecimento da economia local, mas no auxílio à capacitação e obtenção de financiamento dos recursos necessários ao fomento de suas atividades.

O planejamento estratégico dessa região buscou o resgate de dívidas socioambientais, contraídas em três décadas de desenvolvimento predatório. Assim, os eixos estruturantes procuraram produzir um salto positivo em qualidade de vida urbana, assim como a manutenção do equilíbrio das áreas de maior fragilidade, como as de preservação e recuperação de seus mananciais.

Outro aspecto importante de transformação foi a desvinculação da imagem até então “cinzenta” de mera periferia da Região Metropolitana de São Paulo. Para tanto, incorporaram ou evidenciaram novos valores, relacionados com a qualidade de vida, o turismo, as belezas naturais, ressaltando-se aí a inserção de fragmentos importantíssimos, remanescentes do bioma da Mata Atlântica, além da produção de conhecimento acadêmico, com a crescente proliferação de instituições de ensino em todos os níveis, passando pela rica produção cultural, em todas as suas formas e destaques no esporte, quando diversos clubes e equipes passaram a brilhar no cenário desportivo nacional e internacional.

5.2 Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs)

Uma das formas de organizações regionais que mais têm se destacado e mostrado bons resultados é a de Comitês de Bacias Hidrográficas. Constituem colegiados gestores da água, deliberativos, descentralizados e participativos, que implementam sistemas integrados de gerenciamento, tendo como unidade de planejamento a bacia hidrográfica.

Os CBHs são instâncias que possibilitam a implementação do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos seus próprios Planos de Bacia, promovendo ações vinculadas aos Programas de Duração Continuada, os quais preconizam e atuam nos mais distintos termos de interesse direto e indireto dos recursos hídricos. Envolvem, assim, também questões de saneamento (tratamento de efluentes e lixo); unidades de conservação e ameaça à biodiversidade; processos erosivos e de contaminação decorrentes do uso do solo (atividades de pesca, navegação, irrigação, abastecimento público e outros não vinculados diretamente com os recursos hídricos); e impacto à saúde humana, afora a educação ambiental atinente a essa questão.

Atualmente, algumas medidas devem ser reformuladas levando-se em conta a aprovação, em janeiro de 2006, do Plano Nacional de Recursos Hídricos, cujo objetivo é orientar as políticas públicas, a sociedade e os CBHs. Além disso, é importante lembrar que os recursos hídricos subterrâneos têm contorno territorial diferente do das bacias hidrográficas, com áreas em geral ainda mais amplas que a dos mananciais de superfície. Seu tratamento, portanto, deve envolver mais de um comitê.

No Estado de São Paulo, os CBHs fazem parte do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criado em 1987 e incorporado dois anos depois pela Constituição Estadual. Em 1991, por meio da Lei n.º 7.663 (conhecida como a Política das Águas do Estado), ficou estabelecida a criação de ór-

gãos colegiados e deliberativos de coordenação do Sistema e a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), para suporte financeiro à política estadual.

O Fehidro, regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 37.300, tem seus recursos de diferentes fontes:

- a) valores oriundos de municípios e do estado destinados por disposição legal;
- b) transferências da União para ações conjuntas entre dois estados;
- c) compensação financeira repassada ao estado pelo aproveitamento hidrelétrico;
- d) valores oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- e) empréstimos e recursos de cooperações nacionais e internacionais;
- f) retorno de operações de crédito do próprio fundo ao financiar obras de interesse dos recursos hídricos;
- g) produtos de operação de crédito e os rendimentos de aplicação financeira dos seus próprios recursos;
- h) arrecadação pela aplicação de multas de infratores da legislação de água;
- i) valores decorrentes do rateio de custos referentes a danos de aproveitamento múltiplo, de interesse coletivo; e
- j) doações.

Atualmente, a quase totalidade dos recursos do Fundo é oriunda da compensação paga pelas empresas geradoras de energia elétrica. Salienta-se que, após cerca de cinco anos de discussão na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, foi aprovado o Projeto de Lei n.º 676/2000, que institui a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, cuja lei resultante deverá possibilitar o aporte de valores expressivos ao Fehidro.

Além do Conselho Estadual, têm-se em São Paulo 21 CBHs, eventualmente desdobrados em subcomitês, e mais de 50 Câmaras Técnicas, que assessoram os colegiados. Com a participação dos Poderes Públicos Estadual e Municipal e de diferentes segmentos da sociedade, tem-se desenvolvido um modelo com gestão descentralizada com resultados satisfatórios.

De acordo com o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos, grupo técnico de apoio ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, no ano de 2000, havia 2.888 pessoas atuando como representantes nos vários colegiados de Gerenciamento das Águas no Estado de São Paulo. Além dos benefícios próprios da participação nessa parceria de ações regionais, essa situação oferece também a oportunidade para trocas de informações e experiências, bem como o desenvolvimento de outras parcerias entre o setor público, o setor privado, os usuários e a comunidade.

Tais condições favoráveis levaram, posteriormente, à implementação de sistemas similares na maioria dos demais estados, existindo atualmente quinze estados com pelo menos um comitê, totalizando 100 CBHs no país. Também, o empenho do

governo federal na instalação de comitês de bacias nos rios de domínio da União levou à instalação, até 2005, de seis CBHs, dos rios São Francisco, Piracicaba, Paraíba do Sul, Doce, Paranaíba e Muriaé/Pomba.

5.3 Cooperativas

De maneira geral, constitui uma cooperativa todo empreendimento instituído na forma de sociedade ou empresa por pessoas de um grupo econômico ou social, com o objetivo de desenvolver, em benefício comum, determinada atividade econômica, cujos trabalhos são desempenhados democraticamente pelos sócios. Entretanto, essa forma de organização tem sido mais comumente estabelecida sob um enfoque bastante específico, restrito apenas a uma ação de cunho social.

Nessa condição, é instituída com o objetivo de aliar a aspiração de renda de camadas mais carentes da população e o cumprimento de necessidades direta ou indiretamente ligadas a políticas públicas, como de saneamento (gestão dos resíduos sólidos), alimentação (sistema de produção e distribuição), atrativos turísticos (produtos artesanais) e habitacional (autoconstrução). Assim, torna-se uma estrutura de geração de economia e articulação de energias para uma ação social e solidária.

Porém, mesmo tendo por escopo a geração de emprego e renda, outras formas possíveis de cooperativa podem ser também implementadas. São aquelas voltadas ao apoio a microempreendedores, que

acabam por constituir uma somatória significativa da economia local. Envolvem, entre outros setores, os pequenos produtores rurais e pequenas e microempresas, incluindo as cooperativas de serviços especializados de consultoria e as de setores produtivos, inicialmente estabelecidos até informalmente por grupos familiares, ou também denominadas *empresas de fundo de quintal*.

Considerada sua função socioambiental, em ambas as situações, envolvendo desde grupos de baixo poder aquisitivo, com condições de educação e cultura extremamente deficitária, até os microempresários, o estabelecimento de cooperativas só é viável com forte apoio do Poder Público e de organizações da sociedade civil. Uma das formas de torná-las economicamente possíveis é o seu tratamento regional, buscando aproximar competências existentes e a disponibilização do aporte tecnológico contínuo, na forma de processos e produtos, que melhorem o conteúdo e o valor agregado dos produtos, tornando-os mais interessantes e viáveis economicamente.

Outra forma de torná-las economicamente viáveis corresponde ao próprio incentivo financeiro para as atividades relacionadas às vocações regionais, que possam ser traduzidas em cooperativas. Constitui um campo complexo de interesses que caminha entre a lógica da economia de capital privado, baseada na competição e no lucro que se realiza no mercado, e a lógica do Estado, que intervéem com a política econômica para disciplinar o

mercado. Assim, deve se aproximar de um modelo multidimensional de incorporação da cidadania na administração autogestionada de serviços públicos comunitários, como a redução da cobrança de tributos por parte do Estado pelos serviços, além de outros incentivos (TESCH, 2000).

Para tanto, uma das formas de o Estado contribuir economicamente com a organização por cooperativas, tanto de uma faixa da sociedade com pouca ou nenhuma chance de competir por uma vaga no mercado de trabalho, como os pequenos e microempresários, é a de o próprio Poder Público criar sua cooperativa estatal: uma cooperativa de crédito. Tal cooperativa deve assumir um modelo de economia focado na questão social, em que o recurso financeiro é pouco mais que uma ferramenta para viabilizar o cumprimento de obrigações do Estado para com grande parcela da população. E os resultados socioeconômicos costumam ser bastante compensatórios.

Uma das conseqüências de ações como essas é a melhoria das condições da cooperativa, tornando-a mais forte e preparada para ganhar novos mercados, inclusive os de exportação. Alcançando esse novo patamar, os suportes do Estado para o setor privado também adquirem novos objetivos, relacionados principalmente à logística de exportação.

5.4 Colegiados regionais e estaduais

A interpretação muitas vezes controvertida da autonomia municipal, preconizada nos artigos 18 e

30 da Constituição Federal, pode induzir a uma série de dificuldades aos entes federados para a organização e planejamento das funções públicas de interesse comum.

Não são raros os obstáculos criados pelos municípios, ou pelos estados, para que a União atue em consonância com o disposto no artigo 43, que aborda as questões relativas às regiões em desenvolvimento caracterizadas como “complexos geoeconômicos e sociais”, assim como não são raros os obstáculos criados pelos municípios quando o estado se propõe a “organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum” em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões conforme competência estabelecida no artigo 25.

Por outro lado, são muito comuns as leis de âmbito municipal, incorporadas ou não em seus Planos Diretores, que extravasam a competência do ente federado ao ferir o disposto nos artigos 21, 22 e 23 da Constituição Federal ou ao invadir as dominialidades definidas nos artigos 20 e 26, por exemplo, editando leis que tratam do aproveitamento de recursos minerais e de recursos hídricos, que são bens da União ou dos estados.

Apesar desses e de outros problemas e equívocos, não só jurídicos, como também de estruturas organizacionais relacionadas à implementação de formas regionais de cooperação, pode-se dizer que, desde a década de 1990, as ações conjuntas intermunicipais adquiriram novos contornos e têm melhorado sua eficácia. As mudanças relativas aos mol-

des então aplicados no final dos anos 70, em que se focalizava muito mais a negociação entre estado e município, permitiram superar lacunas e estabelecer formas mais efetivas de articulação regional.

Entre as articulações regionais, têm-se os conselhos e outras formas de colegiados, dos quais foram destacados os de desenvolvimento regional, de meio ambiente e de gerenciamento costeiro.

5.4.1 De desenvolvimento regional

Constituem uma estrutura colegiada que se propõe a tratar do desenvolvimento econômico e social de uma região, envolvendo representantes de diferentes esferas do Poder Público e procurando superar as dificuldades de parcerias dos entes federados. A forma de organização e mesmo seus objetivos específicos variam nas diferentes regiões brasileiras. Alguns exemplos são apresentados como referência e entendimento da dinâmica de estruturação dos processos de desenvolvimento regional.

Em vários estados brasileiros, foi criado o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social. No Estado de São Paulo, esse conselho está vinculado à Secretaria de Governo, é composto de representantes de todas as Secretarias de Estado, é o órgão ao qual compete a formulação e a coordenação do Programa de Desenvolvimento Regional (PDR), destinado a promover o equilíbrio econômico e social, e, de acordo com sua constituição, deve ser implementado por meio de fundos específicos.

Entre os fundos diretamente ligados ao PDR, pode-se citar, por exemplo, o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira, cujos recursos devem se aplicados exclusivamente nessa Região, promovendo a elevação de seu nível de desenvolvimento econômico e social, de modo a obter maior equilíbrio no desenvolvimento regional. A aplicação dos recursos do Fundo é competência do Conselho Orientador do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira. Da composição desse conselho fazem parte: representantes do governo do Estado (secretários de Estado), do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), das Universidades estaduais, dos trabalhadores da região atendida pelo Fundo, dos empresários da região atendida pelo Fundo, dos municípios da região atendida pelo Fundo, da comunidade, dos movimentos populares, associações, autoridades eclesiais e outros.

Estruturas e organismos similares ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social existem ou estão sendo criados em várias unidades da Federação, tais como Sergipe, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Outras estruturas de desenvolvimento também se apresentam como alternativas.

O Estado de Santa Catarina criou, em 2003, Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, e os respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), com representatividade no Conselho Estadual de Desenvolvimento, que tem

competência para formular a política estadual de desenvolvimento econômico e social. Os CDRs são órgãos técnicos que assessoram e apóiam as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional no planejamento regional e são compostos do secretário de Estado do Desenvolvimento Regional; dos prefeitos da região, presidentes de Câmara de Vereadores da região e de dois representantes da sociedade civil por município.

O Estado do Mato Grosso do Sul criou, em 2004, o Conselho Estadual das Cidades (CEC/MS), com a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional, além de acompanhar e avaliar a execução da política urbana estadual e programas do Governo do Estado. O CEC/MS é integrante da estrutura da Secretaria de Estado de Infra-Estrutura e Habitação. É composto de representantes dos Poderes Públicos estadual, federal e municipal, da sociedade civil e entidades profissionais, acadêmicas e sindicais.

O município de Niterói (RJ) substituiu, em 2004, o seu Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente pelo Conselho Municipal de Política Urbana, com o escopo também de articulação regional. Assim, entre outros atributos, ficaram estabelecidos os seguintes objetivos:

a) promover mecanismos de cooperação entre os governos da União, estado, os municípios da Região Metropolitana e a sociedade na formulação e execução da política municipal e regional de desenvolvimento urbano;

b) promover a integração da política urbana com as políticas socioeconômicas e ambientais municipais e regionais;

c) promover a integração dos temas da Conferência das Cidades com as demais conferências de âmbito municipal e regional;

d) dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões; e

e) convocar e organizar a cada dois anos a etapa preparatória municipal da Conferência Nacional das Cidades.

Têm-se, ainda, outras formas de colegiado de desenvolvimento regional, de abrangência interestadual, consubstanciadas por várias superintendências, as quais funcionaram até 2001. Atualmente, as Leis Complementares n.º 124 e n.º 125 recriam a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com proposta também de nova Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

As novas Sudam e Sudene, que ficarão vinculadas ao Ministério da Integração Nacional, têm por meta garantir para a Região Nordeste e para a Amazônia mais investimentos, maior planejamento das políticas públicas e mais mecanismos de controle da aplicação dos recursos para a promoção do desenvolvimento regional. Segundo Em Questão (2007), buscaram-se várias alterações em relação às antigas superintendências: mecanismos de

controle interno mais eficientes; a destinação de recursos para inovação tecnológica; a obrigatoriedade de um planejamento em consonância com as políticas públicas voltadas para o crescimento socioeconômico das regiões da Amazônia e Nordeste; e o aprimoramento dos regulamentos dos fundos de desenvolvimento em relação aos dos antigos fundos de investimentos Finam e Finor. Juntamente com as novas Sudam e Sudene, está prevista a criação de seus Conselhos Deliberativos, integrados por ministros de Estado, entre os quais o ministro da Integração Nacional, que o presidirá, governadores, prefeitos, presidentes de bancos de desenvolvimento regional, titulares das superintendências e representantes das classes empresariais e de trabalhadores.

Como se pode constatar, atualmente, com caráter político-gestor predominante, têm-se buscado participações representativas de vários segmentos sociais. A cooperação intermunicipal passou a ser tratada como meio de negociação conjunta, assumindo uma forma transversal de gestão articulada e compartilhada. Os investimentos feitos pela Sudam e Sudene virão do Orçamento da União, de incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento.

As superintendências deverão apoiar empreendimentos produtivos e investimentos públicos e privados em infra-estrutura econômica e social. Está previsto o financiamento de projetos de

infra-estrutura na área de transportes (rodoviário, ferroviário, aeroviário e hidroviário) e de energia, entre outros.

A área de atuação da Sudene engloba os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte de Minas Gerais e Espírito Santo. Já a Sudam abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão.

As entidades e mecanismos de desenvolvimento regional, como visto, são alterados ao longo do tempo, exigindo sempre a atualização das novas medidas postas em funcionamento. Refletindo a política atual, de acordo com Gestão C&T (2007), outra ação voltada ao desenvolvimento regional foi a assinatura, em 22 de fevereiro de 2007, do Decreto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Visando estabelecer critérios e orientar as ações articuladas entre governos e demais atores sociais, busca potencializar o desenvolvimento de regiões e sub-regiões brasileiras, no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Os principais instrumentos de financiamento dessa Política são os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos e benefícios fiscais, entre os quais se destacam os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). O Decreto estabelece ainda as competências dos órgãos responsáveis

pela implementação da PNDR, especialmente os 23 Ministérios que integram a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que é coordenada pela Casa Civil.

5.4.2 De meio ambiente

A criação e a regulamentação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de meio ambiente decorrem especialmente da implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e de normas correlatas, estabelecidas de maneira progressiva no país a partir de 1981, com a edição da Lei n.º 6.938.

Sob o ponto de vista da atuação regional, destacam-se os conselhos estaduais, que se constituem em importantes fóruns de avaliação e deliberação acerca de empreendimentos e de questões ambientais passíveis de ocasionar conseqüências relevantes, negativas ou positivas, no âmbito do território municipal. Em geral, esses conselhos são compostos de representantes do estado e da sociedade organizada, o que, em princípio, não contempla a possibilidade da participação orgânica dos municípios. Contudo, alguns instrumentos instituídos pelos conselhos estaduais, como as câmaras técnicas, comissões especiais e outros mecanismos, criados em face de questões especiais ou para fins de cumprimento de suas atribuições legais e regulares, propiciam a participação dos diversos setores interessados, em particular a do Poder Público municipal envolvido no tema em questão.

Portanto, o PDM pode contemplar referência especial à necessidade de acompanhamento, por parte do Poder Público municipal (possivelmente, quando houver, por meio de sua secretaria de meio ambiente ou de seu próprio conselho municipal de meio ambiente), das atividades do respectivo conselho estadual de meio ambiente. Tal tarefa deve visar também o acompanhamento de casos e assuntos que envolvem municípios vizinhos ou próximos, em razão de prováveis influências que poderão advir (à cidade e às diretrizes do PDM) em decorrência, por exemplo, de grandes empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental.

5.4.3 De gerenciamento costeiro

O conceito e as práticas de gerenciamento costeiro no país ganharam forte impulso a partir de 1988, com a edição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei n.º 7.661) e o conseqüente início do desenvolvimento de planos estaduais a serem conduzidos pelas administrações estaduais. Objetiva-se efetuar o planejamento, a gestão e o uso sustentável dos recursos naturais e ecossistemas presentes na zona costeira, o que implica evidente interação com as diretrizes de desenvolvimento definidas pelos municípios situados ao longo da costa brasileira em seus respectivos PDMs.

Vários instrumentos de gestão (zoneamento ecológico-econômico, sistemas de informação, planos de ação e gestão, controle e monitoramento), em geral, encontram-se previstos em diversos

planos estaduais elaborados desde então. No contexto desses instrumentos e no sentido de auxiliar o Poder Público a concretizar aqueles objetivos, ressalta-se aquele que se refere à estruturação de um grupo de coordenação estadual e, ainda, à criação de subgrupos regionais (delimitado de acordo com cada porção, setor ou compartimento do litoral estadual), cada qual destes últimos denominado de grupo setorial de coordenação.

A finalidade de ambos os grupos não é outra senão a de desenvolver o plano estadual e seus instrumentos correspondentes. Para tanto, devem ter representação eqüitativa do estado, dos municípios costeiros e da sociedade organizada atuante na área.

A participação assídua e qualificada de representantes dos municípios litorâneos nesses grupos reveste-se de extrema importância. Decisões relevantes tomadas, tanto no fórum estadual quanto no setorial, como as que se referem ao zoneamento ecológico-econômico regional, certamente deverão acarretar conseqüências em relação às diretrizes de uso do solo instituídas pelo PDM e seu respectivo zoneamento, exigindo empenho adicional no sentido da compatibilização entre ambos.

Para isso, no caso de municípios costeiros, o PDM pode e deve contemplar referência especial à necessidade de integração e participação do Poder Público municipal nas atividades relacionadas ao plano estadual de gerenciamento costeiro e seus grupos. Tal condição visa, sobretudo,

assegurar a compatibilização entre as diretrizes e normas estabelecidas nos dois planos em relação ao uso do solo.

5.5 Arranjos Produtivos Locais (APLs)

Compete ao Poder Municipal, em sinergia com o estado e a União, o papel de agente empreendedor, que induz e apóia, nos espaços geográficos local e regional, atividades econômicas geradoras de postos de trabalho e renda, em prol do desenvolvimento econômico sustentado.

Nos estados do país e em diversos setores da economia, verifica-se intensa presença de micro, pequenos e médios empreendimentos, importante locus de geração de postos de trabalho e renda para milhões de brasileiros. Na maior parte das vezes, enfrentam grandes dificuldades e não têm condições de competição com os grandes grupos econômicos.

Tal situação intensificou-se a partir da segunda metade da década de 1990, quando o Brasil, visando ao controle da inflação, adotou uma estratégia econômica de estabilização baseada na abertura e na desregulamentação dos mercados. Reduziu-se, sensivelmente, o papel do Estado na economia e os instrumentos disponíveis para a implementação de políticas voltadas para segmentos industriais específicos.

O modelo gerou distorções, e o Estado, na perspectiva de reduzir a assimetria entre os agen-

tes econômicos, passou a conceber e a implementar medidas de apoio ao conjunto de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), na tentativa de alavancar sua inserção em um mercado crescentemente globalizado.

O segmento econômico das MPMEs assume importante papel na economia de vários países, não raro respondendo por parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB). Conta com o apoio de políticas estatais para intensificar seu dinamismo e sua inserção nos mercados mundiais.

As evidências demonstram que as MPMEs, isoladamente, são frágeis e têm limitada capacidade de resposta a variações tecnológicas e de mercado; à negociação com compradores e fornecedores; ao acesso a financiamentos; à inovação de processos e de produtos; a sistemas de qualidade e certificação; à redução de custos de gestão; e à adoção de modernos sistemas de informação.

A principal característica das ações do Poder Público é a de estimular a substituição das práticas de competição pelas da cooperação. O resultado é o aparecimento de diferentes formatos de redes de empresas e aglomerações locais e regionais especializadas em determinadas atividades econômicas. A superação da assimetria econômica apontada ocorre por meio de ações conjuntas e coordenadas.

Em países como os Estados Unidos, Itália, Japão e França, entre outros, algumas regiões têm se destacado pela excelência produtiva e comercial em

certos ramos da atividade industrial. Nessas regiões, os elos da cadeia produtiva industrial encontram-se articulados de tal maneira que se beneficiam de economias externas de amplo alcance.

Esse é o caso, por exemplo, da chamada Terceira Itália, região na qual as MPMEs compõem aglomerações produtivas dinamicamente interligadas, que se destacam mundialmente na produção e comercialização de móveis, cerâmicas, calçados, roupas e máquinas, garantindo postos de trabalho e renda para milhões de pessoas. Alguns países da América Latina, notadamente o Chile e o México, têm estimulado as redes de empresas e aglomerações locais e regionais em atividades como artesanato, construção civil, alimentos e pesca.

Um dos formatos de rede de empresas é o chamado Arranjo Produtivo Local (APL), que passou a ser bastante valorizado como motor de dinamização de economias locais e regionais. Corresponde a uma aglomeração de empresas de determinada cadeia produtiva, articulada em um mesmo território ou região.

Apenas recentemente, as políticas públicas brasileiras passaram a valorizar os arranjos produtivos como um dos mecanismos mais promissores de resposta ao duplo desafio da conquista da competitividade e do domínio da inovação tecnológica pelas micro, pequenas e médias empresas. Em decorrência, os agentes públicos mais dinâmicos do país vêm se mobilizando para adotar iniciativas que apoiem, com múltiplas formas de conhecimento, essa estratégia de associativismo competitivo.

Como exemplo, tem-se o APL do Pólo Tecnológico do Oeste de Santa Catarina, criado por empresários catarinenses em parceria com o Sebrae-SC e a Associação Comercial e Industrial de Chapecó. Contando atualmente com 60 empresas, estima-se que nessa região existam aproximadamente 240 empresas de base tecnológica distribuídas em mais de 100 municípios. Diferentemente da maioria dos pólos e arranjos do setor em outras regiões do país, esse APL de base tecnológica nasceu de uma demanda do mercado, sendo uma das propostas do novo arranjo que ele atue na área de exportação (GESTÃO C&T, 2007).

O suporte à inovação tecnológica e gerencial das empresas dos APLs e o fortalecimento das aglomerações produtivas, onde elas são predominantes, emergem, atualmente, como dois dos principais veículos para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Assim, quando da definição dos PDMs, que devem incluir a preocupação com o planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentado local e regional, há que se buscarem as possibilidades de arranjos produtivos locais e intermunicipais em diferentes cadeias produtivas e à luz das potencialidades de economias do município e regionais.

Não se deve esquecer das interações quando da proposição de um ou mais APLs. Ao gerar economias externas (vantagens ou prejuízos que incidem coletivamente), os Arranjos podem provocar repercussões no espaço geográfico onde se inserem. As interações que ocorrem nas cadeias produtivas e entre os agentes participantes do APL ultrapassam

os limites do município e passam a imprimir certas características à região.

A definição de políticas públicas de apoio aos APLs, no âmbito dos PDMs, deve considerar, entre outras, três dimensões importantes: a **ambiental**, a **tecnológica** e a **disponibilidade de infra-estrutura**, compostas de temas bastante similares para o conjunto de municípios, que podem ser eficientemente equacionadas de maneira consorciada.

As atividades que integram as cadeias produtivas dos APLs podem gerar impactos adversos, como alterações no ecossistema pela exploração dos recursos naturais da região ou a emissão de efluentes que afetam o meio ambiente e comprometem o desenvolvimento econômico regional. A exploração racional dos recursos do ambiente físico e a correta disposição e tratamento dos resíduos gerados na produção muitas vezes requerem investimentos altos, difíceis de ser suportados pelas MPMEs, mas plenamente possíveis de ser atingidos pelo conjunto.

Como a maior parte dos APLs é composta de MPMEs que atuam em setores tradicionais, nos quais as matérias-primas não sofrem processamento intensivo prévio (são exemplos as indústrias alimentícia, têxtil, calçadista e cerâmica), a **dimensão ambiental** se faz presente na origem do processo de produção (geração de matérias-primas e insumos), durante o processo de transformação (geração de resíduos de processo, que podem ser minimizados pela adoção de programas de produção mais limpa ou outras medidas de ecoeficiência), e ao final do pro-

cesso, quando resíduos sólidos, efluentes líquidos ou partículas são dispostos no meio ambiente.

O desenvolvimento, a difusão e a transferência de tecnologias, na dinâmica das economias modernas, são elementos críticos. No contexto dos APLs, em que predominam as MPMEs, a **dimensão tecnológica** vem ganhando expressão, devido ao crescente reconhecimento de que a competitividade está baseada nas capacidades de atualização, inovação e rapidez de adequação às mudanças.

Dadas as restrições ao investimento privado em inovações e melhorias tecnológicas, especialmente em empresas de menor porte, o estabelecimento de parcerias com a academia e com instituições de pesquisa tecnológica que compõem o sistema de ciência, tecnologia e inovação dos estados da Federação e a manutenção conjunta de centros de pesquisa especializados mostram-se como importantes alternativas. Um espaço relevante é o das incubadoras de empresas de base tecnológica e, mais recentemente, também os parques tecnológicos em alguns estados da Federação.

A disponibilidade de **infra-estrutura** afeta diretamente o desenvolvimento dos APLs. A extensão e a qualidade dos serviços de energia, transportes, saneamento, telecomunicações, saúde e educação existentes no local e na região interferem diretamente na competitividade dos APLs e das empresas que os integram. Esse é um aspecto por meio do qual o papel do estado - aí incluído o Poder Municipal - como indutor de desenvolvimento dos APLs é claramente perceptível.

Finalmente, a inclusão do tema APLs nos Planos Diretores municipais deve considerar, além da já apontada adequação às realidades local e regional, estudos sobre a capacidade de auto-sustentação dos arranjos propostos e a definição de indicadores de acompanhamento e resultados para medir a efetividade das ações/produtos resultantes.

5.6 Pólos de inovação tecnológica

Em um contexto de indústrias de maior porte do que os APLs, tratadas anteriormente, a abordagem local e regional no PDM pode envolver a criação de pólos de inovação tecnológica. O termo “pólo de inovação” aplica-se a uma região com concentração de empresas tradicionais ou também emergentes de vários setores industriais, incluindo agroindústrias, as quais apresentam potenciais de desenvolvimento tecnológico, criando, então, um ambiente favorável a grandes parcerias com instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

Além de consistir em base estratégica e diferencial no desenvolvimento regional ou de um país, a CT&I é uma ferramenta que permite aumentar significativamente o potencial de empregos e a melhoria na situação socioeconômica da população dessas regiões. Constitui, assim, um instrumento fundamental de transformação de conhecimento em riqueza, de geração de desenvolvimento econômico com inclusão social, e não apenas desenvolvimento de produtos.

A falta de processamento e de agregação de valor aos produtos e a concentração da riqueza nas

mãos de poucos constituem fatores de retardo do desenvolvimento de uma região. Experiências internacionais têm mostrado que a estruturação de um ambiente favorável à aproximação de demandantes e ofertantes de serviços técnicos especializados propicia a introdução de melhorias em processos produtivos e produtos, e o surgimento de novas empresas de base tecnológica (RUIZ et al., 2001), que, por sua vez, geram novos empregos e aumentam o poder aquisitivo da população.

Como tratado na seção 3.3, um complexo industrial faz com que surja um mercado consumidor regional exigente, que proporciona estímulos contínuos para a melhoria nos processos e produtos no âmbito do tecido socioprodutivo da cidade. Conseqüentemente, estimula a quantidade e a qualidade de fatores de produção, como mão-de-obra especializada, capital (financeiro e produtivo) e um sistema local de inovação.

Abre-se, assim, a perspectiva concreta para a gestão local fomentar um sistema virtuoso de desenvolvimento local endógeno, com aumento sucessivo de produtividade, salários, consumo e qualidade de vida urbana. A criação de um pólo de inovação tecnológica permite: diagnosticar e apoiar o desen-

volvimento de processo e produtos de empresas de pequeno porte e pouco competitivas; estabelecer parcerias com institutos e universidades que desenvolvam CT&I; orientar o ensino superior e médio regional para formação de mão-de-obra especializada; e elaborar planos estratégicos que possibilitem dinamizar alguns setores socioeconômicos da região.

Uma questão que extrapola o desenvolvimento local é a formação de redes e sistemas nacionais de inovação. De acordo com Zenha (2006), a inovação vai além dos interesses econômicos, sendo influenciada por outros atores sociais, que interagem em redes de circulação de informação e conhecimento. Constituem atividades de parceria, prestação de serviços, intercâmbios e convênios, envolvendo empresas, governos, universidades e centros de pesquisa, em regras múltiplas e variáveis, estabelecendo os ambientes de inovação. Assim considerada, a inovação tecnológica passa a ser um dos mecanismos de promoção do desenvolvimento sustentado. Essa condição interage com o desenvolvimento de produtos voltados à criação ou com a ampliação de indústrias de transformação de matéria-prima e, mesmo, com o desenvolvimento do comércio e serviços, com o fator socioambiental e de qualidade de vida da população.