

Projeto

Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste

Nota Técnica 09

CONSOLIDAÇÃO DOS ESTUDOS: SÍNTESE DOS RESULTADOS



SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
INTRODUÇÃO.....	5
ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLS NO ACRE	13
POLÍTICA DE APL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO EM REGIÕES PERIFÉRICAS: ANÁLISE, VANTAGENS, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE ALAGOAS	33
ANÁLISE DAS POLÍTICAS PARA OS APLS NO AMAZONAS	54
ARRANJO PRODUTIVO LOCAL E POLÍTICA PÚBLICA NA BAHIA	72
ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLS NO CEARÁ	90
PROMOÇÃO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS EM AMBIENTES INSTÁVEIS: O CASO DO MARANHÃO	108
POLÍTICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS EM MATO GROSSO : UM LONGO CAMINHO DE AJUSTES.....	130
POLÍTICAS PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO PARÁ : CONTINUIDADES E RUPTURAS.....	149
POLÍTICAS PARA APLS NO ESTADO DA PARAÍBA : ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSIÇÃO DE NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO.....	178
ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLS EM PERNAMBUCO	199
IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO ESTADO DO PIAUI	217
ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLs NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	217
ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE APOIO PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO ESTADO DE SERGIPE	256

AGRADECIMENTOS

A presente Nota Técnica constitui o Produto 9 do projeto “*Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais em Estados Nordestinos*” e consolida a primeira fase deste.

Ao todo 13 (treze) Universidades Públicas Federais do Norte, Nordeste e Mato Grosso participaram deste projeto, sob a Coordenação Geral da Profa. Dra. Valdênia Apolinário da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com a interveniência da FUNPEC - Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura. Este esforço contou com a presença dos seguintes Coordenadores Estaduais: Prof. Dr. Francisco de Assis Costa, Universidade Federal do Pará (UFPA); Prof. Msc. José Porfiro da Silva, Universidade Federal do Acre (UFAC) – voluntário ; Prof. Dr. Mauro Thury de Vieira Sá, Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Prof. Dr. Jair do Amaral Filho, Universidade Federal do Ceará (UFC); Profa. Dra. Lúcia Maria Góes Moutinho, Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho, Universidade Federal do Piauí (UFPI); Prof. Dr. Paulo F. M. B. Cavalcanti Filho, Universidade Federal da Paraíba (UFPB) - voluntário; Profa. Dra. Maria Cecília Junqueira Lustosa, Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Prof. Dr. Dean Lee Hansen, Universidade Federal de Sergipe (UFS); Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Jr., Universidade Federal da Bahia (UFBA); Prof. Dr. João Gonsalo Moura (UFMA); Prof. Dr. Alexandre Magno de Melo Faria (UFMT). Todos os coordenadores(as) são membros da REDESIST - Rede de Pesquisa em Sistema e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais. A estas coordenações se somou um conjunto de pesquisadores doutores, doutorandos, mestres, mestrandos, graduados e graduandos, majoritariamente vinculados às UFES supracitadas.

Esta Coordenação Geral agradece, em nome de todos os demais coordenadores(as), o apoio financeiro concedido pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, através do FEP - Fundo de Estruturação de Projetos. Trata-se de uma iniciativa pioneira, que ao fornecer condições para a reflexão sobre as políticas públicas e privadas de apoio a APLs em estados do Norte, Nordeste e Mato Grosso, contribui para a formulação e aperfeiçoamento destas, inclui novos atores, atividades e áreas nas agendas de apoio e de pesquisa;

e também estimula as universidades públicas federais a se debruçarem cada vez mais sobre as oportunidades e desafios de desenvolvimento local/regional.

Igualmente indispensável e instigante foi o apoio da SAR/BNDES - Secretaria da Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local e da Coordenação Geral da REDESIST, sempre presentes nas muitas discussões que resultaram na produção de cinquenta e duas notas técnicas, sendo quatro por estado, e ainda, na realização de três seminários amplamente divulgados e abertos ao público, na produção de dois livros (em curso) e de uma página eletrônica para a publicização dos resultados (em curso).

Também agradecemos, em especial, às instituições públicas e privadas que contribuíram para a realização desta pesquisa concedendo-nos entrevistas, documentos e suas experiências vivas recheadas de encantos, mas também de desencantos ao serem convidados a lidar com as potencialidades do olhar sistêmico reivindicado pelos Arranjos Produtivos Locais, num ambiente financeiro e institucional ainda marcado por lentes pouco flexíveis. Tais contribuições e interações mostram-se imprescindíveis!

Logo, inúmeros foram os que colaboraram para a realização deste estudo, a quem somos gratos ao tempo em que eximimos de qualquer responsabilidade sobre o conteúdo produzido.

INTRODUÇÃO

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar uma consolidação dos principais resultados obtidos na primeira fase do projeto - “*Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil*”, nos estados selecionados, a saber: Acre, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

A consolidação do estudo é apresentada por meio de uma síntese, composta por 13 artigos, sendo um para cada estado, a partir do resgate dos conceitos, critérios de seleção e instrumentos de apoio em cada estado; da análise das políticas implementadas e principais responsáveis pelo apoio, e ainda, da sugestão de algumas políticas.

Os produtos que compuseram a primeira fase do projeto foram realizados entre maio de 2009 e fevereiro de 2010 e tiveram por base diversas fontes acessadas através de pesquisa secundária e primária. Os organismos de apoio aos APLs nos estados, suas experiências vivas e documentos foram as principais fontes desta pesquisa, com destaque para os Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs, ou similares, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, o Instituto Euvaldo Lodi - IEL, as Federações de Indústria, Secretarias de Estado, Bancos Oficiais (tais como Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Banco do Brasil - BB, Banco da Amazônia- BASA), Instituições de Ensino e Pesquisa (a exemplo das Universidades, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER). Tais visitas/conversas mostraram-se indispensáveis para que os pesquisadores, diante dos desafios apresentados, tivessem elementos para analisar o mapeamento de APLs e propor um conjunto de políticas para os seus respectivos estados.

Neste íterim, também foram realizados seminários para a apresentação e discussão dos resultados parciais e definição da metodologia a ser empregada em cada nota técnica produzida. Tais eventos serviram para o refinamento das análises e aprofundamento dos temas, e contaram com a valiosa e estimulante participação e colaboração do BNDES, suas diretorias, superintendências e departamentos, especialmente através da Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e

Desenvolvimento Local/BNDES. Também participaram destes eventos parceiros indispensáveis ao tema tais como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC, o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, o Ministério da Integração Nacional – MI, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, dentre outros.

Nesta primeira etapa foram produzidas 9 Notas Técnicas, incluindo esta ora apresentada. Cada um dos 13 estados que participam deste projeto de pesquisa produziram as quatro Notas Técnicas, respectivamente as de número 2, 4, 5, 7, num total de cinquenta e duas notas. Na NT 2 é possível identificar as principais instituições de apoio a APLs nos estados, os conceitos e metodologias utilizadas para a identificação e seleção de APLs para o apoio, a listagem/mapeamento dos APLs identificados/apoiados, e ainda, dos ‘vazios’ de políticas e/ou de percepção enquanto um sistema produtivo (Nota 2). Na NT 4 é feito um esforço de análise dos resultados da balança comercial entre os estados e com o exterior, bem como a importância comercial dos APLs, sendo possível identificar eventuais gargalos e/ou possibilidades de adensamentos. A NT 5 contém uma análise crítica das políticas para APLs implementadas nos estados selecionados, bem como sugestões de novas políticas de apoio aos mesmos. A NT 7 explora as vantagens e limitações do mapeamento de APLs como instrumento para orientação de política e sugere novas políticas de apoio a arranjos produtivos e ao desenvolvimento.

Todas as notas supracitadas encontram-se disponíveis na página eletrônica em construção e podem ser acessadas através do endereço www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br

As demais notas (1, 3, 6 e 8) foram sistematizadas pela Coordenação Geral desta Pesquisa e contêm primordialmente os resultados das intensas discussões realizadas nos seminários, expressas sobretudo nos Termos Metodológicos que harmonizaram os produtos, e ainda, na definição do Plano de Publicação da primeira etapa desta pesquisa.

SOBRE O ENFOQUE EM APLs

O enfoque em Arranjos Produtivos Locais vem sendo apresentado a partir de abordagens tidas como análogas, tais como distritos industriais e *clusters*. A essência das abordagens é que a aglomeração de produtores dentro de uma região é capaz de gerar vantagens competitivas.

O reconhecimento da importância das vantagens de aglomeração, fundada numa especialização produtiva, é antigo em economia e já está presente nos escritos de Alfred Marshall no início do século XX (distritos marshallianos). Tais vantagens derivam da ocorrência de economias externas às empresas e implicam em redução de custos e eficiência coletiva a partir do compartilhamento da infraestrutura, canais de distribuição, escoamento da produção (comercialização), facilidade de acesso a insumos, presença de fornecedores de bens e serviços, bem como do aprendizado coletivo.

Nos anos 80, experiências exitosas de aglomerações industriais na Terceira Itália e Vale do Silício (EUA) chamam a atenção de pesquisadores e de *policy-makers*. Nestes ambientes micro e pequenas empresas (MPEs) conseguem se inserir no mercado de forma competitiva a partir do conhecimento tácito enraizado no local e das interações entre os atores econômicos e institucionais e suas relações geradoras de laços de cooperação e inovação.

Na literatura econômica a relação entre conhecimento, cooperação e inovação pode ser vista a partir do referencial schumpeteriano e neo-schumpeteriano, sendo exemplos Nelson e Winter (1982), Freeman (1995), Dosi (1984). Outros autores como Breschi e Malerba (1997), Lundvall (1992), Edquist (1997) abordam elementos essenciais para a discussão, tais como a interação entre os agentes, os sistemas regionais e locais de inovação.

No Brasil, em fins dos anos 90 e como desdobramento da discussão mencionada a REDESIST - Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - cria o termo Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - ASPILs, que se consagra com o jargão de APL – Arranjo Produtivo Local e passa, paulatinamente, a fazer parte da agenda de desenvolvimento regional/local de inúmeras instituições. Este enfoque teórico se nutre de fontes teóricas reconhecidas, a exemplo das externalidades marshallianas, da inovação schumpeteriana, dos

processos de aprendizagem evolucionistas, das ações coletivas institucionalistas e de abordagens da nova geografia.

O conceito de APL norteador deste projeto é o da REDESIST e abrange conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais e suas interações, sejam estas tênues ou consolidadas, incluindo: empresas produtoras de bens e serviços finais e fornecedoras de matérias-primas, equipamentos e outros insumos; distribuidoras e comercializadoras; trabalhadores e consumidores; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; apoio, regulação e financiamento; cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação.

Tal visão sistêmica envolve atores e atividades produtivas e inovativas:

1 - com distintas dinâmicas e trajetórias, desde as mais intensivas em conhecimentos até aquelas que utilizam conhecimentos endógenos ou tradicionais;

2 - de diferentes portes e funções, originários dos setores primário, secundário e terciário, operando local, nacional ou internacionalmente.

O olhar e agir sistêmico, considerando diversas dimensões (micro, meso, macro) e esferas (produtiva, financeira, institucional, política), revela-se como uma das principais vantagens do enfoque, mas é certamente o seu maior desafio.

Assim, um arranjo produtivo local é ao mesmo tempo uma forma de olhar, portanto uma ferramenta de análise e um espaço concreto para a implementação de políticas de desenvolvimento. Logo, contempla um conjunto de agentes econômicos e não econômicos localizados em certo território, em torno de certa atividade, incluindo as suas singularidades, cultura e história, bem como a teia de vínculos mesmo fora do local, mas dentro daquele sistema.

Acredita-se que a articulação entre atores e competências, a fim de mobilizar meios e instrumentos (crédito, comercialização, capacitação, tecnologia), gera dinamismo econômico e social para os arranjos.

O ESTUDO: MUITAS LIÇÕES ... ALGUMAS PALAVRAS

Este estudo teve como objetivo resgatar as experiências de identificação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) nos treze estados anteriormente listados e avaliar as políticas de apoio existentes para fornecer subsídios visando à formulação e

aperfeiçoamento das políticas voltadas para APLs. Assim, a pesquisa contempla um histórico da atenção dada aos arranjos em cada um dos estados selecionados, enfatizando como os vários responsáveis pelo apoio percebem o conceito, operacionalizam as ações, se defrontam com os desafios e vantagens em atuar a partir deste enfoque.

O termo se populariza e ganha espaço na agenda de política de todos os estados selecionados, particularmente a partir da iniciativa do Governo Luis Inácio Lula da Silva ao incorporar o tema no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e criar, em 2004, o GTP APL - Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais. O GTP/APL nacional realizou inicialmente um esforço de identificação de arranjos (mapeamentos: 460, 955...) e estimulou a criação de Núcleos Estaduais de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (decreto), o que ocorre na maioria dos estados em fins de 2007.

Este registro inicial é importante não somente porque indica a criação, em 2004 e 2007, de uma base institucional rica e ampla de possibilidades, mas também porque até a década de 2000, predominava no Norte e Nordeste a política de atração de investimentos de grande porte fundada em incentivos fiscal, financeiro e infra-estrutural, responsável em muitos aspectos pela industrialização de áreas estagnadas, mas conservadora quanto aos atores, atividades e áreas beneficiados.

Os Núcleos Estaduais geralmente estão sediados em uma das secretarias do estado, quase sempre nas Secretarias de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia e/ou similar e, se espelhando no modelo do GTP/APL nacional, também congregam inúmeras instituições de apoio, promoção, financiamento, ensino/pesquisa, representação/regulação.

Alguns estados, contudo, mesmo antes de 2007 (marco da criação dos Núcleos Estaduais) criaram redes de apoio aos APLs que precedem a própria formação dos núcleos estaduais, são exemplos o Ceará, Sergipe, Pará e Bahia. Posteriormente, tais iniciativas foram substituídas, não sem perdas, pela formalização dos núcleos e são experiências valiosas, devendo ser compreendidas dentro de cada contexto. Ainda é digna de nota a vanguarda de alguns estados que, em um esforço de internalização dos processos decisórios, criaram secretarias/agências mais focadas na perspectiva da equidade territorial e na

construção de canais facilitadores da inclusão de novas agendas/enfoques – APLs, mesmo antes da criação do GTP/APL nacional.

Contudo, na maioria dos estados pesquisados este núcleo é a primeira iniciativa formal de diálogo entre as inúmeras instituições que apóiam direta ou indiretamente o desenvolvimento local/territorial, o que é um mérito. Logo, é bastante recente a sistematização destes esforços matizados num ‘Núcleo’ formalmente constituído. Porém, percebeu-se que, não raro, enquanto alguns dos seus membros se sentem organicamente responsáveis pelo apoio (ex: SEBRAE estadual, IEL estadual, Federações de Indústrias, algumas secretarias de estado), outros não se sentem fazendo parte deste sistema, mas apenas convidados para comporem tais reuniões, quando elas ocorrem, a fim de atuarem pontualmente numa ação em que mantêm excelência.

Assim, uma lição do estudo foi perceber que é um grande desafio atuar sistemicamente e desenhar políticas com este fim, num ambiente em que os atores não se sentem pertencendo à teia de conexões passíveis de serem eficientemente acessadas – um sistema. A esta descoletivização se somam desperdícios resultantes de um planejamento pouco integrado das políticas de apoio aos APLs, tendo como liderança o Estado, em seus diversos níveis, de maneira a incluir democraticamente atores, áreas, atividades em conformidade com uma estratégia clara e integrada de desenvolvimento local/regional/nacional. De outra parte, também é frágil a infra-estrutura de recursos humanos e financeiros disponível para apoio, se comparada aos desafios ao desenvolvimento a que muitos arranjos, listados ou não, estão submetidos no Norte, Nordeste e Mato Grosso.

No tocante às ações de apoio, embora a noção de APL não deva ser confundida com algum estado de precariedade, ou como ‘estágio’ apenas visível em micro e pequenas empresas, entende-se que a busca para que alguns arranjos saiam da vulnerabilidade das suas condições materiais - em termos de qualidade, produtividade, comercialização, lucros, *marketing*, agregação de valor, práticas trabalhistas e ambientais - deva ser perseguida. Isto pressupõe um suporte amplo e integrado de conhecimento, formação e gestão. Logo, as políticas de apoio a APLs podem até ser gerais, sendo exemplos as ações que se assemelham a pacotes institucionais, mas ao mesmo tempo eficientemente flexíveis, a fim incorporarem diferentes metodologias e objetivos que dêem conta da rica diversidade e

especificidade de arranjos existentes no Brasil, particularmente no Norte e Nordeste. Se este é o objetivo imediato da ação, concomitante à superação destas urgências, também se deve estimular a cooperação, o aprendizado conjunto e a inovação nestes arranjos, a fim de que os mesmos enraízem a estrutura de conhecimento e inovação e disto resulte o seu protagonismo econômico, social e político. Espera-se por fim que o acúmulo de capital social e de conhecimento localizado se concretize em arranjos sujeitos de suas decisões, portanto, sustentáveis.

A partir desta pesquisa, também ficou claro que a superação e minimização destes desafios é tarefa de muitas mãos, daí a importância de estudos como os que ora se apresenta, que se espera que seja um estímulo ao comprometimento de todos com a diminuição das disparidades inter e intra-regionais, geração de ocupação e renda, interiorização do desenvolvimento e dinamização das regiões estagnadas.

Os estudos indicam que os conceitos explícitos ou implícitos na identificação e critérios de seleção de APLs para apoio, assim como o desenho e operacionalização das ações de apoio, não usufruem plenamente das potencialidades do enfoque em SPILS – Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Porém, reconhece-se que há uma transformação institucional em curso uma vez que, independentemente do termo utilizado (APL, cadeia produtiva, território, sistema produtivo local) ou mesmo na ausência de termo, é crescente o número de organismos que incorporam o olhar sobre o sistema em suas proposições, que reconhecem a importância da cooperação/aprendizado/inovação como fontes sustentáveis de competitividade territorial, que apostam nas interações entre os atores e ativos locais, ou ainda, que tendem a tratar os territórios a partir de suas diversidades e especificidades. Além do mais, inúmeras instâncias locais foram empoderadas pelo enfoque, o que permitiu uma alteração de atores e da agenda de prioridades que torna singular esta primeira década do século XXI quanto às políticas públicas e privadas implementadas. Evidentemente esta mudança não ocorreu tanto o quanto se sonhava encontrar, mas muitas atividades, atores e áreas ganharam visibilidade.

Por outro lado, o estudo também indica que há clara possibilidades de relação entre o enfoque entre SPILS e o desenvolvimento regional/nacional, isto porque em cada escala é possível desenhar estratégias e sinergias. Também ficou claro que o

enfoque reivindica a participação e o comprometimento de todos; e certamente este não o caminho mais fácil e rápido! Logo, atuar em APLs pressupõe grande dose de paciência, persistência, criatividade e ousadia.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLS NO ACRE¹

José Porfiro da Silva/Coordenador Estadual – UFAC

Elder Andrade de Paula – UFAC

Maria de Jesus Morais – UFAC

Maria Jeigiane Portela da Silva - UFAC^{2,3}

INTRODUÇÃO

O conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs) passa a ser incorporado na institucionalidade acriana somente a partir de 2003, por intermédio do SEBRAE/Nacional. Ainda em 2003/2004, mediante a RedeSist, foi realizado um estudo do APL Florestal-Moveleiro do município de Xapuri. Em 2004, técnicos vinculados ao IEL desenvolveram uma consultoria relacionada com o tema APL. O governo do estado vem usando o conceito de forma pragmática a partir de 2007.

Diferentemente do que ocorreu na maioria das unidades federativas do Brasil, no estado do Acre, as reformas do Estado passaram a ser implementadas de forma mais intensa e articulada somente a partir do final da década de 1990. A mudança no comando do poder executivo estadual decorrente da vitória eleitoral, em 1998, de uma ampla coalisão de partidos (denominada Frente Popular) liderada pelo Partido dos Trabalhadores, acabaria desinterditando, tanto na esfera da sociedade política quanto na da sociedade civil, a passagem para adoção de um conjunto de políticas e estratégias de desenvolvimento consideradas inovadoras em razão da incorporação das preocupações ambientais nas políticas estruturantes. O estado assimilou a noção de desenvolvimento sustentável nos moldes propostos por organismos multilaterais e Organizações não Governamentais Internacionais.

A política de desenvolvimento do governo basicamente foi moldada por esta dinâmica. A elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE – funcionou

¹ Este Capítulo é uma síntese da pesquisa “Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil – Acre”, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Agradecemos a participação do pesquisador Frank Oliveira Arcos na fase inicial da pesquisa.

³ Agradecemos a colaboração da estagiária Francisca Delaíza Paula Chaves.

como uma demonstração de compromisso com as questões ambientais e como requisito para implementação dos projetos de infraestrutura. O arcabouço do ordenamento territorial e o conjunto de medidas de controle e gestão previstos aparecem como garantidores da alavancagem de um projeto capaz de harmonizar crescimento econômico e conservação ambiental tendo em vista, ainda, as preocupações com equidade social.

O objetivo deste capítulo é apresentar uma síntese da pesquisa sobre APLs realizada no estado do Acre. Para tanto, destacamos os critérios de seleção dos APLs apoiados, as instituições e organizações envolvidas, bem como, o estágio de desenvolvimento desses APLs no estado. O texto está estruturado em quatro partes. A primeira trata dos critérios de seleção dos APLs e das instituições e organizações envolvidas. A segunda caracteriza os APLs cadastrados no MDIC. A terceira trata da análise das políticas de apoio aos APLs. E, a última trata das considerações finais e recomendações.

1 Conceitos, Critérios de Seleção para o Apoio de APLs no Acre

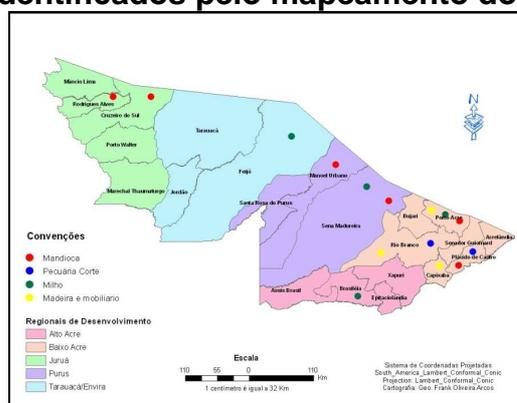
No Acre existem quatro iniciativas de seleção de APLs. Um de autoria do Banco da Amazônia (BASA), contratado ao IPEA, que na utilizava a terminologia *cluster*. Outro foi realizado pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), cumprindo uma demanda do Ministério da Integração Nacional. O terceiro faz parte da lista dos projetos executados pelo SEBRAE/AC. E, o quarto grupo de APLs é produto do trabalho do Núcleo Estadual de Apoio aos APLs do Acre – NE-APL/AC, vinculado ao MDIC.

O Banco da Amazônia iniciou, em 2002, um projeto denominado **Iniciativa pela Amazônia**, com o apoio técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. O intuito era mapear iniciativas que pudessem ser apoiadas e gerar desenvolvimento de espaços econômicos que apresentassem condições mais favoráveis à implantação e consolidação de *clusters*. As aglomerações identificadas no âmbito deste estudo estão, em sua grande maioria, localizadas ou relacionadas ao setor agrícola. Ademais, dada a metodologia adotada, as aglomerações identificadas estão entre as mais importantes no âmbito econômico do Estado.

Os critérios adotados para a seleção dos APLs, denominados de *clusters* foram: (i) concentração espacial; (ii) tamanho; (iii) maturidade relativa; e (iv) inserção nos mercados. A partir da compatibilização de dados secundários, estabeleceu-se uma tipologia que permitiu identificar as características fundamentais de cada um dos *clusters*. A referida tipologia englobou cinco diferentes tipos de cluster, os: (a) fundados em capital social; (b) gerados pela concentração espacial da demanda; (c) formados a partir de externalidades positivas; (d) formados pela concentração espacial da disponibilidade de recursos naturais; e (e) forjados por políticas públicas (BASA, 2002).

Como resultado desse conjunto de procedimentos foram selecionadas quatro atividades produtivas, denominadas de *clusters* pela consultoria do IPEA: (i) Pecuária Bovina de Corte; (ii) Mandioca; (iii) Indústria de Madeira e Mobiliário e; (iv) Milho, distribuídos espacialmente nos seguintes municípios, como podemos observar no mapa 1.

Mapa 1 – Clusters identificados pelo mapeamento do Banco da Amazônia



Fonte: Elaborado com base nos estudos do Banco da Amazônia, 2002

Em 2003, a ADA, em colaboração com agentes de governo e da sociedade civil, discutiu as aglomerações econômicas de referência, no que se referiam ao estado atual, as carências, as potencialidades e os limites, tendo como referência o conceito de APLs, entendidos “como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – centrados em um conjunto específico de atividades econômicas que apresentam vínculos, mesmo que incipientes.” (ADA, 2003).

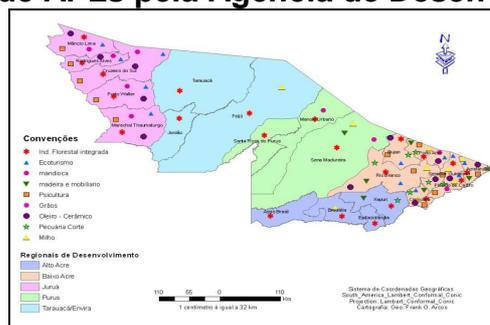
Os princípios norteadores dessa discussão: (a) ênfase no caráter territorial na abordagem dos APL, o que exige a definição do espaço onde os processos produtivos, inovativos e cooperativos têm lugar; (b) ênfase na diversidade de

atividades e atores econômicos, políticos e sociais, dado que os APLs envolvem não apenas empresas e suas variadas formas de associação e representação, mas também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para a formação e a capacitação de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento, engenharia, política, promoção e financiamento; (c) reconhecimento do valor, nos APLs, do conhecimento tácito nos processos de geração, compartilhamento e socialização de inovações por parte das empresas, instituições e indivíduos; (d) reconhecimento da importância do aprendizado interativo na introdução de novos produtos, processos e formatos organizacionais, para garantir, em muitos casos, a competitividade dos diferentes atores locais, tanto individual, quanto coletivamente; (e) ênfase na existência, na conformação dos APLs, de diferentes modos de coordenação entre os agentes e atividades, que envolvem a produção e a distribuição de bens e serviços, assim como o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos e de inovações.

Para a identificação dos APLs foram utilizados os seguintes critérios: (1) capacidade demonstrada e potencial do APL para promover redistribuição de renda; (2) capacidade demonstrada e potencial do APL para implantar ou proteger a sustentabilidade ambiental; (3) capacidade demonstrada e potencial do APL para criar ou fortalecer o capital humano local; e (4) capacidade demonstrada e potencial do APL para formar ou desenvolver o capital produtivo e social local (ADA, 2003).

Com base nesses critérios foram identificados nove APLs, a saber: (i) indústria florestal integrada, (ii) ecoturismo, (iii) mandioca, (iv) madeira e mobiliário, (v) piscicultura, (vi) grãos, (vii) pecuária de corte, (viii) oleiro cerâmico e (ix) milho, distribuídos espacialmente nos seguintes municípios, como podemos observar no mapa 2.

Mapa 2 – Mapeamento de APLs pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia



Fonte: Elaborado com base dos dados da ADA, 2003

O SEBRAE/AC, a exemplo da ADA, também conceitua e identifica APLs a partir de territórios. Para ele, esses territórios devem apresentar aglomeração de micro e pequenos negócios. O SEBRAE toma ainda em consideração as média e grande empresas, que operem em forma de rede, incluindo mesmo concentração de grandes indústrias que apresentem elevado potencial de integração com as micro e pequenas empresas.⁴ O SEBRAE/AC identificou 07 APLs no estado, como podemos observar no quadro 1.

Quadro 1 – APLs Identificados pelo SEBRAE/AC – Out, 2007

Setor Econômico	Municípios	Setor Econômico	Municípios
Madeira e Móveis – Baixo Acre	Rio Branco	Aqüicultura e Pesca – Baixo Acre	Bujari e Rio Branco
Madeira e Moveis – Vale Juruá	Cruzeiro do Sul	Mandiocultura – Baixo Acre	Capixaba e Rio Branco
Fruticultura – Alto Acre	Brasiléia e Xapuri	Mandiocultura – Juruá	Cruzeiro do Sul
		Turismo – Vale do Acre	Onze (Vale do Acre ⁵)

Fonte: SEBRAE

O mapeamento do Núcleo Estadual de Apoio aos APLs do Acre foi realizado com base na recomendação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais e seguiu a metodologia indicada pelo Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (MDIC, 2004): (1) Concentração setorial de empreendimentos no território; (2) Relevante impacto econômico-social; (3) Cooperação entre os atores participantes do arranjo; (4) Existência de mecanismos de governança.

Com a formalização do NE-APL/AC foram identificados doze APLs: (i) Móveis, (ii) Madeira, (iii) Oleiro Cerâmico, (iv) Farinha, (v) Castanha, (vi) Construção Civil, (vii) Avicultura, (viii) Agricultura (milho), (ix) Mandiocultura, (x) Cana-de-Açúcar, (xi) Pecuária de Leite, e, (xii) Produto Florestais Não-Madeireiros. Destes doze APLs, o poder executivo estadual optou por cinco para serem inscritos no MDIC, por estarem em um nível de organização e desenvolvimento mais

⁴ Entrevista realizada pela pesquisadora Maria Jeigiane Portela da Silva com o Gerente da Unidade de Gestão Estratégica, em junho de 2009.

⁵ Municípios: Acrelândia; Assis Brasil; Brasiléia; Bujari; Capixaba; Epitaciolândia; Plácido de Castro; Porto Acre; Rio Branco; Senador Guiomard e Xapuri.

avançado que os demais: 1) Móveis, 2) Madeira, 3) Oleiro Cerâmico, 4) Farinha de mandioca, e, 5) Castanha do Brasil.

2 Instituições de Apoio e APLs Apoiados

Os órgãos que direta ou indiretamente tem alguma relação com os APLs do estado do Acre credenciados no MDIC, seja pela seleção, seja pela adoção de política são os abaixo discriminados.

2.1 Instituições Executoras e/ou de Apoio aos APLs

Instituições e agências governamentais

A Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SDCT) é o órgão responsável pelo Núcleo Estadual de APLs, desde maio de 2007. Este núcleo foi instituído pela Portaria 35, de 15 de maio de 2007, e é formado por 17 representantes governamentais e da sociedade civil. Anteriormente, o papel de coordenação era exercido pela Fundação de Tecnologia do Estado do Acre – FUNTAC – uma instituição de direito público, fundada em 1987 e reestruturada pela Lei Complementar nº 124 de 29 de dezembro de 2003. Atualmente a FUNTAC está subordinada à SDCT⁶. O governo trabalhava com um conceito próprio, baseado no Zoneamento Econômico-Ecológico (Fase II), denominado de Zonas Especiais de Desenvolvimento e Zonas de Atendimento Prioritário, a partir do qual o planejamento estratégico do estado foi construído.

Na atuação de apoio aos APLs do Acre, credenciado no MDIC, duas secretarias executivas do governo estadual têm se destacado: a Secretaria de Estado da Floresta – SEF – e a Secretaria de Estado de Extensão Agro-florestal e Produção Familiar – SEAPROF. A SEF prioriza os APLs de madeira e móveis no Acre a partir da criação do *Programa de Apoio à Industrial Florestal*. Através deste programa foi criada a Comissão Executiva da Política de Incentivo à Atividade Industrial – COPIAI⁷, que fornece a infra-estrutura industrial e concede incentivos fiscais às empresas, que se propuserem a trabalhar com a matéria-prima regional e

⁶ Conforme entrevista com **Carlos Lourenço Rabaçal**, realizada por José Porfiro Silva, com o gerente de planejamento e projetos do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais do MDIC.

⁷ A COPIAI concede isenção de até 95% do ICMS para a compra de equipamentos aos empresários da atividade industrial no estado do Acre.

a se estabelecer no Acre. Outro programa é o de *Florestas Estaduais de Produção*, instituído pela Lei da Política Florestal do Acre, nº 1426, de 27-12-2001, que instituiu a concessão de florestas públicas para a exploração de madeiras por empresas privadas.

O terceiro programa é o de *Manejo Florestal Comunitário* que opera em parceria com o Serviço Estadual de Extensão Agro-florestal, cooperativas e associações locais, promovendo treinamentos, investimentos em infra-estrutura, fortalecimento de cooperativas e associações e apoio à elaboração de Planos de Manejo Florestal, via programa Pró-Florestania (ACRE, 2006).

A forma de apoio da SEF diz respeito à implantação de infra-estrutura e apoio na certificação ambiental dos produtos florestais. Estas ações estão ligadas ao Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre (PIDS) que foi criado através de uma operação de crédito com o BNDES. A partir dessa parceria, a SEF desenvolve projetos voltados para o fortalecimento de atividades industriais de base florestal, como a criação do Complexo Florestal Industrial de Xapuri, o fomento ao manejo florestal madeireiro comunitário e a agregação de valor à produção madeireira através de Pólos Moveleiros de Rio Branco e Cruzeiro do Sul.

A SEAPROF foi incumbida de articular os APLs Castanha e Farinha de Mandioca. Essa secretaria se destaca no apoio a questão do extrativismo e da agricultura familiar, bem como no apoio à exploração dos recursos florestais pelas populações extrativistas, e no apoio a processos agregadores de valores aos produtos florestais. Ainda na esfera do executivo estadual, a FUNTAC também é articuladora de alguns APLs, como os da madeira, móveis e oleiro cerâmico, exercendo diversas ações.

Outras instituições governamentais que atuam em apoio aos APLs no estado do Acre são a EMBRAPA e o Banco do Brasil. A EMBRAPA apóia os APLs da farinha de mandioca e da castanha do Brasil, principalmente com pesquisa de cultivares (mandioca), com pesquisa visando combater a aflatoxina (castanha), com capacitação de pessoal a partir da elaboração do Manual de Boas Práticas de Produção e pesquisa de um protótipo de armazém para minimizar a contaminação da castanha. E o Banco do Brasil com financiamento de capital de giro e construção de casas de farinha.

Organizações Não-Governamentais – ONGs

Como afirmamos na introdução, no Acre as grandes ONGs ambientalistas passaram ter grande influência na formulação e implementação de políticas governamentais. O Fundo para a Conservação da Natureza (WWF), criado em 1961, é a ONG com atuação mais expressiva no estado. O WWF está voltado para o trabalho com móveis oriundos de madeiras certificada com o selo Forest Stewardship Council – FSC. Um projeto-piloto do WWF-Brasil, em parceria com o instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), realiza no Acre a exploração “sustentável” de espécies como o mogno, o cumaru-ferro e o bálsamo. O WWF considera APL “o que valoriza o meio natural”⁸.

Segundo dados da WWF-Brasil (Escritório Acre), o foco de atuação desta organização está nas capacitações na cadeia produtiva e intermediação na área de comercialização dos produtos. O WWF iniciou o apoio ao APL de castanha, em 2001, e, posteriormente, os APLs de copaíba (2004) e de borracha mediante o incentivo à fabricação da Folha de Defumação Líquida (2008). Sua atuação é na ponte da cadeia da comercialização, contratando consultor para efetivar pesquisa de mercado e busca de empresas com interesse em produtos sustentáveis. O apoio do WWF não se restringe ao APL Castanha do Brasil, também tem forte participação no APL madeireiro, participa tanto dos manejos comunitários quanto dos empresariais.

Outra ONG importante no estado é a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN). Assim como o WWF, a UICN exerce forte influência nas políticas ambientais de diferentes governos. A sua atuação no Acre é recente em comparação com o WWF e sua influência sobre as sociedades política e civil parece ser bem menor. A UICN assemelha-se ao WWF também nos critérios de definição dos APLs a serem apoiados. O apoio desta ONG a APLs está direcionado para a castanha, borracha (FDL) e madeira. Quanto ao critério para a seleção dos APLs a serem apoiados são “aqueles que tinham como base a conservação da natureza com desenvolvimento socioeconômico”. As formas de apoio concentram-se no “fortalecimento da gestão, qualificação das ações e treinamento dos produtores”⁹.

⁸ Conforme entrevista, realizada por Frank Arcos, com Elektra Rocha, WWF-Acre.

⁹ Entrevista realizada por Frank Arcos, com Liliane Pires, coordenadora do UICN-Acre

A ONG Centro dos Trabalhadores da Amazônia (CTA) é uma das ONGs mais antigas do Acre, fundada em 1983. No início, ela tinha por finalidade fortalecer a luta de resistência dos trabalhadores rurais. Começou colaborando com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, desenvolvendo ações voltadas ao fortalecimento da base social do Sindicato, além de trabalhar no processo de alfabetização dos seringueiros por intermédio do “Projeto Seringueiro”. Projeto esse apoiado financeiramente pela Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam).

A partir de 1990, o CTA deslocou seu eixo de atuação, voltando-se para iniciativas de cunho produtivista. Deixou de ser uma ONG de apoio aos trabalhadores e passou a ser proponente e executora de projetos. Tendo o Projeto Agroextrativista (PAE) Porto Dias como unidade piloto para implantação do manejo florestal comunitário, destinado à exploração comercial de madeira.

Organizações Públicas de Interesse Privado

O SEBRAE-AC identificou sete APLs no estado do Acre (vide quadro 1), desenvolvendo ações diversas em cada um deles. O Gerente da Unidade de Gestão Estratégica do SEBRAE informou¹⁰ que existia um consenso sobre a ausência de uma situação ideal, no estado, para caracterizar um aglomerado produtivo como APL. Segundo ele, conceitualmente não existiria APL no Acre. Nesse sentido, a Instituição elegeria alguns setores econômicos como área prioritária de trabalho, evitando-se, em alguns deles, denominá-los de APLs. Neste caso, apenas um destes setores econômicos seria considerado APLs, sem muitas restrições: Madeira e Móveis do Baixo Acre.

No âmbito do setor industrial, o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/AC) desenvolveu o projeto Desenvolvimento Tecnológico Regional (DTR), de 2001 a 2003, com o objetivo de formar atores locais focados na tecnologia. A atuação privilegiou três cadeias produtivas: de carne, couro e leite; madeira e móveis; e, piscicultura (SENA e SILVA, 2004). Em 2006, mediante o projeto Internacionalização de APLs, participou com o APL de Madeira/Móveis.

Nos APLs Madeira e Móveis o IEL vem desenvolvendo, desde 2006, o projeto Empreende Cultura (ago/2006 a jul/2008) com base no conceito de APL. O

¹⁰ Conforme entrevista realizada por Maria Jeigiane Portela da Silva, com o Gerente da Unidade de Gestão Estratégica, em junho de 2009.

Empreende Cultura é um projeto do IEL Nacional, do SESI Nacional e do Ministério da Cultura. O mesmo visa adotar uma estratégia de desenvolvimento local e regional, aproximando ações implantadas pelos Pontos de Cultura às iniciativas de promoção e estímulo a APLs, usando como elemento norteador a criação e o fortalecimento da imagem e da identidade cultural de uma região (IEL, 2007).

No Acre, o projeto Empreende Cultura foi trabalhado com cinco empresas piloto. A consultora da Instituição informou que o IEL, também participou do Programa de Ação do Sistema Indústria no Desenvolvimento Territorial com Foco em Arranjos Produtivos Locais, com recursos do BID e, o Acre foi o único estado da região Norte selecionado para trabalhar o APL de Móveis. O projeto tinha uma previsão de 60 meses, a partir de mar/2008 e objetivava: aumentar o aperfeiçoamento da gestão, identificar oportunidades, dinamizar os territórios, desenvolver a cultura e aumentar a competitividade.

Cooperativas e/ou Associações de Produtores

Dentre as cooperativas que atuam em apoio a APLs no estado do Acre destacamos a COOPERACRE (Cooperativa Central de Comercialização de Produtos Extrativistas do Estado do Acre) que articula o APL Castanha do Brasil. A CooperMóveis (Cooperativa de Produção Moveleira de Rio Branco) que articula o APL Móveis. A Cooperfloresta (Cooperativa dos Produtores Florestais) que articula o APL Madeira.

A COOPERACRE atua no APL Castanha do Brasil na compra, processamento, venda e apóio na logística para capacitação de produtores nas boas práticas de produção para melhoria e manutenção da qualidade do produto Castanha. A CooperMóveis reúne 22 marcenarias de Rio Branco, surge, em 2004, com a proposta de legalizar as empresas que funcionavam em “fundos de quintal”, como também para oferecer móveis com melhor qualidade e baixo custo para conquistar o mercado acriano. A Cooperfloresta¹¹ congrega sete comunidades atua no APL Madeira apoiando as ações de manejo florestal, como objetivo de

¹¹ A Cooperfloresta foi constituída em agosto de 2005, por iniciativa do governo estadual e têm como principal objetivo: “desenvolver políticas comuns de estruturação do manejo florestal madeireiro comunitário, envolvendo desde os processos de licenciamento, produção, beneficiamento e comercialização, encurtando o caminho até o mercado e agregando valor à produção florestal, consolidando dessa forma a cadeia produtiva comunitária” (www.cooperfloresta.org.br).

desenvolver políticas comuns de estruturação do manejo florestal madeireiro comunitário, envolvendo desde os processos de licenciamento, produção, beneficiamento e comercialização, encurtando o caminho até o mercado e agregando valor à produção florestal, consolidando dessa forma a cadeia produtiva comunitária.

3 ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLS NO ESTADO DO ACRE, VANTAGENS E LIMITAÇÕES DO MAPEAMENTO

O Núcleo Estadual de APL/AC vinculado ao GT-APL selecionou doze APLs, no entanto, o governo realizou uma seleção de apenas cinco para serem enviados ao MDIC, sendo cortado até APLs onde o governo tem significativas políticas explícitas, oriundas de financiamentos junto a agências externas, como o APL de Avicultura. Essa observação também se estende ao APL de cana de açúcar, visto que o governo apóia explicitamente uma usina de álcool (Álcool Verde), onde dezenas de famílias estão na expectativa de serem envolvidas no plantio, em suas pequenas propriedades (no momento apenas as grandes propriedades já fizeram seus plantios). O APLs de Mandioca, que fora selecionado pela maioria dos trabalhos não foi enviado para o MDIC. Os APLs de madeira, móveis, castanha e farinha de mandioca são aqueles que mais o governo manifesta que efetivamente incorporou em sua agenda de políticas. Os demais são alcançados por políticas essencialmente setoriais, a partir dos órgãos tradicionais que compõem o governo, como secretarias de agricultura, de indústria etc.

Os APLS cadastrados pelo executivo estadual acriano junto ao MDIC foram móveis de Rio Branco, madeira de Rio Branco, oleiro cerâmico de Rio Branco, farinha de mandioca de Cruzeiro do Sul e castanha de Rio Branco. Estes foram selecionados por estarem “em um nível de organização e desenvolvimento mais avançado que os demais” arranjos produtivos do estado. A seguir faremos uma descrição de cada um deles a partir de entrevistas com seus coordenadores.

APL Móveis

A maioria das empresas que trabalham na confecção de móveis no estado do Acre está localizada na cidade de Rio Branco, segundo dados do ZEE, onde se concentra 58,5% das marcenarias do estado, assim como 51,4% das serrarias e

50% das laminadoras. Em Rio Branco elas estão concentradas no Pólo Moveleiro localizado no distrito industrial e no Parque Industrial, construído recentemente.

O APL móveis é articulado pelo IEL e a CooperMóveis e os principais parceiros são o SESI, o SEBRAE, o SENAI, o BB, o BASA, a SEF, a Embrapa, a Assimmanejo, SEATER, SEAPROF, a Funtac, a SDCT que atuam no sentido de agregar valor aos produtos produzidos do Pólo Moveleiro de Rio Branco.

Os bancos da Amazônia e do Brasil são as instituições nas quais os moveleiros acessam o capital de giro/investimento nos empreendimentos. O SEBRAE auxilia o pequeno empresário a “descobrir e utilizar estratégias para obter lucro” e exerce o papel complementar de promover o empreendedorismo através de seus projetos e programas de apoio. A Federação das Indústrias do Estado do Acre participa com a articulação e capacitação na área de elaboração de projetos de interesse do setor. Auxilia também no fortalecimento da cooperação empresarial assessorando as empresas para os interesses de ordem competitiva e organizacional. O Governo do Estado do Acre, através da SEAPROF, da SEF e da FUNTAC fornecem assistência técnica e tecnológica, bem como incentivos em infraestrutura conjunta, como é o caso do Pólo Moveleiro de Rio Branco, onde se concentra 60% das empresas que participam do APL Móveis.

Além da implantação do Pólo Moveleiro de Rio Branco o governo estadual tem adotado como estratégias de políticas públicas as seguintes ações: apoio ao manejo florestal comunitário e empresarial; definição de diretrizes e critérios para a concessão de crédito rural para os manejadores; incentivo à certificação ambiental de produtos florestais; estudos e pesquisas em áreas estratégicas da cadeia produtiva, e; divulgação dos produtos moveleiros por meio de feiras e eventos (IEL, 2007).

Segundo avaliação do IEL os resultados do APL Móveis no que diz respeito à cooperação e governança das empresas integrantes do arranjo encontram-se ainda pouco articuladas. A participação das empresas junto às entidades existentes é reduzida (IEL, 2007). Os principais entraves elencados pelo IEL, para esse arranjo, dizem respeito às restrições quanto às espécies a serem exploradas, como o mogno, a castanheira e a seringueira. Como também a falta de costume, dos empresários, de trabalho com planejamento de produção. E também a questão das

barreiras técnicas e burocráticas. A falta de mão de obra com perfil adequado e o alto índice de rotatividade dos funcionários.

A indústria acriana de móveis caracteriza-se, ainda segundo o diagnóstico, pela existência de um elevado grau de heterogeneidade tecnológica que se reflete tanto no grau de especialização/modernização dos diferentes segmentos, como entre empresas de um mesmo segmento. A falta de crédito figura como o principal problema enfrentado pelas movelarias na produção de produtos seguido da aquisição/treinamento da mão-de-obra.

A expectativa para os próximos cinco anos é que o APL esteja mais fortalecido, principalmente nos aspectos de qualidade e design dos produtos, comprovados através do aumento das vendas e conquista de novos mercados. Vale ressaltar que a comercialização dos móveis fabricados nas marcenarias do Acre é, em sua maioria, negociada diretamente entre o cliente e o marceneiro. O mercado consumidor, em sua maioria é limitado ao Acre, cerca de 80% das empresas e só 20% das mesmas atuam em outros estados do Brasil.

APL Madeira

O APL madeira é formado pelas indústrias que realizam o primeiro beneficiamento das toras de madeira retiradas da floresta, caracterizadas em sua maioria como serrarias. Entre os parceiros desse APL figuram a Cooperfloresta que trabalha com manejo comunitário e madeira certificada e a Associação das Indústrias de Madeira Manejada-Assimmanejo que trabalha com o manejo florestal empresarial e tem como lema “Manejar é Conservar”.

A EMBRAPA e a FUNTAC também são articuladores desse APL. As duas instituições atuam em diversas ações, como: a) manejo florestal, b) capacitação da mão-de-obra no aproveitamento e gerenciamento dos recursos florestais, c) desenvolvimento de projetos para a indústria madeireiro-moveleira, d) execução de estudos com novas espécies de madeiras na confecção de móveis, e) melhoria do nível de aproveitamento das serrarias do estado, f) promoção da utilização de espécies de madeiras desconhecidas do setor madeireiro, g) elevação do patamar tecnológico da indústria madeireira e moveleira, h) desenvolvimento de pesquisas e estudos de novos produtos florestais.

As principais formas de apoio institucional a este APL diz respeito às ações do Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre – PIDS (financiado pelo BNDES). Neste programa a SEF “desenvolve projetos voltados para o fortalecimento de atividades industriais de base florestal, como o Complexo Florestal Industrial de Xapuri¹², agregação de valor a produção madeireira com o apoio através de Pólos Moveleiros e o fomento ao manejo florestal comunitário”.¹³

O outro projeto de fortalecimento deste APL é o de Implantação do Parque Industrial Florestal de Cruzeiro do Sul, iniciado em 2007. O mesmo objetiva “dotar o setor moveleiro de infra-estrutura adequada”, com a finalidade de garantir o atendimento da legislação ambiental e elevar a qualidade dos produtos e agregar valor aos produtos florestais¹⁴. Os principais parceiros desse projeto são a SEF e o SEBRAE, o SDCT e o IMAC. A SEF auxilia na legalização da matéria-prima e certificação ambiental e o SEBRAE na organização do setor, na qualificação dos empresários para o associativismo e cooperativismo, na preparação dos empresários para o mercado e na definição de ações e aquisições de equipamentos.¹⁵

Vale salientar que a competitividade da cadeia produtiva de Madeira e Móveis do Acre é caracterizada como baixa, segundo estudos do Mercoreste (apud IEL, 2007), pois atende ao mercado local, mas tem grande potencial madeireiro. Possui pouca dinâmica competitiva para mercados mais exigentes e não utiliza o seu principal trunfo, as madeiras diferenciadas.

APL Oleiro Cerâmico

No Período 2001-2004 houve a estruturação do Arranjo Produtivo do Setor Cerâmico do Estado do Acre, projeto apoiado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, BASA e Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica. Para este os resultados já obtidos dizem respeito ao levantamento de dados técnicos e econômicos nas cerâmicas de Rio Branco e do interior do Estado, coleta

¹² Vale ressaltar que a principal indústria deste complexo, a fábrica de pisos e tacos continua fechada.

¹³ Entrevista realizada por Maria de Jesus Moraes, com o gestor de políticas públicas da SEF, Marky Lowell Rodrigues de Brito, em novembro de 2009.

¹⁴ Entrevista realizada por Maria de Jesus Moraes, com o gestor de políticas públicas da SEF, Marky Lowell Rodrigues de Brito, em novembro de 2009.

¹⁵ Entrevista realizada por Maria de Jesus Moraes, com o gestor de políticas públicas da SEF, Marky Lowell Rodrigues de Brito, em novembro de 2009.

de amostras de matérias-primas utilizadas pelas cerâmicas para execução de ensaios físico-mecânicos no laboratório de Cerâmica da FUNTAC, análise química de amostras em parceria com o laboratório de Solos da EMBRAPA/AC e SENAI/SP, elaboração de estudo de mercado para produção e comercialização de novos produtos, formalização de convênio com o SEBRAE/AC para gestão deste APL e estruturação do Programa Setorial da Qualidade para o Setor Cerâmico (sensibilização e adequação de metas).

APL Farinha de Mandioca

O APL Farinha de Mandioca inicialmente estava localizado no município de Cruzeiro do Sul, liderada pela CASAVAJ, e com ocorrências em outros municípios do Vale do Juruá: Porto Walter, Marechal Thaumaturgo e Rodrigues Alves. No primeiro município, o projeto envolve seis associações de produtores no total de 140 famílias. O produto mandioca tem outros sub-produtos como a fécula de mandioca, a farinha (tradicional alimento) nas comunidades urbanas e rurais dos municípios do Estado. A farinha recebeu maiores incentivos por parte das políticas públicas estaduais no sentido do desenvolvimento da cadeia produtiva da mandioca.

Além do pólo de Cruzeiro do Sul atualmente está em curso à implantação do pólo do Purus-Acre, com o projeto DRS – farinha de qualidade. O projeto visa criar, segundo Joaquim Moisés¹⁶, em todo o estado, “casas de farinha modernas para substituir as tradicionais, para que as mesmas possam proporcionar mais conforto ao trabalhador em condições de higiene adequadas para a qualidade e segurança do alimento, além de uma visão de comércio mais organizada e que atenda as exigências do mercado, inclusive para exportação”. Esse projeto está sendo desenvolvido desde o início de 2009 em dez municípios, sob a coordenação geral da SEAPROF. A principal meta é a construção de 102 casas de farinhas no Vale do Acre-Purus até o início do próximo ano.

Os principais parceiros desse projeto são o BB, que tem como função contribuir com recursos financeiros. A SEAPROF que cuida da elaboração, contrapartida, aquisição e entrega de equipamentos e gerenciamento do projeto e tem como função executar o projeto e capacitar a mão-de-obra. Os STRs dos

¹⁶ Entrevista com Joaquim Moisés, gerente da cadeia produtiva da mandioca da SEAPROF, realizada em novembro de 2009, por Maria de Jesus Moraes.

municípios listados têm como função apresentar a demanda das comunidades e auxiliar na pesquisa de potencialidade das comunidades demandantes. A organização de produtores e/ou associações articulado pela FETACRE tem com função fazer a seleção dos beneficiários e fornecer mão-de-obra para a construção das casas de farinha.¹⁷

APL Castanha

O Acre produz grande quantidade de castanha-do-brasil, cuja cadeia produtiva envolve mais de 15 mil famílias que têm na atividade extrativista uma das principais alternativas de renda¹⁸. O Governo tem um papel fundamental na cadeia da castanha, e o fortalecimento dessa cadeia produtiva, é dito que, faz parte das estratégias de preservação da floresta amazônica, como podemos aludir desta fala do secretário da SEAPROF, Nilton Cosson:

Fortalecendo a castanha e a borracha, dois dos produtos extrativistas mais importantes do Estado, nós protegemos a floresta, que passa a gerar lucro e se fazer necessária para a economia. Dessa forma, ela nunca será derrubada, essa é uma das metas da política de valorização do ativo ambiental, lançada no ano passado. (publicado em www.agencia.ac.gov.br).

A SEAPROF acompanha os processos de financiamento de estoque realizado entre cooperativas e CONAB e investe na infra-estrutura, como a construção de armazéns e na melhoria das unidades de beneficiamento de castanha no Vale do Acre. O público alvo são os produtores extrativistas filiados às Associações e Cooperativas vinculadas à rede Cooperacre.¹⁹

O SEBRAE, através do projeto Fortalecimento da Cadeia Produtiva da Castanha do Brasil no Estado do Acre, destaca como foco estratégico: Promover o fortalecimento da educação cooperativista e associativista junto ao público alvo; Fomentar a capacitação dos produtores extrativistas em gestão e produção; Elevar os índices de produtividade da Cooperacre; Obter matéria-prima com qualidade adequada; Prospectar e consolidar novos mercados; Disseminar a importância da

¹⁷ Entrevista com Joaquim Moisés, gerente da cadeia produtiva da mandioca da SEAPROF, realizada em novembro de 2009, por Maria de Jesus Morais.

¹⁸ Entrevista com Edivaldo Pinheiro Andrade (gerente da cadeia produtiva da castanha – SEAPROF), realizada por Maria de Jesus Morais, em outubro de 2009.

¹⁹ A COOPERACRE é formada por 21 associações, mais três cooperativas. Ela compra, processa, vende e apóia na logística para capacitação de produtores nas boas práticas de produção para melhoria e manutenção da qualidade do produto

qualidade do produto castanha no mercado local e regional; e, Melhoria das condições de armazenamento e escoamento da produção.

O WWF, cujo objetivo é melhorar a gestão das cooperativas e incentivar a organização social, apóia com recursos (via Cooperacre), apóia com a publicação de material, no treinamento de pessoal e, na capacitação em boas práticas de produção da castanha aos extrativistas/coletores no campo. A UICN executa suas ações via apoio a Cooperacre. E atua no fortalecimento administrativo para a organização comunitária, na gestão de negócios, na doação de recursos, no apoio a publicação e no treinamento de pessoal²⁰. A EMBRAPA através do Projeto Castanha executado no período de 2003 a 2005 na resex Chico Mendes e PAE Chico Mendes vem realizando pesquisa visando combater a aflatoxina. Estas parcerias são articuladas pela SEAPROF que tem como função o apoio à exploração dos recursos florestais pelas populações extrativistas e a processos agregadores de valores aos produtos florestais.

Os resultados pretendidos com este APL eram: que 20% da castanha saída do Acre fosse beneficiada no estado; pretendia também conseguir a certificação de duas comunidades castanheira e, a construção de 5 galpões para armazenamento. Os resultados já alcançados, segundo Edivaldo Andrade, são que 40% da castanha que sai atualmente no estado é beneficiada no próprio Acre. 02 galpões já foram construídos (Rio Branco e Xapuri) e a Usina de Beneficiamento de Brasília está em funcionamento. E quanto à certificação oito comunidades estão em processo de certificação ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta capítulo buscou situar como a agenda política acriana vem se lidando com o conceito de APL na última década, contextualizando a mudança de governo e a trajetória estabelecida. Observou-se que no Acre o conceito de APL vem sendo utilizado de forma geral por instituições públicas e privadas de forma pragmática muitas vezes por conveniência.

A seleção de APLs no Acre se deu por meio de três ações. O trabalho do BASA/IPEA, da ADA e do GT-APL-MDIC. Uma quarta variante está associada aos

²⁰ Entrevista com Edivaldo Pinheiro Andrade (gerente da cadeia produtiva da castanha – SEAPROF), realizada por Maria de Jesus Morais, em outubro de 2009.

APLs apoiados pelo SEBRAE. Embora tenha relutado ao longo do tempo em admitir a existência de APLs no Acre, com restrição menor ao de móveis. As ONGs e outras entidades públicas não-governamentais (IEL, etc) desenvolvem atividades usando a denominação APLs de forma bastante livre.

As estratégias do governo, denominadas de ações estruturantes, são executadas com uma concepção horizontal. Nesse sentido, defende-se que os APLs são apoiados, visto que todas as ações de infraestrutura alcançam todas as atividades produtivas, indistintamente; isso se expressa claramente na manifestação bastante positiva de setores representantes da construção civil do estado.

Observou que o governo tem como prioridade, neste campo, as atividades produtivas relacionadas com a exploração madeireira, que carrega uma especificidade bastante forte, em função de seguir o simbolismo político do ambientalismo, com certo grau de vinculação com as populações tradicionais. No entanto, ainda está prisioneiro da trajetória das empresas madeireiras exportadoras amazônicas, visto que mesmo com o forte apoio que vem dispensando nesse setor ainda é insuficiente para o mesmo apresentar bons resultados, como demonstrados na análise da balança comercial.

Se consideramos os empreendimentos que se sobressai, como o frigorífico de frango e as fábricas de taco e de preservativos masculinos, a que mais se aproxima de uma política nos moldes do conceito de APL é o frigorífico de frango, pois tem uma maior interação dos agentes econômicos, políticos e sociais locais (mesmo que precárias). A fábrica de taco, para os padrões acreano é considerado um grande empreendimento. Em seus nascimentos passou por um processo fracassado de engenharia empresarial com uma empresa do Sul, o que por sua natureza demonstrara uma baixa interação com os agentes locais. Apenas recentemente passou a funcionar, trazendo o fardo de sua concepção inicial. No entanto, ainda pode vir a ser um empreendimento que pode trazer benefícios para a população local.

REFERÊNCIAS

ACRE, Governo do Estado. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre. Documento Síntese da Fase II.** Rio Branco, SEMA, 2006.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. I Jornada de Seminários Participativos para Indicação de Referências Locais Prioritárias ao Planejamento do

Desenvolvimento Regional da Amazônia – **SPIRAL I Arranjos Produtivos**. Belém: ADA, 2003. (Versão Preliminar em revisão de forma).

BANCO DA AMAZÔNIA. **Projeto de Contribuição ao Desenvolvimento dos Principais Arranjos Produtivos Locais Potenciais dos Estados da Amazônia - Estado do Acre**. Belém: 2002.

IEL. **Projeto Empreende Cultura**: imagem e identidade para arranjos produtivos locais. Resultado da Avaliação da 1ª Etapa de Capacitação/Aplicação do Empreende Cultura no Acre. Rio Branco, 2007.

IEL. **Projeto Empreende Cultura**: imagem e identidade para arranjos produtivos locais. Resultado da Avaliação da 3ª Etapa de Capacitação/Aplicação do Empreende Cultura no Acre. Rio Branco, 2007.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – MDIC (2004). **Termo de Referência para a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: MDIC.

PAULA, Elder Andrade de. **(Des)envolvimento Insustentável na Amazônia Ocidental**, dos missionários do progresso aos mercadores da natureza. Edufac: Rio Branco, 2005.

PORFIRO DA SILVA, José *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Acre. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Rio Branco/AC, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/AC). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

PORFIRO DA SILVA, José *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Acre. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Rio Branco/AC, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/AC). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

PORFIRO DA SILVA, José *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Acre. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Rio Branco/AC, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/AC). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

PORFIRO DA SILVA, José *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Acre. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no**

Nordeste. Rio Branco/AC, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/AC). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

SALES, Gardência de Oliveira. **Arranjo Produtivo Local como Estratégia de desenvolvimento para a Cadeia Produtiva da Castanha-do-Brasil no Estado do Acre.** Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de desenvolvimento regional da UFAC, 2009.

SENA, Roseneide Mendonça de.; SILVA, Sérgio Barroso da. **Projeto Desenvolvimento Tecnológico Regional:** A experiência da implantação da metodologia DRT na Região do Baixo Acre. In: IEL. Desenvolvimento Tecnológico Regional (DRT): três experiências de sucesso para o fortalecimento de arranjos produtivos. Brasília: IEL/NC; SEBRAE, 2004. cap. II.

POLÍTICA DE APL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO EM REGIÕES PERIFÉRICAS: ANÁLISE, VANTAGENS, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE ALAGOAS¹

Maria Cecília Junqueira Lustosa/Coordenadora Estadual – UFAL

Francisco José Peixoto Rosário– UFAL

Márcio Jorge Porangaba Costa– UFAL

Geanne Daniella Clementino da Silva– UFAL

Michelle Cristiane de Lima Nunes– UFAL^{2, 3}

Introdução

Considerado um dos estados brasileiros com piores indicadores econômicos e sociais, Alagoas ocupa a 20ª posição no *ranking* nacional do Produto Interno Bruto (PIB) e a 7ª em relação à região nordestina, com uma participação de cerca de 5% no PIB regional (IBGE, 2009). O estado possui uma população de aproximadamente três milhões de habitantes⁴, sendo 62% são considerados pobres.

Alagoas possui uma economia estruturada em torno do setor de serviços, porém, até meados da década de 1980, o estado tinha como dinâmica econômica a agricultura e a agroindústria sucroalcooleira, responsável pela consolidação do elevado padrão de concentração fundiária⁵.

Ressalta-se que, até 1974, Alagoas apresentava uma das estruturas de governo mais organizadas do país, tendo em vista a existência de uma série de

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Alagoas, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Agradecemos a colaboração de Patrícia Rocha dos Santos, do curso de Mestrado em Economia da UFAL, na elaboração da balança comercial externa de Alagoas. Agradecemos a todas as instituições públicas e privadas que colaboraram com a realização desta pesquisa.

³ Colaborou ao longo de toda a pesquisa o estagiário Bruno Pimentel da Silva, do curso de Economia da UFAL. Colaboraram em partes da pesquisa os estagiários: Caio Henrique Mendes Alves Pinto, Emanuel Lucas de Barros, Hutemberg de Tácio Bezerra Rodrigues, João Antônio Cabral Amaral, Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante e Felipe Rocha Presado Menezes de Barros, também do curso de Economia da UFAL.

⁴ São 102 municípios localizados em três mesorregiões geográficas – Leste, Agreste e Sertão – e treze microrregiões.

⁵ Cerca de 5% das unidades produtivas detêm 82% das terras (CARVALHO, 2007).

organismos estaduais⁶ de articulação político-institucional, que permitiam o funcionamento e a execução do planejamento estatal para o desenvolvimento.

Contudo, com o inchaço da máquina pública alagoana e a posterior crise fiscal do estado brasileiro na década de 1980, iniciou um ciclo de retrocesso e desmonte institucional do Estado alagoano, agravado a partir de 1987 com a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) da cana própria, conhecido como “acordo dos usineiros”. Esse desmonte foi realizado sem o devido planejamento e estudos de impacto, e teve como consequência 20 anos de paralisia da máquina pública, limitando-se às funções operacionais mínimas da burocracia estatal. Este ciclo durou até o final dos anos 1990.

A partir 1999, iniciou a reestruturação do estado. No entanto, em 2004, acentuou-se a redução da participação da ainda importante agroindústria sucroalcooleira no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS), em decorrência da isenção desse imposto nas exportações de açúcar. Torna-se evidente, portanto, a queda da importância relativa dessa agroindústria para o desenvolvimento alagoano.

Por outro lado, todo o contexto anterior contribuiu para a instalação casuística de um modelo de crescimento que gerou um nível de poupança muito reduzido, inibindo o próprio desenvolvimento e reduzindo as oportunidades de emprego, a renda, a entrada de novos investimentos produtivos e a criação de novos mercados. Além disso, a economia alagoana possui uma estrutura industrial pouco diversificada e fortemente dependente das importações de bens para atender às necessidades do consumo interno.

A dinâmica da indústria alagoana, portanto, ficou dependente das micro e pequenas empresas (MPEs), mas entre elas o grau de profissionalização é extremamente baixo e a maioria possui características de empresa familiar (CARVALHO, 2007). As vendas da indústria alagoana têm como destino, sobretudo, os mercados de estados da região Nordeste, com 40% das receitas. Aproximadamente 90% das exportações totais do estado são de responsabilidade do setor sucroalcooleiro – açúcar e álcool combustível (MDIC/ SECEX, 2009).

⁶ Os principais eram: Prosuban (banco de financiamento), EMATER (suporte à política agrícola), EPEAL (pesquisa e desenvolvimento), EDRM (mineralogia), CIDAL (infra-estrutura agrícola), CODEAL (planejamento e execução de projetos de desenvolvimento).

As conseqüências da desarticulação produtiva e institucional citadas são visíveis por meio dos baixos indicadores sociais do estado, tornando-o alvo dos programas federais de transferência de renda. Da sua população, dois terços são considerados pobres e mais da metade é beneficiária do Programa Bolsa Família. Tais transferências aumentaram continuamente a taxa de consumo no varejo e o consumo de energia elétrica residencial/comercial, além da melhoria de alguns indicadores sociais, como a redução das desigualdades de renda.

O aumento da importância do setor serviços reflete o crescimento do consumo das famílias com a implantação dos programas federais de transferência de renda à população de baixa renda. Entretanto, esse aumento da demanda não é suprido pela oferta interna de bens de consumo.

No que se refere à média do crescimento do valor agregado (VA) alagoano de 2002 a 2006, seu incremento foi insignificante, indicando que o crescimento real da riqueza do estado foi praticamente nulo. Mas, a elevação da taxa média do crescimento do VA do setor de serviços foi expressiva, sobretudo a partir de 2004, em detrimento da estagnação da indústria e do encolhimento da agropecuária (IBGE, 2009a). Assim, as evidências levam a crer que estes setores não foram os fornecedores do comércio varejista, tendo em vista o baixo crescimento do valor agregado verificado no período em apreço.

As transferências federais criaram o fenômeno de uma “economia sem produção”⁷ (MAIA GOMES, 2001), que gera dinâmica no comércio e nos serviços, mas não ocasiona crescimento endógeno que amplifique essa dinâmica. Contudo, isso gerou oportunidades para o setor serviços que pode implicar em investimentos produtivos *a posteriori*. A transformação da economia sem produção numa endogenização produtiva requer uma política de desenvolvimento focada na articulação de três sistemas: o de inovação, o produtivo e o financeiro.

Nesta perspectiva, a política de fomento a APLs pode contribuir de maneira significativa para a efetivação do desenvolvimento, desde que não se constitua em sua única política, mas numa ferramenta que promove uma visão sistêmica, capaz de mobilizar meios e instrumentos para o desenvolvimento.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é sintetizar os resultados, conclusões e recomendações das políticas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no

⁷ A “economia sem produção” equivale a 30% do PIB alagoano (CARVALHO, 2007).

estado de Alagoas, evidenciando suas vantagens e limitações enquanto política de desenvolvimento local.

Para a realização deste artigo foram utilizadas as Notas Técnicas da pesquisa “Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil – Alagoas”, cujos dados secundários foram obtidos de publicações e sítios da internet dos órgãos oficiais e privados de estatística⁸ e de organizações ligadas a políticas públicas de fomento a APLs. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com integrantes dessas organizações, com alguns dos principais atores dos arranjos, além da participação em uma oficina de planejamento do APL de Tecnologia da Informação.

Este artigo está dividido em quatro seções além desta introdução. A primeira resgata o histórico da política estadual de apoio aos arranjos produtivos locais, ressaltando os conceitos e critérios de seleção utilizados para os arranjos alvo da política. Na segunda seção encontram-se descritas organizações que apóiam tais políticas, os APLs apoiados e as principais ações. A terceira seção faz uma análise da política de APLs no estado, evidenciando suas vantagens e limitações, além de trazer sugestões de novas políticas para apoio a arranjos produtivos e desenvolvimento regional, bem como indicações de possíveis novos arranjos. Por fim, a última seção traça as considerações finais do artigo.

1. Política Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais em Alagoas: conceitos e critérios de seleção

A institucionalização da política de Arranjos Produtivos Locais em Alagoas ocorreu em três etapas: inicial, que representa a absorção do conceito de APLs pelos formuladores de política; intermediária, quando foi implementada a Política de Arranjos Produtivos de Alagoas (PAPL); e a última etapa, quando se torna uma política de desenvolvimento de Estado.

O debate sobre APLs no estado inicia-se no âmbito da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECTES). Em 2001, nesta secretaria, iniciou-se

⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Federação das Indústrias do Estado de Alagoas (FIEA), Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (SEFAZ/AL), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR).

um trabalho objetivando a implementação de ações voltadas para o desenvolvimento de Alagoas. Constatou-se a importância do estado em participar do Programa de Arranjos Produtivos Locais do MCT (MCT, 2001), com ênfase no setor agropecuário. Estes projetos contemplaram três APLs: Algodão e Milho; Aquicultura; Ovinocaprinocultura.

A etapa intermediária teve início em agosto de 2004, quando o governo estadual, juntamente com o SEBRAE-AL, instituiu⁹ o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas, também denominado de Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas (PAPL).

Podem-se identificar quatro vertentes que desembocaram na criação deste programa. A primeira refere-se aos APLs já apoiados pelo MCT/FINEP, por meio de editais, que ficava a cargo da SECTES, como explicitado anteriormente. Outra vertente refere-se aos programas com foco territorial existentes desde a década de 1980¹⁰. O DLIS, a terceira vertente, tinha como objetivo identificar as potencialidades regionais do estado. Os estudos identificaram dez regiões potenciais, as quais foram trabalhadas sob o conceito e estrutura de cadeias produtivas e de políticas setoriais. Desse trabalho, resultaram os projetos de territórios produtivos, que deram suporte à posterior estruturação do PAPL.

A quarta vertente foi a discussão do conceito de APL, nesse mesmo período, em todas as regiões do país pelo SEBRAE-NA, que difundiu o conceito da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist¹¹), que cunhou esse conceito.

A partir da identificação de que a política de APL poderia ser uma alternativa de fomento do desenvolvimento para as populações abaixo da linha da pobreza, foi contratada a PHORUM - Consultoria e Pesquisas em Economia Ltda. O Governo do Estado utilizou o **conceito** de Arranjos Produtivos Locais da PHORUM: “Um arranjo produtivo local é uma concentração micro-espacial de empresas de qualquer porte

⁹ Decreto nº 2.077 de 30 de agosto de 2004.

¹⁰ São eles: o Pólo Nordeste, de âmbito federal, mas contava com apoio de governo estadual, voltando-se mais para a agricultura – setor identificado como potencial da atividade econômica do estado; e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), que teve finalização em 1999, quando então foi implantado o Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS).

¹¹ www.redesist.ie.ufrj.br

com grau diferenciado de coesão e características comuns” (SEPLAN-AL/SEBRAE-AL, 2003, p. 9).

Os **critérios** utilizados por SEPLAN-AL/SEBRAE-AL (2003) para a implementação dos APLs seguem o Plano Plurianual (PPA) 2004/2007. Dentre os critérios gerais, os arranjos produtivos foram identificados sob as seguintes prioridades:

- ✓ Os arranjos com melhor articulação entre os critérios de eficiência econômica, de competitividade, justiça e equidade social no médio e longo prazo;
- ✓ Segundo as diretrizes da Agenda 21 Brasileira, os arranjos foram definidos sob o uso eficiente e racional dos recursos naturais.

Dentre os critérios parciais de Avaliação da PHORUM Consultoria foram selecionados os municípios alagoanos com: maior potencialidade de desenvolvimento; maiores índices de pobreza e desigualdade social; menores índices de renda per capita e do PIB per capita; baixos índices de desenvolvimento na saúde e na educação de seus habitantes; graves problemas de desenvolvimento econômico e social; e melhores condições político-institucionais de respostas endógenas aos estímulos e incentivos do PAPL-AL,

Identificou-se, em 2003, 27 potenciais APLs, sendo 16 em agronegócios¹², seis na indústria¹³ e cinco no setor de serviços¹⁴. Foram apoiados, inicialmente, dez¹⁵ dos 27 APLs identificados. Esses arranjos foram os que mais se enquadraram nos critérios estabelecidos, respeitando o limite de recursos destinados ao PAPL, razão pela qual não foram fomentados os demais arranjos.

A partir de 2008, inicia a terceira etapa da política de APLs em Alagoas, que não sofreu descontinuidade após a mudança do governo estadual em 2007. Foram alocados mais recursos ao PAPL, tornando-se o único programa estadual de políticas para APLs.

¹² Apicultura no Agreste, Apicultura no Litoral, Apicultura no Sertão, Apicultura no Xingó, Banana na Zona da Mata, Banana no Litoral Norte, Floricultura tropical, Fumo, Inhame, Laranja, Mandioca, Milho, Ovinocaprinocultura, Pinha, Piscicultura no Delta do São Francisco, Piscicultura no Xingó.

¹³ Confeção em Maceió, Confeção em Arapiraca, Laticínio, Mármore e granitos, Moveleiro, Plástico.

¹⁴ Cultura em Jaraguá, Tecnologia da informação, Turismo nas Lagoas, Turismo no Litoral Norte e Turismo no Litoral Sul.

¹⁵ São eles: Apicultura no Sertão, Mandioca, Ovinocaprinocultura, Piscicultura no Delta do São Francisco, Laticínio, Moveleiro, Cultura em Jaraguá, Tecnologia da informação, Turismo nas Lagoas, Turismo no Litoral Norte.

Nove APLs apoiados originalmente no plano de 2003 foram mantidos, excluindo o APL de Cultura em Jaraguá. A estes se somaram mais cinco, sendo três deles identificados em 2003 – Fruticultura da Pinha, Laranja e Inhame. Os dois outros foram selecionados sem utilizar os critérios anteriormente estabelecidos: o APL Turismo Caminhos do São Francisco – devido a visitas técnicas realizadas por especialistas espanhóis em turismo, evidenciou-se o potencial turístico e cultural da região –; e o APL de Horticultura – sua identificação se deu pela percepção do adensamento produtivo de hortaliças na região de Arapiraca por parte dos gestores locais. As ações de fortalecimento ocorreram a partir do segundo semestre de 2009.

Concluindo, o conceito de APL explicitado pelo PAPL é o mesmo utilizado na pesquisa que originou este artigo¹⁶, porém a operacionalização do conceito é complexa, revelando uma distância entre o conceito e sua prática.

2. Organizações de Apoio à Política Estadual, APLs Apoiados e Principais Ações

Atualmente, o PAPL é o programa do governo estadual ao qual se vinculam todos os organismos que possuem política para APLs em Alagoas. Sua estrutura é composta de: Conselho Deliberativo – representantes da administração do Governo do Estado e de instituições parceiras –; Coordenação Executiva – exercida pela SEPLAN-AL/SEBRAE-AL –; e Gestores locais – responsáveis por cada um dos APLs em seus respectivos territórios.

No núcleo do Programa, além da Coordenação, há também o Núcleo Estadual de Apoio, que é composto por seus parceiros. Cada arranjo é um projeto do PAPL e possui um gestor (credenciado do SEBRAE-AL), parceiros e empresas específicos, de acordo com sua vocação produtiva. Estes atores formam o Grupo Gestor, que estabelece, quando da decisão do apoio ao APL, o planejamento inicial das ações por meio da realização de oficinas com os atores, a fim de descobrir as dificuldades e necessidades do arranjo.

¹⁶ O conceito de APL abrange conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais e suas interações, sejam estas tênues ou consolidadas, incluindo: empresas produtoras de bens e serviços finais e fornecedoras de matérias-primas, equipamentos e outros insumos; distribuidoras e comercializadoras; trabalhadores e consumidores; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; apoio, regulação e financiamento; cooperativas, associações, sindicatos e demais organismos de representação.

Ao final de cada ano, há uma revisão deste planejamento, retirando as ações já desenvolvidas e introduzindo novas, conforme as necessidades apontadas pelo próprio grupo, caracterizando um processo participativo. Estas ações estão relacionadas às áreas de marketing, tecnologia, capacitação/gestão, financiamento e infra-estrutura especializada. Após a revisão do planejamento, é realizada a Rodada de Negócios, somente com os parceiros do APL. Neste momento, cada ação é analisada e são definidos os responsáveis por ela, seja em relação à execução, ao financiamento ou a ambos.

Os arranjos que são alvos de política há mais tempo possuem o maior número de parceiros. Este fato sugere que a política de APLs resulta na adesão de parceiros à política, pois eles sentem-se mais seguros em apoiar empresas que estão inseridas em um contexto onde haja governança entre os atores, como é o caso dos organismos financiadores.

Dentre as organizações federais que possuem política para os arranjos produtivos locais em Alagoas estão:

✓ O Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que vem atuando em Alagoas desde a época de sua criação. O objetivo deste grupo, juntamente com outras instituições parceiras, é o desenvolvimento de APLs em todo território nacional, buscando coordenar ações individualizadas de apoio aos arranjos nos âmbitos local e regional. O representante do estado neste grupo é a coordenação do PAPL (SEPLAN-AL e SEBRAE-AL). Assim, os arranjos identificados e apoiados pelo GTP APL após 2008 são os mesmos que são alvos da política estadual de fomento aos APLs.

✓ O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que é um parceiro do SEBRAE-AL e da SEPLAN-AL na execução das políticas para os APLs do estado, atuando no apoio a todos os arranjos identificados e fomentados pelo PAPL. Além destes, foram identificados potenciais arranjos: APL de Saúde em Maceió e Arapiraca e APL de Caju em Olho d'Água das Flores (BNB, 2009). Além do apoio financeiro e de facilidades de crédito para empreendimentos dos APLs, o BNB, em alguns casos, articula diretamente com os agentes locais e o poder público como parte do esforço para dinamização dos arranjos.

✓ A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) vem atuando no apoio à estruturação a alguns APLs de Alagoas desde 2004, por meio da 5ª Superintendência Regional de Penedo (AL). Entre os programas e ações desenvolvidos e em execução estão os APLs de Aquicultura do Baixo São Francisco e de Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano.

Há também outras organizações que dão apoio aos arranjos de Alagoas, mas não trabalham com o conceito e nem tem políticas específicas para APLs. São programas institucionais que atuam nos arranjos alvo de política do PAPL. São elas:

✓ O Banco do Brasil (BB), por meio do Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), que possui 126 planos de negócios, envolvendo aproximadamente 23 mil famílias e abrangendo 62 municípios. É um dos principais agentes para a execução e financiamento para a política de APLs de Alagoas, atuando nos arranjos de Mandioca no Agreste e de Piscicultura.

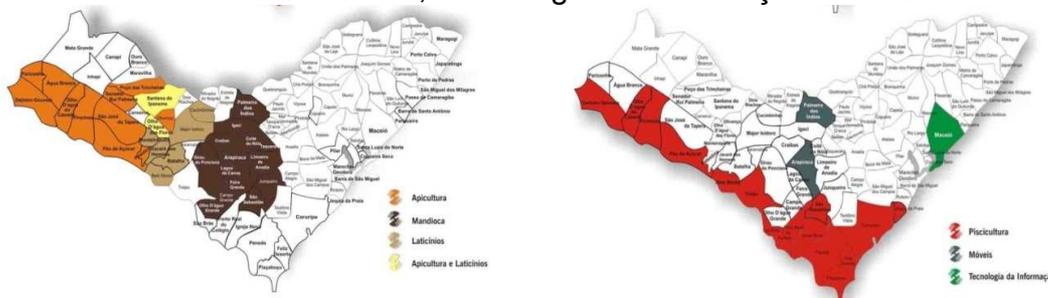
✓ O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do programa Territórios da Cidadania, tem projetos que atuam nas mesmas áreas que os APLs: Bacia Leiteira, Agreste, Alto Sertão, Litoral Norte, Médio Sertão e Mata Alagoana (MDA, 2009).

A partir de 2009, a política APLs de Alagoas obteve o apoio de dois importantes agentes financiadores, que também utilizam o conceito de APL. O primeiro é a Agência de Fomento de Alagoas (AFAL), controlada pelo estado e visa a promoção de seu desenvolvimento. Há um programa de Crédito para os APLs, visando financiar capital de giro e/ou investimento fixo. Outros programas são voltados para as micro e pequenas empresas fornecedoras exclusivamente alagoanas, com redução das condições de financiamento. Tais condições beneficiam as atividades produtivas dos APLs.

O outro agente é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que junto com a SEPLAN-AL, irá destinar recursos não reembolsáveis do Fundo Social para aplicação em projetos da área social. O público alvo é a população de baixa renda e que se encontra em situação de precariedade social. Além dos recursos do Banco, também serão alocados recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Desta forma, serão apoiados projetos de inserção produtiva no estado que tenham por base as vocações e potencialidades locais, tanto para área rural quanto para a urbana, sobretudo nas periferias.

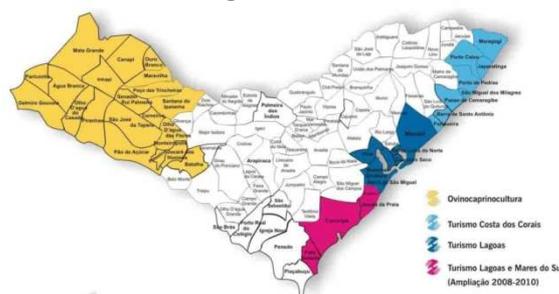
O PAPL possui projetos específicos, que são os arranjos eleitos de acordo com os critérios explicitados anteriormente, como mostram as Figuras 1, 2 e 3.

Figura 1 - Localização dos APLs Apicultura, Laticínio, Mandioca, Móveis, Piscicultura, Tecnologia de Informação – 2008



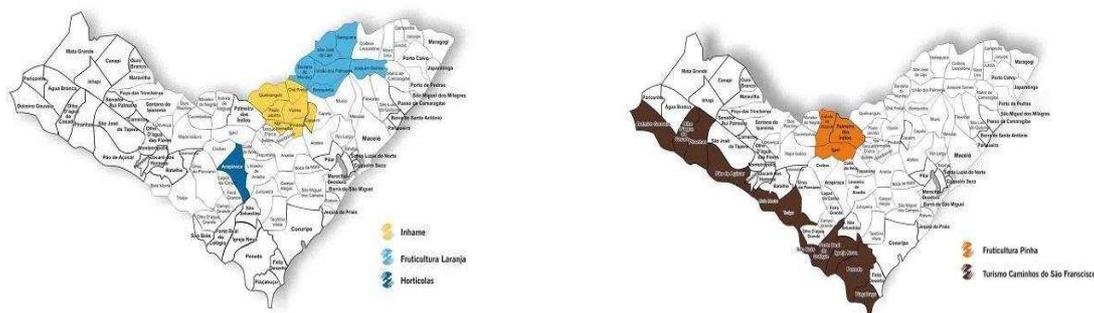
Fonte: SEBRAE-AL/SEPLAN-AL (2008)

Figura 2 - Localização dos APLs Ovinocaprinocultura no Sertão, Turismo na Costa dos Corais e Turismo Lagoas e Mares do Sul – 2008



Fonte: SEBRAE-AL/SEPLAN-AL (2008)

Figura 3 – Ampliação do PAPL 2008-2010 – Localização dos APLs Inhame, Laranja, Horticultura, Fruticultura da Pinha e Turismo Caminhos do São Francisco



SEBRAE-AL/SEPLAN-AL (2008)

Fonte:

Cada projeto, ou APL, possui ações próprias. Assim, foram estabelecidas três categorias de análise das ações, de acordo com Rosário (2007), a fim de realizar uma avaliação crítica da política em curso no estado. São elas:

Ações de **coordenação**, que visam aumentar a sinergia coletiva no arranjo e a eficiência do conjunto de ativos locais por meio de economias de escala reais – aumento da especialização regional, do número de produtores locais ou da promoção comercial – ou pecuniárias – criação das centrais cooperativas e o sistema de financiamento conjunto. Esta categoria possibilita analisar a estrutura de gestão e produção do PAPL.

Ações de **conhecimento/tecnologia**, com foco na capacitação dos agentes econômicos do arranjo, abrangem as questões relacionadas ao desenvolvimento de aprendizado e capacitações locais. Esta categoria busca explicar, a partir da transferência de tecnologias e conhecimento locais, o conhecimento tácito e o *time lag* para a imitação, uma vez que boa parte do conhecimento regional é tácita e de difícil transferência para outras localidades. Essas ações reforçam a eficiência do conjunto de ativos, uma vez que a exploração destes pode ser otimizada.

Ações de **reforço institucional**, realizadas no âmbito político-legal, buscam favorecer e consolidar o APL, além de evidenciar a importância das instituições como influenciadora no uso combinado dos ativos e capacitações regionais. Essa categoria trata das interconexões dos ativos, a partir de ações voltadas para o desenvolvimento de instituições regionais para o suporte da competitividade.

A análise das ações dos APLs, de acordo as categorias estabelecidas acima, foram elaboradas com dados do SIGEOR¹⁷, relativo às ações estabelecidas para 2009, sendo as ações encerradas acumulativas desde 2004.

Como resultado, verificou-se uma distribuição desigual entre as três categorias de ações implementadas. Há um grande volume de ações voltadas para a coordenação dos arranjos. Essas ações são prioritariamente conduzidas pela coordenação do PAPL, com pouca ou nenhuma participação de organizações pertencentes a algum APL na execução das mesmas.

As ações de coordenação têm como objetivo ser o motivador inicial para a estruturação do arranjo e também na manutenção dessa estrutura. Mas, é preciso que haja, no conjunto dessas ações, a percepção de sucessão de organizações que venham a planejar, executar e conduzir o processo de coordenação do APL no momento em que a coordenação do PAPL sair do processo.

¹⁷ O andamento das ações é classificado pelo SIGEOR como: encerradas, cumpridas no prazo, cumpridas com dificuldades, e não cumpridas.

O grande volume das ações de coordenação em detrimento de outros tipos de ações nos APLs é resultado do frágil tecido empresarial e de cooperação entre os agentes privados que apresentam, também, baixo capital social. O esforço para articular em um arranjo um conjunto de empresas, grupo ou grupos de gestores nas organizações envolvidas e mão de obra qualificada na geração de alguma competitividade regional, vem consumindo a maior parte do tempo e dos recursos financeiros dos agentes coordenadores e executores da política de APLs.

Por um lado, as ações de reforço institucional não são trabalhadas a contento, dentro de uma perspectiva sistêmica como pede políticas dessa natureza. Esse tipo de ação é realizado no âmbito político-legal para que venham a construir um marco institucional favorável à consolidação do arranjo em suas dimensões de produção e de inovação.

Finalmente, as ações de conhecimento/tecnologia apresentam uma frequência importante no conjunto das ações, contudo estão sendo conduzidas de forma pontual e, muitas vezes, surtem pouco efeito devido a pouca formação básica de empresários dos APLs. Por isso, a necessidade de articulação de políticas de desenvolvimento que visem à formação de capital humano e social em todo o estado.

Outro fato relevante nas ações de conhecimento/tecnologia é a necessidade de potencializar o conhecimento regional, pois poucos produtos locais são desenvolvidos ou estudados pela rede de pesquisa formada pelas universidades e centros de pesquisa instalados em Alagoas. Com exceção da cana de açúcar, nenhum produto dos APLs é objeto de esforço local organizado de pesquisa e desenvolvimento. Tão pouco as ações efetivamente executadas nos arranjos respondem a esse requisito, pois as que estão planejadas e apresentam essa natureza não foram executadas.

Não obstante, o esforço para a transferência de tecnologia está prejudicado pelo baixo nível de formação dos atores dos arranjos e pela pouca existência de um conhecimento local tácito, que não dependa de educação formal para se tornar efetivo.

3. Análise da Política para APLs em Alagoas: vantagens e limitações do mapeamento e sugestões de políticas

O modelo de política de desenvolvimento para Alagoas tem um de seus eixos estruturantes baseado nos APLs. Esse tipo de política tem a vantagem de trazer para o âmbito local a problemática do desenvolvimento, deslocando o foco das políticas baseadas em grandes projetos estruturantes. Outra vantagem é o reforço das vantagens territoriais sem abrir mão do objetivo central do desenvolvimento, a melhoria do bem estar e qualidade de vida da população.

No decorrer da análise da gestão do PAPL no período de 2004 a 2009, observou-se que relevância de políticas públicas baseadas no conceito de APLs reside no fato de estimular a estruturação da governança dos arranjos, o que foi verificado por meio de muitas ações voltadas para a coordenação dos APLs. A boa governança do APL atrai mais parceiros e faz com que aumente sua competitividade sistêmica.

Outra vantagem da política implementada está na estabilidade de sua condução, pois desde 2001 vem sendo desenvolvidas ações por diversos órgãos públicos e privados, e em 2007 passou a fazer parte de uma política de Estado, o que viabiliza resultados de médio e longo prazos. Além do mais, a política estadual congrega todos os organismos federais, regionais e privados que desenvolvem políticas para APLs. Não obstante, há necessidade de maior articulação entre eles.

Do ponto de vista da dinâmica econômica dos arranjos apoiados, estes se caracterizam por grande informalidade, porém com forte relevância social em suas economias municipais – Mandioca, Ovinocaprinocultura, Apicultura, Laranja, Horticultura, Inhame e Pinha. Assim, a informalidade impõe um limite ao crescimento das empresas e, como consequência, ao crescimento dos arranjos em termos de produção e de geração e distribuição de renda. Não foi observado, por parte das autoridades tributárias do estado de Alagoas, nenhum esforço na direção de reduzir a informalidade na produção dos APLs apoiados, tão pouco no estabelecimento de políticas de tributação direcionadas para as MPE dos APLs.

Constatou-se que, com exceção do APL de TI, os de Laticínios, Móveis, Turismo das Lagoas e Mares do Sul, Turismo das Costas dos Corais e Piscicultura possuem importante inserção nas economias estadual e municipal, além da

relevância social. Apesar disso, nenhum arranjo apresentou qualquer impacto nas contas estaduais de fluxos de comércio externo e interestadual.

Os APLs evidenciam uma baixa construção institucional, onde geralmente o recorte para políticas de apoio foi feito com base numa possibilidade de produção articulada, porém fundamentado, principalmente, em indicadores de pobreza e subdesenvolvimento dos municípios dos arranjos, voltando-se para MPEs.

Desta forma, percebe-se pouca articulação inter e intra-arranjos, ficando subordinados ao rumo e foco que o PAPL estabelecer, mesmo com a participação de alguns de seus parceiros. Isso implica uma dependência do ritmo e da existência de uma organização externa ao APL para intermediar a articulação dos mesmos, inclusive com o estado, sem que as organizações locais assumam a responsabilidade da coordenação e exerçam a governança do arranjo. Entretanto, o programa de APLs em Alagoas se propõe a ser uma “incubadora” de arranjos, o que está cumprindo seu papel.

Mesmo assim, é preciso ampliar o fórum de organizações locais junto ao governo e aos demais órgãos e autarquias da administração pública, ressaltando a importância da municipalidade no território. Mas, devido ao pouco capital social presente nos APLs, a inércia em que vivem essas localidades as impedem de seguir adiante com acordos de cooperação, articulação institucional e condução de projetos e objetivos que visem dar o salto para o desenvolvimento.

A pouca articulação política e das ações entre as esferas do governo estadual é visível, pois além da política de APL, existem políticas de desenvolvimento voltadas para a construção de pólos, distritos industriais e cadeias produtivas conduzidas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Energia e Logística (SEDEC). Talvez esse seja o maior vazio da política de desenvolvimento, a sobreposição de ações e recursos sem que haja a utilização da plena capacidade local de produção e renda por meio da integração das políticas propostas para desenvolver o estado.

Quanto aos fluxos de comércio interestaduais, os arranjos alvo de política não se fizeram presentes, ou seja, os setores relevantes nas transações comerciais de Alagoas não fazem interface com os APLs. Isto se deve à grande informalidade dos produtores dos APLs de Alagoas, onde parte das transações comerciais com outros estados não é contabilizada pelas estatísticas oficiais. São exemplos: o pescado

oriundo da piscicultura, que é vendido para atravessadores de estados vizinhos – Sergipe e Bahia –; o queijo de coalho que é informalmente comercializado para Pernambuco; os produtos agrícolas – hortícolas, mandioca, laranja, inhame, pinha, banana, feijão verde, ente outros – que são comercializados em feiras livres ou por ambulantes.

Não obstante, a política carece de mais ações de reforço institucional, necessárias à criação de um ambiente propício à evolução dos arranjos, bem como para melhor geração e difusão de conhecimentos e inovações.

O fomento à atividade agrícola pode ser uma das opções mais relevantes para o estado devido a sua capacidade de gerar emprego. Contudo, a monocultura da cana de açúcar, que emprega pessoas com baixo nível de escolaridade e paga baixos salários, domina praticamente toda a produção do campo em Alagoas. Quando se analisa o fluxo de renda da indústria sucroalcooleira, nota-se uma transferência de capitais para financiar a expansão dos grupos empresariais locais mais dinâmicos em outros estados nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Essa exportação de capitais, por sua vez, reduz ainda mais as possibilidades da maior indústria do estado ser motor do desenvolvimento alagoano.

Para a estruturação de políticas de crescimento do mercado interno se faz necessário estabelecer critérios para as compras públicas de todas as esferas, com a implementação de regulação adequada não só para o estado de Alagoas (que já existe), mas para todas as prefeituras. É necessária, também, uma política voltada à adequação fiscal para produtos oriundos de APLs estratégicos para o consumo interno e que reforce a substituição de importação, particularmente de alimentos.

As políticas de capacitação institucional de mão de obra voltadas para a inovação e educação básica precisam passar por uma revisão dos processos educacionais da rede pública de ensino, bem como a sua articulação com as demandas locais de conhecimento para desenvolver novos processos e produtos a partir da base instalada na região. Esse é um grande desafio para o estado, tendo em vista o profundo fosso de analfabetismo que se encontra em Alagoas. A política de APL não apresenta uma clara e direta articulação com a Secretaria de Educação e com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, ambas voltadas para o problema da formação de mão de obra, pois consolidam todo o sistema educacional

público do estado. Esta desarticulação é fruto do desmonte do aparelho estatal ocorrido na década de 1980.

No plano institucional tanto a Lei de Inovação quanto a Lei de Incentivos Fiscais, importes para a produção local, estão desarticuladas e não privilegiam a maioria dos produtores já instalados, que são MPEs e utilizam tecnologias já consolidadas.

Este fato revela que o reforço institucional, pouco trabalhado no âmbito dos APLs, é uma peça chave na política de arranjos no sentido de dar sustentação no longo prazo para a produção local. Sistemas de produção e inovação articulados com redes de pesquisa, legislações específicas, canais de comercialização e organizações de apoio são condições *sine qua non* para o sucesso e sobrevivência dos arranjos.

Portanto, o Sistema Regional de Inovação operando em consonância com legislações específicas para a produção, tributação e inovação, além de uma rede bem articulada entre a demanda dos APLs, devem ser o foco dos esforços para o reforço institucional da política de APLs em Alagoas.

Outras possibilidades de arranjos para tornarem-se alvo da política estadual encontram abaixo identificadas. Tais arranjos poderiam suprir os “vazios”, seja do ponto de vista territorial ou da ausência de políticas para atividade em questão. São eles: APL Piscicultura nos Açudes; APL Música do Arco das Lagoas; APL de Reciclagem; APL do Coco; APL da Própolis Vermelha; APL de Cerâmica Vermelha; APL Tecnológico Sucoalcooleiro.

4. Considerações Finais

A política de APLs em Alagoas vem sendo mantida como um dos principais eixos no fomento ao desenvolvimento do estado. Para adensá-la, contudo, é preciso que haja a constituição de políticas com objetivos mais sistêmicos, como as de indução ao crescimento do mercado interno, de substituição de importações regionais e de capacitação institucional de mão de obra voltada para a inovação e educação básica.

Além do mais, é necessário entender ou perceber as inter e intrarrelações existentes em diversos níveis de articulação entre os arranjos. Ou seja, a política de

APL em um estado precisa estar articulada com as macro políticas do país, com as políticas de desenvolvimento regional e do próprio estado.

O conceito de APL que norteia a política estadual é o mesmo utilizado nesta pesquisa, porém há uma distância entre o conceito e a sua aplicação prática. Por vezes, perde-se a visão de sistema dinâmico para uma visão exclusivista e limitante, como o extinto APL de Cultura em Jaraguá. Em outros casos, a delimitação do arranjo foi ampla demais, não indicando sinergias próprias da aproximação territorial e do conhecimento local, tornando-se uma política de cadeias produtivas ou setorial. Este é o caso da Piscicultura, que integrou em um só arranjo duas regiões com características produtivas e construção social distintas.

A operacionalização do conceito de APL é complexa. Foram observadas similaridades entre conceito e prática política referente à promoção de interação entre os agentes, geração de competitividade e aumento do poder de barganha. As discrepâncias entre o conceito e as ações geram vieses na política, ao se afastarem da formulação do conceito na ausência de ações de caráter sistêmico; insuficiência de ações que reforcem o ambiente institucional; abrangência territorial extensa, perdendo o caráter de arranjo e caracterizando de uma política setorial.

Uma das limitações da política de APL refere-se à falta de instrumentos para perceber a dinâmica evolutiva dos arranjos, por meio do diagnóstico das suas reais capacitações produtivas e inovativas. Os APLs foram delimitados a partir de indicadores voltados para redução de desigualdades sociais e de dotações de recursos naturais, e não com base nas capacidades produtivas e de articulação para a inovação das empresas.

Outra lacuna do PAPL refere-se aos instrumentos de avaliação do desempenho dos arranjos, uma vez que os indicadores mais utilizados são relativos à geração de emprego e renda e ao volume de produção. Tais indicadores não necessariamente refletem estruturas produtivas e inovativas bem articuladas, sendo necessária a construção de outros indicadores que possibilitem uma análise custo-benefício e da eficiência da aplicação dos recursos despendidos nos projetos, além da avaliação da melhoria da competitividade do APL por meio da inovatividade dos agentes produtivos.

Foi percebido que a pouca articulação reflete, também, a falta de confiança mútua entre os agentes locais, particularmente no tocante a municipalidade, uma

vez que são organizações externas que definem e operacionalizam as maioria das ações nos APLs.

A falta de sinergia das ações e dos recursos das diferentes esferas governamentais e entre suas secretarias, sem uma ampla integração das políticas propostas para alavancar a capacidade produtiva de Alagoas, talvez seja o maior vazio da política de desenvolvimento estadual. Desta forma, não há a utilização plena da capacidade local de produção e dos escassos recursos de um dos estados mais pobres da nação. Como exemplo, existe um esforço de articulação do Sistema Regional de Inovação em Alagoas, contudo não há sinais de articulação com a coordenação do PAPL.

Os APLs alvo de política em Alagoas apresentam desafios específicos, mas possuem alguns comuns a todos eles: a melhoria e implantação de infra-estrutura de apoio às atividades produtivas, melhoria do arranjo institucional e aumento da participação efetiva dos agentes econômicos em cooperativas e associações.

Diante do quadro atual da economia alagoana e da avaliação da inserção dos APLs nos fluxos comerciais do estado, conclui-se que são necessários esforços na direção da diversificação produtiva. É preciso, portanto, estabelecer políticas públicas bem articuladas, que não sejam ações pontuais ou setoriais, mas que possuam uma visão sistêmica para uma inserção competitiva, integrando as vertentes sociais, econômicos e ambientais do desenvolvimento.

Dentre as recomendações para melhor desempenho da política estadual de APLs, pode-se citar:

- ✓ Aprofundamento da participação do estado na articulação e condução do processo de adensamento das condições produtivas e inovativas locais.
- ✓ Aumento de interação das redes locais com as redes nacionais e regionais.
- ✓ Articulação das redes com base nas capacidades tecnológicas das mesmas e com a demanda tecnológica do local.
- ✓ Dimensionamento das capacidades tecnológicas locais e sua articulação com a trajetória tecnológica vigente em setores tradicionais presentes na economia alagoana e/ou nos APLs.
- ✓ Mapeamento das demandas e ofertas sistêmicas da inovação e produção local.

- ✓ Busca da articulação local das políticas com as propostas nacionais da produção de inovação – buscar novos agentes CNI, MCT, CNPq, Universidades, MIN, MIDIC, etc..

Como toda a política de desenvolvimento não é fruto de uma só geração, o grande feito da política de APLs será manter a continuidade desses projetos. Desta forma, é possível criar uma massa crítica capaz de fazer com que os arranjos adquiram uma dinâmica própria, sem depender da governança e recursos do PAPL.

Referências Bibliográficas

BANCO DO BRASIL. **Desenvolvimento Regional Sustentável**: metas e resultados. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portallbb/page32,8368,8375,0,0,1,6.bb?codigoMenu=3873>>. Acesso em: 05 de junho 2009.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S. A. (BNB). **Nordeste Territorial**: ações 2008. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/desenvolvimento_territorial/docs/publicacao_nordeste_territorial.pdf.pdf>. Acesso em: 02 de junho de 2009.

CARVALHO, C. P. O. **Economia Popular**: uma via de modernização para Alagoas. 2ª edição. Maceió: Edufal, 2007.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SÃO FRANCISCO (CODEVASF). **Arranjo produtivo local**. Disponível em: <http://www.codevasf.gov.br/programas_acoas/desenvolvimento-territorial/arranjos-produtivos-locais>. Acesso em: 19 de maio de 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE ALAGOAS (FIEA). **Relatório de Competitividade**. Maceió: FIEA, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais 2003-2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009a.

_____. **Pesquisa Produção Agrícola Municipal (PAM)**. Rio de Janeiro: IBGE 2009b.

_____. **Produção Industrial Anual (PIA)**. Rio de Janeiro: IBGE 2009c.

_____. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE 2009d.

_____. **Pesquisa Anual de Serviços (PAS)**. Rio de Janeiro: IBGE 2009e.

_____. **Pesquisa Anual de Comércio (PAC)**. Rio de Janeiro: IBGE 2009f.

LUSTOSA, M. C. J.; LAGES, A. M. G. Natureza e Cultura: o Arranjo Produtivo Local do Turismo de Lagoa e Mar – Alagoas. In: CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. P.; LASTRES, H. M. M. (orgs.). **Arranjos Produtivos Locais: uma alternativa para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

LUSTOSA, M. C. J. *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Alagoas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Maceió/AL, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/AL). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

LUSTOSA, M. C. J. *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Alagoas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Maceió/AL, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/AL). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

LUSTOSA, M. C. J. *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Alagoas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Maceió/AL, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/AL). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

LUSTOSA, M. C. J. *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Alagoas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Maceió/AL, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/AL). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

LUSTOSA, M. C. J. *et al.* **O Velho Chico e sua Nova Cadeia Produtiva: diagnóstico da piscicultura alagoana**. Maceió: Edufal, 2008.

MAIA GOMES, G.. **Velhas Secas em Novos Sertões**. Brasília: IPEA, 2001.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). **Projetos Decorrentes de Ações Articuladas**. Brasília: MCT, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Portal da Cidadania. Territórios de Cidadania. Alagoas**. Disponível em: <www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 22 de maio de 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC)/ SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (SECEX). **Importação e exportação do Estado de Alagoas e municípios 2004 a 2008**. MDIC, 2009.

Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: julho de 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC)/GTP APL. **Manual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: MDIC, 2006.

ROSÁRIO, F. J. P. **Competitividade Regional e Aprendizado Local: a Integração entre Empresas e Instituições na Geração de Inovações**. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE ALAGOAS (SEFAZ/AL). **Guia de Informação das Operações e Prestações Interestaduais (GI) 2006**. Maceió: SEFAZ/AL, 2009.

SEPLAN-AL/SEBRAE-AL. **GTP AL**. Apresentação em Power Point. Disponibilizado pela SEPLAN-AL, 2008.

_____. **Seleção dos Arranjos Prioritários**. Programa de Promoção e Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais do Estado de Alagoas – PAPL – AL. Maceió, 2003.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE ALAGOAS (SEBRAE/AL). **Pesquisa de Avaliação de Resultados 2006**. Apresentação em Power Point. Maceió: SEBRAE/AL, Apresentação em power point.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA ORIENTADA PARA RESULTADOS (SIGEOR). Disponível em: <<http://www.sigeor2008.sebrae.com.br/>>. Acesso em: novembro de 2009.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PARA OS APLS NO AMAZONAS¹

Mauro Thury de Vieira Sá / Coordenador Estadual- UFAM
Aristides da Rocha Oliveira Júnior – UFAM
Anderson Litaiff Feitosa da Costa – UFAM
Laura Regina Nascimento Egas - UFAM^{2,3}

INTRODUÇÃO

O presente texto sintetiza resultados, conclusões e recomendações acerca das vantagens e limitações do mapeamento de arranjos produtivos locais (APLs) como instrumento para nortear políticas públicas no Estado do Amazonas (AM), caracterizado por sua vasta extensão territorial, concentração econômica no Município da capital, Manaus, e perfil produtivo em que a indústria de transformação tem papel maior do que noutros Estados da Amazônia e mesmo do que no Brasil, como decorrência da Zona Franca de Manaus (ZFM).

O objetivo consistiu em levantar que órgãos envidaram esforços e identificaram APLs no Estado. Foram verificados também quais APLs são foco de políticas públicas, destacando critérios para elegê-los e as instituições apoiadoras. Por fim, segue uma análise das políticas para arranjos, bem como sugestões para as mesmas e para o desenvolvimento regional.⁴

1. Evolução, Conceitos e Critérios de Apoio aos APL Amazonenses

No Amazonas, a aplicação do conceito de APL é recente. Pode-se atribuir à Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), papel precursor, com o Estudo das Potencialidades Regionais, realizado pela FGV no período 1997-2002.

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Amazonas, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Os autores agradecem a todos os entrevistados, em especial, Marconde Noronha, que dirige o Departamento de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN). Além destes, o Prof. Ms. Flávio Machado Moita do Departamento de Administração da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) em muito contribuiu para a consecução das etapas finais a pesquisa como voluntário.

³ A pesquisa contou com o importante suporte dos estagiários Diego Egüez da Silva, Evelen Ester da Silva Lima Bastos, Geási Morais, e Thaísa Correia da Gama.

⁴ A pesquisa como um todo também abrangeu uma breve análise da estrutura econômica estadual, de seu intercâmbio comercial e a avaliação do relevo dos APLs na economia.

Esta autarquia federal realizou amplo mapeamento, ainda que mediante categoria analítica distinta: “potencialidades regionais”. Estas foram detectadas por município e classificadas quanto às possibilidades de mercados demandantes: regional; nacional e internacional.

Tal esforço, no caso amazonense, influenciou o Projeto das Plataformas Tecnológicas, capitaneado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Desenvolvidas a partir da articulação MCT – Banco da Amazônia (BASA), as plataformas representavam processos de interação entre agentes do setor a fim de especificar gargalos tecnológicos e a partir daí gerar demanda por projetos cooperativos para sua solução. Os segmentos produtivos constitutivos das plataformas eram um grupo seletivo a partir do Estudo das Potencialidades da SUFRAMA. A Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica (FUCAPI) assumiu em 2002 a execução desse projeto no Estado.⁵

O primeiro esforço de mapeamento usando o termo APL no Amazonas foi feito no âmbito do projeto Iniciativa Amazônia, liderado pelo BASA com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). Seus documentos de divulgação incluem a expressão “Arranjos Produtivos Locais” nos títulos, mas, nos textos dos documentos, cede lugar ao termo *cluster*, entendido como um conjunto de “concentrações geográficas de empresas e instituições interconectadas numa área de atuação particular, cujas ações são importantes para a competição” (BASA, IPEA, ANPEC, s/d: p. 2.)⁶. A seleção se baseou em “critérios de concentração espacial, tamanho, maturidade relativa e inserção nos mercados” (Id. *ibid.*), identificando os seguintes “APLs”: TVs e Monitores, em Manaus; Mandioca, em Tefé e Alvarães; Turismo, Manaus; Pesca Extrativa, em Itacoatiara, Manacapuru, Parintins e Tapauá; Indústria de Material de Transporte, Manaus; Guaraná, Maués; e Indústria de Madeira e Mobiliário, em Itacoatiara e Manaus.

Matizada pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS) em sua versão de 2003, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), então sucedânea da

⁵ Para um histórico abarcando também como se instalou o projeto plataformas tecnológicas no governo do Estado do Amazonas, ver Pimentel e Matias, (abr. 2004).

⁶ Continuando, “(...) freqüentemente se estendem na cadeia para incluir canais de comercialização e mesmo compradores, ou produtores de bens complementares. (...) muitos clusters incluem instituições governamentais ou de outra natureza jurídica, que provêm treinamentos especializados, educação, informações, pesquisa, e suporte técnico”. (BASA, IPEA, ANPEC, s/d: p. 2.)

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), adotou o conceito de APL como “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – centrados em um conjunto específico de atividades econômicas que apresentam vínculos, mesmo que incipientes” (ADA 2003: p. 12). No Amazonas, a ADA elencou os seguintes APLs: Avicultura de postura; Mandioca; Guaraná; Pesca e piscicultura; Fármacos e cosméticos; Turismo; Madeira, móveis e artefatos; Fruticultura; Componentes e produtos do PIM; Construção naval; Indústria de reciclagem; Produtos não-madeireiros; Grãos (milho, arroz e soja); Dendê (mudas); Pecuária bovina e bubalina; Hortaliças; Café; Artesanato; e Minerais para a indústria da construção civil.

Em 2004, foi estabelecido o Grupo de Trabalho Permanente para os APLs (GTP-APL), apoiado em secretaria técnica lotada no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), objetivando “adotar uma metodologia de apoio integrado a arranjos produtivos locais, com base na articulação de ações governamentais” (GTP-APL, s/d). Um de seus primeiros mapeamentos, de 2005, trouxe à baila os seguintes APLs no AM, levantados a partir de fontes secundárias:⁷ Apicultura; Agricultura; Extração de Substâncias Tanantes, Produtos Aromáticos, Medicinais e Tóxicos; Fabricação de Produtos da Mandioca; Fruticultura/ Abacaxi; Agricultura/ Mandiocultura; Eletroeletrônico; Extração Florestal/ Madeireiro; Farmacologia/ Produtos Fitoterápicos; Fruticultura/ Castanha; Horticultura; Madeira e Móveis; Turismo; Látex da Seringueira; Fruticultura/ Guaraná; Agricultura/ Raízes; Artesanato Indígena; Piscicultura; e Extração Mineral/ Calcário. A identificação partiu de fontes secundárias, como (Costa, 2007: p. 131).

A formatação do GTP-APL na alçada federal teve a instituição do Núcleo Estadual de APLs (NEAPL) na Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN), como contrapartida no plano estadual. Sua atuação com enfoque mais detido em APLs teve início em 2006.⁸ Cabe ao NEAPL-AM levantar as peculiaridades de cada comunidade ou conjunto de agentes; identificar, caracterizar e apoiar esses arranjos, definindo conceitos, objetivos,

⁷ BASA, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil (BB), BNDES, MCT, Caixa Econômica Federal (CEF), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), IPEA e o próprio MDIC.

⁸ Logo, na esfera estadual, os esforços feitos via plataformas tecnológicas, foram migrando da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT) para a SEPLAN, sem implicar em saída da SECT desses esforços. A SECT passara a capitanear as plataformas tecnológicas no governo estadual em 2003, quando de sua criação.

critérios de identificação e prioridades de seleção; realizar estudos para aprimorar os instrumentos de integração dos planos de desenvolvimento preliminares (PDPs); bem como a elaboração, encaminhamento, implantação e acompanhamento desses planos. A SEPLAN tem atuado junto com vários órgãos, elencados na próxima seção.

Saindo da identificação para o apoio *de facto*, os APLs apoiados se restringem aos dez identificados pelo NEAPL-AM. Logo, o conceito adotado é o do GTP-APL: constituem aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. O direcionamento para os APLs teve como ponto de partida as plataformas tecnológicas. Os cinco primeiros arranjos definidos foram: Madeira, Móveis e Artefatos; Fécula e Farinha de Mandioca; Fitoterápicos e Fitocosméticos; Polpas, Extratos e Concentrados de Frutas Regionais; e Produção de Pescado. Praticamente reproduzem os segmentos das plataformas.⁹ Tais APLs definidos para 2007 foram mantidos entre os apoiados para 2008-2010, acrescidos de mais cinco arranjos: o de Fitoterápicos e Fitocosméticos; Turismo Ecológico e rural; Produtos e serviços ambientais; Construção Naval; Artesanato; e Base Mineral Cerâmico-Oleiro.

Ressalte-se existirem aglomerações produtivas ou conjunto de agentes não inclusos nos APL apoiados via NEAPL, e.g., atividades industriais da Zona Franca de Manaus (ZFM), de grandíssimo peso na economia estadual e constantes na identificação da Iniciativa Amazônia. Além destas, há segmentos, cadeias que têm demandado a condição de APL junto ao núcleo.¹⁰

⁹ Apenas o APL de Fécula e Farinha de Mandioca não estava entre as plataformas.

¹⁰ Apesar da SUFRAMA não questionar os APL identificados e apoiados pela SEPLAN, até por adotar postura de parceria junto aos órgãos estaduais responsáveis pela lógica do GTP-APL, há receptividade dentro dela para a idéia de se ampliar a identificação de novos APL, bem como de se “desfazer” da cisão entre APL e segmentos associados à ZFM, em especial ao Pólo Industrial de Manaus (PIM), como por exemplo: i) Software; ii) Bioindústria; e iii) Duas rodas; entre outros. Afora tais casos, está em ou para análise no NEAPL-AM, como possíveis arranjos também: i) Floricultura - Presidente Figueiredo; Rio Preto da Eva; Alto Solimões; Benjamin Constant; ii) Confeções - Manaus; iii) Informática - Manaus; e iv) Fibras Vegetais - Manacapuru. Até o fechamento do artigo, não havia posição formal de seu “aceite” pelo núcleo.

2. APLs apoiados, Instituições e Instrumentos de Apoio

2.1. Estrutura Institucional de Apoio aos APLs no AM

A SEPLAN-AM, ao secretariar NEAPL no Estado por meio do Departamento de Desenvolvimento Regional (DDR), tem desempenhado papel crucial como principal agente na condução das políticas de apoio a APLs. O Governo Federal, representado pelo GTP-APL e pela SUFRAMA, foi a principal fonte dos parâmetros conceituais e metodológicos adotados pela SEPLAN para implementar a estrutura institucional pertinente. Para tanto, a promoção de oficinas e visitas têm sido instrumento relevante.

Dos órgãos com as quais a secretaria interage na execução da política de apoio a APL, vale destacar: SUFRAMA, Ministério da Integração Nacional (MI), BASA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), da esfera federal; órgãos dos Sistemas SDS, SEPROR, SECT¹¹ e do próprio sistema SEPLAN, no qual se sobressai a Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM), da órbita estadual, entre outros; Prefeituras Municipais; além de SEBRAE – AM, FUCAPI e BB para citar aquelas de presença ou atuação mais proeminente nos PDPs.

Destas, a SUFRAMA se sobressai: (1) participou ativamente da transição das Plataformas Tecnológicas para a abordagem de APL; (2) na Amazônia Ocidental, é o braço principal do Governo Federal na execução das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior, além de financiar e articular as políticas de desenvolvimento regional; e (3) apóia todos os APLs. A autarquia tem apoiado APLs, partindo da idéia de potencialidades regionais, que alicerça seu Programa de Interiorização do Desenvolvimento, realizado via convênios e contratos de repasse com parceiros do setor público e entidades não-governamentais. Não significa

¹¹ Chama-se, por vezes de sistema, a secretaria e as autarquias, fundações e empresas públicas a ela vinculadas. Por exemplo, o sistema SEPROR, capitaneado pela Secretaria de Estado da Produção Rural (SEPROR), congrega os órgãos a ela vinculados: Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM); Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA); Agência de Agronegócios do Estado do Amazonas (AGROAMAZON); e a Comissão Executiva Permanente de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Estado do Amazonas (CODESAV); O sistema SECT tem à frente a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT), encampando a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e o Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM). O sistema SDS é liderado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável (SDS).

descaso com APLs, pois adota esse critério que emana do MDIC, ministério ao qual se vincula. Logo, destina recursos a ações aos arranjos em tela, ainda que não necessariamente se visualizem critérios definidores ou conceitos de APL no seu programa de interiorização.

Ainda no plano federal, o Ministério da Integração Nacional tem atuado, segundo os PDPs, principalmente nos APLs de Madeira, Móveis e Artefatos e Produção de Pescado, seja via Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO), seja via Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Ademais o MI abriga o próprio BASA e a recriada SUDAM.

Já a FUCAPI tem atuado como proponente dos PDPs em geral e como executora no APL de Madeira, Móveis e Artefatos, em particular, capacitando artesãos no projeto APROREM e via projeto *Design Tropical*. Seu maior grau de sinergia tem sido com a SEPLAN-AM, assessorando o NEAPL, e, com a SUFRAMA, de quem recebe apoio institucional no APL citado.

O SEBRAE-AM e o Banco do Brasil apresentam certas semelhanças no trato dos APLs no Estado. O primeiro, tradicionalmente atuando junto às micro e pequenas empresas, não se mostrou tendente a adotar política específica de apoio a APLs, embora não tenha restrições *a priori* a participar de ações nos mesmos. Quanto ao BB, atua por meio da estratégia negocial intitulada Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), usando-o como critério de apoio financeiro a ações constantes dos PDPs. É o *modus operandi* do DRS que define a participação de fato do banco, que adota uma definição própria de APL. Quando o BB considera como um APL, as condições de financiamento são mais favoráveis no âmbito do DRS. Mas não reconhece os APLs definidos pelo núcleo estadual como tais. Quer SEBRAE, quer o BB mostraram-se, de certo modo, reticentes quanto a como foram definidos os APLs no AM.

Nesse processo, Não apenas conquistou boa dose de autonomia e domínio sobre a temática APL no Estado, consolidando-se como ponto focal sobre políticas de promoção do desenvolvimento endógeno e da sinergia entre parceiros públicos e privados envolvidos nos APLs estaduais.

O quadro seguir sintetiza algumas características dos PDPs referentes aos APLs apoiados que consistem nos mesmos identificados pelo NEAPL:

APLs Apoiados do Amazonas - Características Básicas e Apoio Institucional

APL	CARACTERÍSTICAS		APOIO INSTITUCIONAL (PDPs - NEAPL/SEPLAN-AM)				
	Produtos (Efetivos e Potenciais)	Municípios de Abrangência	Parceiros Envolvidos (Quant.)	Ações Realizadas	Ações Previstas	Investimentos Realizados	Investimentos Previstos
1. Madeira, Móveis e Artefatos	Móveis em estilo colonial e popular (estantes, vitrines, prateleiras, armários, etc) para sala de jantar, dormitório, copa, cozinha, piscina e varanda; móveis industriais (gabinetes de eletroeletrônicos, caixas acústicas, máquinas de costura, relógios de parede e uma série de artefatos de madeira).	Pólo Manaus (Benjamim Constant, Boa Vista do Ramos, Eirunepé, Fonte Boa, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus, Manicoré, Maués, Parintins, Tabatinga e Tefé).	288	30	11	R\$ 16,8 milhões	R\$ 169,6 milhões
2. Fécula e Farinha de Mandioca	Leite em pó, chocolates, balas, bolachas, sopas, sobremesas, sagu, pão, adesivos, indústria têxtil, fogos de artifícios, fósforos, dextrinas, malto-dextrinas, papel, embalagens biodegradáveis, fundição de metais, compensados de madeira, produtos farmacêuticos e cosméticos (utilizado nas massas dos comprimidos e em creme dental), e ainda na perfuração de poços petrolíferos.	Pólo Manacapuru (Apuí, Autazes, Fonte Boa, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaquiri, Manaus, Manicoré, Nhamundá, Parintins, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Tefé e Uarini).	12	7	5	R\$ 277,6 mil	R\$ 11,7 milhões
3. Fototerápicos e Fitocosméticos	Xaropes, chás, unguentos, emplastos, tinturas, cápsulas, pomadas, cremes, soluções, pós, óleos fixos, extratos vegetais, óleos essenciais, corantes, xampus, cremes, sabonetes, colônias, perfumes, batons, maquiagens, desodorantes, dentifícios, óleos, talcos, sais e loções.	Pólo Manaus (Barreirinha, Manaus, Manaquiri e Presidente Figueiredo).	25	13	10	R\$ 880,6 milhões	R\$ 15,0 milhões
4. Produção de Pescado	Peixes pescados ou criados em cativeiros (pirarucu, tambaqui, surubim, matrinxã e curimatã), de escama (aruanã, pirarucu, tucunaré, pescada etc) e de couro (surubim, dourado, pira-mutaba, mapará, etc.).	Pólo Tabatinga (Atalaia do Norte, Autazes, Benjamin Constant, Careiro, Fonte Boa, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaquiri, Manaus, Maués, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Tabatinga).	31	32	9	R\$ 17,0 milhões	R\$ 11,8 milhões
5. Polpas Extratos e Concentrados de Frutas	Polpas, extratos e concentrados de Guaraná, Cupuaçu, Açaí, Pupunha e Bacuri.	Pólo Itacoatiara (Autazes, Careiro, Codajás, Itacoatiara, Manaus, Iranduba, Manacapuru, Maués, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Urucará,).	13	6	13	R\$ 12,0 milhões	R\$ 29,6 milhões

APL	CARACTERÍSTICAS		APOIO INSTITUCIONAL (PDPs - NEAPL/SEPLAN-AM)				
	Produtos (Efetivos e Potenciais)	Municípios de Abrangência	Instituições Envolvidas (Quant.)	Ações Realizadas	Ações Previstas	Investimentos Realizados	Investimentos Previstos
6. Artesanato	Anéis, colares, brincos, pulseiras, tornozeleiras, pau de cabelo, saiotos, tiaras e demais enfeites pessoais; cestaria, vassouras, bonecas, peneiras, bancos e arranjos florais.	Pólo Tabatinga (Manacapuru, Maués, Parintins, Presidente Figueiredo e Tabatinga)	20	6	4	R\$ 693,7 mil	R\$ 11,4 milhões
7. Turismo Ecológico e Rural	Serviços de hospedagem ecológica e rural, transportes de passageiros, restaurantes e cafés regionais, e serviços de lazer (passeios, pesca esportiva, etc.) associados à permanência de turistas nacionais e estrangeiros.	Pólo de Manaus (Benjamin Constant, Manacapuru, Manaus, Maués, Novo Airão, Parintins, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Tabatinga).	51	7	27	R\$ 181,6 mil	R\$ 29,56 milhões
8. Produtos e Serviços Ambientais	Óleos vegetais, látex e resinas, frutos e sementes, castanha do Brasil, fibras e juta, malva, cipó-titica e cipó-ambé, piaçava, arumã e tucum, cascas, folhas e raízes para uso medicinal e cosmético, unha-de-gato, carapanaúba e ipê roxo.	Pólo de Boa Vista do Ramos (Boa Vista do Ramos, Carauari, Manicoré e Tefé).	288	21	20	R\$ 6,9 milhões	R\$ 49,1 milhões
9. Construção Naval	Embarcações de madeira, ou de metal, de fibras ou de alumínio.	Pólo Manaus (Barcelos, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus, Novo Airão, Parintins e São Sebastião do Uatumã).	20	6	4	-	R\$ 8,5 milhões
10. Base Mineral Cerâmico-Oleiro	Tijolos de oito furos, telhas, blocos cerâmicos especiais e revestimento rústico para pisos.	Pólo Iranduba (Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Parintins e Urucará).	33	5	8	R\$ 1,3 milhão	R\$ 13,2 milhões

Fonte: Elaboração própria, a partir dos PDPs formalizados no NEAPL/SEPLAN-AM.

2.2. Instrumentos de Apoio: Análise a partir dos PDPs

Partindo para a análise das políticas para os APL apoiados, buscou-se identificar desafios comuns a todos, destacando as ações encaminhadas para um apoio mais eficaz. As questões analisadas estão primeiramente agrupadas nos temas “Organização Produtiva”, “Capital Humano, Tecnologia e Inovação” e “Governança, Cooperação e Padrão de Financiamento de Ações”, seguindo os PDPs. Posteriormente é feita uma análise mais geral.

Organização Produtiva. A quase totalidade dos APL estudados padece de desorganização de suas cadeias produtivas integrantes. Exemplos disso são os casos dos APL de Madeira, Móveis e Artefatos, Fécula e Farinha de Mandioca, Artesanato e Produção de Pescado, nos quais parte significativa dos produtores não participa de associações empresariais, e às vezes sequer são formalizados como pessoa jurídica. A ausência de estruturas institucionais próprias de apoio aos produtores dificulta significativamente sua penetração mais ampla nos mercados nacional e internacional, sua interlocução enquanto corpo coletivo com interesses econômicos delimitados e sua mobilização em favor da engenharia de soluções para problemas comuns a todos.

Deficiências no aparelho industrial, fonte de agregação de valor, é outro problema em comum apontado pelos PDPs. No APL de Madeira, Móveis e Artefatos, a ausência de fornecedores especializados de matéria-prima e uso de maquinário obsoleto por movelarias e marcenarias (ex: falta de estufas de secagem rápida da madeira ou máquinas de corte de precisão mais eficientes) impõem baixos níveis de produtividade e capacidade instalada. Apesar dos PDPs diagnosticarem tal deficiência, parte minoritária de ações se volta a estruturar e articular as cadeias produtivas dos APLs, o que está agrupado em “Investimento e Financiamento” das ações.

Um exemplo de enfrentamento desse entrave está no PDP do APL de Farinha e Fécula de Mandioca. Um dos maiores desafios para se desenvolver a mandiocultura e sua transformação em produtos químicos, alimentícios e embalagens, diz respeito à formatação da cadeia produtiva, requerendo, dentre outras ações, a aquisição de cultivares (manivas) precoces e de máquinas empacotadoras e frigoríficas (NORONHA, 2009). Dada a condição prevalecente de cultura de subsistência no AM, não se produzem excedentes em escala para

atender ao menos ao *break-even point* de uma feccularia, conforme demonstrou em 2002 o Estudo de Potencialidades Regionais da SUFRAMA. Assim, a SUFRAMA propôs, no PDP, a construção de feccularias nos municípios de Careiro e Manaquiri, ao custo total de R\$ 1,7 milhão, para uso de cooperativas locais, para ampliar a oferta de mandioca em 13 mil ha.⁴⁹

Um segundo exemplo está no APL de Polpas, Extratos e Concentrados de Frutas Regionais, cuja desorganização da cadeia produtiva se constitui em reconhecido entrave. A SUFRAMA financiou, via convênio, a montagem de uma usina processadora de açaí no município de Codajás. A usina, em plena operação, foi entregue à Cooperativa Mista de Produtores de Açaí e Frutas Regionais de Codajás, que lançou marca própria de polpas congeladas. A usina constituiu estímulo decisivo à organização dos produtores locais.

Outra ilustração de inversão ocorre no APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos, com a inauguração pela SEPLAN-AM, em fins de 2008, do I Distrito Industrial de Micro e Pequenas Empresas (DIMPE), projeto que integra o PDP do APL de Madeira, Móveis e Artefatos, mas que abriga, também, seis firmas de fitoterápicos, em regime de condomínio industrial.

Capital Humano, Tecnologia e Inovação. O *capital humano* mobilizado pelos APLs, apesar de aparecer como condição básica em algumas atividades (como produção de pescados, artesanato e fruticultura), ao mesmo tempo constitui desafio permanente. Há situações em que persistem deficiências de formação profissional ou mesmo de conhecimento de variáveis estratégicas da atividade produtiva na qual o ator está inserido. Noronha (2009) cita o desconhecimento de espécies madeireiras com potencial comercial (no APL Madeira, Móveis e Artefatos) e de técnicas de criação de peixes em cativeiro para maior escala de produção (APL Produção de Pescado).

Por isso, nos PDPs dos arranjos citados ganham relevo os quesitos “Tecnologia e Inovação” e “Formação e Capacitação”, aos quais se destina porção majoritária das ações, e.g., APL de Madeira, Móveis e Artefatos. Isto ocorre devido ao ainda significativo desconhecimento dos produtores sobre tecnologias de manejo

⁴⁹ O projeto abrigado por este Convênio ainda está em tramitação burocrática na SUFRAMA.

florestal em bases sustentáveis, essencial para a oferta de madeira às etapas seguintes das cadeias produtivas.⁵⁰

A questão tecnológico-inovativa também está no cerne de certos APLs, como o de Fitoterápicos e Fitocosméticos, que utiliza intensivamente processos biotecnológicos. Em Manaus, as primeiras iniciativas nesse campo, nos anos 1980, partiram de empresas privadas, tendo em seus quadros pesquisadores das áreas de farmácia e bioquímica, egressos das universidades locais. Em fins dos anos 1990, uma iniciativa que marcou a trajetória do segmento foi a inauguração do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA).⁵¹ Porém, com prédio construído, a maioria dos laboratórios instalada e pesquisas em curso, o CBA permanece em impasse: não existe como pessoa jurídica e não tem nem modelo de negócios, nem de gestão formalizados.

Em período similar, a academia local iniciou, com apoio do governo do AM e da SUFRAMA, os primeiros programas de pós-graduação *stricto sensu*, como parte de uma estratégia de capacitação de pessoas para atuarem junto ao CBA e a outras instituições científicas, dando suporte à ainda jovem bioindústria estadual. O fortalecimento desses programas e de similares em outras instituições e a resolução dos impasses do CBA surgem como condição *sine qua non* para o avanço da produção de fitofármacos e fitocosméticos, indústrias intensivas em conhecimento científico (LIMA, 2005).

Já no caso do APL de Artesanato, Noronha (2009) sustenta que, dentre os principais desafios para fortalecer suas cadeias produtivas, está a capacitação dos artesãos para aprimoramento das técnicas de manufatura das peças artesanais, aportando conceitos avançados de *design*, para valorizá-las.

Governança, Cooperação e Padrão de Financiamento de Ações. Quanto à *governança e sinergia de políticas e ações entre diferentes atores*, aí reside um dos maiores desafios às ações de estruturação e fortalecimento dos APLs amazonenses: o descompasso entre as prioridades e lógica das políticas ambientais

⁵⁰ Sobre isso, resultados de pesquisas conduzidas no Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA) e na EMBRAPA têm sugerido ser tecnologicamente possível e economicamente viável o manejo para cadeias de mobiliário, marcenaria; indústria naval; etc.

⁵¹ O CBA teve por trás a formação do consórcio Bioamazônia, integrado por entidades do governo, acadêmicas e de representação das classes empresariais. Após controvérsia pública sobre critérios de apropriação dos insumos regionais e seu processo de patenteamento, por meio de contratos com firmas estrangeiras, a Bioamazônia deixou a gestão do CBA, que foi encampado integralmente pela SUFRAMA.

para a Amazônia e as das políticas de desenvolvimento regional (representadas por atores como SEPLAN, SUFRAMA, FUCAPI, associações de produtores etc.), implicando em falta de sinergia interinstitucional.⁵²

Quanto ao financiamento, constata-se a predominância de recursos públicos, em especial federais e estaduais, nas ações dos PDPs. A participação de recursos públicos municipais é inexpressiva, possivelmente refletindo as restrições orçamentárias das Prefeituras do Interior. Mas o ponto crítico principal é a participação quase nula de recursos privados em todos os APLs pelos PDPs. Pode-se questionar o compromisso dos entes privados envolvidos, pois o risco de empreendimento, inerente à inversão capitalista, pouco aparece ou transparece nesse contexto. Um APL cuja iniciativa parte de entes governamentais, que respondem também por organizar e aportar recursos em sua quase totalidade, sugere um desequilíbrio na correlação de forças produtivas catalisadas pelo processo de concertação social em torno da política de desenvolvimento, aproximando-a do enfoque *top-down* (Estado-Sociedade), e não do *bottom-up* (Sociedade-Estado), característica dos conceitos de APL ou, melhor, de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais (ASPIL), como a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST) tem empregado mais recentemente.

Um exemplo em que tal padrão de financiamento pode inviabilizar o futuro do próprio arranjo reside no de Fitoterápicos e Fitocosméticos. Neste, há a necessidade das firmas superarem restrições orçamentárias para aplicarem recursos próprios em P&D ou em parceria com outra instituição. Ao se observarem os gastos de P&D das indústrias farmacêuticas e de cosméticos multinacionais, constata-se a magnitude do desafio para o APL.

Nos APLs de Fécula e Farinha de Mandioca e Produção de Pescados, observa-se prevalência de recursos estaduais. Antes de adotar esse enfoque, o governo estadual (e.g: via AFEAM e IDAM) já atuava para ampliar a produção de farinha de mandioca e peixes, gêneros típicos da mesa amazonense. A dominância de recursos públicos, frente a inversões privadas, deve-se também ao fato das

⁵² As políticas ambientais na Amazônia, mais pautadas na repressão à extração do que na proposição de alternativas, o que dificulta o aproveitamento sustentável da madeira na região, gerando entraves aos APLs de Madeira, Móveis e Artefatos e de Construção Naval. A escassez de madeira certificada tem acarretado o abandono de projetos, seja por não haver projetos suficientes de manejo, seja pela tramitação destes ser demorada e com altos custos de transação.

unidades terem de exibir escala compatível com a de feculárias do Paraná, principais fornecedoras de amido de mandioca para o País. Questões de escala também ocorrem na piscicultura familiar.

Frisa-se que, embora BB e BASA sejam citados nos PDPs, a AFEAM – ligada à SEPLAN – tem exercido papel de sumo relevo na concessão de empréstimos, com recursos do Fundo de Fomento ao Turismo, Infra-Estrutura, Serviço e Interiorização do Desenvolvimento do Estado do Amazonas (FTI).

3. Análise de políticas para APLs

Numa análise mais geral, um ponto de partida plausível reside na origem dos APLs mapeados: as plataformas tecnológicas. As plataformas definidas para o AM se respaldaram nas potencialidades regionais, categoria analítica, peculiar à SUFRAMA, que lhe permite atuar mesmo quando um dado recurso ainda não se apresenta como oportunidade de negócio, e.g., minério.

Assim, *grosso modo*, a categoria analítica dos APLs no AM se encontra espremida, de um lado, pela concepção de potencialidades associadas à oferta de recursos, e.g., a decantada biodiversidade, ainda que estes nem se apresentem como oportunidades de negócios, e, de outro, por segmentos de maior participação no valor adicionado estadual, ligados à ZFM, tratados ora como pólos, ora como subsetores ou cadeias produtivas.⁵³ Outra crítica é a ausência de sistemática de avaliação mais robusta dos resultados das ações de apoio aos APL, capaz de contribuir para corrigir os rumos da atuação.

Como o GTP-APL limita o número de arranjos para apoio, isso concorre para que localidades e atores sem interesses afins estejam num mesmo APL, ainda que não conformem territórios geograficamente contíguos. Essa situação tende a ser mitigada em unidades da Federação (UFs) de dimensão territorial menor – mesmo

⁵³ A própria atribuição no âmbito da SEPLAN-AM dos APL evidencia a dificuldade em se lidar com APL como uma lógica de atuação do setor público: o NEAPL tem sido parte das atribuições do Departamento de Desenvolvimento Regional, dentro da Secretaria Executiva Adjunto de Planejamento. *Pari passu*, as atividades e cadeias produtivas ligadas à ZFM, mormente ao Pólo Industrial de Manaus, são tratadas pela Secretaria Executiva Adjunta de Políticas Setoriais (SEAPS). Cabe frisar que funciona na SEPLAN também as Câmaras da Indústria, Agroindústria, Comércio e Serviços, Turismo, Bioindústria e Micro e Pequenas Empresas, órgão colegiado. Portanto, dentro da SEPLAN, o NEAPL estaria dentro de sua secretaria executiva adjunta que corresponderia, no plano federal, à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e não na secretaria executiva adjunta que mais se aproximaria da Secretaria de Produção do MDIC, na qual está o GTP-APL.

sem formar um *continuum*, as distâncias podem não ser fora de propósito. Mas, para a maior UF do País, pode implicar em distâncias continentais entre municípios, suscitando questionamentos sobre Tabatinga, fronteira com a Colômbia, compor um mesmo arranjo que Parintins, fronteira com o Pará. Isso pode esvaziar o enfoque dos APLs, pouco arraigado no AM, cedendo lugar a cadeias ou atividades produtivas. Tal questão tem sido sanada tentativamente por visitas e oficinas *in loco*. De qualquer modo, esse aspecto peculiar dos APLs amazonenses deve ser tratado a contento. Para tanto, frisa-se ser necessário ampliar a atuação para além de *clusters* e aglomerações setoriais, conforme Cassiolato, Lastres e Stallivieri (2008: p. 33-34).

Logo a adoção de APL como foco de política corre o risco de se perder ou virar peça de retórica, agravado pela falta de um esforço sistemático de identificação dos arranjos. Mesmo com méritos, o Estudo das Potencialidades – balizador da delimitação dos APLs como acusam os PDPs – usa não só conceito distinto como também não foi atualizado desde então.

O padrão de apoio aos APLs no AM é sedimentado na presença massiva do governo. Assim, a iniciativa, condução, planejamento, recursos financeiros e, em muitos casos, até parte da operacionalização são executados por entes governamentais. Mas, esta escolha encerra riscos, pois APLs forjados e conduzidos principalmente pela esfera pública podem sofrer de parasitismo prolongado, se não houver o aparecimento ou a difusão do capital social e do empreendedorismo, principalmente quando os recursos públicos dominam o financiamento das ações, como no caso amazonense.

Por conseguinte, todos os APLs analisados aparentemente padecem de lideranças mais atuantes do setor produtivo. Acresça-se a pouca expressão dos APLs na balança comercial do Estado, quer com as demais UFs, quer com o Exterior (exceto produção de pescado e construção naval). Esse baixo peso, porém, decorre do vulto do PIM, assentado nos estímulos da ZFM. De qualquer modo, a falta de intercâmbio comercial maior pode prejudicar a aprendizagem econômica, organizacional e tecnológica.⁵⁴

Esse ponto remete a uma das notórias dificuldades do Interior amazonense: as grandes distâncias e problemas de transporte, agravados pela dispersão de

⁵⁴ Porém a própria interação com outras localidades requer melhor escrutínio devido às dificuldades em se capturar relações comerciais e outras que passam ao largo de instâncias formais.

núcleos com certa densidade populacional e outros gargalos de infra-estrutura. Consiste em entrave de monta não só para o comércio, mas também para oferta de serviços básicos à população. Se Manaus ainda enfrenta problemas logísticos, no Interior a situação é bem mais grave.

Outra constatação, essa positiva, refere-se ao fato do Departamento de Desenvolvimento Regional (DDR) da SEPLAN, enquanto unidade que secretaria o NEAPL e interlocutora central entre governos estadual, federal, prefeituras e entidades locais, realizou trabalho digno de nota pelo esforço e capacidade de juntar diversos atores para dialogar sobre situações que afetam a competitividade ou a sustentabilidade de longo prazo de suas dinâmicas produtivas. Positivo também tem sido seu esforço em institucionalizar conceitos e instrumentos para promover APLs a partir dos ditames do GTP-APL.

Mas a estrutura, inclusive de pessoal, de que dispõe o DDR para cumprir tais atribuições é assaz enxuta. Ateste-se também a pouca visibilidade dada a atuação do NEAPL, quer pelas grandes obras em curso no Estado, quer pela preponderância das atividades do Pólo Industrial de Manaus (PIM), mormente a indústria eletrônica e de motocicletas, na economia do AM, não ligadas ou abarcadas pela abordagem dos APLs.

3.2. Sugestões para Aprimoramento na Atuação com Enfoque em APLs

Dadas tais considerações, algumas sugestões podem ser feitas, ainda que longe de serem exaustivas. Uma primeira parte do reconhecimento dos esforços do núcleo: sugere-se que o NEAPL-AM use da capacidade de articulação que adquiriu longo de suas atividades, para promover e aprofundar ainda mais a discussão sobre conceitos e instrumentos de promoção de APL no Amazonas. *Pari passu*, uma maior visibilidade e divulgação, a partir de instâncias superiores da SEPLAN em particular e do Governo Estadual em geral, também contribuiria para difundir a idéia de APL.

Esforços também devem ser envidados para melhor identificar e “delimitar” os APLs, visando ampliar o alcance da idéia de APL para além da de *clusters*, enfatizando aspectos sistêmicos e do tecido sócio-produtivo das localidades. Significaria trabalhar em duas instâncias: APLs formalizados junto ao GTP-APL e, quando necessário, “dividir” um dado APL para melhor organizar a atuação. E.g.: no APL de Polpas, Extratos e Concentrados de Frutas Regionais, poderia abrigar um

APL do guaraná, de sorte a apreender de fato as especificidades locais. Ademais, permitiria ao setor público chegar ao APL ou invés de apenas receber demandas para serem aceitos como tal.⁵⁵

Noutra ponta, o fato da economia do Amazonas estar centrada em atividades produtivas de propriedade de não residentes, com estabelecimentos de médio e grande porte, por conta da ZFM, implantada em período cujo termo da moda era “pólos de crescimento”, não deve significar o alijamento, *a priori*, dessas atividades do enfoque de APL ou, melhor, de ASPIL.⁵⁶

Faz-se mister também concatenar ainda mais a abordagem dos APLs com projetos em curso ou previstos no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) ou no Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT).

Por fim, seria interessante analisar meios para que comunidades, cooperativas e empresas assumam ou aprofundem gradativamente os rumos do APL em que atuam. Após analisar como proceder, a etapa seguinte seria adotar os meios para que tais atores se responsabilizem cada vez mais pelas ações programadas nos APLs, reduzindo o peso do setor público.

4. Considerações Finais

Assim, se nos livros mais recentes da REDESIST, há o subtítulo “Uma alternativa para o desenvolvimento”, no Amazonas, aparentemente os APLs apoiados são “Alternativas à ZFM”, a segmentos produtivos não vinculados diretamente a seus recursos naturais. Mas tal característica pode implicar em desperdício da base produtiva decorrente da ZFM para a economia estadual. Desperdício justamente por não se aplicar em atividades de peso relevante o enfoque dos APLs, cujo mérito maior é ser uma abordagem sistêmica.

Por outro lado, as limitações do mapeamento de APLs no Amazonas se devem mais a uma falta de atualização do mesmo do que ao mapeamento em si. *De facto*, o NEAPL-AM partiu de iniciativas anteriores para definir a maior parte dos

⁵⁵ Se, de um lado, a demanda pode significar existência de certa organização, de outro, pode reforçar o comportamento “buscador de renda” por parte de pessoas ou entidades que não necessariamente estejam participando efetivamente do tecido sócio-produtivo local.

⁵⁶ Se a noção de ASPIL não deve se prender a de cluster, não implica que um APL não possa abarcá-lo e ter características de aprendizagem e interação entre atores privados, públicos e sociedade civil.

APLs. Talvez seja momento dele próprio liderar um mapeamento, principalmente por já ter adquirido experiência na sistemática do GTP-APL.

Referências

BANCO DA AMAZÔNIA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA. Projeto de Contribuição ao Desenvolvimento dos Principais Arranjos Produtivos Locais Potenciais dos Estados da Amazônia – Estado do Amazonas. Belém: BASA, IPEA, ANPEC, s/d.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Agência de Desenvolvimento da Amazônia. Coordenação Geral de Planejamento e Gestão Estratégica. I Jornada de Seminários – Participativos para indicação de referenciais locais prioritários ao planejamento do desenvolvimento regional da Amazônia - SPIRAL I. Belém: ADA 2003. 120 p.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M; STALLIVIERI, Fabio. Introdução: políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais. In: CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M; STALLIVIERI, Fabio (orgs.). **Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: experiências de políticas**, vol. 2. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Políticas públicas e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em regiões periféricas** – Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2007 (Tese de Doutorado em Economia Aplicada).

LIMA, Mariomar de Sales *et al.* A Hélice Tríplice e Desenvolvimento Regional: criação e disseminação de conhecimentos em Fármacos & Cosméticos e Piscicultura no Estado do Amazonas. In: **XI Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica - 2005**. Salvador: ALTEC, 2005.

NORONHA, Marconde Carvalho de. **Arranjos produtivos locais no Estado do Amazonas: uma análise dos esforços do setor público na sua implementação**. Manaus: Universidade Federal do Amazonas – UFAM (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional).

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (A). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Artesanato: Tabatinga. Manaus: NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (B). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Base Mineral Cerâmico-Oleiro. Manaus: NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (C). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Produtos e Serviços Ambientais. Manaus: NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (D). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Construção Naval. Manaus: NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (E). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Turismo Ecológico e Rural. Manaus: NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (F). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Fécula e Farinha de Mandioca. NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (G). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Polpas, Extratos e Concentrados de Frutas Regionais. NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (H). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos. Manaus: NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (I). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Madeira, Móveis e Artefatos. Manaus: NEAPL, Maio/2009.

Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (J). Plano de Desenvolvimento Preliminar – APL de Produção de Pescado. NEAPL, Maio/2009.

PIMENTEL, Nilson, MATIAS, Emerson. **Arranjos Produtivos Locais- Aplicação no Estado do Amazonas.** T &C Amazônia, ano 2, nº4, Abril de 2004.

SÁ, Mauro Thury de Vieira *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Amazonas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Manaus/AM, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/AM). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

SÁ, Mauro Thury de Vieira *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Amazonas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Manaus/AM, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/AM). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

SÁ, Mauro Thury de Vieira *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Amazonas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Manaus/AM, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/AM). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

SÁ, Mauro Thury de Vieira *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Amazonas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Manaus/AM, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/AM). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

ARRANJO PRODUTIVO LOCAL E POLÍTICA PÚBLICA NA BAHIA¹

Hamilton de Moura Ferreira Júnior / Coordenador Estadual – UFBA

Fábio Batista Mota– UFBA

Thiago Reis Góes– UFBA^{2,3}

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma síntese de parte dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do projeto intitulado ‘Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste’⁴. O estudo se refere ao Estado da Bahia e os procedimentos metodológicos utilizados seguiram as recomendações da Coordenação Geral da pesquisa, dispostas nos termos de referências (TRs) para as notas técnicas 2, 4, 5 e 7. Em linhas gerais, o método de pesquisa empregado consistiu em uma análise qualitativa das informações obtidas junto à fontes secundárias (periódicos, relatórios, documentos técnicos, legislação estadual, dentre outros) e primárias. Neste último caso, através de entrevistas com atores selecionados das instituições de apoio aos APLs, como também junto aos beneficiários das políticas. O conhecimento tácito dos pesquisadores envolvidos, sobre os APLs baianos e as características sócio-econômicas do Estado, também foi um recurso bastante utilizado, dada a escassez de informações relacionadas à problemática dos APLs na Bahia. Para a observação da importância dos APLs na balança comercial baiana, foram utilizados dados de comércio exterior e interestadual, disponibilizados pela PROMO e cedidos, via solicitação, pela SEFAZ-BA.

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Bahia, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Os autores agradecem a participação do Professor Rossine Cerqueira da Cruz (UEFS) e a colaboração do Pesquisador Cesar Vaz de Carvalho Júnior (SEI) e do Estagiário Leib Alem Braunstein (UFBA). Agradecemos a todas as instituições públicas e privadas que colaboraram com a realização desta pesquisa.

³ Os autores agradecem a colaboração dos estagiários Alexsandra Andrade Santana (UFBA), Gustavo Orge Orrico (UFBA), Rodrigo Carvalho Oliveira (UFBA) e Thiago Henrique Carneiro Rios Lopes (UEFS).

⁴ Notas técnicas 2, 4, 5 e 7 (especialmente as duas últimas), disponíveis em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

Em parte, a importância deste estudo, encomendado pelo BNDES, está na tentativa de entendimento dos esforços e resultados alcançados pelas ações de políticas públicas baseadas na abordagem de APLs. Espera-se que os resultados do presente estudo possam, desse modo, contribuir para o desenvolvimento e melhoramento das ações voltadas para APLs, fundamentando a tomada de decisão dos formuladores de política pública. Na Bahia, a adoção de políticas desta natureza é bastante recente, inauguradas no ano de 2003 com a criação da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia. Ao privilegiar o aspecto local e a interação entre os diversos atores envolvidos no processo produtivo, com vistas à inovação, cooperação e aprendizado, em uma perspectiva sistêmica, tais políticas diferem marcadamente daquelas que a precederam. Como sabido, no século XX, o processo de desenvolvimento econômico da Bahia esteve pautado na forte atuação estatal via incentivos fiscais e financeiros, caracterizado pela atração de blocos de investimentos industriais espaçados no tempo, com uma lógica produtiva fundamentada em grandes empreendimentos polarizadores (e.g. Pólo Petroquímico de Camaçari) – para maiores informações sobre a dinâmica da economia baiana, vide Teixeira e Guerra (2000).

Este artigo está dividido em mais duas seções, além desta introdutória e das considerações finais. A seção 2 apresenta o conceito e critérios de seleção de APLs objeto de apoio no Estado da Bahia, bem como os arranjos selecionados, as instituições e instrumentos de apoio. A seção 3, uma análise das políticas para APLs no Estado.

2. POLÍTICAS DE APOIO PARA APLS NA BAHIA: ASPECTOS GERAIS

A estrutura institucional de apoio aos APLs no Estado da Bahia foi montada, inicialmente, no ano de 2003, com a criação da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia (RedeAPL); sob a coordenação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI). Em 2006, a SECTI firmou uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o SEBRAE. Juntos, instituíram o Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial

(PROGREDIR)^{5,6}. Tal projeto constitui a principal ação de apoio aos APLs no Estado da Bahia e tem por objetivo o fortalecimento da atividade empresarial das diversas micro, pequenas e médias empresas, associações e cooperativas baianas, organizadas em APLs.

No ano de 2007, em virtude da mudança de governo no Estado da Bahia, as estratégias de apoio aos APLs sofreram alterações. Dentre elas, a extinção da RedeAPL e a mudança da coordenação das políticas de fomento da SECTI para a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia (SICM). Isto, como resultado das orientações propostas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Sob a coordenação da SICM, instituiu-se, via Decreto Estadual (Nº 10.431 de 24/08/2007), o Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais da Bahia (NE-APLs/BA)⁷; que substituiu a RedeAPL. Este núcleo constitui uma instância permanente de formulação, coordenação, articulação e suporte à execução das políticas estaduais voltadas para APLs e, também, o principal interlocutor do Governo do Estado junto ao GTP-APL do MIDIC (Governo Federal).

O NE-APLs/BA adota, por conceito de APL, a noção originalmente trabalhada pela RedeSist^{8,9}. Isto, segundo se pôde observar no 'termo de referência para a criação do núcleo estadual', que faz referência à definição apresentada em Lastres et al (2002). Por sua vez, o Decreto Estadual 10.431/07, que institui o núcleo, não

⁵ Com recursos oriundos do BID (US\$ 10 milhões), SEBRAE (US\$ 5 milhões) e FAPESB (US\$ 1,6 milhões).

⁶ Está organizado em 4 componentes: 1) Mobilização e articulação da governança e das redes associativas; 2) Articulação entre a oferta e a demanda de serviços empresariais nos APLs; 3) Execução dos Planos de Melhoria da Competitividade dos APLs participantes do Programa; 4) e gestão do programa, acompanhamento de progresso, monitoramento, avaliação e disseminação.

⁷ Os objetivos principais do NE-APLs/BA são: (i) coordenar e articular os programas de projetos de parceiros institucionais, evitando sobreposição no sentido de otimizar a utilização dos recursos; (ii) buscar maior efetividade e resolutividade aos programas, projetos e ações dos parceiros; (iii) e promover a integração de parceiros para formulação e captação de recursos.

⁸ Para Cassiolato e Lastres (2003, p.27), APLs são: [...] aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas - que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento.

⁹ Atualmente, na RedeSist, o conceito de APL está em processo de revisão pelos seus criadores.

apresenta qualquer definição de arranjo produtivo local. A figura abaixo apresenta os principais atores e ações desenvolvidas no âmbito do NE-APLs/BA. Em que pese a sua criação em 2007, o núcleo encontra-se, ainda, em fase de estruturação e definição de iniciativas de fomento aos arranjos. Dentre as instituições parceiras, apenas SECTI, IEL/FIEB, DESENBAHIA, PROMO, CODEVASF e SEBRAE possuem ações definidas. Ademais, a SECTI continuou responsável pela operacionalização do PROGREDIR.

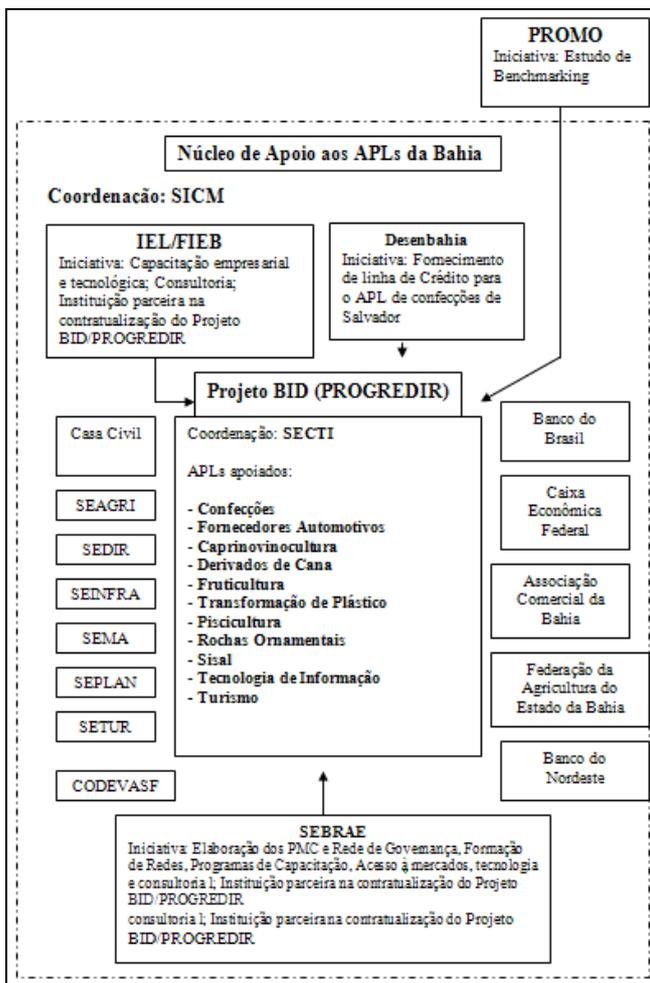


Figura 2 - Síntese da Estrutura Institucional e das Ações de Apoio aos APLs na Bahia
Fonte: Elaboração própria

Atualmente, o NE-APLs/BA apóia 14 APLs. Destes, 11 através do PROGREDIR. Entretanto, o NE-APLs/BA não possui método próprio para identificação e seleção de APLs para apoio. Talvez por isso, em parte, as suas ações estejam concentradas nos APLs apoiados pelo PROGREDIR; identificados e

selecionados à época da RedeAPL¹⁰. Os outros três arranjos – cacau, fármacos e cosméticos e turismo cultural –, embora integrem a lista dos APLs apoiados, não são, de fato, beneficiados por políticas específicas de fomento.

A Figura abaixo apresenta os 14 APLs baianos identificados e apoiados e a sua localização no mapa estadual. Tais arranjos são bastante heterogêneos. Isto, tanto do ponto de vista da dinâmica socioespacial em que estão inseridos quanto no que diz respeito à base tecnológica, formalidade das empresas, capacitação técnica e gerencial e inserção comercial. Dentre os arranjos identificados e apoiados, alguns estão distribuídos espacialmente na região mais dinâmica do Estado, a RMS e Feira de Santana, onde as relações formais são mais presentes e as políticas de caráter horizontal (educação, saúde e infraestrutura de transporte) se expressam mais fortemente. Nesta região estão os APLs de TI, transformações plásticas, confecções, fornecedores da cadeia automotiva, fármacos e cosméticos e as empresas de beneficiamento do APL de rochas ornamentais. Na região mais deprimida do Estado, o Semi-árido, onde as condições de infraestrutura são frágeis, encontram-se os APLs de caprinovinocultura, sisal, piscicultura, turismo cultural, rochas ornamentais e derivados de cana (este último com empresas em alguns municípios na região litorânea). No litoral sul do Estado se localiza o APL de turismo e o de cacau. No Norte do Estado, mais precisamente na cidade de Juazeiro, se localiza o APL de fruticultura e no Nordeste, na cidade de Paulo Afonso, o APL de Piscicultura.

¹⁰ Os critérios de identificação e seleção de APLs para apoio utilizados pela extinta RedeAPL são detalhados na Nota Técnica 2 da presente pesquisa (disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>). Tais critérios têm por base um estudo desenvolvido por CRUZ e PASSOS (2006) e estão disponíveis, também, em BAHIA (2005).

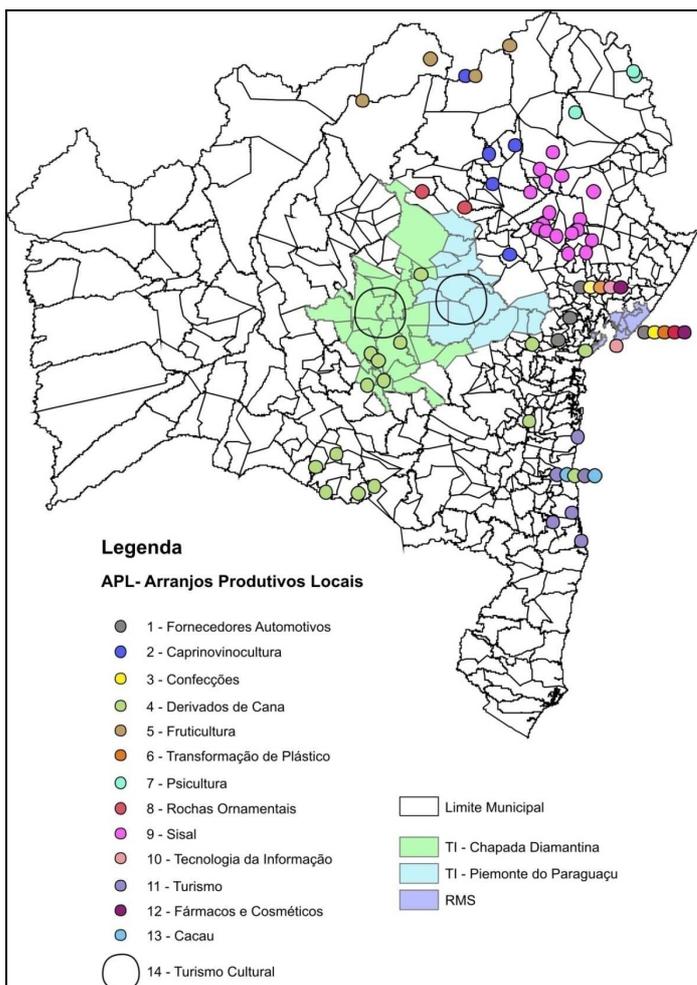


Figura 3 - Mapa com os 14 APLs apoiados pelo NE-APLs/BA
 Fonte: Elaboração própria.

De forma geral, a participação dos APLs no comércio baiano com o exterior e por vias internas é pouco significativa. Isto, mesmo utilizando-se dados de comércio externo dos municípios em que os APLs estão inseridos e, para o comércio interestadual, dados de comércio de atividades econômicas desenvolvida no âmbito estadual. O Quadro abaixo sumariza as informações. Todavia, as informações são apresentadas, aqui, apenas à título de ilustração, uma vez que não se restringem ao comércio de produtos gerados nos APLs. No que tange, por exemplo, ao comércio externo, apenas os APLs de Sisal e Fruticultura apresentaram participação relevante nas exportações dos municípios que compõem o arranjo. Nos demais, a participação se mostrou fraca ou inexistente.

APL	Comércio externo*	Comércio interestadual**
Fornecedores automotivos	Fraco	Negativo
Caprinovinocultura	Inexiste	-
Confecções	Fraco	Positivo
Derivados de cana	Fraco	Negativo
Fruticultura	Principal	Uva (Positivo)/Manga (Negativo)
Transformação de plástico	Fraco	Negativo
Piscicultura	Inexiste	Negativo
Rochas ornamentais	Fraco	Positivo
Sisal	Principal	Positivo
Tecnologia de informação	Inexiste	Positivo
Turismo	Inexiste	Informação não disponível
Fármacos e Cosméticos	Inexiste	Informação não disponível
Cacau	Inexiste	Informação não disponível
Turismo cultural	Inexiste	Informação não disponível

Quadro 1 - Participação dos APLs no comércio externo e interestadual.

FONTE: Elaboração própria.

* comércio externo dos municípios em que os APLs estão inseridos.

** Saldo da balança comercial da Bahia com os demais Estados da Federação.

3. ANÁLISE DAS POLÍTICAS¹¹

Na principal iniciativa de apoio aos APLs baianos observam-se alguns problemas que impactam na operacionalização destas ações no Estado. Aqui, destacam-se a burocracia e os custos de transação envolvidos no processo de contratualização do programa junto ao BID. O contrato de empréstimo entre o Governo do Estado da Bahia e o BID foi assinado em 07/07/2006 e o prazo de execução seria de 30 meses, ou seja, até o primeiro semestre de 2009. Entretanto, o projeto ainda não foi totalmente executado, estando no seu componente terceiro – definição da ação dos planos estratégicos dos APLs – e mais avançado nos APLs de confecções e TICs. Ademais, quando o contrato foi firmado, o dólar correspondia

¹¹ A discussão ora realizada foi elaborada com base nos resultados das entrevistas realizadas junto aos responsáveis pelos organismos de apoio aos APLs, bem como aos beneficiados pelas políticas. Tal pesquisa foi conduzida segundo recomendações da coordenação geral da pesquisa. O método e os questionários utilizados estão disponíveis nas notas técnicas do Estado da Bahia (vide <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>). A pesquisa junto aos beneficiados (indicados pelos coordenadores de cada APL) foi realizada nos meses de julho a setembro de 2009 (foram entrevistados 11 empresários e/ou associações de produtores de 7 dos 11 arranjos apoiados pelo PROGREDIR). No mês de novembro do mesmo ano, foram entrevistados os responsáveis pelas instituições que apóiam os APLs baianos.

a cerca de R\$ 2,18, de modo que houve perda monetária em moeda local fruto da desvalorização do dólar. Por fim, exigências por parte do BID, típicas de um acordo de empréstimo bancário, têm provocado certa morosidade na execução do projeto.

Como dito, outro importante problema nas ações de apoio aos APLs diz respeito à mudança do governo estadual, em 2007. Este processo provocou, além da citada mudança institucional, perda do conhecimento tácito incorporado nos recursos humanos que foram desvinculados do Estado. Este fato dificultou o andamento do projeto PROGREDIR em 2007, visto que foi necessário um período para conhecimento e familiarização com o projeto; em parte, como resultado deste processo, o PROGREDIR teve o seu prazo de execução prorrogado.

A diversidade setorial e do nível de capacitação e cooperação dos beneficiários do projeto também é um fator importante para a explicação da morosidade das ações. Como o PROGREDIR apóia onze arranjos de setores distintos, com cultura empresarial influenciada pelo ambiente em que estão inseridos, é natural que, em alguns deles, as ações do projeto estejam mais avançadas, sobretudo naqueles cuja capacidade gerencial do empresariado é mais elevada, como no caso dos APLs de TI e confecções. Além disto, o projeto exige que as empresas estejam articuladas em redes de firmas. Assim, atualmente, poucas empresas têm condições de ter acesso aos recursos deste programa, não somente pela não organização em redes de firmas, mas também pela exigência de uma determinada parcela de recursos como contrapartida requerida. Isso se mostra mais grave nos arranjos mais vinculados às atividades de subsistência, como no caso dos APLs de sisal, caprinovinocultura e piscicultura. Outros problemas relevantes são a pouca interação empresarial e escassas articulações entre as empresas e outras instituições, como universidades e centros de pesquisas. Também a baixa articulação horizontal do empresariado e a menor qualificação do quadro de trabalhadores não favorecem o aprendizado interativo.

Do ponto de vista das instituições de apoio e que estão articuladas ao PROGREDIR, tal projeto proporcionou uma maior mobilização e interação dos atores locais, embora os resultados ainda sejam limitados. Há uma falta de cultura associativa nos arranjos e parca capacidade dos atores locais de cooperação. No que diz respeito aos resultados já alcançados, a SICM reconhece que os mesmos ainda são bastante tímidos em virtude da dificuldade de articulação institucional com

outros órgãos com atuação nos APLs. Problemas de descontinuidade típicos da gestão pública e dificuldades de articulação entre as instituições envolvidas com o PROGREDIR são outros aspectos que impedem um maior alcance dos objetivos do projeto. Ainda que propostos no próprio PROGREDIR, não são utilizados indicadores de avaliação e monitoramento que permitam um efetivo acompanhamento do programa. Todavia, a SECTI fornece alguns resultados, apresentados no Quadro abaixo.

Atividades Realizadas	Total
Diagnósticos empresariais	545
Diagnósticos em elaboração	61
Diagnósticos elaborados	484
Consultorias realizadas após diagnósticos	327
Portais desenvolvidos (websites)	9
Projeto estruturante em execução	2
PMC em elaboração	9
PMC concluído	2
Capacitações realizadas	43
Empresários capacitados	687
Missões técnicas realizadas	12
Empresários participantes nas missões técnicas	88
Redes empresariais	54
Redes com consultoria em execução (redes em formação)	24
Empresas nas redes	30
Empresas nas redes em formação	221
Empresas nas redes formadas	127
Redes com pré-projetos elaborados	94
Redes com plano de negócios elaborados	11
Planos de negócios aprovados	11

Quadro 2 - Resultados das atividades do Progredir.

FONTE: Elaboração própria, baseada em dados da SECTI (2009).

O SEBRAE e a SECTI são percebidos, pelos beneficiados pelas políticas, como os principais organismos que apóiam os APLs no Estado. Os empresários, em geral, tomaram conhecimento das iniciativas através de suas associações empresariais ou da própria SECTI e SEBRAE. Segundo os entrevistados, os principais apoios que obtiveram até o momento são: i) cursos; ii) consultoria de gestão e mercado; e iii) capacitação da mão-de-obra. Em geral, embora a participação em cursos e feiras específicas para o setor tenham sido os principais

resultados obtidos até o momento, estes são percebidos de forma diferente pelos empresários dos diversos arranjos. Nos APLs mais bem estruturados, os cursos, treinamentos e capacitação técnica oferecidos pelas instituições de apoio não foram considerados tão importantes. Para estes, a necessidade de agrupar os produtores, organizar a cadeia produtiva, a inserção dos produtos em novos mercados e a necessidade de financiamento se mostram mais importantes. Nesse sentido, pôde-se notar certa insatisfação com as políticas de incentivo, visto que suas demandas ainda não foram atendidas. Por outro lado, tais cursos foram percebidos como importantes nos arranjos menos articulados, com baixa capacitação técnica e mais ligados às atividades de subsistência.

Com base nas entrevistas, certos aspectos podem ser destacados: i) a presença marcante do SEBRAE; ii) participação dos agentes que compõem o arranjo em várias reuniões e discussões sobre o tema – de modo que parece ter havido uma mobilização dos empresários locais; e iii) as iniciativas de apoio aos arranjos produtivos locais trazem algum benefício para aqueles empreendimentos que estão num estágio de desenvolvimento que ainda necessitam de cursos, treinamento, capacitação etc. No que diz respeito à expectativa de impactos das iniciativas para a região, os empresários esperam que ocorra um dinamismo regional, além da consolidação da região como um pólo das distintas atividades desenvolvidas.

Todavia, os impactos gerados até o momento são bastante tímidos, não sendo percebidos pelos empresários. Assim, a partir do levantamento feito, foi possível sistematizar algumas questões que dificultam as ações em prol do desenvolvimento dos arranjos produtivos no Estado, quais sejam: i) inexistência de cultura associativista e de cooperação; ii) descontinuidade governamental; iii) problemas na estrutura institucional, sobretudo na coordenação e nos canais de comunicação; iv) heterogeneidade estrutural em diversas dimensões; v) falta de clareza quanto ao método de identificação e seleção dos APLs para apoio; vi) falta de dados sobre APLs; e vii) problemas de execução (treinamento, motivação e incentivos por parte dos beneficiários).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de apoio e fomento aos APLs parecem não ter provocado efeitos relevantes na estrutura produtiva do Estado. Conforme ressalta Uderman (2006, p. 175), “[...] as intervenções que efetivamente direcionam a base econômica estadual continuam seguindo a lógica de atração de grandes projetos estruturantes e encadeadores”. A falta de cultura de políticas de longo prazo no Estado, típicas daquelas relacionadas ao apoio de arranjos produtivos locais, que exige mobilização permanente dos atores envolvidos, sejam instituições públicas ou privadas, também tem dificultado o avanço das ações. Assim, uma política de Estado, de longo prazo, parece fundamental para o fomento dos APLs, evitando as rupturas e descontinuidades gerenciais provocadas pela alternância de poder.

O foco em APLs – que guarda distância do padrão histórico de intervenção do Estado na economia baiana – pretende estimular o desenvolvimento econômico da Bahia, em parte, a partir do fomento à cooperação, inovação e aprendizado em firmas de pequeno porte (usualmente, mas não necessariamente). Neste caso, dada a multiplicidade e variedade de agentes, o que se requer são políticas com forte densidade de apoio político, conhecimento das necessidades específicas das estruturas que se estaria apoiando, além de forte capacidade gerencial para lidar com problemas que exigem múltiplas bases de conhecimento localizadas em diferentes partes do aparelho de Estado (União, Estados e Municípios e outras entidades, como Universidades, Instituições de Pesquisa e apoio como o SEBRAE, por exemplo).

Recentemente, alguns projetos de caráter estruturante foram apresentados na estratégia de desenvolvimento do Governo Estadual e Federal. São projetos ligados à infra-estrutura produtiva e social que estão contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tais projetos podem provocar externalidades positivas para os arranjos apoiados na Bahia. Estes investimentos são fundamentais não somente para se pensar uma política para APL que tenha um caráter estruturante. Eles se constituem em uma ação necessária para fazer com que a Bahia venha a participar de forma competitiva tanto nos fluxos do comércio interestadual quanto nos internacionais. Inserção esta que vem trazendo alterações na circulação e produção das mercadorias e serviços dentro do espaço nacional. A ausência destes investimentos estruturantes teria como consequência um

esvaziamento ainda maior do espaço baiano, uma integração de seus extremos para fora do Estado, sem articular o litoral com a parte central, “o miolo” e o Oeste do Estado.

A Bahia tem poucas áreas economicamente dinâmicas. O Oeste ainda tímido, com recente desenvolvimento pautado na agroindústria. O litoral desenvolvido, sobretudo na RMS, concentrando as atividades industriais e de serviços e a fruticultura no médio São Francisco. Observa-se, também, alguns municípios dinâmicos, como Jequié e Vitória da Conquista. Portanto, a partir da infra-estrutura econômica e logística adequadas será possível articular estas distintas regiões e criar sinergias entre elas. Conforme observado, na Bahia, existem APLs que se localizam entre estas regiões e que são importantes para a geração de emprego e renda e podem operar como empresas ofertantes de produtos em nichos de mercado para o resto do Brasil e para o exterior – como, por exemplo, os produtos dos APLs de rochas ornamentais, caprinovinocultura, sisal e piscicultura.

Uma vez efetivados os investimentos previstos pelo PAC, pode-se esperar alterações significativas na economia baiana. Os projetos relacionados à infraestrutura logística repercutirão espacialmente, alterando a lógica de circulação dos fluxos econômicos que passam pela Bahia e ligará os diversos sub-espacos baianos, hoje pouco articulados, o que permitirá uma maior integração do Estado da Bahia com outras regiões, como o Centro-Oeste do país. Atualmente as relações de produção/circulação da Bahia com outras regiões do Brasil (notadamente com o Sul-Sudeste e Nordeste) ainda ocorrem hegemonicamente pelo modal rodoviário, através das BRs 116 e 101, e se caracterizam por relações Norte-Sul.

Dentre os projetos relevantes previstos no PAC e no programa estratégico do Governo do Estado da Bahia, que podem repercutir espacialmente, destacam-se: Construção da Ferrovia de Integração Oeste-leste; Construção da BR 135; Recuperação/Drenagem da Hidrovia do São Francisco; Concessões das BRs 101 e 116; Pavimentação da BR 235, 030. A efetivação destes projetos e suas articulações com outros previstos, como a Ferrovia Transnordestina, podem representar um novo ciclo de desenvolvimento para a região Nordeste e para a Bahia. Tais projetos poderão articular negócios e espaços que representam possibilidades de desenvolvimento de antigas e novas atividades (especialmente, as relações Norte-Sul com Oeste-Leste).

Além dos projetos relacionados à infraestrutura de transporte, é possível destacar outros que poderão beneficiar as regiões onde estão localizados os APLs baianos. Por exemplo, os projetos de irrigação Salitre e Baixio de Irecê, previstos no PAC, que são fundamentais para a produção no Semi-Árido. Tais projetos beneficiarão fortemente os APLs de fruticultura e caprinovinocultura. As Plataformas Logísticas de Juazeiro, que estão na fase de estudo da sua viabilidade, também provocarão externalidades positivas para o APL de fruticultura, visto que facilitará a distribuição da produção. Também os projetos sociais, como o Programa Água para Todos, e os da área de Educação, previstos no PAC, poderão gerar impactos nas regiões onde estão inseridos os APLs apoiados na Bahia.

Concluindo, uma política pública estruturante para APLs é importante para justificar e complementar o projeto de infra-estrutura e logística para o Estado da Bahia. Ou seja, uma política estruturante para APLs significa adensar a produção e a circulação de produtos que irão para fora do Estado e que se encontram entre as ilhas de desenvolvimento, fazendo com que a infra-estrutura implantada ganhe escala e viabilidade social e econômica. Mais ainda, para que uma política estruturante para APLs tenha resultados positivos, é preciso tomá-la como Política de Estado, assumida pelo Governo Estadual como prioridade. São conhecidas as dificuldades de implementação de políticas desta natureza, seja pela dispersão das atividades pelo território baiano e por setores os mais diferentes possíveis, seja pela organização e estruturação das unidades produtivas (urbanas e rurais, formais e informais), seja pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas – capacitação e escolaridade da força de trabalho e nível de desenvolvimento tecnológico. De qualquer modo, parece existir uma estreita relação entre uma evolução positiva dos APLs baianos e a logística para a construção de uma “nova” política de desenvolvimento para a Bahia, que venha a alavancar um modelo com alta capilaridade em seus efeitos econômicos e sociais e, desta forma, complementar o modelo utilizado até então, que atua por saltos, através de grandes projetos empresarias.

Uma dificuldade adicional e importante diz respeito às mudanças na natureza da institucionalidade constitutiva de uma política para APLs. A questão é que se trata de uma política complexa. Em primeiro lugar, porque deve necessariamente tratar com vários atores e agentes econômicos dotados de saberes diferenciados,

conhecimento tácito diferente e que, por isso mesmo, necessitam de uma estrutura organizacional capaz de permitir a troca de informações e conhecimento. As visões do processo aí embutidas cristalizadas em rotinas muito diferentes dificulta o processo de focalização das políticas por formação de consensos, torna lento o processo de tomada de decisões e desestimula o agente local. A política de resolver problemas com pragmatismo tem espaço neste contexto. Resultados rápidos para aqueles que não podem esperar é garantia de legitimidade. Capacitação gerencial, de recursos humanos em geral, acesso ao financiamento e aos mercados, são dimensões reiteradas das análises e diagnósticos sobre as necessidades das empresas nos APLs. Neste ponto, a atuação do SEBRAE tem sido exemplar.

Em segundo lugar, a formatação da institucionalidade apropriada no aparelho do Estado para levar adiante uma política para APLs é também árdua tarefa. Se a gestão do Estado visa perseguir metas eleitorais, ciclo político das políticas públicas, acrescido de uma lógica de atuação do gestor e do funcionário que segue regras ao invés de buscar resultados, poucos programas terão capacidade de sobreviver por seus méritos. Além disso, caso a condução da política no nível municipal seja caracterizada por mandonismos e práticas de destruição do vizinho, então o cenário de “Cem anos de solidão”, de Gabriel Garcia Marques, estará instaurado. O fundamental, portanto, é formular políticas para e aprender a lidar com agentes fragmentados e dispersos, presos a rotinas que garantem a sobrevivência, mas não o crescimento e a mudança econômica. Afinal, a “destruição criadora” não é apenas uma metáfora de Schumpeter, ela aponta para os dois lados, ou resultados, da luta pela sobrevivência em ambientes competitivos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. Desenvolvimento regional no Brasil. In: **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. (org.): FURTADO, C.; ARAÚJO, T.; CARLEIAL, L.; FERREIRA, A.; COUTINHO, M.; LIMA, M.; VERA, A.; SÁ, A.; BUARQUE, C.; CAVALCANTI, C.; ISMAEL, R. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: **Políticas Públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**, organizadores: SANTOS JUNIOR, O. et al. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BAHIA. Decreto nº 10.431. de 24 de agosto de 2007. Institui o Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais da Bahia – NE-APLs/BA

e dá outras providências. Disponível em: <www.ba.gov.br.> Acesso em: 03 de junho de 2009.

BAHIA. Diário Oficial do Estado da Bahia. Decreto Estadual N° 10.431 de 24/08/2007, Salvador, 2007b

BAHIA. Governo do Estado. Plano Plurianual 2008-2011: Bahia, terra de todos nós. Salvador, 2007a.

BAHIA. Plano de Melhoria da Competitividade de Arranjos Produtivos Locais. Salvador, 2009.

BAHIA. Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação. Plano de Desenvolvimento do APL de Tecnologia da Informação. Programa de fortalecimento da atividade empresarial, 2008.

BAHIA. Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação. Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, Salvador, 2005. Disponível em: <http://www.secti.ba.gov.br/>. Acesso em: 20/07/09.

BAHIA. Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação. Nota Técnica – pesquisas e dados sobre arranjos produtivos locais. Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.secti.ba.gov.br/>. Acesso em: 26/08/09.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Cidades da Bahia. Salvador: SEI, 1997. 158 p. (Serie estudos e pesquisas, 35).

BAHIA. Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial. Seleção e Priorização dos Arranjos Produtivos Locais. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2005.

BASTOS, L.; OLIVEIRA, S.; TRAJANO JUNIOR, A. **Os Desafios para a Competitividade do Arranjo Produtivo Local de Tecnologia da Informação da Região Metropolitana de Salvador e Feira de Santana.** Pós-Graduação em Administração,(especialização), Universidade Federal Da Bahia, 2007.

CAMPOLINA, C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. In: DINIZ, C. C., CROCCO, M. (ORG). **Economia regional e urbana:** contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 87 – 122.

CARVALHO JUNIOR, C.; PESSOTTI, G.; PEREIRA, Í. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB – 1975/2000. In: **SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SÓCIAIS DA BAHIA.** Dez anos de economia baiana. Salvador: SEI, 2002. p. 7-23. (Série estudos e pesquisas, 57)

CASSIOLATO, J.; LASTRES, H.; SZAPIRO, M. **Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico,** nota técnica 27. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, dez. 2000.

CASSIOLATO, J.; LASTRES, H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. (org.) LASTRES, H.; CASSIOLATO, J.; MACIEL, M. In: **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, UFRJ, Instituto de economia, 2003.

CIMOLI, M. **Evaluación de un programa de innovación y sistemas de producción em América Latina**: estudio sobre la dinámica de redes. Cepal: serie desarrollo productivo, Santiago de Chile, n.184, dez. 2007.

CRUZ, R.; PASSOS, F. Experiências e potencialidades em arranjos produtivos locais na bahia: assimetrias, precariedades e constrangimentos estruturais. In: VIDAL, F. B. (org.) **Desenvolvimento regional**: análises do nordeste e da Bahia. 1 ed. salvador: superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia – SEI, 2006, v. 1, p. 141-166.

CRUZ, R.; PASSOS, F. Experiências e potencialidades em arranjos produtivos locais na Bahia: assimetrias, precariedades e constrangimentos estruturais. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. In: **Desenvolvimento Regional**: análise do Nordeste e da Bahia. Salvador, SEI, 2006. p. 141 – 168 (Série Estudos e Pesquisas, 73)

DINI, M.; FERRARO, C.; GASALY, C. Pymes y articulación productiva. **Resultados y lecciones a partir de experiencias em América Latina**. Cepal: serie desarrollo productivo, Santiago de Chile, n.180, nov. 2007.

FERREIRA JUNIOR, H. M. Inserção da Bahia no contexto nacional e internacional: cenários e diretrizes. In: **Bahia Temas Estratégicos subsídios para a formulação de políticas públicas**. Salvador. SEPLAN, 2006. p. 29-64.

FERREIRA JUNIOR, H. M. *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Bahia. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Salvador/BA, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/BA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

FERREIRA JUNIOR, H. M. *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Bahia. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Salvador/BA, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/BA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

FERREIRA JUNIOR, H. M. *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Bahia. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Salvador/BA, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/BA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

FERREIRA JUNIOR, H. M. *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Bahia. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Salvador/BA, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/BA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

FILGUEIRAS, L. **Da Substituição de importações ao consenso de Washington.** Reflexões de economistas baianos. CORECON, 2001. 260p.

LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. (coord.). Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos In: **Arranjos produtivos locais: uma nova estratégia de ação para o Sebrae.** RedeSist, set. 2005.

LIMA, M.; FERREIRA, J.; FERNANDES, A. **A dimensão regional do sistema brasileiro de inovação.** Rio de Janeiro: Redesist, jul.2007.

MYTELKA, L.; FARINELLI, F. De aglomerados locais a sistemas de inovação. In: LASTRES, H.; CASSIOLATO, E.; ARROIO, A. (org.). **Conhecimento, Sistemas de inovação e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto, 2005. p. 347 – 378.

PERES, W.; PRIMI, A. **Theory and practice of industrial policy.** Evidence from the latin american experience. Cepal: serie desarrollo productivo, Santiago de Chile, n.187, fev. 2009.

PORTO, E. **Novos Espaços Estratégicos da Bahia: uma primeira aproximação.** Bahia 2000, p. 345-367. Salvador: SEI 1999

PORTO, E. **Desenvolvimento e território na Bahia.** Salvador: SEI, 2003. 111 p. il. (Série estudos e pesquisas, 61).

PORTO, E.; CARVALHO, E. **Espacialização da economia baiana.** A Bahia no Mercosul. Salvador, SEI, 1996.

RAIS. **Registro Anual de Informações Sociais.** Ministério do Trabalho e Emprego, 2007

SEBRAE – NIEAP. **Projeto Alternativas Para o Desenvolvimento da Lavoura do Sisal no Estado da Bahia,** 2008.

SUZIGAN, W. **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil.** São Paulo: IPEA, DISET, out.2006, 56p.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. **50 Anos da Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica.** Bahia Análise e Dados, Salvador - BA v.10 n.1 p.87-98 jul. 2000.

TEIXEIRA, F.; LIMA, M. **Tecnologia e competitividade na economia baiana.** Inovação Bahia. Programa de Inovação em Áreas Estratégicas para o Estado da Bahia, SEPLANTEC/CADCT. Salvador, jul. [2005].

TOMMASO, M.; DUBBINI, S. **Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications.** Cepal: serie desarrollo productivo, Santiago de Chile, ago. 2000.

UDERMAN, S. **Indústria e desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização da Bahia.** Salvador: FIEB, 2008. Prêmio FIEB de Economia 2007.

UDERMAN, S. **Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional:** uma análise das estratégias de industrialização na Bahia. 221 F. Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2006. Disponível em: http://www.adm.ufba.br/pub/publicacao/4/DOUT/2007/668/uderman__2006__final.pdf. Acesso em: 29/07/09.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLS NO CEARÁ¹

Jair do Amaral Filho/Coordenador Estadual – UFC

Maria Cristina Pereira de Melo - UFC

Francisco Laércio Pereira Braga - UFC

Keuler Hissa Teixeira - UFC^{2, 3}

INTRODUÇÃO

A estratégia baseada na mobilização para apoio às aglomerações, sistemas e arranjos produtivos locais tem ganho revelada preferência por parte das políticas públicas de geração de emprego e renda e, com menor intensidade, de desenvolvimento local e regional, sob variadas nomenclaturas tais como: cluster, distrito industrial, pólo, ambiente inovador, cadeia produtiva, sistema produtivo local, etc. No Brasil, a estratégia que se consagrou foi a de Arranjo Produtivo Local - APL, desenvolvida pela Rede de Pesquisa sobre Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais-RedeSist⁴. Independente da denominação, essa estratégia tem procurado tirar proveito dos efeitos positivos produzidos pela aglomeração e rede de empresas e produtores, a favor da competitividade das empresas e dos territórios.

O objetivo deste artigo é fazer uma retrospectiva das políticas de apoio aos APLs no Estado do Ceará, enfatizando aspectos como conceitos adotados, mapeamento efetuado, critérios utilizados para seleção dos APLs a serem apoiados, instituições e organizações envolvidas e instrumentos aplicados. As informações contidas no texto foram obtidas, fundamentalmente, por meio de questionários estruturados e entrevistas abertas aplicados com representantes das diferentes instituições envolvidas. O artigo está dividido da seguinte maneira: a seção um, após esta introdução, apresenta os conceitos e critérios de seleção de apoio aos APLs; a

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Ceará, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Colaboraram com a pesquisa as economistas Tatiana Teófilo Scipião e Lidiane Andrade Mateus. Agradecemos a todas as instituições públicas e privadas que colaboraram com a realização desta pesquisa.

³ Participaram da pesquisa os estagiários Daiane Marques da Silva, Daniel Cavalcante Queiroz de Lima, Felipe Cavalcante Coelho e Luis Henriques Pompeu de Vasconcelos Melo.

⁴ REDESSIT - rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, Europa e Ásia.

seção dois refere-se às instituições e instrumentos utilizados nos apoios aos memos, a seção três analisa as políticas para APLs no Estado, focando as vantagens e limitações do mapeamento, assim como sugestões de políticas; e, finalmente, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

1. Conceitos, critérios de seleção para o apoio

As instituições do Ceará que atuam com Arranjos Produtivos Locais- APLs seguem, *a grosso modo*, o conceito elaborado pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais – RedeSist, a saber: “são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos e interdependência, envolvendo a participação de empresas que podem ser produtoras de bens e serviços finais e até fornecedoras de insumos, equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, e sua variada forma de representação e associação. Incluem também, outras instituições públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, política, promoção e financiamento” (RedeSist, 2010).

Esse vínculo conceitual é muito claro para o Centro de Estratégia de Desenvolvimento-CED (2000-2003), para o Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas-IPECE, para Secretaria Estadual do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR (2003-2006) assim como para a Rede Institucional de Apoio aos APLs no Ceará (2003-2006), esta última com o suporte de vinte instituições. Dentre as instituições citadas, as que se dedicavam ao apoio direto aos APLs eram as duas últimas, que adotaram vários critérios de seleção.

Quanto ao SEBRAE, órgão público-privado e pioneiro no apoio aos APLs, o mesmo se alinhou, pelo menos inicialmente, ao conceito formulado pela RedeSist. Em relação aos critérios de seleção dos APLs adotados pelo SEBRAE, estes eram focados nos seguintes pontos: número de empresas; existência de entidade do setor; presença de parceiros interessados em trabalhar juntos e impacto sócio-econômico.

Já o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs-NEAAPL, criado em 2007 e sucessor da Rede Institucional de Apoio, passou a seguir o conceito utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC, ou seja: “O Arranjo Produtivo Local pode ser descrito como um grande complexo produtivo, geograficamente definido, caracterizado por um grande número de firmas envolvidas nos diversos estágios produtivos e, de várias maneiras, na fabricação de um produto, onde a coordenação das diferentes fases e o controle da regularidade de seu funcionamento são submetidos ao “jogo” do mercado e a um sistema de sanções sociais aplicado pela comunidade. A contigüidade espacial permite ao sistema territorial de firmas viabilizar externalidades produtivas e tecnológicas sem perder sua flexibilidade e adaptabilidade.”(MDIC/GTAPL/2006)

Os critérios de seleção dos APLs utilizados pelo NEAAPL, para efeito de apoio, foram aqueles orientados pelo Grupo de Trabalho Permanente-GTP-APL, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC:

- Realização de um *ranking*, considerando a maior concentração de instituições do GTP- APL, do maior para o menor número de instituições parceiras do GTP- APL para a seleção do APL;
- Linha de corte, definida a partir de uma ordenação;
- Definição de 05 APLs, por sugestão do GTP;

Em caso de empate na escolha dos APLs indicados ao MDIC, a recomendação é seguir os seguintes critérios:

- Atender a uma diversidade setorial no Estado;
- Estar localizado em uma sub-região prioritária definida pela Câmara de Política de Desenvolvimento Regional da Casa Civil;
- Caso nenhum dos critérios anteriores for suficiente para o desempate, um critério adicional seria obter o maior Quociente Locacional-OL dos APLs empatados do mesmo setor, por Estado;

Seguindo tais critérios, o NEAAPL selecionou, em uma primeira fase, cinco APLs, sendo: 1. calçados na região do Cariri; 2. cerâmica vermelha no Baixo Jaguaribe; 3. móveis de madeira no município de Marco; 4. turismo na região do Cariri e 5. turismo na Serra de Ibiapaba. Posteriormente, foram selecionados mais seis: 1. cajucultura no município de Aracati; 2. redes de dormir em Jaguaruana; 3. confecções de peças íntimas em Frecheirinha; 4. ovinocaprino na região dos

Inhamus e 5. leite nas regiões do Sertão Central e no Baixo Jaguaribe. Por fim, o sexto selecionado foi tecnologia de Informação na região Metropolitana de Fortaleza-RMF, totalizando onze APLs.

O critério de seleção de APLs utilizado pela Embrapa foi aquele utilizado no passado pela Rede Institucional de Apoio. Nessa seleção, foram considerados, prioritariamente, os seguintes aspectos: impacto sócio-econômico, organização social do APL e disponibilidade de recursos dos parceiros.

O Banco do Nordeste do Brasil-BNB vinha utilizando critérios que incluíam desde aspectos econômicos (participação no PIB estadual, participação na pauta de exportações do estado, quantidade de empresas), sociais (quantidade de pessoas ocupadas na cadeia produtiva), institucionais (presença de instituições de apoio, quantidade de programas governamentais) até de infraestrutura física (infraestrutura instalada e planejada para a região). Importante salientar que essa instituição se apóia em critérios muito mais territoriais do que propriamente setoriais.

2. Instituições e instrumentos de apoio e APLs apoiados

Até o ano de 2000, não havia qualquer tipo de política de apoio aos Arranjos Produtivos Locais-APLs no Ceará, aglomeração ou mesmo grupamento de empresas. As políticas industriais locais existentes eram voltadas para as grandes empresas, por meio da política de concessão de incentivos fiscais.

A identificação dos APLs, no Ceará, teve início em 2000 com a criação do Centro de Estratégia do Desenvolvimento - CED⁵. Uma vez extinto em 2003, o trabalho do CED foi assumido pelo órgão sucessor, Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas-IPECE, que deu continuidade ao trabalho de identificação e mapeamento dos APLs.

Em seguida, no ano de 2005, esse trabalho foi assumido pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, já que seu foco era fundamentalmente o desenvolvimento dos territórios⁶. A SDLR possibilitou avançar

⁵ O Centro de Estratégias de Desenvolvimento – CED era uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará. Foi instituído pela Lei nº 13.052, de 04/09/2000. Tinha como missão fornecer subsídios às ações do Governo do Estado do Ceará no âmbito das políticas de desenvolvimento. Ver Amaral Filho; Scipião & Rabelo (2004).

⁶ A Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR) foi criada pela Lei Nº 13.297 de 07 de março de 2003 e tinha como missão promover o equilíbrio espacial, econômico e social, buscando de forma integrada o

no trabalho de identificação e mapeamento, conservando a mesma metodologia de trabalho desenvolvida pelo CED e IPECE, ou seja, utilizando o Quociente Locacional-QL (Amaral Filho; Scipião; Mateus; Botão; 2006) além de levantamentos simplificados de campo e aplicação de questionários da RedeSist. No período 2005-2007, a SDLR identificou vinte e dois novos casos por meio de pesquisa de campo, ampliando o mapa para 40 APLs.

A SDLR realizou também importante trabalho de mobilização e apoio junto aos APLs e seus atores, apoiando-se em vários projetos, dentre eles: (i) Escritório, ou Agente de Desenvolvimento Regional; (ii) Agente de Inovação Tecnológica; (iii) Consultoria Empresarial; (iv) Projeto São José. O “Agente de Desenvolvimento Regional” tinha como objetivo mobilizar os pequenos produtores e grupos comunitários, por intermédio das suas associações representativas, criando oportunidades de emprego e renda no meio rural-urbano.

O “Agente de Inovação Tecnológica” teve como objetivo a difusão do conhecimento e de tecnologias apropriadas, estimulando a geração e a incorporação de inovações tecnológicas entre os agentes produtivos, abrindo, assim, possibilidades para transformações estruturais no interior do Estado. Esses agentes atuavam nas mesmas regiões dos Escritórios de Desenvolvimento Regional. Entre suas ações destacaram-se: a) atendimento das demandas tecnológicas das empresas; b) orientação tecnológica individual ou em grupos; c) o desenvolvimento de programas de inovação; d) identificação de novos paradigmas de produção com base no conhecimento; e) divulgação de oportunidades de investimentos tecnológicos na região de atuação e f) estímulo à colaboração entre empresas e instituições de pesquisa.

Dentre as atividades desenvolvidas na região do Baixo Jaguaribe, por exemplo, salientam-se o lançamento de um programa de rádio sobre inovação tecnológica, a criação da câmara setorial em Tabuleiro do Norte e Limoeiro e o apoio às ações direcionadas aos APLs de metal-mecânica, artesanato de palha e argila e doces. Em outra região de atuação, a do Cariri, dentre as diversas ações implementadas destaca-se a criação do Fórum de Tecnologia do Cariri, composto por 19 instituições da Região, que permitiu aproximar os atores (centros

tecnológicos, universidades e empresas) na busca pela excelência tecnológica. A implantação do projeto Corredor de Confeção foi também outra atividade.

No projeto “Consultoria Empresarial”, o apoio era voltado para o fortalecimento das organizações comunitárias; garantia de assistência técnica permanente para as empresas dos APLs; garantia de capacitação continuada aos micro e pequenos empresários; promoção da integração dos atores locais; apoio à inserção dos produtos no mercado e investimentos de natureza estruturadora. O principal parceiro deste programa era o SEBRAE-CE, que participou com a *expertise* de seus consultores cadastrados.

A Secretaria Estadual do Trabalho e Empreendedorismo-SETE (2003-2006), que atuava em estreita ligação com a SDLR, reunia instrumentos que se aplicavam diretamente sobre os micro e pequenos produtores. Integravam esses instrumentos, facilitação de acesso ao crédito, desburocratização e facilitação do registro empresarial e assistência técnica voltada para a gerência e a comercialização. Além desses instrumentos, a referida secretaria ainda promovia organização dos arranjos produtivos locais e administrava o Fundo Especial de Desenvolvimento e Comercialização do Artesanato (FUNDARTE), além do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE)⁷.

Após dois anos de discussões, foi criada em 2005 a Rede Institucional de Apoio aos APLs no Estado do Ceará, tendo como principal “avalista” o governo do Estado, que patrocinou o lançamento e organizou um Termo de Adesão das demais Instituições. Passaram a fazer parte dessa Rede cerca de vinte instituições, englobando aquelas que já vinham trabalhando com esse foco, além de outras que passaram a trabalhar nesse sentido a partir da adesão. Coordenada, inicialmente, pela SDLR, cada instituição oferecia o instrumento que lhe cabia ou estava à altura de suas possibilidades. Como forma de organização, foi montada uma matriz de atuação na qual eram relacionadas às necessidades dos APLs com os instrumentos disponíveis e oferecidos pelas respectivas instituições.

Com o novo governo estadual, iniciado em 2007, a SDLR foi transformada em Secretaria das Cidades, que definiu uma nova política de desenvolvimento e integração regional para o Estado, mas mantendo o apoio aos arranjos produtivos

⁷ O Fundo Constitucional Estadual-CE foi criado em 1990 e vigorou até 1999 quando foi suspenso devido ao alto nível de inadimplência. Atualmente, esse fundo passou a ser responsabilidade da SETE.

locais, preferencialmente aqueles formados por micro e pequenas empresas. Essa atuação ficou a cargo da Coordenadoria de Desenvolvimento e Integração Regional – CODIR. Ainda no início desse governo, a Rede Estadual de Apoio aos APLs foi transformada em Núcleo Estadual de Apoio aos APLs-NEAAPL-CE, sob a coordenação da CODIR, em sintonia com o GTP-APL. Devido a essa ligação, o NEAAPL voltou-se para apoiar primordialmente os onze APLs selecionados em conjunto com o MDIC, se distanciando, assim, da estratégia adotada pela Rede Institucional de Apoio aos APLs do Ceará. Além destes priorizados pelo NEAAPL, outros arranjos são apoiados pela Secretaria das Cidades, a saber: redes de Dormir no município de Várzea Alegre, artesanato de Palha em Itaiçaba e Palhano e bovinocultura de leite em Morada Nova.

Desde a existência da SDLR, passando pela Secretaria das Cidades, criou-se um consenso dentro governo de que a vantagem em atuar com APLs está na oportunidade de promover o desenvolvimento territorial nas regiões do interior do Estado, por meio do estímulo às atividades econômicas estabelecidas ou emergentes. Além desta vantagem, o apoio pode também contribuir para: (i) organização e fortalecimento da governança dos arranjos, o que corrobora para o desenvolvimento da mentalidade da necessidade de união e cooperação entre seus membros e (ii) geração de emprego e renda, entre outros aspectos.

Dentre as formas de apoio aos APLs implementadas e mobilizadas pela Secretaria das Cidades estão capacitação, investimentos em infraestrutura produtiva, apoio à participação em eventos, seminários, missões técnicas, entre outras. Grande parte desses instrumentos está contida no programa “Cidades do Ceará” o qual conta com apoio financeiro e técnico do Bando Mundial. Mais recentemente, nos anos de 2008 e 2009, a Secretaria das Cidades realizou uma inovação em sua forma de atuação, assim como no seu arsenal de instrumentos. Lançou dois Editais visando selecionar grupos de produtores de baixa renda para que os mesmos fossem apoiados em seus projetos e atividades produtivas. Com isso, essa Secretaria atraiu para sua iniciativa o apoio financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza-FECOP e o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES.

O FECOP foi criado em 2003, pelo governo estadual, com o objetivo de apoiar projetos de combate à pobreza, reduzir as desigualdades sociais e promover

a inclusão social. Em 2009, o Fundo passou a apoiar projetos produtivos cujas atividades deveriam estar conectadas com as vocações, potencialidades e habilidades locais. Em 2008, a Secretaria das Cidades lançou seu primeiro Edital com os recursos do FECOP e do BNDES, direcionado a todos os setores. O segundo Edital, de 2009, com ambos os apoios, teve uma abordagem diferente. Enquanto no edital de 2008 poderiam participar associações comunitárias, o de 2009 focalizou as associações e cooperativas de produtores. O primeiro Edital apoiou projetos produtivos nos seguintes segmentos e lugares: artesanato (fibra do croá e biojóias) em Ibiapaba; artesanato (bordado) em Ocara e em Várzea Alegre; artesanato (bordado, crochê) em Paracuru; apicultura em Tauá e Morada Nova; floricultura no Crato; ovinocaprinocultura no Cariri Oeste; agricultura orgânica em Ibiapaba, e agroindústria da mandioca em Mauriti.

Dentro do governo estadual, outro destaque de atuação institucional pode ser dado à Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior – SECITECE. Essa secretaria atua com arranjos produtivos por meio da estratégia denominada “Estruturação Competitiva de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e Serviços Tecnológicos”, utilizando-se para isso das suas organizações vinculadas, como a Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará - NUTEC e as três Universidades Estaduais (UECE; URCA e UVA).

A SECITECE compõe, juntamente com outras instituições, o Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – NEAAPL-CE, através da Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Inovação – COTEC. Em 2009, a SECITECE atuou em quatro APLs, a saber: carcinicultura no município de Aracati; cerâmica vermelha em Russas; cajucultura em Aracati e pedras ornamentais (Nova Olinda e Santana do Cariri). A referida secretaria desempenha papel de articuladora, coordenadora de projetos, estando suas vinculadas, como as exemplificadas anteriormente, responsáveis pela implementação das ações, como a elaboração de projetos, desenvolvimento e aperfeiçoamento de processos tecnológicos e consultorias técnicas aos atores locais (capacitação).

A Embrapa Agroindústria é referência nacional e internacional em projetos de pesquisa relacionados ao agronegócio. No Ceará, a referida instituição tem papel relevante nas cadeias produtivas da fruticultura (notadamente melão), cajucultura (litoral e sertão), caprinovinocultura e floricultura. Por natureza, sua atuação é

voltada para o território, ou seja, com foco em grupos produtivos localizados numa determinada área geográfica. A Instituição leva em consideração propostas de gestão por projetos, executadas pela Unidade ou em parceria com Organizações Não Governamentais-ONGs e outras instituições.

O enfoque específico em Arranjos Produtivos Locais, por parte da Embrapa, ocorreu em 2005, com a criação da Rede Institucional de Apoio aos APLs – REDE APL. Nesse ano, o Projeto São José de combate à pobreza rural (Banco Mundial/Governo do Estado) retomou o suporte aos projetos produtivos agropecuários, tendo como critérios: (i) potencialidade de ampliação do negócio estabelecido, (ii) capacidade de suporte dessas atividades em épocas críticas; e (iii) organização social das comunidades. Foi, portanto, nesse gancho, que a Embrapa se introduziu na política explícita de apoio aos APLs, conduzida pela Rede de Apoio. Os APLs selecionados como pilotos foram: Pingo D'água (fruticultura irrigada em Quixeramobim), beneficiamento de castanha de caju em Barreira e apicultura no município de Mombaça.

A atuação da empresa em APLs se dá na forma de projetos com recursos próprios ou captados em instituições de fomento (Banco do Nordeste do Brasil -BNB através do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNDECI, Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPQ, na condição de parceiros e não de executores. Além de aportar conhecimentos inovativos em produtos e processos, a Instituição também capacita técnicos, consultores, inclusive dos parceiros, com o intuito de serem difusores de conhecimento, e capacitação de grupos de produtores para a melhoria do manejo produtivo.

Outra instituição federal, o Banco do Nordeste do Brasil-BNB, além de ofertar linhas de créditos para pequenos e grandes produtores (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- Pronaf, Programa de Microcrédito Orientado- CrediAmigo e Fundo Constitucional de Financiamento-FNE), ainda atua em nível da organização do território por meio dos “agentes de desenvolvimento”. Essa instituição não trabalha sob a orientação de Arranjos Produtivos Locais, mas de “Pólos de Desenvolvimento Integrado”, definidos em meados dos anos 1990. Apesar disso, o BNB compôs a Rede Institucional de Apoio aos APLs do Ceará, e faz parte

do Núcleo Estadual de Apoio aos APLs-NEAAPL, onde participa oferecendo micro-crédito e capacidade de mobilização dos agentes de desenvolvimento.

Uma das principais formas de apoio do BNB aos pólos de desenvolvimento estava voltada para a “criação e aplicação de uma metodologia de apoio ao desenvolvimento”, conhecida como GESPAR. Esta é uma metodologia que se desenvolve através do diagnóstico participativo; identificação das potencialidades econômicas; capacitações dos atores em organização, planejamento e gestão com foco em cadeias produtivas locais; e formação de facilitadores locais, entre outros aspectos, visando o desenvolvimento local a partir de fatores endógenos. Além deste apoio, o BNB também proporcionou a elaboração de projetos de financiamento e a coordenação de um fórum empresarial, além de um fórum institucional no pólo.

Em 2005, o Banco do Nordeste do Brasil mudou a metodologia de atuação, passando a dar ênfase ao território e priorizando aquelas atividades econômicas concentradas em áreas previamente selecionadas. Em 2008-2009, a estratégia do Banco continuou a mesma. Desta forma, o apoio às atividades econômicas volta-se para aquelas mais relevantes do território selecionado, a partir de pesquisas realizadas pelo próprio Banco. Com o direcionamento do incentivo às atividades econômicas atreladas a determinado território, as ações podem ou não beneficiar arranjos produtivos locais, o que não assegura, neste caso, a existência de uma política explícita de apoio.

O SEBRAE/CE teve o primeiro contato com o conceito de APLs, em nível nacional, por volta dos anos de 2002/2003, quando a RedeSist realizou estudos sobre o fenômeno. Nesse período, o SEBRAE Nacional financiou à Rede inúmeros estudos de caso no Brasil e os consultores desta capacitaram as equipes dos SEBRAEs nos Estados para atuação nos APLs. Anteriormente a 2002, a abordagem do SEBRAE era voltada para grupos setoriais.

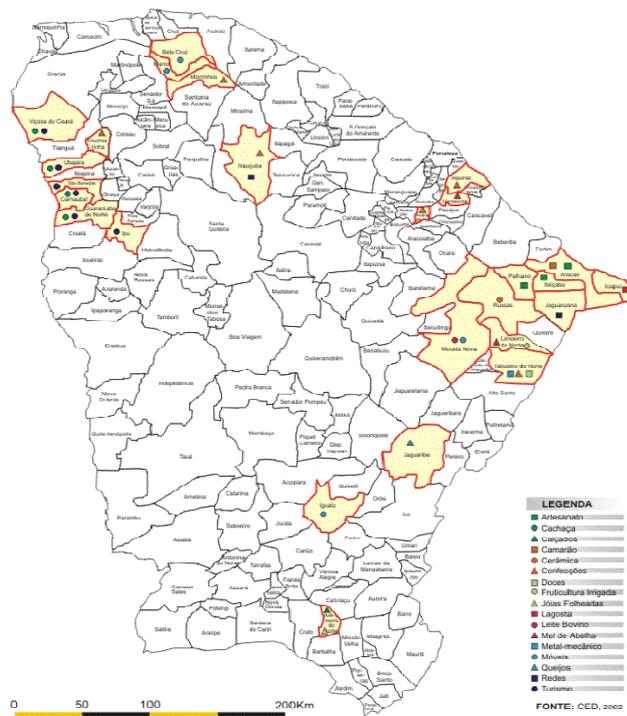
Ainda, por volta de 2003, o SEBRAE CE orientou seus Escritórios Regionais para que esses realizassem pesquisas locais com o intuito de identificar arranjos produtivos a fim de servirem de públicos-alvo em seus programas de apoio. A partir dessa iniciativa, somada ao trabalho de identificação do CED, IPECE e SDLR, foram selecionados aproximadamente 100 APLs. Além destes, outros arranjos produtivos e grupos de produtores também foram apoiados em parceria com a Agência de

Cooperação Técnica Alemã-GTZ. Os principais instrumentos de apoio do SEBRAE têm sido capacitação em vários domínios: gestão empresarial; gestão tecnológica; comercialização; certificação; legalização; registro de produtos; qualidade, etc.

O Instituto Euvaldo Lodi-IEL , associado ao Sistema “S”⁸, iniciou sua atuação em benefício dos arranjos produtivos em 1998, por força de uma linha de recursos nacional da Confederação Nacional da Indústria-CNI e do SEBRAE Nacional. Tal projeto tinha como público-alvo os “aglomerados produtivos”. Em 2000, iniciaram as primeiras propostas com foco específico em APLs, utilizando-se da metodologia de núcleos setoriais. O IEL trabalha em parceria com outras instituições, tais como SEBRAE, SESI, SENAI, GOVERNO DO ESTADO, NUTEC, CNI, MDIC, MCT. As principais formas de apoio do IEL são o Programa de apoio à competitividade das micro e pequenas indústrias; o Projeto de extensão industrial exportadora; a Promoção comercial e o Programa de gestão estratégica do negócio.

A localização dos arranjos produtivos locais mapeados pela Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará - SDLR assim como a localização dos arranjos produtivos locais apoiados pela Rede Institucional de Apoio aos APLs – REDE APL podem ser visualizadas através dos mapas 1 e 2 abaixo.

Mapa 3 – Localização
Fonte: CED



⁸ O Sistema S congrega entidades corporativas empresariais, no caso Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial -SENAI, Serviço Social da Indústria -SESI, Serviço Social do Comércio - SESC e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, voltadas para treinamento profissional, assistência técnica, assistência social, consultoria e pesquisa.



Mapa 2 – Localização dos Arranjos Produtivos Locais apoiados pela Rede APL
Fonte: SDLR/Rede APL.

3. Análise de políticas para APLs no Estado, vantagens e limitações do mapeamento e sugestões de políticas

O trabalho de identificação e mapeamento das aglomerações e arranjos produtivos locais, realizado no Estado do Ceará, se coloca no meio das iniciativas pioneiras executadas no Brasil com tal objetivo. Esse trabalho foi fundamental para revelar com mais detalhes o tecido sócio-produtivo estadual, antes observado de forma limitada por meio das grandes estruturas e empresas manufatureiras que formam o parque industrial local.

Conseqüentemente, a identificação e o mapeamento dos APLs no Ceará tiveram, sem dúvida alguma, a vantagem e o importante papel de fornecer subsídios e estímulos para a elaboração de políticas de apoio conduzidas, principalmente, pelo governo estadual, em parceria com outras instituições, principalmente o SEBRAE. Pode-se dizer que, pela primeira vez, as micro e pequenas empresas passaram a ocupar um lugar de destaque na agenda de políticas públicas do governo estadual. Entretanto, cabe observar que a metodologia de identificação que se propagou no Ceará, de fato, se limitou a observar aglomerações produtivas, negligenciando, em

grande medida, as relações sistêmicas mantidas pelos produtores e os demais agentes da aglomeração.

Sendo assim, observa-se que as políticas de apoio aos APLs passaram a ser executadas de maneira relativamente autônoma *vis-à-vis* de outras estruturas, tendências e possibilidades de crescimento e desenvolvimento do Estado do Ceará. Em outras palavras, as políticas de apoio aos APLs tenderam a ser executadas de maneira independente da política de incentivo fiscal direcionada às empresas bem como da implantação e expansão dos grandes projetos estruturantes. Ademais, dado que os trabalhos de identificação e mapeamento ficaram concentrados no interior do Estado, a Região Metropolitana de Fortaleza-RMF, assim como as regiões costeiras, não se beneficiaram desses trabalhos.

O Governo do Estado do Ceará possui papel ativo na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento produtivo, não apenas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APLs, mas, principalmente, voltadas para a atração de investimentos, implantação de infra-estrutura e desenvolvimento local e regional. O grande pilar de sustentação da atuação do governo estadual no apoio aos APLs é a Secretaria das Cidades, que conseguiu formar equipe especializada e acumular conhecimento. Não por acaso, a referida Secretaria coordena o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs – NEAAPL que reúne dezenas de instituições locais além de se articular com instituições da esfera federal. Apesar dessas conquistas, observa-se que as ações são vulneráveis às vontades políticas conjunturais, as equipes são pequenas, os recursos são reduzidos e o interesse em atuar em arranjos produtivos ainda não contaminou de maneira horizontal o governo estadual.

Após vários anos de experimentação de intervenções, três argumentos consensuais parecem emergir em torno da questão das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de arranjos produtivos. Antes de abordá-los, é preciso enfatizar que se tornaram inaceitáveis políticas gerais e universais para os APLs, já que estes apresentam diferenças em número e variedade de agentes, intensidade nas interações e complexidade nos arranjos. Além disso, são moldurados por ambientes institucionais igualmente diferentes.

O primeiro argumento, portanto, vai ao sentido de defender políticas que sejam favoráveis a um número máximo de empresas que pertençam ao arranjo, mas que beneficiem também o território que o acolhe, a fim de facilitar a aproximação

entre seus sistemas de valores. A necessidade dessa abrangência procura também atender os fundamentos da sustentabilidade, do arranjo e do território, sob os pontos de vistas da competitividade, da distribuição da renda e do meio ambiente. Este é o chamado casamento entre a economia industrial e a economia territorial.

O segundo argumento favorece a descentralização das políticas de modo a facilitar a proximidade entre formuladores, executores e beneficiários, resultando não mais em políticas públicas, mas em ações públicas, ou seja, uma expressão da endogeneização das políticas. Isto significa que, em muitas localidades, em decorrência da participação, os agentes locais (residentes, trabalhadores e empresários) assumem os próprios destinos bem como se apropriam de parte das ferramentas de políticas.

Finalmente, o terceiro argumento valoriza a articulação sistêmica das políticas, o que significa implementar um conjunto coerente e complementar de meios e instrumentos, em sintonia com os ambientes meso e macro.

Por fim, diante de tantos casos já estudados, no Brasil e no exterior, não se poderia deixar de apontar alguns eixos por meio dos quais as intervenções públicas estão tirando melhor proveito. Aqui os exemplos estarão limitados em quatro linhas, a saber:

(i) Em primeiro lugar, um tipo de política que tem dado demonstrações positivas é aquele voltado para a mobilização dos atores e de suas bagagens, em termos de competências e conhecimentos tácitos e locais, pois estes são os protagonistas de qualquer processo de mudança estrutural dentro do arranjo. Nessa perspectiva, as políticas não devem ser discricionárias a ponto de excluir micro e pequenos produtores, formais ou informais, já que são esses os segmentos que mais precisam da cooperação para obter economias de escala, face à concorrência das grandes empresas. A mobilização dos conhecimentos tácito e local deve-se conectar com a mobilização e “vulgarização” do conhecimento técnico-científico estruturado para que ambos produzam consequências em forma de inovações; enfatiza-se aqui que esta conexão deve ser realizada pelos governos, tendo em vista o elevado conteúdo de bem público incorporado pelo conhecimento. Essa mobilização cria um ambiente favorável à propagação e enraizamento das inovações, mas que pode não ser suficiente, tornando necessária a abertura de acesso ao crédito, financiamento, etc.

(ii) Uma segunda linha positiva de atuação das políticas públicas, junto aos APLs, tem sido capacitação e formação profissional da mão-de-obra, especialmente em nível técnico.

(iii) A terceira linha de política é aquela voltada para a estruturação, organização e qualificação do entorno dos agentes produtivos. Isto tem sido realizado através de disponibilização de artefatos infraestruturais e logísticos que possibilitam a geração de externalidades, reconhecidas na melhoria das redes de fluxos de bens, serviços, pessoas e informações. Este tipo de política pode criar possibilidades para o aperfeiçoamento da integração do arranjo produtivo com o território, além de estimular a articulação dos atores com outros tipos de atividades e sistemas produtivos.

(iv) Por fim, uma quarta forma de intervenção positiva observada é aquela que acontece sob a forma da introdução de instrumentos de regulação e de incentivos que procuram encorajar os agentes a melhorarem o desempenho em relação ao seu próprio negócio, mas também no tocante ao arranjo e ao ambiente nos quais estão inseridos. Neste sentido, os incentivos e estímulos à realização de inovações e à penetração e expansão em novos mercados, sobretudo externos, têm gerado bons resultados.

Em geral, as políticas públicas de apoio aos APLs devem procurar despertar a “consciência” dos atores implicados, norteadas pelos mecanismos adequados de coordenação, além de buscar elevar capacidades de auto-organização e de adaptação desses atores. Mesmo que essas políticas estejam no caminho correto, para o arranjo produtivo em si, elas podem encontrar limites no ambiente territorial quando este não acompanha ou não absorve as transformações verificadas em nível do arranjo, neste caso, é necessário também o seu entorno.

Cabe, no entanto, alertar para o fato de que é fundamental que os poderes públicos atentem para a questão da avaliação, ex-ante e ex-post, das políticas de apoio visando observar o grau de efetividade das ações em relação ao desempenho.

Considerações gerais

Até o ano de 2000, não havia qualquer tipo de política de apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs no Ceará. A identificação dos APLs, no Estado, teve início

nesse ano com a criação do Centro de Estratégia do Desenvolvimento - CED, pelo Governo do Estado. Esse órgão iniciou um trabalho de identificação e mapeamento das aglomerações de produtores, principalmente no interior do Estado, seguido depois pelo Ipece. Em 2005, a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR assumiu o trabalho de identificação e mapeamento dos APLs no Estado, conservando a mesma metodologia de trabalho desenvolvida pelo CED e IPECE. A SDLR realizou, além disso, trabalho de mobilização e apoio junto aos APLs por meio de vários projetos.

Outras organizações/instituições se envolveram com a problemática dos APLs tais como SEBRAE, IEL, SETE, EMBRAPA, SECITECE, BNB. O primeiro órgão, por volta dos anos de 2002/2003, orientou os Escritórios Regionais, localizados no interior do Estado, a realizarem suas identificações de APLs. Essa instituição decidiu, no entanto, atuar naqueles arranjos mapeados previamente pelo governo do Estado.

O apoio amplo aos Arranjos Produtivos Locais no Estado só se deu a partir de 2005, com a criação da Rede Institucional de Apoio aos APLs – REDE APL. Nesse ano, também, o Projeto São José retomou o suporte aos subprojetos produtivos. Em 2007, a Rede foi recriada com outra denominação, Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Ceará – NEAAPL-CE, coordenado pela nova Secretaria das Cidades. Esse núcleo está articulado com o Grupo de Trabalho Permanente para APLs - GTP APL, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, com o objetivo de potencializarem ações em favor do desenvolvimento dos APLs a partir de interfaces entre o governo federal e as entidades estaduais e municipais do Ceará.

O CED/IPECE/SDLR utilizaram como metodologia o Quociente Locacional-QL e Estudo de Campo e Aplicação do Questionário da RedeSist. A única exceção foi a Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior – SECITECE, que identificou o APL de Cajucultura no Litoral Leste, para o qual processo de identificação não seguiu metodologia predeterminada. As outras instituições não efetuaram identificação, preferiram seguir a já exposta pelo CED/IPECE/SDLR.

Os critérios utilizados pelo NEAAPL para seleção dos APLs apoiados foram aqueles orientados pelo GTP – APL, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. No período 2000-2007, as instituições cearenses apoiaram trinta

e um APLs nos mais diversos setores de atividade. Já a partir de 2008, inúmeros parceiros aderiram ao NEAAPL, totalizando o apoio em 64 diferentes APLs em todo o Estado.

O Governo do Estado do Ceará possui papel ativo na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento produtivo em geral e, especificamente, de arranjos produtivos locais. O órgão mais importante do governo no apoio aos APLs é a Secretaria das Cidades, a qual coordena o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs – NEAAPL que congrega mais de vinte instituições locais, além de se articular com outras da esfera federal. No entanto, observa-se que as ações de apoio são ainda vulneráveis aos fatores políticos, as equipes são pequenas, os recursos destinados aos APLs são reduzidos e o interesse em atuar com arranjos produtivos ainda não contaminou de maneira horizontal o governo estadual, especialmente a Agência de Desenvolvimento Econômico - ADECE.

Referências

AMARAL FILHO, J. do; Scipião, T. & Rabelo, D. (2004). **Identificação e mapeamento das aglomerações produtivas especializadas no Ceará – pistas para identificação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)**. Texto de Discussão n.14, IPECE, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, CE.

AMARAL FILHO, J., *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Ceará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Fortaleza/CE, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/CE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

AMARAL FILHO, J., *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Ceará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Fortaleza/CE, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/CE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

AMARAL FILHO, J., *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Ceará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Fortaleza/CE, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/CE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

AMARAL FILHO, J., *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Ceará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Fortaleza/CE, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/CE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

AMARAL FILHO, J.; Scipião, T.T.; Mateus, Lidiane A. & Botão, H.H.S. (2006). **Subsídios para identificação de Arranjos Produtivos Locais-APLs no Ceará.** Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, Ed. Premium, Fortaleza, Ce.

AMARAL FILHO, J. (2008). “Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas”. **ANAIS do VI Encontro Nacional da ENABER-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, Aracaju, 2008.

IPECE (2007), **Ceará em Números**, Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas do Ceará-IPECE, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, CE.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Vários acessos.

MDIC/GTPAPL (2006), **Manual de Apoio aos APLs**, Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais-GTPAPL, MDIC, Brasília, DF

REDESIST. Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais. Disponível em: <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/>>. Acesso em 25 de janeiro de 2010

RIC. Região, Indústria e Competitividade. Disponível em: <<http://www.ric.ufc.br/>>. Vários acessos.

PROMOÇÃO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS EM AMBIENTES INSTÁVEIS: O CASO DO MARANHÃO¹

João Gonsalo de Moura / Coordenador Estadual - UFMA

Eunice Paraguassu Moura - Uniceuma

Alan Vasconcelos Santos - UFMA²

INTRODUÇÃO

Por ocasião da virada do século XX para o século XXI a questão da pertinência e eficácia da descentralização de políticas para a promoção do desenvolvimento econômico e social voltou a ganhar espaço no âmbito das discussões acadêmicas. Uma vez consolidado o fenômeno da globalização, algumas correntes de pensamento passaram a travar um intenso debate a respeito de suas implicações sobre o papel do Estado e de outros atores.

Alguns chegavam a sugerir que se tratava do fim da Geografia, o que tornaria sem sentido a noção de espaço e região e, portanto, do ponto de vista das iniciativas do setor público para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, haveria uma inoperância dos instrumentos de política que partissem de iniciativas locais.

Em oposição à concepção acima explicitada, outros pesquisadores acreditavam que o fenômeno da globalização revelara, ao contrário, a relevância desses espaços para o planejamento de políticas, tendo em vista que a aproximação de mercados e povos evidenciava um conjunto de especificidades de natureza cultural, econômica e social; presentes nas diferentes regiões. Sendo assim, políticas padronizadas, oriundas de modelos centralizados, não poderiam conduzir a resultados satisfatórios em termos de desenvolvimento.

A partir do momento em que se observa a postura do setor público brasileiro, a partir do início da primeira década do século atual, nas suas mais diferentes esferas, percebe-se que a segunda corrente de pensamento conseguiu se sobrepor

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Maranhão, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Os autores agradecem aos bolsistas Augusto Mariano Santos de Matos, Daniela dos Santos Maia, Raphael Ferreira Vidal e Roberto Santos Matos pelo auxílio e colaboração.

à primeira, resultando em inúmeras intervenções no sentido de tornar efetivo o planejamento descentralizado, potencializando o papel dos atores locais. A intenção final era produzir e alavancar processos endógenos de desenvolvimento (HERSHBERG & DONER, 2001; MONTERO, 2001).

Partia-se de um novo olhar, caracterizado principalmente pela descentralização e maior participação dos atores locais. Mas além dessas diferenças relacionadas à participação e descentralização, ao contrário do passado, a interferência do Estado não visava apenas criar novos setores e pólos de desenvolvimento. Na nova versão, até mesmo por refletir melhor as especificidades regionais, se prezaria pelo apoio a atividades preexistentes (PERES, 2001, p.366).

No que concerne a estas atividades preexistentes, além de estarem localizadas / aglomeradas em determinadas regiões, passou-se a reconhecer que as mesmas se desenvolvem em ambientes caracterizados pela vinculação de atores que se organizam para produzir bens e serviços. Na medida em que os movimentos desses agentes se dêem de forma articulada e harmônica, o desenvolvimento das atividades produtivas pode ser potencializado (AMARAL FILHO, 2009, P. 3).

Como os processos produtivos de bens e serviços envolvem inúmeros agentes, cabe às instituições comprometidas com o desenvolvimento, estando entre elas as instituições públicas, promover a articulação e cooperação entre os diversos atores, abrindo os horizontes para a criação, difusão, troca, acumulação e incorporação de conhecimento; de modo a viabilizar a aprendizagem e a inovação, que constituem o próprio insumo da sustentabilidade das atividades produtivas.

Mas não se trata de inovação na forma como o senso comum a observa. Permite-se um jeito mais amplo de reconhecer a presença de processos inovativos. Compreende-se que a inovação é o reflexo da incorporação de conhecimentos aos processos, produtos, formas de negociação, métodos de divulgação, etc., mesmo quando tais conhecimentos não representam uma novidade para outros participantes do mercado (CASSIOLATO, LASTRES & STALLIVIERI, 2008, p. 13).

Como as interações e relações de cooperação entre os diversos agentes mudam de formato e densidade dependendo da região, isto quer dizer que não apenas os fatores históricos e culturais estão presentes nessas relações, mas, também, a própria formatação das instituições ali atuantes. Cabe então ao Estado, nesta nova perspectiva de planejamento ativo, além de viabilizar a presença das

instituições, atuar como facilitador da cooperação, promovendo ações harmônicas que resultem em vantagens competitivas duradouras para os negócios (TEIXEIRA e FERRARO, 2009, p. 20-21).

No caso específico do Maranhão, esta nova concepção de planejamento começou a assumir um papel relevante no auge do período de sua difusão no país, marcando os primeiros instantes do século XXI. As principais especificidades locais que abririam espaço para uma iniciativa endógena seriam: sistema produtivo predominantemente constituído por micro e pequenos negócios; abastecendo mercados pouco organizados (em alguns casos voltados até mesmo para a subsistência); precária capacidade empreendedora; empresário com baixa inclinação às atitudes inovadoras; além de um meio institucional bastante frágil e ainda ausente. Além disso, a visão do planejamento estadual estava viciada pelo modelo antigo, baseada na atração de grandes projetos industriais por meio das políticas de incentivo fiscal (HADDAD, 2003).

Com essas características, o Maranhão se fazia detentor dos requisitos para a nova concepção de planejamento que deveria ser: *participativo* (por envolver diversos atores locais), *abrangente* (por abrigar atividades presentes nas mais diferentes regiões do estado), *sistêmico* (por prever ações coordenadas de diversas instituições e organismos), *eficiente* (por priorizar as vocações naturais do estado), e *realista* (por reconhecer a realidade dos negócios presentes no Maranhão).

Fertilizando ainda mais o ambiente para a aplicabilidade da nova concepção, àquela época, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), colocava o estado do Maranhão na última posição entre as unidades da federação. Dado o incômodo causado por esta situação, os gestores locais, mais que justificadamente, se colocaram à procura de novas iniciativas que corrigissem os três quesitos presentes naquele indicador, no caso, renda, saúde e educação.

Com o objetivo de dar impulso principalmente ao quesito *renda*, em 2003 foi elaborado o Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais do Maranhão – PAPL. Colocar em prática a nova concepção de planejamento constituía a forma de promover a competitividade dos negócios e dar impulso ao desenvolvimento sustentado no estado (GEPLAN, 2003_b).

Portanto, o objetivo deste trabalho é estabelecer uma discussão das políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Maranhão, da forma como foram

concebidas no início da primeira década do século XXI, de modo que possamos refletir melhor sobre suas repercussões ao longo do tempo.

Para alcançar o objetivo proposto, além desta introdução, o trabalho está assim dividido: na primeira faremos algumas reflexões sobre os conceitos e critérios de seleção de arranjos adotados no Maranhão. A segunda seção será dedicada a uma breve apresentação dos APLs apoiados no estado. A análise das políticas implementadas em meio a um conjunto de acontecimentos singulares no ambiente local será o objeto da terceira seção. Por fim, a quarta seção será reservada às considerações finais.

1. Conceitos e Critérios de Seleção

Por vezes, as políticas que se destinam à promoção de arranjos produtivos locais podem não alcançar os objetivos delineados devido a uma má compreensão do termo ou mesmo a uma aplicação equivocada (ou limitada) do conceito a determinadas situações.

1.1 Conceitos utilizados

O conceito de APL, da forma como vem sendo divulgado / desenvolvido pela RedeSist, compreende um conjunto de diferentes atores, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos entre si quando se dedicam aos processos de produção ou inovação. Entretanto, o que à primeira vista parece algo simples de ser compreendido, requer que alguns pontos relevantes sejam enfatizados (CASSIOLATO e LASTRES 2003, p. 24).

Devemos estar cientes que: os atores não se resumem à dimensão econômica, podendo envolver atores econômicos, políticos e sociais; o espaço em que os atores estão estabelecidos fica melhor definido pelos vínculos mantidos do que propriamente pelos limites geográficos; os vínculos podem assumir diversos estágios, desde aqueles mais avançados até os estágios mais precários; a complexidade dos vínculos / interações mantidos resultam fortemente dos contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos vigentes em cada região; o nível das

relações de cooperação termina por determinar o grau dos processos de aprendizagem e inovação, determinantes da dinâmica do desenvolvimento.

Por fim, resta esclarecer que o termo “atores” envolve um conjunto complexo de agentes, tais como: produtores, fornecedores, distribuidores, consumidores, instituições formadoras de recursos humanos, instituições de pesquisa, instituições financeiras, sindicatos, associações, cooperativas, dentre outros.

Fica compreendida assim a natureza abrangente do conceito, que envolve diversas configurações de aglomerações produtivas, incorporando inclusive algumas versões mais específicas como a noção de *Cluster* ou *Distritos Industriais*, que muitas vezes são utilizados para descrever casos em que os vínculos e a cooperação se dão em um formato mais avançado.

Mas é exatamente pelo dever de reconhecer que se trata de um conceito abrangente que também seria incorreto aplicá-lo somente aos casos de atividades formadas pela presença de micro e pequenas empresas, caracterizadas pela informalidade, com baixos níveis de governança, como tem sido observado em determinados casos (AMARAL FILHO, 2009, P. 2-5).

Diante dessa exposição, um dos primeiros passos para a compreensão das políticas de apoio aos APLs no Maranhão é tomarmos ciência da noção apreendida pelos formuladores de política no início deste século, e que passaram a dominar a concepção local sobre o tema.

Para tanto, a forma mais apropriada é recorrer diretamente ao conteúdo do Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão. No âmbito deste documento, a noção de APL que se considera é aquela que está em destaque a seguir:

Arranjo Produtivo Local é comumente chamado o agrupamento de produtores de um bem, ou de vários bens e serviços, integrantes de uma mesma cadeia produtiva, em uma determinada localidade (ou região), cujas características principais são a cooperação entre eles e a existência de uma estrutura de apoio institucional, compreendendo instituições do setor público e do setor privado, normalmente envolvendo agentes financeiros, universidades, instituições de pesquisa e institutos de tecnologia, bem como outras instituições de apoio (GEPLAN, 2003_b; p. 11).

Ainda no mesmo documento, resultante da parceria firmada entre o Governo do Maranhão e o Sebrae, se recorre à noção apresentada pelo Prof. Paulo Haddad para manifestar que:

Um Arranjo ou Sistema Produtivo Local (ASPL) é uma concentração microespacial de empresas de qualquer porte, com grau diferenciado de coesão e características comuns, que pode ser: a) horizontal, no mesmo setor ou em setores conexos (couros e sapatos, madeira e móveis, etc.); b) vertical, setores estruturados de uma cadeia produtiva; c) misto, com estruturação setorial horizontal e vertical (proteína animal industrializada no oeste catarinense, por exemplo (GEPLAN, 2003_b; p. 11)

Tomando por base os conceitos explicitados no Programa, sobretudo quando analisamos a segunda citação apresentada acima, pode-se observar também que: APL e cadeia produtiva são conceitos distintos; existem diferentes classificações de arranjos, que se diferenciam pelo grau de organização dos produtores; o conjunto de atores não se resume aos produtores diretos de bens e serviços; não se limita a formas específicas, como é o caso do conceito de *cluster*.

Em função desta noção a política estadual pôde se assentar em um olhar mais amplo, assumindo menores riscos de se mostrar discriminatória em relação a determinadas atividades, regiões, ou mesmo no que se refere aos níveis de cooperação e governança vigentes nas mesmas. No entanto, como será visto adiante, alguns vazios vieram a se manifestar após as primeiras intervenções, exatamente por conta de uma aplicação voltada a especificidades que deixam de refletir algumas das verdadeiras potencialidades locais.

1.2 Critérios de seleção

A limitação de recursos financeiros, humanos, físicos, tecnológicos, etc. impõe uma restrição sobre a capacidade do Estado e outras instituições para definir e executar políticas e cumprir com suas atribuições, forçando as mesmas a definir prioridades. Assim, torna-se inviável apoiar todos os arranjos produtivos existentes numa região. Desse modo, a questão central não está na criação de critérios de identificação de arranjos. O foco deve ser a adoção de critérios que estabeleçam um posicionamento dos arranjos em uma lista de prioridades de políticas.

1.2.1 Vantagens dos critérios

A identificação de aglomerações produtivas não constitui tarefa das mais complexas, tendo em vista que algumas delas passam até mesmo a caracterizar determinadas regiões. No caso do Maranhão, podemos oferecer como exemplo a atividade dos bordados no município de São João dos Patos, o artesanato de fibra de buriti na região dos Lençóis Maranhenses, a indústria de madeira e móveis no entorno do município de Imperatriz, dentre outras.

Surge então a necessidade de seleção de atividades que devem ser alvo prioritário das políticas. No caso do PAPL, tais critérios foram estabelecidos, tomando por base o fato de que, naquele momento, havia uma *Meta Mobilizadora* no estado, que visava centrar esforços em superar a desonrosa posição no Índice de Desenvolvimento Humano.

Por volta do ano de 2003 o planejamento estadual deixava transparecer um objetivo central, que seria a elevação do IDH do Maranhão de 0,636 (vigente por ocasião da virada do século) para o nível mínimo de 0,70 até o ano de 2006. Ao atribuir-lhe a nomenclatura de *Meta Mobilizadora*, o Governo do Maranhão indicava claramente aonde deveria chegar o estado no período 2003/2006.

Àquela época, o Plano de Governo elaborado recebeu a denominação de *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentado do Maranhão*. Neste documento estavam contidas as concepções, metas, estratégias e políticas macrossetoriais (GEPLAN, 2003_a).

Foram então definidas várias estratégias que privilegiassem uma forma sistêmica de atuação, por exemplo, visando ampliar a competitividade do setor produtivo e modificando o quadro socioeconômico vigente.

Para orientar a direção das políticas definidas no planejamento estadual, foram eleitos quatro eixos de atuação, a saber: agronegócio; construção civil; minerometalurgia e turismo.

Para inserir definitivamente o foco em arranjos produtivos locais, reconheceu-se explicitamente, naquele Plano, que em economias como a do Maranhão, a importância dos pequenos empreendimentos para a geração de emprego e renda constituía algo inquestionável.

Diante do reconhecimento da importância dos pequenos negócios como força impulsionadora da economia local, vislumbra-se a conclusão de que as ações relativas à renda deveriam ter como uma das prioridades o apoio a empreendimentos de menor porte, tomando por base a concepção de APL.

Para colocar em prática esta nova concepção o estado passava a carecer de critérios para identificação e seleção de APLs para apoio. Neste contexto, visando definir exatamente quais seriam os arranjos prioritários, os critérios de seleção estabelecidos na ocasião foram (GEPLAN, 2003_b, p. 20-21):

- i) Arranjos que possibilitassem o trabalho em parceria;
- ii) Arranjos localizados em áreas com menor IDH;
- iii) Arranjos localizadas em áreas com crescimento populacional negativo;
- iv) Arranjos localizados em áreas com baixa renda per capita;
- v) Arranjos com maior capacidade para geração de empregos;
- vi) Arranjos com potencial para envolver maior parcela da população local;
- vii) Arranjos com potencial para deflagrar o desenvolvimento sustentável;
- viii) Arranjos com maior potencial exportador;
- ix) Arranjos que envolvessem o maior número possível de municípios.

Baseado neste elenco de prioridades, o Governo do Maranhão montou uma matriz de indicadores que visava confrontar os arranjos existentes no estado com os critérios estabelecidos. Com tais instrumentos em mãos foi elaborada uma lista inicial com 19 arranjos, que foi acrescida e diminuída ao longo do tempo, conforme as especificidades vigentes em cada instante.

A principal vantagem desta lista de critérios era permitir que os arranjos ficassem ordenados conforme as prioridades estabelecidas pelos gestores. De acordo com a disponibilidade de recursos, a lista de apoios efetivos iria aumentar e diminuir, obedecendo à ordem disponibilizada.

Ou seja, uma das vantagens do estabelecimento de critérios desta natureza seria, por exemplo, evitar que algumas anomalias resultantes do poder de influência, ou de conveniência político/clientelista, pudessem se sobrepor a escolhas objetivas, como aquelas acima explicitadas.

Torna-se importante também destacar que, ao estabelecer critérios de seleção para apoio, o gestor passa a ter a oportunidade de definir prioridades que estejam afinadas com os objetivos maiores das políticas locais. Por exemplo, se a Meta Mobilizadora era elevar o IDH, a escolha de arranjos poderia ser feita com base em parâmetros que harmonizassem melhor os APLs escolhidos com o alcance daquela meta.

Mas para que estas vantagens pudessem se materializar fazia-se necessário um conjunto de requisitos adicionais, como harmonizar as políticas e instrumentos de apoio aos arranjos selecionados com a carência de alguns recursos necessários para viabilizar as ações das instituições apoiadoras. Uma breve discussão desta questão será empreendida a seguir.

1.2.2 Desvantagens dos critérios

Muitas vezes, embora haja coerência entre os critérios estabelecidos e as metas mais elevadas da política estadual, a aplicação dos mesmos pode conduzir os gestores a selecionar arranjos para os quais os instrumentos de política disponíveis ficarão impossibilitados de serem aplicados.

Desse modo, uma vez definidos os critérios de seleção, também se torna necessário estabelecer critérios de exclusão, o que nem sempre é estabelecido. Um exemplo típico desse tipo de situação no Maranhão é o caso do APL do Caranguejo, na região do Delta do Parnaíba. Mesmo tendo sido selecionado como uma das prioridades, após a aplicação dos critérios citados, o referido APL foi posteriormente excluído da lista dos arranjos apoiados por conta do nível de agressão ao meio ambiente resultante dos métodos praticados.

Portanto, não é simplesmente por aparecer numa determinada lista resultante de critérios preestabelecidos que fará de determinada atividade alvo automático de apoio por parte das instituições. Uma vez elencada em uma lista de prioridades, a partir de critérios como aqueles definidos acima, a atividade precisa também passar por critérios de adequação individual no âmbito de cada instituição apoiadora. Princípios definidos no Planejamento Estratégico dessas instituições podem resultar em critérios razoáveis para eliminar um ou outro arranjo, quebrando assim uma das colunas de sustentação da ação harmônica junto aos mesmos.

O conjunto das entrevistas com instituições de apoio a arranjos produtivos locais no Maranhão revelou, por vezes, em alguns casos de APLs identificados e não apoiados, motivações como esta que agora externamos. Trata-se do peso de elementos internos das instituições que as motivam a abandonar iniciativas destinadas a atividades que ferem valores praticados internamente.

Nas vezes em que casos assim foram citados, inviabilizando ações junto a atividades que atendem aos critérios estabelecidos, as motivações se deram basicamente por conta de aspectos tais como:

- i) Existência de trabalho infantil;
- ii) Danos ao meio ambiente;
- iii) Existência de trabalho escravo;
- iv) Presença de conflitos fundiários.

Os elementos acima apresentados podem ser chamados, por falta de melhor denominação, de *critérios de exclusão*. Embora a lista de critérios de seleção seja composta de elementos universalmente aceitos, nem sempre o apoio deverá acontecer, pois se trata de preceitos que emanam da natureza interna, ou, dos valores individuais de cada instituição. Sendo assim, existem etapas posteriores aos critérios, onde podem surgir métodos e práticas não compartilhadas por alguns dos atores presentes.

Outra dificuldade com os critérios é que nem sempre o elenco de arranjos selecionados se coaduna com algumas das intenções presentes em planos maiores das instituições apoiadoras, principalmente quando se trata do parceiro principal, no caso em tela, o Governo do Maranhão.

Vimos anteriormente que havia no Plano de Governo um elenco de macroeixos prioritários. Entretanto, pode ser que as quatro atividades anteriormente citadas não contemplem fielmente o que se pratica na economia do estado. Talvez, ao definir aquelas prioridades, alí se tenha deixado ausente alguns bens e serviços e que pudessem aparecer até mesmo de modo prioritário quando submetidos aos critérios elencados na seção anterior.

Um exemplo deste tipo de anomalia pode ser a pesca artesanal que, certamente estaria presente no topo de qualquer lista que reúna aquele conjunto de

critérios. Ou seja, os parâmetros estabelecidos como foco na Meta Mobilizadora podem muitas vezes resultar em choque com iniciativas em outras esferas do planejamento governamental, e que também resultam de opções políticas.

Não seria o caso de afirmar que os macroeixos escolhidos não estariam em consonância com a Meta. Mas, ao definir apenas quatro grandes setores como foco prioritário, tal escolha também passa a figurar como mecanismo de exclusão para a produção daqueles bens e serviços que não se inserem nos mesmos, mas estariam muito bem posicionados se considerássemos em primeiro lugar as políticas com foco em arranjos produtivos visando alcançar aquela meta.

No âmbito dos próprios critérios para priorização de arranjos existem questões cujas respostas não aparecem claramente nos documentos governamentais e nem meso podem ser compreendidas nas ações tomadas pelos governos que se sucederam. Entre os possíveis vazios resultantes da definição de tais critérios, não se revelam ali alguns detalhes importantes, tais como:

- i) Cada critério possui o mesmo peso? Ou existem pesos diferentes para critérios diferentes?
- ii) Qual a amplitude da noção de arranjo utilizada para definir, por exemplo, o número de pessoas envolvidas e a dimensão territorial abrangida? Por exemplo, quando se trata de um arranjo de móveis, a indústria produtora de insumos como cola, tecido, serrarias, etc. estão também sendo incluídas nessas dimensões?
- iii) Como chegar ao número de pessoas envolvidas? Considera-se apenas os empregos formais, apenas os empregos informais, ou ambos?

Estes questionamentos mostram que a definição de parâmetros demanda uma série de considerações metodológicas específicas, que se tornam ainda mais complexas quando o número de critérios se torna mais extenso.

É certo que algumas vezes se incorre no risco de que, quando da aplicação dos critérios, as chances de se confundir arranjo produtivo com setor produtivo pode ficar exacerbada. Isto, para ser evitado, deve ser prevenido com uma compreensão mais abrangente dessa categoria. Pode ser que um determinado arranjo una

atividades que, em um primeiro olhar, não se tornam muito óbvias para os observadores.

Havia ainda um último viés na política estadual que conflitava o diagnóstico inicial com as pretensões externadas no conjunto das ações propostas. Ao se revelar a forte presença da pequena empresa como quantitativo do rol de contribuintes e a baixa expressividade de unidades desse porte na geração de impostos, duas interpretações podem emergir.

A primeira delas é que algo precisa ser feito para que os pequenos se tornem economicamente mais expressivos. A segunda delas é que existem unidades de grande porte, pela dimensão dos impostos gerados, que possuem presença marcante na caracterização da economia local.

Ao optar especificamente pelos arranjos produtivos de micro e pequenas empresas pode-se incorrer no erro de apoiar arranjos existentes na economia local, simplesmente por conta da presença de unidades de porte menos avantajado. Talvez isto seja até mesmo um tanto quanto incoerente quando se estabelece, entre as prioridades, macroeixo como a minerometalurgia, cuja presença no Maranhão é caracterizada por gigantescos empreendimentos industriais.

Em síntese, pode ser que tanto a definição de macroeixos como a definição de porte dos empreendimentos possam servir como fatores de exclusão de apoio a alguns arranjos produtivos que seriam facilmente aprovados quando submetidos aos critérios estabelecidos. Isto pode dificultar o alcance das metas centrais do planejamento estadual, no caso, contribuir para a elevação do IDH do Maranhão, nos termos anteriormente discutidos.

Estas reflexões não trazem a pretensão de evitar que se estabeleçam critérios para seleção de arranjos, como aqueles adotados no Maranhão. Ao contrário, se trata apenas de uma tentativa de chamar atenção para alguns aspectos que devem ser levados em consideração quando da aplicação dos mesmos.

2. Instituições e Arranjos Apoiados

Por conta de um conjunto de circunstâncias, ao longo do tempo tem variado a lista de presença das instituições parceiras, bem como a lista dos arranjos produtivos apoiados no Maranhão. Nesta seção tentaremos apontar alguns

elementos que deverão contribuir para compreensão dessas alterações praticadas no decorrer dos últimos anos.

2.1 Instituições apoiadoras

Até o início do ano de 2007 a política do governo estadual de apoio aos arranjos produtivos locais possuía como órgão central a Secretaria Estadual de Planejamento, mesmo considerando que as ações não se resumiam à mesma, sendo estendidas a outros órgãos do referido nível de governo.

O chamado “Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão – PAPL” foi concebido como uma das estratégias do planejamento estadual que compunham o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Estado do Maranhão. Envolveu uma concepção sistêmica abrangendo várias esferas do governo local, com a presença mais evidente do poder público estadual, principalmente na viabilização de recursos.

Nos aspectos mais relacionadas à execução propriamente dita das ações previstas, parceiros como o Sebrae assumiram um papel de maior destaque, dadas as características dos próprios arranjos a serem assistidos. Como o surgimento da idéia no nível estadual assume o espírito de direcionar o foco para a promoção dos negócios de menor porte, grande parte das iniciativas exigiram habilidades para tratar diretamente com este público.

Neste ponto, ao invés de agir diretamente, a política estadual se volta corretamente para a formação de uma parceria com o Sebrae local, de modo a evitar a sobreposição de tarefas e, também, atingir com maior eficácia os objetivos pretendidos.

Seria papel da Secretaria Estadual de Planejamento, como órgão responsável pela elaboração do orçamento público, destinar recursos no âmbito de várias secretarias para a promoção de ações que tivessem como finalidade a execução das ações definidas no Plano mencionado acima. Como os arranjos identificados no Maranhão estavam ligados aos mais diferentes ramos de atividade, como agricultura, turismo, cultura, etc., à referida secretaria caberia o papel de coordenar os esforços dessas diferentes esferas do governo local para as finalidades definidas no PAPL.

À partir do ano de 2007 tem-se uma reconfiguração da participação do governo estadual no apoio aos APLs, quando pelo menos em termos oficiais a Secretaria Estadual de Planejamento deixa de ser o centro de referência para as políticas de promoção de APLs em nível estadual.

Foi no ano de 2007 que, a partir de uma nova postura do Governo Federal em relação aos arranjos produtivos, se deu a criação do Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (NEAPLs), criado no início do referido ano, ficando agora estabelecido no âmbito da Secretaria Estadual de Indústria e Comércio.

Desde o início das iniciativas locais de promoção de APLs a participação de órgãos da esfera federal estava prevista na lista dos parceiros do governo local. No entanto, sem meios mais objetivos para fiscalizar e racionalizar a aplicação de recursos, o poder público federal passa a exigir a criação dos Núcleos Estaduais de APLs. A partir do momento em que esta etapa fosse cumprida pelos estados, estes estariam habilitados a ter acesso aos recursos disponíveis no orçamento da União para a finalidade em tela.

O NEAPL pressupõe a integração dos esforços de quatro secretarias estaduais, resumidas nas seguintes estruturas: Secretaria de Indústria e Comércio; Secretaria de Agricultura; Secretaria de Ciência e Tecnologia e Secretaria de Planejamento. Importante também é a participação de outros órgãos do poder público estadual, como a Agência Estadual de Defesa da Agropecuária (AGED) a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP), e a Fundação de Amparo à Pesquisa no Maranhão (FAPEMA).

O referido Núcleo também conta com integrantes como a Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Instituto Federal de Ensino Técnico (IFET). Instituições provedoras de crédito como o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, também estão presentes.

Deixando de lado essas modificações ocorridas ao longo do tempo, faz-se necessário registrar que o Governo do Maranhão e o Sebrae têm sido as instituições cujo planejamento e ação mais evidenciam a presença de iniciativas no estado visando a promoção de APLs.

2.2 Arranjos apoiados

Como já foi antes mencionado, a economia local; seja pela presença de fatores econômicos, históricos, culturais, ou outros elementos que fogem ao nosso conhecimento; conta com algumas atividades econômicas que chegam a caracterizar as próprias regiões onde estão inseridas.

É o caso, por exemplo, de atividades tais como madeira e móveis no entorno dos municípios de Imperatriz e Açailândia; bordados no município de São João dos Patos; artesanato de fibra de buriti na região dos Lençóis Maranhenses; ovinocaprinocultura nas cercanias do município de Chapadinha; dentre outras.

Não causa surpresa, então, que, Independentemente da adoção de critérios para a seleção de arranjos produtivos, desde as primeiras tentativas de identificação de APLs no Maranhão tais aglomerações de pequenos produtores constem das listas propostas pelas mais diferentes instituições de apoio.

No entanto, conforme discutido em seção anterior, não é apenas a tradição (ou preexistência) que importa, sendo necessário passar por critérios de aprovação e exclusão. Neste aspecto, apenas para efeito de exemplificação, atividades igualmente tradicionais praticadas no estado, como é o caso da exploração do Açaí e do caranguejo, dentre outras, não constam das listas de arranjos apoiados, conforme veremos mais adiante.

Portanto, os arranjos que aparecem a seguir são aqueles que estão sendo apoiados no âmbito da parceria entre Governo do Maranhão e Sebrae. Estão listados pelo fato de terem sido priorizados, após a aplicação dos critérios de seleção e exclusão, bem como pelo crivo da disponibilidade de recursos orçamentários por parte das instituições apoiadoras (SEBRAE, 2010).

APL da Apicultura na Região do Turi;
APL da Hortifruticultura na Ilha do Maranhão;
APL da Madiocultura das Regiões do Médio Mearim e Eixo Rodoferroviário;
APL da Ovinocaprinocultura na Região Cocais;
APL da Ovinocaprinocultura na Região Munim;
APL da Pesca Artesanal da Ilha do Maranhão;
APL de Piscicultura na Região da Baixada Maranhense;
APL do Leite e Derivados na Região do Médio Mearim;
APL do Turismo na Chapada das Mesas;
APL do Turismo, Artesnato e Cultura na Ilha do Maranhão e Região do Pericumã.

Convém mais uma vez destacar que esta lista tem sofrido significativas transformações ao longo tempo. Por exemplo, na divulgação do PAPL, em 2003, a lista era composta por 19 arranjos. Durante o primeiro semestre do ano de 2009, entre aumentos e diminuições, esta relação continha 21 APLs, caindo para os 10 arranjos na listagem atual.

Mesmo considerando que a quantidade de arranjos não pode deixar de ser um fator importante, devemos enfatizar aqui que, mais importante ainda é a efetividade das políticas e os possíveis impactos sobre os indicadores que motivaram a sua adoção pelos gestores de plantão. Ou seja, seria importante sabermos quantos arranjos deveriam ser apoiados para alcançar os efeitos desejados. Entretanto, mais significativo ainda é verificar se houve apoio real e se este causou algum impacto nas variáveis que seriam alvo de transformação.

Esta análise, que fica então evidenciada como a mais importante para efeito deste estudo, constitui o alvo específico da seção a seguir.

3. Políticas de apoio aos APLs no Maranhão

A finalidade das políticas de apoio e promoção aos arranjos produtivos locais no Maranhão era dotar o estado de uma nova configuração que promovesse o desenvolvimento sustentado. Dada a abrangência territorial e populacional que estas aglomerações produtivas envolvem, iniciativas para fomentá-las causariam grandes repercussões nos indicadores.

Inicialmente, considerando o mandato 2003-2006, o objetivo estava centrado na elevação do Índice de Desenvolvimento Humano. Posteriormente, no decorrer do mandato 2007-2010, com a troca de governantes, as mesmas políticas passaram a ser concebidas com o objetivo mais explícito de contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais dentro do estado.

A propósito, com relação às mudanças na esfera política, o Maranhão tem importantes lições para as políticas de promoção de APLs. A questão que se apresenta decorre da existência de efeitos provocados por substituições de forças no poder. Quando essas mudanças resultam do processo eleitoral, as mesmas produzem consequências que são mais previsíveis e melhor absorvidas pelos agentes. Mas existem também os impactos de mudanças no cenário político,

distantes do calendário eleitoral, que culminam com maiores incertezas e paralisam as ações que dependem do poder público.

O ambiente em que se dava a execução das políticas de apoio aos APLs, embora não podendo ser considerado hostil, não produziu a calma necessária para que o planejamento fosse rigorosamente executado. Na verdade, ao longo da primeira década deste século, o Maranhão passou por acontecimentos na esfera política que, certamente, contribuíram em muito para que as iniciativas com foco em APLs ficassem bem desenhadas no papel, e mal executadas na prática.

Foi exatamente a manifestação de uma sequência de mudanças importantes, decorrentes de processos gerados em momentos distantes do período eleitoral, que gerou um sentido de *mudança traumática*. Sendo estes acontecimentos uma particularidade local, o que se pôde observar foi um desvio significativo de foco, colocando em segundo plano aquilo que houvera sido previsto na esfera do planejamento, passando a prevalecer a esfera singular da disputa política em busca da ocupação de espaço.

A primeira mudança acontece na metade do mandato governamental do período 2003-2006, quando o Governador rompe com as forças políticas que o apoiavam, promovendo uma espécie de tomada do poder pela oposição. Nesse ambiente, as discussões políticas tomaram conta do poder local, direcionando todas as iniciativas para a viabilização de um possível referendun durante a eleição que se avizinhava, face as mudanças efetuadas.

O resultado mais danoso dessa particularidade maranhense foi que as políticas públicas, como aquelas que constituem o objeto de análise do presente trabalho, ficaram então completamente esquecidas durante a segunda metade de mandato, voltando a ser divulgadas somente no início do mandato posterior, já com um novo governante eleito.

Durante o ano de 2009, também no momento em que o governante de plantão havia completado a sua primeira metade de mandato, foi a justiça que determinou a substituição do Governador àquela altura no poder, pela candidata que havia ficado com o segundo lugar no pleito anterior.

Mais uma vez isto causou ao estado o trauma de um novo ordenamento de forças no poder em período não compatível com o calendário eleitoral. Volta a se verificar, nesse ínterim, uma nova paralisação nas políticas que estavam para ser

executadas. Da mesma forma que antes, pelo fato do ano seguinte já contemplar uma nova eleição, as políticas que haviam sido priorizadas, entre elas as ações com foco em APLs, mais uma vez serão substituídas por aquelas que produzem visibilidade imediata. Ou seja, em detrimento daquilo que o planejamento havia definido para o médio e longo prazo, a busca por resultados imediatos passa a se colocar à frente.

Tais mudanças, resultantes da esfera política, totalmente fora de contexto, afetaram sobremaneira a execução das políticas locais de apoio aos arranjos produtivos, conforme menção feita pelos próprios entrevistados em instituições parceiras do Governo do Maranhão. O que aconteceu verdadeiramente foi que, nesses momentos, o principal animador do processo se ausentou instantaneamente, deixando os seus parceiros a esperar pela sua contribuição, pois em cada ato dessa peça, não somente a sua presença como também o seu desempenho passou a ser alvo de incerteza.

Torna-se quase que inegável que essas interferências, oriundas das disputas entre grupos políticos, atrapalharam sobremaneira o bom andamento das políticas de apoio aos arranjos produtivos no Maranhão. Como foi dito anteriormente, não é o caso de afirmar que o governante, ou forças políticas que assumem, abandone totalmente as políticas delineadas por seus antecessores.

Ao contrário, trata-se chamar atenção para o estado de paralisia em que o setor público fica submetido nessas ocasiões, até que uma nova eleição obrigue as forças que assumem a propor e executar ações que privilegiem o longo prazo.

Diante do exemplo maranhense, talvez seja o caso de se começar a pensar em viabilizar os meios que possam contribuir para evitar momentos de paralisia na execução de políticas, principalmente em momentos de turbulência na esfera política. Isto seria possível se tais iniciativas fossem concebidas dentro de uma institucionalidade que fizesse das mesmas políticas de Estado, e não apenas uma mera concepção de políticas de governos.

Não é o caso de sugerir que novos governos estejam impedidos de propor e executar iniciativas de políticas e até mesmo modificar aquilo que está em curso, até mesmo porque o processo eleitoral legitima tal tipo de atitude. Ao contrário trata-se apenas de uma proposição no sentido de que, aquilo que foi concebido e legitimado

dentro da institucionalidade existente não deixe de ser executado por conta de meras turbulências de natureza política, ou trocas das forças no poder.

Acredita-se que a carência de um meio institucional, em nível local, que privilegiasse a continuidade das ações em andamento, foi algo determinante para a paralisação, seguidas vezes, da política de apoio aos APLs no Maranhão.

4. Considerações Finais

Com o aprendizado resultante das intempéries que se puseram adiante do processo de execução das políticas, em nível de Maranhão, além de reconhecer a importância do planejamento local para o desenvolvimento econômico e social, é preciso também afastar a paralisia que se instala nos momentos de turbulência na esfera política, principalmente aquelas que não são resultantes da normalidade do processo eleitoral.

Uma vez delineadas e formalizadas, é preciso que as políticas não fiquem sujeitas ao gosto do governante de plantão. Isto fica ainda mais desejável quando se entende que, dada a sua elaboração de modo participativo, os interesses da sociedade já se encontram ali bem representados.

A existência de um corpo técnico capacitado que interprete os anseios da sociedade e os transfira para o planejamento; e que seja o maior responsável pela execução das ações, independentemente do nome do governante de plantão, também parece algo recomendável, principalmente quando se observa as lições trazidas pelo caso maranhense.

Após ser transcorrida praticamente uma década desde a penetração dessas idéias no âmbito das políticas de instituições públicas e privadas, sobretudo na esfera do planejamento do setor público estadual, ainda não se observa transformações importantes que possam ser atribuídas a iniciativas dessa natureza. É certo que os indicadores têm melhorado, mas, ainda não se tem clareza de que tal desempenho possa resultar, em alguma medida, das políticas de promoção de arranjos produtivos.

Mesmo se admitíssemos que as melhorias são advindas, pelo menos em grande parte, das políticas de promoção de APLs, mesmo assim, poderíamos considerar que essas melhorias não foram suficientes para determinar um

posicionamento mais vantajoso para o Maranhão no contexto das demais unidades da federação. Isto significa dizer que a evolução alcançada pelo Maranhão não foi muito além daquilo que ocorreu no ambiente onde o estado está inserido.

Não haveria então indícios de sucesso, já que o objetivo claro da política anunciada no início da década atual era exatamente colocar o estado numa posição menos constrangedora, o que demandaria avançar mais rapidamente que as demais unidades da federação na corrida dos indicadores.

Pode ser que os gestores tenham cometido exagero no anúncio daquilo que a população deveria esperar de uma política com esta. Da forma como inicialmente foi divulgada, embora houvesse o reconhecimento de que políticas de saúde pública e de educação também se faziam necessárias, a promoção dos APLs era quase que “*a política*” ao invés de “*uma das políticas*”.

Verdadeiramente, estamos querendo chamar atenção para o fato de que, não é devido à escassez de instrumentos de mensuração que asseguramos a inexistência de ligação concreta entre o desempenho dos indicadores socioeconômicos e as políticas delineadas para APLs no estado. Ao contrário, a argumentação aqui desenvolvida sugere que a impossibilidade da correlação sugerida provém do fato de tais políticas não terem sido executadas na sua plenitude.

Ao contrário, observou-se uma espécie de paralisia na política de promoção de arranjos produtivos locais, nos dois mandatos de governo que se seguem ao Plano. Isto retrata de forma aproximada o que aconteceu no Maranhão, ao longo deste período, contribuindo sobremaneira para as inconsistências entre o que foi planejado e o que foi executado. As instituições parceiras como Banco do Nordeste, Sebrae, FIEMA, pouco puderam fazer ao longo do período, pois, como foi dito ao longo do texto, a poder público deve assumir um papel de catalisador e aglutinador dos esforços. Assim, na sua ausência, é natural que a harmonia que deve prevalecer fique um tanto comprometida.

Podemos então inferir que o caso do Maranhão não permite, por enquanto, uma avaliação dos impactos das políticas de promoção de APLs para o desenvolvimento, dados os percalços na sua execução. Ao contrário, o que o estado oferece para discussão é a conveniência de que políticas muito bem formuladas, com propósitos claros e objetivos, quando aprovadas em certas instâncias de poder

(como o legislativo, por exemplo) deixem de ser iniciativas pessoais do governante e passem a ser iniciativas do Estado.

O caso do Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão – PAPL constitui uma seara típica para que possamos refletir a respeito da sugestão acima oferecida. Ou seja, um arcabouço institucional mais propício, inclusive, a mudanças traumáticas, certamente beneficiaria muito mais o processo de desenvolvimento, uma vez que as políticas poderiam ser menos abaladas pelas circunstâncias político / eleitorais.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. **Sistemas e arranjos produtivos locais – SAPLs**. Fortaleza – Rio de Janeiro: RedeSist, nov. 2009.

CASSIOLATO, J. R. & LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. R. & MACIEL, M. L. (orgs.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume & Dumará, 2003.

CASSIOLATO, J. R., LASTRES, H. M. M. & STALLIVIERI, F. Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais. In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. R. & MACIEL, M. L. (orgs.). **Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: e-papers, 2008.

CASSIOLATO, J. R. & SZAPIRO M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. R. & MACIEL, M. L. (orgs.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume & Dumará, 2003.

DONER, R. F. & HERSHBERG, E. Produção flexível e descentralização política nos países em desenvolvimento: afinidades eletivas na busca de competitividade?. In: GUIMARÃES, N. A. & MARTIN, S. (orgs.). **Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais**. São Paulo: SENAC, 2001.

GEPLAN. **Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentado do Maranhão**. São Luís: GEPLAN, 2003_a.

GEPLAN. **Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão - PAPL**. São Luís: Sebrae - MA, 2003_b.

HADDAD, P. R. **Arranjos e Sistemas Produtivos de Micro e Pequenas Empresas no Processo de Planejamento do estado do Maranhão**. São Luís: Sebrae - MA, 2003.

MONTERO, A. P. Sobrevivendo à globalização pela via de um novo desenvolvimentismo: a experiência de Minas Gerais. In: GUIMARÃES, N. A. & MARTIN, S. (orgs.). **Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais**. São Paulo: SENAC, 2001.

MOURA, J. G. *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Maranhão. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. São Luís/MA, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/MA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

MOURA, J. G. *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Maranhão. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. São Luís/MA, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/MA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

MOURA, João Gonçalo de, *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Maranhão. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. São Luís/MA, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/MA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

MOURA, João Gonçalo de, *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Maranhão. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. São Luís/MA, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/MA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

PERES, W. A dimensão local das políticas de competitividade industrial. In: GUIMARÃES, N. A. & MARTIN, S. (orgs.). **Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais**. São Paulo: SENAC, 2001.

SEBRAE. *Sistema de Gestão Estratégica Orientada por Resultados- SIGEOR*. (disponível em <http://www.sigeor.sebrae.com.br/visualizacao/frmListarPaifs.aspx>. Acesso em 05/02/2010).

TEIXEIRA, F. & FERRARO, C. Aglomeraciones productivas locales em Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL – SEBRAE. **Serie Desarrollo Productivo Nº 186**. Santiago de Chile: CEPAL, marzo 2009.

POLÍTICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS EM MATO GROSSO: UM LONGO CAMINHO DE AJUSTES¹

Alexandre Magno de Melo Faria/Coordenador Estadual - UFMT

Dilamar Dallemole - UFMT

Janice Alves Lamera - UFMT

Margarida Garcia de Figueiredo - UFMT

Sheila Cristina Ferreira Leite - UFMT^{2,3}

Introdução

Este trabalho sintetiza os principais resultados da pesquisa sobre políticas para Arranjos Produtivos Locais (APLs) em Mato Grosso. Considerando que a abordagem sobre APLs passou a constar em planos de desenvolvimento de instituições públicas e privadas mato-grossenses de forma mais efetiva desde 2005, buscou-se analisar o grau de aderência entre o discurso das instituições e a efetiva criação e implementação de instrumentos tecno-políticos de apoio aos arranjos. Basicamente, foram definidos quatro grandes objetivos para se compreender o apoio institucional a APLs em Mato Grosso: (i) análise da definição do que se compreende como um arranjo produtivo local pelas instituições de apoio em Mato Grosso; (ii) identificação do método de mapeamento de arranjos ou potenciais arranjos produtivos, bem como os APLs efetivamente apoiados no biênio 2008-2009; (iii) reconhecimento das políticas institucionais gerais e específicas de apoio aos arranjos; e (iv) capacidade das políticas de promover a estruturação dos arranjos e gerar desenvolvimento local.

Para a elaboração da pesquisa foram combinadas pesquisa bibliográfica, consultas e tabulações especiais de base de dados secundárias e realização de entrevistas com instituições e atores locais. As informações que subsidiaram a

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso, financiada pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), sob a coordenação geral da UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte).

² Professora Doutora da Faculdade de Economia da UFMT. Agradecemos a todas as instituições públicas e privadas que colaboraram com a realização desta pesquisa.

³ Estagiários da pesquisa, graduandos em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Mato Grosso: Vallência Maíra Gomes, Diogo José Amorim de Almeida, Luiz da Silva Veiga Filho e Wladimir Colman de Azevedo Junior.

análise e as visitas às instituições foram orientadas por um roteiro de entrevista desenvolvido em cooperação pela RedeSist, BNDES e o grupo de pesquisadores de cada estado participante do projeto.

Este artigo está dividido em três partes. A primeira seção contempla a discussão sobre os conceitos adotados pelas organizações de apoio e sua conformidade com o foco analítico e metodológico de Arranjos Produtivos e Inovativos Locais adotado pela RedeSist que representam, fundamentalmente, um quadro de referências a partir do qual se busca compreender os processos de geração, difusão e uso de conhecimentos e da dinâmica produtiva e inovativa local. Entende-se a produção e a inovação como processos sistêmicos, que resultam da articulação de distintos atores e competências. Neste sentido, foram identificadas as discrepâncias e similaridades entre os conceitos utilizados e as ações institucionais de mapeamento e identificação de APLs implementadas pelas instituições locais e o foco analítico e metodológico de APLs adotado pela RedeSist.

Na segunda seção foi desenvolvida uma análise crítica da estrutura de apoio a APLs, a identificação dos APLs apoiados, ressaltando as principais ações, programas ou projetos implementados pelos organismos responsáveis pelo apoio, a partir da estrutura institucional identificada. Foi destacada a política do Governo Estadual e seu papel enquanto protagonista de políticas para APLs, notadamente a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia de Mato Grosso (SICME) e enquanto articulador da ação de órgãos de outras esferas de governo, principalmente a Secretaria Extraordinária de Projetos Estratégicos (MT REGIONAL).

Na terceira seção desenvolve-se uma análise crítica das políticas implementadas em Mato Grosso e sua capacidade de promover a estruturação dos arranjos e gerar desenvolvimento local. Considerando o enfoque orientado pela RedeSist, buscou-se apreender a capacidade das políticas de alimentar as relações sistêmicas entre os atores locais de maneira que os estoques de conhecimentos úteis para a inovação sejam ampliados e o desenvolvimento regional estimulado. Assim, buscou-se analisar em que medida a política implementada é capaz de: i) gerar interações locais; ii) envolver instituições locais/regionais; iii) estimular a geração, difusão e uso de conhecimentos para o aprendizado, cooperação e

inovação; e iv) atingir um grupo relevante de atores locais quanto à sua posição na cadeia produtiva.

Ao final, são apresentadas considerações gerais sobre o objeto, enfatizando a resposta das principais questões de pesquisa e apresentando sugestões que orientem uma adequada política estadual para APLs em Mato Grosso. Seguem-se as referências bibliográficas.

1. Conceitos e Critérios de Seleção para o Apoio a APLs em Mato Grosso

Após a definição da abordagem de APLs pelo SEBRAE em 2002/2003 e a difusão do Termo de Referência sobre a temática que parametrizou o entendimento sobre o fenômeno sócio-produtivo das MPEs, competitivamente organizadas, as categorias analíticas de interação, articulação, conexão, cooperação, integração, confiança e reciprocidade consolidaram-se como relevantes fatores de produção no processo de desenvolvimento local, incentivados pelas diversas organizações públicas e privadas de apoio institucional.

Em Mato Grosso, a SICME criou em 2005 o NET-APL/MT⁴, um espaço institucional dedicado a congregar organizações diversas ligadas direta ou indiretamente ao esforço coletivo dos APLs regionais. A partir deste momento, outras instituições como a Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso (FIEMT), o Sindicato Intermunicipal das Indústrias de Alimentos (SIAMT), a Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S/A (MT FOMENTO), a MT REGIONAL, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco da Amazônia e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (SEDER) passaram a utilizar a abordagem de APL ao nível regional. Entretanto, a capilaridade institucional do emprego de APLs não ocorreu de forma atrelada a uma capacidade técnica e operacional do entendimento das diversas interações e relações inerentes ao conceito difundido pelo SEBRAE. Nota-se que há um enviesamento das abordagens pela incapacidade reflexiva das instituições em perceber a complexidade dos fenômenos e seus desdobramentos.

A própria SICME, que deveria conduzir o debate regional e criar os canais de interlocução entre o NET-APL/MT e o GTP-APL⁵ com informações relevantes sobre

⁴ Núcleo Estadual de Trabalho dos Arranjos Produtivos Locais do Estado de Mato Grosso.

⁵ Em agosto de 2004 foi instalado o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL), por Portaria Interministerial nº 200, de 03/08/2004, envolvendo 23 instituições, com o

a dinâmica dos diversos arranjos, não apresenta uma definição de APL harmonizada com os conceitos operados pelo SEBRAE e pela RedeSist. A SICME entende os APLs como grupos sócio-produtivos capazes de se auto-organizar e demandar políticas públicas setoriais, porém, não considera as relações endógenas contempladas pela abordagem de arranjos produtivos. Esta visão inconsistente pode ser um impeditivo importante na articulação entre os diversos atores integrantes do NET-APL/MT e na construção de políticas públicas eficientes e relevantes que possam efetivamente apoiar os APLs em funcionamento ou em implantação. Em adição, se pode demonstrar uma fragilidade regional frente aos atores nacionais no GTP-APL que arrefeça ou bloqueie políticas setoriais de instituições nacionais no território mato-grossense pela caracterização de incapacidade gerencial e operacional.

O SIAMT apresenta uma interessante abordagem sobre APLs ao considerar a necessidade de organização institucional dos atores e do estabelecimento da confiança e credibilidade nas relações endógenas do arranjo. Contudo, exprime fragilidades quando considera o imperativo da articulação coletiva pelo intermédio de uma instituição-âncora que consiga inibir o comportamento oportunista individual e fomenta ações supra-individuais em prol da coletividade. Neste sentido, o SIAMT acredita que a força do arranjo dependa mais da governança institucional que paira acima do senso de coletividade dos agentes em contraposição à ação cooperativa e de confiabilidade que deve emergir independente de regras e normas estabelecidas de forma hierárquica e repressiva. Outra fragilidade refere-se à delimitação de um número mínimo de agentes para a formação de um APL, pois enfoca mais o montante de integrantes do que as relações de confiança e reciprocidade que possam ser estabelecidas entre os mesmos. Ainda, expressa debilidade conceitual relacionada ao espaço geográfico de formação de um APL, na medida em que considera a proximidade territorial como fundamental, esquivando-se do núcleo interno de relações entre os agentes, pois a mera proximidade espacial não garante a construção dos novos fatores de produção relacionados com o comportamento dos atores.

apoio de uma Secretaria Técnica, lotada na estrutura organizacional do MDIC, com o objetivo de adotar uma metodologia de apoio integrado a arranjos produtivos locais, com base na articulação de ações governamentais. Essa portaria foi reeditada em 24/10/2005 (com a inclusão de mais instituições), 31/10/2006 e em 24/04/2008.

Não obstante à distorção do conceito por parte da SICME e do SIAMT, os casos do Banco da Amazônia e do MT REGIONAL são mais incongruentes por se fundamentarem em abordagens distintas à referenciada sobre APLs, notadamente pelo SEBRAE e RedeSist. O Banco da Amazônia utiliza as lentes de abordagem de *clusters* para visualizar arranjos produtivos, que demonstra certa incoerência, pois o *cluster* exalta características de congregação por competitividade sem necessariamente estar conjugado com cooperação e confiança; eventos imprescindíveis na consolidação de um APL. Por sua vez, a abordagem do MT REGIONAL transcende esta questão de relacionamento entre os atores, uma vez que o conceito considerado de cadeia produtiva em espaços deprimidos, sinônimo de APL, demonstra uma visão exígua e deturpada de um processo que não considera as interações sócio-culturais e políticas de um território, focando mais em sua dimensão econômica (por suposto frágil) do que em atributos sociológicos e psicológicos que possibilitam a força coletiva da integração, cooperação, confiança e reciprocidade. Ainda, considera que um APL esteja restrito a um território geopoliticamente definido, um reducionismo forte que não considera as relações dos atores com outros espaços relevantes ao arranjo.

Outro grupo de instituições (MT FOMENTO, CEF e SEDER), apesar de reconhecer o conceito de APL do SEBRAE e de apoiar de forma indireta alguns arranjos em Mato Grosso, sequer apresentam uma forma de abordagem conceitual sobre este objeto, demonstrando uma lacuna de massa crítica capaz de fomentar a discussão e a formação de políticas públicas específicas a APLs. Esta incapacidade de consolidar posições críticas e reflexivas sobre as trajetórias sócio-produtivas regionais impede um debate mais denso e pertinente sobre políticas pensadas e construídas pelas próprias instituições de apoio, evitando modelos exógenos e pacotes homogêneos de incentivo que não se ajustam às condições específicas de Mato Grosso. A complexidade das contribuições, posto que controla o conceito e reconhecem a dinâmica regional/local, a interação cooperativa em instâncias institucionais podem compor um mosaico de políticas de apoio que contemplem dimensões complementares e que se conectam a partir de um eixo estruturante.

No que se refere aos critérios de identificação e mapeamento de APLs, o SEBRAE apresenta uma abordagem estruturada em indicadores sócio-econômicos e de participação das MPEs no tecido sócio-produtivo. A partir de características que

indiquem o nível de importância sócio-econômica de uma atividade produtiva, seja mensurado pelo SEBRAE ou outras instituições, pode-se definir este segmento como um APL estabelecido ou que venha ser alvo de políticas e projetos setoriais para o seu enraizamento e consolidação. Todavia, apesar de criar parâmetros de identificação de arranjos, o SEBRAE não demonstrou um método de tratamento estatístico dos dados que quantifique índices capazes de se traduzir em estágios possíveis de formação de APLs, ou seja, não permite estimar a probabilidade de um segmento ser caracterizado como um arranjo ou apenas uma forma diferenciada de organização produtiva. Apesar desta fragilidade metodológica, as demais instituições em Mato Grosso, que reconhecem a referida abordagem de APLs, a utilizam como parâmetro para oferta de políticas aos arranjos identificados pelo SEBRAE.

Ainda, há ausência de massa crítica das instituições apoiadoras no que se refere a esta debilidade metodológica de identificação de APLs, fator que institui um hiato entre as políticas de apoio existentes e àquelas que poderiam ser tecidas frente a uma posição mais consistente, caso as instituições controlassem *expertise* suficiente para confrontar seus próprios mapas de APLs com os fornecidos pelo SEBRAE e outros organismos. Neste sentido, se poderia evitar o apoio a pseudo-arranjos, politicamente determinados, considerando no centro das políticas públicas voltadas a APLs, arranjos que apresentam indicadores de maior probabilidade de tencionar a estrutura local com fortes impactos sócio-produtivos.

2. Instituições de Apoio, APLs Apoiados e Instrumentos de Apoio

Neste trabalho foram identificados 11 APLs registrados no GTP-APL do MDIC e que são apoiados por instituições locais. O SEBRAE apóia seis arranjos: (1) das Indústrias Moveleiras da Região de Sinop, (2) de Madeira e Móvel do Vale do Teles Pires, (3) de Móvel e Artefatos de Madeiras da Região Sul (Cuiabá e Várzea Grande), (4) de Confecção e Acessórios da Região Sul (Cuiabá e Várzea Grande), (5) de Confecções, Acessórios e Tecelagem da Região Sudeste (Rondonópolis) e (6) de Apicultura. O SIAMT apóia dois arranjos: (1) de Arroz e (2) de Água Mineral. O MT REGIONAL apóia dois arranjos: (1) da Bacia Leiteira do Alto Paraguai e (2) de Fruticultura. A FIEMT apóia o APL de Laticínios da Região do Médio-Norte e Sudoeste. Os instrumentos de apoio aos APLs estão objetivados nas ações gerais e

específicas definidas para cada arranjo. As ações gerais estão sob gerência da SICME, em dois pilares: i) redução de impostos a todos os APLs; e ii) aporte de R\$3,0 milhões anuais oriundos do FUNDEIC⁶ para ações diversas, aplicadas através de convênios com instituições apoiadoras, em especial, o SEBRAE.

As ações de apoio ao APLs de Indústrias Moveleiras da Região de Sinop são: i) melhoria da gestão empresarial; ii) melhoraria da qualidade dos produtos; iii) ampliação de mercado local e regional; iv) inovação tecnológica nos processos produtivos; v) buscar a adesão de novas empresas; e vi) estimular a compra em conjunto. Para o APL de Madeira e Móvel do Vale do Teles Pires são: i) melhoria da gestão empresarial; ii) melhoraria da qualidade dos produtos; iii) ampliação de mercado local e regional; iv) inovação tecnológica nos processos produtivos; v) buscar a adesão de novas empresas; e vi) estimular a compra em conjunto. Por sua vez, as ações para o APL de Móvel e Artefatos de Madeiras da Região Sul são: i) estimular o empreendedorismo; ii) difundir novas tecnologias; iii) aprimorar a gestão das empresas; iv) acessar novos mercados; v) adensar a cadeia produtiva; e vi) qualificar empresários, gerentes e trabalhadores operacionais.

As ações desenvolvidas pelas instituições junto ao APL de Confecção e Acessórios da Região Sul são: i) estimular o empreendedorismo; ii) difusão de novas tecnologias; iii) aprimoramento da gestão das empresas; iv) acesso a novos mercados; e v) adensamento da cadeia produtiva. As ações de apoio ao APL de Confecções, Acessórios e Tecelagem da Região Sudeste se traduzem por: i) estimular o empreendedorismo; ii) difusão de novas tecnologias; iii) aprimoramento da gestão das empresas; iv) acesso a novos mercados; e v) agregar valor à matéria-prima existente.

Quanto ao APL de Apicultura, as ações de apoio são: i) incentivar inovação tecnológica; ii) facilitar o acesso a mercado; iii) capacitar os empreendedores; iv) facilitar acesso à crédito; v) atendimento; vi) desenvolver calendário da florada apícola; vii) fortalecer a governança do grupo gestor do APL; viii) melhoramento genético e manejo de abelhas rainha; ix) orientação técnica; e x) elaborar estudos e pesquisas sobre sanidade apícola e qualidade do mel.

⁶ O Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso é formado com parcela de renúncia fiscal e recursos orçamentários. Dentre outros objetivos, destina-se ao: “aporte de recursos para ações voltadas ao desenvolvimento regional, especialmente aquelas vinculadas às cadeias produtivas e Arranjos Produtivos Locais (APLs), com apoio do MT REGIONAL.”

Para apoiar o APL do Arroz, as instituições visam: i) fortalecer o segmento utilizando o conceito de aliança mercadológica, objetivando expandir 30% ao ano o número de empresas participantes do APL; ii) fortalecer gestão através de reuniões mensais com empresas do APL; iii) facilitar acesso a informação realizando palestras de cenário mercadológico, inovação tecnológica, qualidade e produtividade; iv) realizar o III Seminário do Cultivo de Arroz em Terras Altas para empresários do segmento rural e industrial; e v) melhorar qualificação profissional, técnica e empresarial.

Para o APL da Água Mineral, as ações se objetivam em: i) desenvolvimento de ações de integração das empresas do APL e com as instituições governamentais, de pesquisa e financeiras para melhorar os equipamentos, matéria-prima e mão-de-obra e possibilidade de elevar a cooperação, a aliança e a integração entre os atores do APL; ii) realizar uma reunião mensal entre as empresas e troca permanente de informações entre as instituições públicas, órgãos representativos, agentes financiadores e institutos de pesquisa; iii) realização de consultorias técnicas em “chão de fábrica” para melhoria de processos e adequação normativa; iv) aprimorar a competitividade das empresas qualificando a mão de obra, expandindo a qualidade dos produtos e serviços ao consumidor, garantindo a qualidade de vida local por meio da manutenção dos postos de trabalho, dilatando a remuneração; e v) interação com outros centros produtores possa melhorar a competitividade das empresas por meio de prospecção de novos mercados, acesso a novas tecnologias e equipamentos e, principalmente, o intercâmbio de novas idéias.

As ações desenvolvidas pelas instituições junto ao APL da Bacia Leiteira do Alto Paraguai são: i) distribuição 40 mil doses de sêmen de gado holandês, girolando e gir; ii) operacionalizar a aquisição de resfriadores de leite, tanques e caminhões-tanque; iii) triplicar a produção de leite em Mato Grosso em um prazo de cinco anos; e iv) selecionar e disseminar novas tecnologias que aumente a produtividade do setor. Para o APL de Laticínios da Região do Médio-Norte e Sudoeste são desenvolvidas as seguintes ações: i) elaborar um plano de comercialização do mercado lácteo em Mato Grosso; ii) desenvolver a gestão empresarial para qualificação profissional; iii) inovação e acesso à tecnologia; iv) melhorar da produtividade de leite; v) fortalecer o arranjo produtivo local; vi) mensuração e avaliação; e vii) gestão e monitoramento do projeto.

No que se refere ao APL da Fruticultura, as ações para estruturar o arranjo consistem em: i) financiamento de mudas de banana para implantação de 350 hectares em todo território estadual; ii) cultivar outras 50 mil mudas; iii) realizar um evento relacionado à frutas em Cuiabá; e iv) implantar uma biofábrica de mudas de banana.

Apesar da *definição* de ações estruturadas e estruturantes para o fortalecimento e adensamento dos arranjos produtivos apoiados em Mato Grosso, há um distanciamento muito forte entre o plano abstrato e a implementação dos instrumentos objetivos de apoio. Independente de uma análise mais rigorosa das ações e sua aderência aos reais desafios dos APLs percebe-se uma incapacidade de materialização das ações previstas em cada arranjo em função de uma baixa articulação e interação entre instituições regionais. A desconfiança e a rugosidade entre atores e instituições de distintos segmentos cria tensões e custos de transação que tendem a reter a capacidade de formação de vantagens competitivas. Além disso, cristalizou-se uma conduta regional que cabe ao Estado *criar* as condições de funcionamento dos arranjos a partir de recursos públicos oriundos do FUNDEIC, fato que aprisiona o desenvolvimento de forças sinérgicas e concatenadas às decisões políticas. A capacidade de acessar recursos públicos estaria se tornando essencial à sobrevivência de um arranjo e a solução dos problemas dependeria de forma perigosa de um ator que invariavelmente tem se colocado como *agente externo* ao arranjo produtivo, sendo por supostos, incapaz de visualizar e perceber desafios e tendências centrais para o APL. Tal limitação tem sido um fato importante para o distanciamento entre o planejamento dos instrumentos e sua implementação.

3. Análise de Políticas para APLs em Mato Grosso, Vantagens e Limitações do Mapeamento e Sugestões de Políticas

Todos os APLs do setor de madeira e móveis são beneficiados pelas mesmas políticas públicas implementadas pela SICME, apenas divergindo no que se refere aos recursos financeiros disponibilizados para cada APL do setor. Desde 2007, as empresas migraram do incentivo fiscal do PROMADEIRA (1999 a 2006) para o PRODEIC, que concede incentivo fiscal com redução de ICMS entre 75% e 90% e renúncia fiscal de crédito do mesmo imposto sobre insumos utilizados no processo

produtivo. Através de convênios assinados entre SICME e SEBRAE foram aportados recursos financeiros para os APLs, oriundos do FUNDEIC e do SEBRAE, no valor total de R\$901.000,00 no biênio 2008-2009.

Contudo, as políticas públicas não contemplam as ações, que traduzem os objetivos das instituições para com os arranjos deste setor de madeira e móveis de Mato Grosso. Incentivo fiscal e aporte de recursos financeiros simplesmente disponibilizados para os mesmos não garantem que haverá melhoria na gestão, inovação tecnológica, empreendedorismo, ou qualquer processo que contribua para o adensamento da cadeia produtiva. As políticas públicas não estão sendo direcionadas às ações e não se tornam sistêmicas, com isso, os arranjos não absorverão estes incentivos de forma que possam contemplar as ações desejadas pelos mesmos.

Seguindo na mesma linha das políticas disponibilizadas para os setores de madeira e móveis, as políticas públicas disponibilizadas para os arranjos do setor de confecções e acessórios se resumem a incentivos fiscais e disponibilização de recursos financeiros. No biênio 2008-2009 foram alocados R\$596.000,00 do FUNDEIC nestes arranjos. O Decreto nº 1922/2008 concede incentivo fiscal com redução de 100% do valor da operação a base de cálculo do ICMS incidente nas operações de saída submetidas à substituição tributária, com efeitos a partir de maio de 2009, para as empresas que estiverem enquadradas nos CNAEs relacionados à confecções e se cadastrarem junto a SICME com certidão negativa de débitos fiscais e solicitação de ingresso no APL de vestuário, bem como compromisso com a regularização e crescimento do emprego formal. As políticas públicas ofertadas pela SICME não contemplam as ações que traduzem os objetivos das instituições para com os arranjos do setor de confecções de Mato Grosso. A concessão de incentivo fiscal e recursos financeiros não garantem que haverá melhoria na gestão, inovação tecnológica, ações de empreendedorismo, ou qualquer processo que contribua para o adensamento do arranjo.

Em se tratando do APL da Apicultura, não ocorrem inovações nas políticas públicas desencadeadas pelas instituições locais. A base continua sendo isenção fiscal (100%) e recursos públicos (FUNDEIC), adicionando apenas a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Prefeitura de Cáceres que auxiliaram na construção de um entreposto do mel, mas que ainda não entrou em

funcionamento. Apesar de haver um significativo número de instituições listadas como de apoio a este arranjo e algumas ações no âmbito da capacitação e da alocação de R\$406.000,00 em 2008, há um negligenciamento em relação às metas de inserção de novas tecnologias, empreendedorismo e fortalecimento da governança do APL.

No caso do APL do Arroz, as políticas públicas são as clássicas: oferta de incentivos fiscais e disponibilização de recursos financeiros pelo FUNDEIC (R\$210.000,00 em 2008). Para este arranjo, as políticas não se apresentam em sintonia com as ações programadas pelas instituições. Não se evidencia a incorporação de novas tecnologias, incremento na produtividade com ganhos em qualidade, além da qualificação profissional, técnica e empresarial somente com incentivos fiscais ou crédito.

Para o APL da Água Mineral a SICME juntamente com o SIAMT assinaram um “Protocolo de Intenções” que criou o Núcleo Setorial da Água Mineral, com o objetivo de implantar em 2007 o APL da Água Mineral, que passou a buscar a adesão ao PRODEIC, criando um novo Regime Tributário de Estimativa, que reduziu a alíquota de ICMS de 17% para 3% entre 2007 e 2010 para as empresas que participam do arranjo. Ainda, estas instituições disponibilizaram recursos financeiros para o APL, por meio do Convênio n.º 023/2008, aplicando R\$126.000,00 em 2008. Apesar da atuação das instituições apoiadoras junto a este APL estar próximo ao demandado pelos agentes do arranjo, as políticas ainda não contemplam, especificamente, as questões relacionadas a demanda por consultorias, visando melhorar a competitividade e a inserção no mercado da água mineral.

No que se refere ao APL do setor de fruticultura, não há nenhuma política pública de apoio a disponibilizada pelas instituições governamentais, além dos incentivos fiscais. Conforme informações da MT REGIONAL, este arranjo ainda não está totalmente configurado em Mato Grosso e, por isso, a estrutura de apoio ainda é deficitária.

No caso dos APLs da Bacia Leiteira e de Laticínios, além da isenção fiscal (100%) e disponibilização de recursos financeiros, existe a implementação de programas que visam aumentar a produtividade e a qualidade do leite, além de melhorar a competitividade das micro e pequenas empresas. O FUNDEIC alocou R\$266.000,00 em 2008 para a SEDER executar o programa "Balde Cheio",

idealizado pela EMBRAPA, com diversas ações buscando elevar a produtividade e qualidade do leite mato-grossense. No caso dos APLs da bacia leiteira, as políticas públicas implementadas estão contemplando a maioria das ações propostas, entretanto, a questão referente a incorporação de novas tecnologia pelo setor não esta sendo promovida de forma eficiente. A Secretaria de Ciência e Tecnologia (SECITEC) possui este *feeling* quanto à tecnologia, contudo ainda não desenvolveu nenhuma política que contemple esta demanda.

De modo geral, considerando todos os APLs apoiados em Mato Grosso, não existem políticas públicas de apoio consistentes e coerentes com a necessidade dos arranjos, tendo em vista a baixa integração institucional no que se refere ao desencadeamento de ações, visando o desenvolvimento de cada atividade. Tal problema remete a uma estrutura institucional de apoio totalmente desarticulada em relação à necessidade de cada APL, promovendo ações que não estejam concatenadas com as cadeias produtivas de cada arranjo. Ademais, a oferta de políticas clássicas como aporte de recursos públicos e isenções fiscais não garantem as condições de adensamento e competitividade dos diversos arranjos apoiados em Mato Grosso.

Considerando as dificuldades observadas quanto à oferta de políticas públicas e da forma de interação entre as instituições apoiadoras e os agentes econômicos e atores dos diversos APLs de Mato Grosso, recomenda-se algumas ações e políticas de apoio para reestruturação da atuação das instituições frente aos APLs:

a) da perspectiva sistêmica: avançar no entendimento atual sobre arranjos produtivos, que se encontra setorizado e segmentado, adicionando no escopo das políticas públicas os atores participantes do arranjo que não estão diretamente inseridos na atividade principal, mas auxiliares, acessórias, fornecedores, distribuidores, comerciantes e instituições de P&D&I, ensino, difusão de conhecimento, normativos, fiscalizadores, de fomento, etc., que são capazes de dinamizar forças produtivas regionais/locais, além dos fatores clássicos de produção como infra-estrutura, impostos, logística, recursos naturais e oferta abundante de trabalho; ou seja, reconhecer agentes produtivos, institucionais, sociais e quaisquer tipo de organizações e atores que tenham relações com o APL;

b) das limitações sobre o território do APL: superar o enfoque de espaços deprimidos e politicamente definidos como sendo o núcleo de arranjos produtivos, como se um APL pudesse ser contido por fronteiras geográficas ou políticas; o território de um arranjo supera facilmente os limites locais ou regionais, avançando sobre o espaço nacional e internacional, com relações diversas, complexas, difusas e transversais; o entendimento das relações dos atores do arranjo são mais relevantes do que o espaço físico delimitado pelas instituições;

c) do número mínimo de agentes produzindo bens e serviços similares: compreender que o número mínimo de atores e a sua proximidade espacial não são indicadores mais relevantes para se *classificar* um sistema sócio-produtivo como um arranjo produtivo local, mas sim a articulação entre os atores do arranjo; o foco deve se concentrar mais na mobilização e conexão do esforço social entre os agentes do que na produção de um bem específico ou na magnitude de um segmento; um grande projeto pode alavancar uma série de esforços auxiliares, complementares e acessórios que simplesmente não estão presentes nas lentes das instituições, *subsumindo* um arranjo em um dado espaço pela incapacidade das instituições de observar corretamente as conexões de uma atividade conduzida por um grande empreendimento, por suposto não podendo ser parte integrante de um APL, mas que estrutura toda uma cadeia de produtores e arregimenta instituições transversais diversas com relações múltiplas;

d) da dimensão dos empreendimentos: evitar classificar como integrante dos APLs somente empreendimento de pequeno porte, muitas vezes entendido como aqueles informais ou com formalização parcial; os arranjos não são construídos somente com empreendimentos marginalizados, de baixa expressão econômica, sem tecnologia, sem capital físico e/ou financeiro, ou de baixo dinamismo tecnológico, mas pelo contrário, incluem empresas e esforços de pequeno, médio e grande portes que dinamizam ou venham a dinamizar a capacidade criativa e inovativa em um espaço relativamente definido pelo escopo das suas relações; visualizar os arranjos que devam receber políticas públicas como aqueles atores apenas com problemas de organização, de baixa tecnificação, de espaços deprimidos e, principalmente, de pequeno porte é uma limitação estrutural que impede as instituições perceber a dimensão de um dado arranjo sócio-produtivo;

e) da metodologia de identificação: capacitar as instituições e refinarem suas lentes de observação dos sistemas produtivos regionais/locais, incluindo uma reformulação teórica para a aceitação de sistemas complexos e de alcance superior às fronteiras geopolíticas municipais e estaduais; a limitação metodológica atual das instituições está fortemente ligada ao entendimento parcial do referencial teórico dos APLs, que longe de ser estático, possui elevada plasticidade e aplicabilidade em sistemas produtivos diversos, porém, está sendo aplicado ao nível regional com reducionismo considerável; a formulação de novas políticas e a reformulação das atuais passa necessariamente por uma nova abordagem teórico-metodológica das instituições de apoio, incluindo a percepção da ampliação do escopo dos atores a serem apoiados e do território de abrangência dos diversos arranjos;

f) da internalização das instituições públicas nos arranjos: inverter a lógica da posição hierárquica das instituições públicas ou privadas como *gestoras* dos arranjos; quando os tomadores de decisão das instituições *ofertam* políticas públicas, posicionam-se exogenamente aos APLs, com *possibilidade de adesão* ou não dos atores aos instrumentos econômicos e/ou institucionais disponibilizados; ao se posicionar horizontalmente aos agentes, dentro do sistema, as instituições poderiam se colocar no lugar de condução do arranjo, recebendo informações estratégicas, dialogando, refletindo e se posicionando como parte integrante de um sistema e não como um ente superior e mandatário; esta nova postura poderia romper a dificuldade de disponibilizar políticas públicas inócuas ou ineficientes com pouco ou nenhum debate social, como é o caso da baixa adesão aos programas de renúncia fiscal nos arranjos de tecelagem/confecções e de madeira/móveis verificados;

g) da construção das políticas públicas: *ouvir e refletir* mais do que *discursar e conduzir* o processo de construção das políticas públicas poderia fortalecer as estruturas de apoio e os instrumentos econômicos e institucionais ofertados aos atores pelas instituições regionais de apoio aos APLs; aproveitar o espaço institucional de articulação e interação existente no NET-APL/MT para conhecer e reconhecer as reais necessidades dos agentes, construindo as políticas de resposta às demandas sociais de forma endógena a partir da base de atores e não ofertada de forma exógena a partir das instituições que *não se consideram parte integrante do arranjo*; o método de identificação das necessidades de políticas deve

ser reformulado, incluindo os atores no processo de *construção* das políticas, pois a endogeneização do setor produtivo na tomada de decisão poderia criar novas políticas, mais criativas, efetivas e aderentes às necessidades de construção de competências sistêmicas;

h) da dissociação entre o discurso das instituições e seu efetivo apoio: há uma dissociação entre os objetivos almejados para os arranjos, incorporados no discurso, e as políticas públicas disponibilizadas pelas instituições. Os instrumentos disponibilizados aos atores não são suficientes e/ou não contemplam ações estruturantes, listadas pelas instituições, capazes de consolidar as características básicas de um arranjo produtivo, tais como: cooperação, difusão do conhecimento e capacidade criativa. Trata-se de uma postura institucional que culmina em uma espécie de *polimento da superfície*, justamente na interface entre as instituições e a sociedade; a superação desta segregação entre a necessidade e a política aplicada depende do entendimento correto das dimensões técnicas de apoio e dos instrumentos de resposta às crises e/ou desafios.

i) da ausência de ação de instituições chaves: em diversos arranjos várias instituições constam como apoiadoras em suas esferas de atuação. Contudo, o que se verifica é que, efetivamente, muitas instituições não oferecem qualquer produto ou serviço para os agentes dos APLs, configurando apenas uma estratégia de *discurso de responsabilidade social* sem, realmente, alocar qualquer tipo de recursos na consecução das ações em que havia se comprometido realizar. Devem-se criar instrumentos contratuais que garantam a efetiva participação das instituições que assumem compromissos públicos, evitando que políticas de desenvolvimento não sejam atendidas ou inconcluídas em função da ausência de compromisso efetivo das instituições integrantes de um arranjo produtivo;

j) da construção de competências sistêmicas: a oferta de políticas clássicas de desenvolvimento como (i) redução de carga tributária, (ii) recursos públicos para capacitação de força de trabalho, (iii) promoção de feiras comerciais, (iv) viagens de negócios, (v) acesso a recursos naturais, (vi) fundos públicos com oferta de crédito subsidiado, (vi) fornecimento de terrenos e infra-estrutura produtiva e outros, não garante mais do que vantagens comparativas estáticas. A construção de competências sistêmicas devem focar sobre as sinergias capazes de promover atividades criativas e inovativas, a difusão do conhecimento, a elevação da

cooperação dentre os atores diversos, dentre as instituições e entre as instituições e os atores do arranjo; a aglutinação de forças sociais e produtivas somente poderão erigir competitividade das estruturas regionais quando a força do arranjo se pautar em ganhos sistêmicos sem depender dos fatores clássicos de produção; os novos fatores devem estar ligados à inovação de processos e produtos, à cooperação e resolução de problemas/conflitos/desafios em espaços institucionais que elevem a cooperação, interação, articulação e conexão entre todos os atores do arranjo; ademais, os novos fatores devem estar disponíveis a todos os agentes produtivos, elevando a produtividade com retenção crescente de excedente social;

k) do processo técnico e democrático de aplicação de recursos públicos: o NET-APL/MT não tem correspondido como um espaço de interlocução, interação, articulação, conexão, reflexão, negociação e deliberação de políticas de desenvolvimento para os arranjos produtivos; tem sido convocado quando demandado por alguma instituição e distribuído recursos públicos previstos em legislação de forma direcionada somente ao SEBRAE/MT; os R\$3 milhões previstos anualmente no FUNDEIC para investimento em APLs devem ser democraticamente aplicados, após avaliação de necessidades de todos os arranjos apoiados; deve-se democratizar o acesso ao NET-APL/MT por instituições diversas que compõe os arranjos e determinar processos formais de análise de aplicação dos recursos do FUNDEIC; a descentralização atualmente realizada não se orienta por questões de ordem técnica e não seguem regras democráticas de aplicação, o que seria parcialmente resolvido se técnicas de avaliação das condições evolutivas de cada arranjo estivessem disponíveis para a tomada de decisão.

l) da presença de atores-chave no NET-APL/MT: para garantir a tramitação de processos de apoio institucional com recursos públicos e a negociação entre os diversos atores envolvidos nos arranjos, o NET-APL/MT deve ser reestruturado e se tornar uma instância com datas programadas de reunião, pautas e a presença de atores-chave na tomada de decisão; a inclusão democrática visa garantir a distribuição equitativa dos recursos do FUNDEIC, porém alocada de forma eficiente nos arranjos comprovadamente mais necessitados, fundamentado em indicadores de eficiência e nos desafios estruturais de cada APL;

m) da formulação de metodologia de avaliação de resultados: criar métodos de avaliação de resultado específicos para cada arranjo, considerando

suas especificidades; atualmente, somente o SEBRAE mantém um sistema de alimentação de dados para avaliação dos resultados do apoio institucional (SIGEOR), porém, claramente deficiente por avaliar um reduzido grupo de variáveis de forma estática e com baixa integração e articulação com os objetivos do apoio; as demais instituições sequer construíram indicadores para reconhecer os resultados de seus esforços; para permitir uma visualização das tendências, dos resultados e dos desafios, para cada arranjo produtivo deve ser construída uma metodologia analítica capaz de posicionar este arranjo frente à sua dinâmica própria, sua trajetória no mercado e os resultados das políticas levadas à cabo pelas instituições públicas e privadas; parcela dos recursos do FUNDEIC deveriam ser utilizadas em uma metodologia de monitoramento, pois disponibilizaria informações estratégicas para a tomada de decisão de alocação de recursos públicos.

Considerações Finais

Uma vez mapeadas as instituições de apoio e seus conceitos/metodologias, buscou analisar as políticas públicas ofertadas pelas instituições regionais que objetivam adensar e fortalecer os arranjos produtivos locais em Mato Grosso, inclusive para capacitar os agentes a responder às fragilidades na concorrência com outros espaços produtores. De modo geral, a pesquisa revelou um nível incipiente de conhecimento sobre a abordagem teórico-metodológico sobre arranjos produtivos locais por parte das instituições regionais. Esta incapacidade técnica institucional tem contribuído para os inexpressivos resultados verificados em praticamente todos os arranjos observado. Desta forma, percebe-se uma ineficiência da dinâmica institucional de apoio aos agentes produtivos locais, culminado em diversos problemas de gestão

Neste trabalho não foram avaliados os resultados sócio-econômicos dos APLs, muito menos buscou-se identificar os desafios de cada arranjo. O objetivo foi visualizar as instituições que apóiam APLs com políticas públicas, sua capacidade de entendimento do processo de evolução dos sistemas produtivos e suas formas de identificação dos espaços relevantes. Ademais, foram observados os discursos sobre suas ações e as políticas que dão sentido aos projetos de apoio. O que se verificou foi um grande distanciamento das condições institucionais mínimas para

garantir um apoio produtor com a necessidade de evolução dos diversos arranjos produtivos. A mensagem final que se cristaliza é que, antes de se proporem novas e reformuladas políticas de apoio para os agentes produtivos de Mato Grosso, mesmo que inovadoras e carregadas de capacidade de arregimentação dos atores, o foco de capacitação deve ser as instituições de apoio, públicas ou privadas, pois estas ainda se apresentam como inabilitadas a conduzir um processo de desenvolvimento pautado na abordagem de APLs. As soluções serão sempre parciais e incompletas, pois as instituições não se reconhecem enquanto *parte integrante* dos arranjos e se posicionam em um *lugar* hierárquico que lhes impede de interagir horizontalmente com os atores, reduzindo a troca de informações, a construção da confiança, a cooperação e as possibilidades de construir políticas conjuntas e articuladas.

Considerando a embrionária aproximação institucional, as incipientes políticas regionais/locais de incentivo aos APLs e a baixa geração/difusão de inovações ao nível regional, corrobora para a não consolidação da força competitiva endógena dos APLs sem o apoio das denominadas políticas clássicas de desenvolvimento, notadamente calcadas em redução e/ou isenção de impostos. No caso dos onze APLs apoiados com um núcleo gestor, todos os APLs apóiam-se em redução de impostos previstos no PRODEIC e recebem aporte financeiro do FUNDEIC para fomentar ações coletivas.

Os resultados indicam que a estrutura institucional de Mato Grosso não apresenta condições mínimas de gerir o desenvolvimento regional pautado na abordagem de APLs, posto que:

i) não há capacitação técnica, tanto no sentido da abordagem teórica, quanto metodológica, inviabilizando as instituições de compreender corretamente os fenômenos intrínsecos à dinâmica dos APLs;

ii) existe uma rugosidade entre as instituições que não permite uma interlocução e interação capaz de elevar a cooperação, a confiança, a reciprocidade, a integração e a articulação institucional que o modelo de gestão e coordenação requer;

iii) há uma inexpressiva ligação entre os centros de pesquisa e os agentes produtivos dos arranjos, gerando uma lacuna regional/local de conhecimento que as MPEs buscam diretamente, ou através de instituições de apoio, em outras unidades da federação;

Em função das proposições acima, as instituições não estão capacitadas satisfatoriamente a propor políticas públicas adequadas ao referido modelo de desenvolvimento, gerando inadequações na capacidade competitiva dos arranjos culminando na necessidade precípua de aporte de recursos públicos e na redução de impostos, as atuais bases de sustentação das vantagens comparativas dos APLs.

Referências

FARIA, Alexandre Magno de Melo, *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Mato Grosso. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Cuiabá/MT, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/MT). Disponível em <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

FARIA, Alexandre Magno de Melo, *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Mato Grosso PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Cuiabá/MT, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/MT). Disponível em <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

FARIA, Alexandre Magno de Melo, *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Mato Grosso. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Cuiabá/MT, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/MT). Disponível em <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

FARIA, Alexandre Magno de Melo, *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Mato Grosso. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Cuiabá/MT, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/MT). Disponível em <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

POLÍTICAS PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO PARÁ: CONTINUIDADES E RUPTURAS¹

Francisco de Assis Costa (Coordenador) - UFPA

Antônio Cordeiro de Santana - UFPA

Gisalda Carvalho Filgueiras - UFPA

Danilo Araújo Fernandes - UFPA

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos constata-se a penetração de conceitos de aglomeração, em particular de noções de Arranjos Produtivos Locais, na organização de políticas de fomento do desenvolvimento na Amazônia, em geral, e no Pará, em particular. Lemos e associados (2004) verificam já em 2003 uma densa plêiade de políticas fundamentadas em idéias de *clustering*, conhecimento e cooperação tanto na esfera federal, com ações com foco nacional, regional e, mesmo, local, como na esfera estadual de governo. Mais recentemente, Costa e Andrade (2006) notaram que as experiências de mudança institucional em diferentes níveis de governo se entrecruzam no estado, ao tempo que são marcadas por suas especificidades manifestas em "... processo estrangido por legado histórico – *path dependency*" (Costa e Andrade, 2009:41), do qual fazem parte descontinuidades e bifurcações.

Com efeito, a pesquisa em que se baseia este capítulo (Costa et al, 2009) confirma esse diagnóstico ao observar notáveis recuos nas organizações federais (assunto da seção 2) e verificar que, internamente ao governo estadual, evoluíram duas diferentes formas de condução de ações orientadas a APLs, estabelecidas, em parte como resultado de diferentes maneiras de interação entre instâncias estadual e federal de governo (seção 3); em parte como produto de diferentes perspectivas de mediação (política/técnica) entre as necessidades dos atores concretos que protagonizam as estruturas produtivas e as organizações do Estado (seção 4). Tais diferenças associam-se a distinções teóricas e práticas – a escolhas conceituais

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Pará, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

que, definindo o que é e o que não é APL, incluem ou excluem atores e estruturas reais-concretas (seção 6).

Ademais, essa dualidade de abordagem acontece em correspondência com a inexistência de uma política oficial de apoio e incentivo a APLs para o conjunto do governo estadual, cuja postura verificada no momento da pesquisa substituiu precisamente a disposição contrária, manifesta ainda no ano anterior, de ter uma política conjunta e global orientada a APLs (seção 5), a despeito da importância maior ou menor que tais referências apresentam para a economia do Pará, no que se refere à sua base de exportação (seção 7). Tal importância parece se refletir, não obstante, na política estadual de incentivos fiscais (seção 8).

Por fim, na seção 9 se apresentarão considerações finais e se indicarão proposições de política.

2. AS INSTITUIÇÕES DE GOVERNO, NO PARÁ, E OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Pesquisa de 2006 indicava particular disposição em quatro organizações de base federal atuando no Pará. A Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), o Banco da Amazônia (BASA), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). O governo estadual, por seu turno, apresentava disposição à convergência por meio de convênios com o SEBRAE e com o MDIC.

Em 2009 o quadro era substancialmente diferente no que se refere às instituições federais. Não obstante reafirmar a prevalência, no Pará, do portfólio de APLs levantados em 2003 (ADA, 2003), na realidade a instituição parou as ações efetivas que sua antecessora coordenava no apoio a arranjos, de modo que em 2008 e no corrente ano não há como se referir a APLs apoiados por esse órgão (PRODESAM, 2008). O BASA fez constar em 2009 em seus documentos de orientação ao crédito uma lista de virtuais APLs selecionados no estado (BANCO DA AMAZÔNIA, 2009). Também, aqui, trata-se de referência difusas, para a qual o Banco não estabelece mecanismos de delimitação nem formas de efetivo envolvimento. Letra vazia, portanto.

No plano estadual, desenhou-se uma situação complexa, cuja compreensão exige tratamento com mais detalhe.

3. POLÍTICAS PARA APLS E GOVERNO ESTADUAL - ANTECEDENTES

Desde 1995, diferentes governos do Estado do Pará enunciam políticas de ação sobre agregados de agentes, inicialmente expressos na noção de cadeias produtivas com vistas à verticalização da produção e à necessidade de agregação de valor aos produtos paraenses. Tal esforço tem novo momento a partir do ano de 2000, quando o Governo Federal lança o Programa de Tecnologias Apropriadas (PTA). Atendendo ao aceno, o Governo do Pará lança o *Programa Paraense de Tecnologias Apropriadas (PPTA)*, um convênio entre a Secretaria Executiva de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

Nessa parceria, que vigorou até julho de 2003, foram definidos os segmentos que seriam objetos de estudo em colaboração com o SEBRAE no contexto do *Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais no Estado do Pará*. Entre os aglomerados selecionados incluíram-se aqueles que contavam com acúmulo de conhecimento a partir do PPTA, Os quais, por seu turno, convergiram com a base de atuação do *Projeto Estruturante do Sistema Estadual de CT&I* que desde o segundo semestre de 2005 se desenrola como parte do *Programa Pólos de Inovação Tecnológica do Pará (PITPará)*, um convênio entre o governo do Pará e o governo federal através da FINEP. Diagnosticados ao longo de 2006 e instrumentados com alguma estrutura de governança, os aglomerados que se definiram nesse processo passaram a compor em 2007 o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL) do MDIC e, como tal, o grupo de APLs objeto de atuação da SECTAM. Entre 2007 e 2009, as funções relativas à C&T da SECTAM tornaram-se a nova Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SEDECT), a qual foram legados os APLs do GTP-APL do Pará. Entre um momento e outro há eventos a considerar.

4. POLÍTICAS PARA APLS E GOVERNO ESTADUAL – PRIMEIRA FASE (O PLANO)

À mudança de governo em 2007 seguiu-se uma série de mudanças, cujo propósito, com destaque para a constituição de estruturas de gestão orientadas a atividades fundamentais na economia do Estado, antes diluídas nas funções de

diversas secretarias. Esse é o caso da pesca, que passou a ter uma Secretaria de Pesca e Aqüicultura, e dos recursos florestais, que passou a ser objeto de uma Secretaria de Meio-Ambiente. Criou-se, por outro lado, com a junção da Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Mineração, com a Diretoria de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio-Ambiente (SECTAM), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ciência e Tecnologia (SEDECT), com o objetivo estratégico de “...promover a integração de ações indutoras e de fomento nas diversas atividades produtivas permeadas pela tecnologia e inovação como força de alavancagem de mudanças de paradigmas e de maior inserção social e econômica”.

Por seu turno, a também nova Secretaria de Governo (SEGOV), encarregada de coordenar a elaboração e monitorar o conjunto de ações das secretarias, encontrou nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) “uma estrutura de governança comum”, em relação a qual uma “metodologia” de intervenção para o desenvolvimento deveria ser implementada (SEGOV, 2007). De modo que propôs reforma centrada em APLs para todo o processo de planejamento e coordenação das ações de governo. Sob a batuta da SEGOV o Governo se organizava para fazer interagir nos APLs os quatro eixos programáticos: “Regularização Fundiária”, “Ordenamento Ambiental”, “Novos Arranjos Institucionais” e “Sistema Estadual de Inovação”, fluindo o conjunto de ações, sob a orientação estratégica de um Núcleo de Arranjos Produtivos, da própria SEGOV.

Toda a estrutura seria colimada por um *Fórum de Competitividade*, planejado como um coletivo estratégico onde sistematicamente seriam confrontados os representantes da sociedade civil associados às diversas dimensões dos Arranjos Produtivos Locais – agentes produtivos, agentes produtores de conhecimento, agentes financiadores, etc. – com os titulares das secretarias e demais órgãos do governo mais diretamente associados à operação do sistema. Tal estrutura de governança daria condições institucionais para a formação efetiva de um *Sistema Estadual de Arranjos Produtivos Locais*, sem interferir na autonomia de gestão das secretarias finalísticas que continuariam com a função de acompanhar o andamento dos trabalhos dos comitês locais relacionados com sua área de atuação e repassar as demandas para os diversos parceiros articulados por meio do Núcleo Estadual de

Arranjos Produtivos e pelo Comitê Executivo formado pelas quatro principais secretarias envolvidas.

Em janeiro de 2008, o planejamento da nova estratégia de desenvolvimento com base em APLs foi apresentado e aprovado pelo *Conselho Político de Gestão*, colegiado que, por reunir todas as secretarias expressivas na coligação política, seria o momento decisório mais próximo do consenso que se poderia encontrar no Governo do Estado do Pará.

5. POLÍTICAS PARA APLS E GOVERNO ESTADUAL – REALIDADE ATUAL

Aproximadamente um ano e meio depois do promissor evento, no qual o Conselho Político de Gestão do Governo do Estado do Pará aprovou a nova estratégia de desenvolvimento com base em *Arranjos Produtivos Locais* e o plano de operação para os próximos anos, formulada com grande esforço articulador pela SEGOV, todos os agentes de governo confrontados na pesquisa indicaram que o estado do Pará não tem uma política deliberada em apoio a APL. E mais, se indica que o conceito de APL não tem sido utilizado como orientador da políticas estaduais de desenvolvimento regional.

Por outro lado, o que na SEDECT veio a se constituir em *Gerência de Arranjos Produtivos Locais*, em substituição ao departamento correspondente na SECTAM, sofreu radical reestruturação no formato e no tamanho da equipe responsável pela estruturação e implantação dos comitês gestores locais e pela elaboração dos diagnósticos de cada um dos APLs aprovados através do núcleo estadual de arranjos produtivos locais: de uma equipe que, além de uma coordenação em nível departamental e de uma estrutura de gestão sênior provinda dos quadros da SECTAM, contava com 40 bolsistas, os quais atuavam sob coordenação de 10 professores, contratados como consultores das três universidades do Pará, ficou reduzida a um gerente e 3 técnicos, um com mestrado e os demais graduados. Não obstante claudicante, esse pequeno grupo segue conduzindo o legado do PIT-Pará, hoje GTP-APL na SEDECT.

Todavia, ações orientadas a APLs no governo do Pará não se restringem às articuladas pelo GTP-APL do MIDIC. Emergiu, nesse meio tempo, um protagonista inesperado, não obstante explicável: a Secretaria de Estado de Agricultura (SAGRI).

Eis que, por disposição unilateral de seu titular, a SAGRI lança com uma estratégia independente baseada em APLs.

As entrevistas indicaram duas questões esclarecedoras sobre a relação da SAGRI com a promoção de APLs. Primeiro que, apesar da SAGRI, como o resto do Governo, não ter uma cultura favorável à atuação orientada a APLs, lá prevalece desde os primórdios da atual gestão uma política agrícola bem definida, cuja espinha dorsal é o *Projeto de Segurança Alimentar*, que responde pelas redes de abastecimento a partir da agricultura familiar referida aos *Territórios da Cidadania* e seus *Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável*, referências exigidas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para acesso a seus recursos. Segundo, o titular da pasta acompanhou em detalhes e ativamente, como membro do staff em segundo escalão, todo os esforço desenvolvido na ADA de 2003 a 2005 para estabelecer as bases de uma política de desenvolvimento regional com base em APLs (ver Costa e Andrade, 2006 e 2009; ADA, 2003). Ocorreu a esse gestor que, apesar das dificuldades que visualizava na sua nova tarefa, o melhor caminho a percorrer para estabelecer as condições de governança para o Programa de Segurança Alimentar a partir da criação dos CDRS nas 12 regiões territoriais de ação seria o indicado pelo ensaio de política orientada a APLs que conheceu e praticou na ADA.

Da metodologia adotada na ADA, a SAGRI adotou parte, de modo a favorecer uma cultura da ação coletiva para operações conduzidas por noções próximas ao conceito de APL. Do esforço faz parte o empenho em internalizar o conceito de APL na própria SAGRI e no próprio Governo, visto que objetiva envolvimento dos diversos órgãos governamentais numa política integrada baseada em APLs. O esforço de envolvimento alcança hoje, a EMATER, IDESP, SEGOV, SEDECT, SEPE, IDEFLOR, ITERPA, ADEPARÁ, Banco do Brasil e Banco da Amazônia.

6. POLÍTICAS PARA APLS E GOVERNO ESTADUAL – APLS RECONHECIDOS, SELECIONADOS, APOIADOS E NÃO-APOIADOS

Na prática, a estratégia de descentralização de políticas setoriais pelo Governo conformou uma dualidade de operações de apoio a APLs no Estado. Pois, por um lado, com a descentralização das secretarias passa a existir, de fato, a

possibilidade de uma política de desenvolvimento territorial específica, desde que existissem mecanismos articuladores em nível local. A atuação da SAGRI vem desempenhando esse papel a partir da referência objetiva a APLs. Tal estratégia da Secretaria de Estado de Agricultura (SAGRI) se faz independente da SEDECT e do MDIC, porém próxima da política de desenvolvimento territorial do MDA.

Por outro lado, o antigo *Programa de Pólos de Inovação Tecnológica do Pará (PIT-Pará)*, a cargo da nova Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SEDECT), reestruturado e redimensionado em nível apenas suficiente para manter os APLs já diagnosticados e organizados em 2007, mantém a estratégia original da parceria com GTP-APL do MDIC.

Nas operações desses dois órgãos, na interface de suas relações com instituições federais como SEBRAE, MDIC e MDA, se assenta a real política de promoção de APLs do Estado do Pará. Para divisar o objeto dessa política real separou-se as referências a APLs em x categorias: “APLs identificados” e “Não-Identificados”; entre os primeiros, uma subdivisão entre os “Apoiados” e “Não-Apoiados”. Antes dos resultados obtidos a partir dessa taxonomia, cabe uma digressão.

As organizações referem-se a APLs. Cabe, todavia situar heurísticamente o rol de referências a que *reconhecem* como arranjos produtivos locais. Há que ter presente, que o ato de reconhecer (ou identificar) os arranjos, implica a mobilização de dois conjuntos de critérios organizados em campos distintos, a saber, o técnico-científico e o técnico-político. No primeiro, os critérios resultam de esforço de conhecer – estabelecer a razão e o sentido dos APLs na divisão social do trabalho, como estruturas sistêmicas real-concretas, organizadas pela articulação necessária entre esferas reprodutiva e produtiva da vida social, entre sua dimensão propriamente econômica e os fundamentos culturais e naturais territorializados. No segundo, os critérios resultam da necessidade de produzir, pela operação de um programa de governo, o capital político adicional necessário à reprodução (ampliada) de um certa estrutura de poder. Uma razão tecnocrática, de corte iluminista, suporia uma precedência necessária do primeiro conjunto de critérios e o último. Na prática, contudo, as referências a APLs podem se formar, tanto a partir de um conhecimento produzido pela pesquisa que, expondo à razão, os arranjos como realidades, os habilita à observação e correspondente *reconhecimento* do Estado,

quanto o contrário: *conhecendo* a necessidade informada pela política, de agir, por arranjos de atores de governo e sociedade civil, sobre uma realidade, o Estado pressupõe (seria exagero utilizar o verbo intuir?) ali arranjos produtivos, que seguramente existem, não obstante pouco se saber sobre eles.

Há, portanto, o “APL real”, uma estrutura real-concreta, e “o arranjo de atores” com vistas a operações referidas àquele APL, cuja realidade pode ser pressuposta com maior ou menor nível de conhecimento e realidade. Em qualquer dos casos se “reconhecem” ou “identificam” arranjos que se referem a APLs, sendo necessário discernir entre os “arranjos de atores” que se fazem com vistas à atuação numa realidade que se supõe fundamentada em APLs e os APLs, eles mesmos.

Na pesquisa ora em foco considerou-se como “APLs identificados” por uma organização como aqueles para os quais há conhecimentos nela incorporados que permitem divisar, mesmo que de forma inicial e empírica, as territorialidades, os atores fundamentais e as sistemáticas de funcionamento de suas relações. Por “APLs identificados e apoiados” entendeu-se aqueles “APLs identificados”, na conceituação acima, para os quais há esforço deliberado de construção de “arranjos de atores para intervenção” – de compreensão, de financiamento, de transferência de conhecimento, de transferência de capacidades. Os “APLs não-apoiados” seriam os que são percebidos, para os quais, porém, não se formam “arranjos de atores com vistas ao desenvolvimento”. Por fim, por “APLs não identificados” este trabalho entendeu aqueles que, não obstante conhecidos, por instituições da sociedade civil de pesquisa ou assessoramento (universidades, ONGs, sindicatos, associações, etc.), não são *reconhecidos* pelas organizações - seus quadros técnicos não são capazes de definir seus elementos fundamentais, mesmo que esses elementos sejam de conhecimento de alguém ou de algum setor da sociedade.

APLS APOIADOS

Em 2008 e 2009, apenas três instituições têm definições territoriais e operações claras em relação a APLs no Pará: o SEBRAE a antiga SECTAM, hoje SEDECT e a SAGRI. Em torno delas formam-se arranjos institucionais dos quais fazem parte um número significativo de outras organizações de diversos níveis de governo que apóiam APLs.

Cabe anotar que no segundo semestre de 2009 o SEBRAE se encontrava em processo de redefinição conceitual e, provavelmente, operacional. Não obstante, mantinha basicamente intacta sua atuação com referência a arranjos, de modo que liderava atuação em 6 APLs de apicultura (em cooperação com MDIC, CONAB, MI, com a Prefeitura de Capitão Poço e, em vários casos, em territórios onde também atua o governo do Estado, através da SEDECT), 3 de mandioca e 2 de piscicultura (em cooperação com MDIC e EMBRAPA), 2 de leite e derivados (cooperação com o MDIC e INCRA), 3 de fruticultura (açai, cacau orgânico e cacau tradicional: cooperação com MDIC, CEPLAC e Instituto de Crédito e Fundo Ver o SOL) e 1 de hortaliças (cooperação com MDIC, CEPLAC e Prefeitura de Paragominas). Em todos esses, o SEBRAE atua com sua vasta plêiade de instrumento, encontrando-se o nível de evolução intervenções em diferentes estágios.

A **SEDECT** iniciou a constituição de um arranjo de atores do que considera um APL de Apicultura bem amplo, com 21 municípios, com vários pontos de tangência territorial, inclusive do município que considera centro estratégico – Capitão Poço -, com os APLs de Apicultura em que atua o SEBRAE. Não há um nível de coordenação deliberada das ações nas intersecções. Mas é possível que venham a se constituir. A SEDECT lidera, ademais, a constituição de um arranjo de atores para a intervenção, que se faz objetivamente com atendimento de demandas materiais, inclusive, no APL de Floricultura em Belém, em um de Fruticultura em

Castanhal, no qual há a cooperação do MDIC e da Escola Agrotécnica Federal de Castanhal, em 2 de Leite, um centrado em Marabá, para o qual conta com a cooperação do MDIC e do SEBRAE, e outro centrado em Itaituba, com o apoio do MDIC e da SAGRI. A SEDECT também lidera a organização, já em andamento, de atores para o APL de Madeira e Móveis da Região BR 222, com centro em Rondon do Pará e apoio do MDIC e Secretaria de C&T de Rondon do Pará, para o APL de Jóias e Gemas de Parauapebas, no que conta com apoio do MDIC e da ADELISP, para o APL de Produtos Madeiros Não-Florestais, com centro em Soure e apoio do MDIC, do IDEFLOR e do MMA, e para o APL de Pesca e Aqüicultura em Oriximiná, com o MDIC e a Universidade Federal do Pará (UFPA). Para este grupo há encaminhamento objetivo para o atendimento de demandas diversas, inclusive infra-estruturais como a montagem de laboratórios e criação da capacidade logística coletiva. A SEDECT, por fim, empenha esforços reais para a

formação de um arranjo de atores associados ao APL de Aqüicultura centrado em Santarém, para o qual conta com o MDIC e as Faculdades Integradas do Tocantins (FIT) e busca o apoio do MDA (Territórios da Cidadania).

A **SAGRI**, por seu turno, encontra-se em grande esforço de mobilização de atores para a atuação que pretende referida a APLs. Seguindo a distinção acima feita, tal construção constitui já efetivamente arranjos de atores em operação para o apoio nos casos, com base em Ananindeua, do APL de Olericultura e do APL de Plantas Medicinais; em Capitão Poço, do APL de Mandioca e do APL de Apicultura; em Augusto Corrêa, do APL de Feijão Caupi. Em todos esses caso a parceria é com EMATER a EMBRAPA e a prefeitura local. (ver Tabela 1).

APLS NÃO APOIADOS

Há um conjunto de APLs que são “percebidos” pelo ambiente institucional – para os quais em algum ponto desse campo se formou conhecimento que o distingue de modo mais ou menos preciso – para os quais, entretanto, não há (indiferente se já ou nunca houve) operação baseada em “arranjo de atores” que com ele se relacionam de forma sistemática com o propósito do seu desenvolvimento.

Esse é o caso do APL de Leite com centro em Redenção, reconhecido pela SEDECT, que tentou um arranjo de atores envolvendo inclusive a Universidade do Estado do Pará (UEPA), mas cessou o esforço. O mesmo no que se refere ao APL de Móveis e Madeira , centrado em Santarém, com o de Pesca e Aqüicultura, com centro em Bragança (onde em algum momento se contou com o conhecimento da UFPa, campus Bragança); ao APL de Turismo de Conceição do Araguaia (onde novamente a UEPa forneceu o conhecimento).

O levantamento da SUDAM em 2004 foi internalizado no ambiente institucional como um todo, de modo que vários constituem as referências dos “arranjos de atores” que discutimos no item anterior – são portanto APLs apoiados por outras organizações. Há, contudo, entre aqueles APLs outros para os quais não se constituem “arranjos de atores”. São esses um APL de Construção Naval em Ferro, da região metropolitana de Belém, e dois APLs de Construção Naval em Madeira, um com centro em Igarapé-Miri e outro com centro em Santarém. Há o APL de Produção de Polpa de Frutas, no Nordeste Paraense e Região Metropolitana de

Belém. Há ainda o APL de Plantas Aromáticas e Medicinais, com centro em Belém, o de Couro e Calçados, com centro em Castanhal, por fim, o APL Oleiro de Capanema (ver Tabela 1).

Tabela 1. Total de APLs identificados (apoiados e não apoiados) e não identificados pelo ambiente institucional

	Número de Apl's	Municípios base para os Apl's	Instituições de Apoio
Hortaliças	02	1 – Paragominas	Sebrae/MDIC/ Pref. Municipal
		2 – Ananindeua	Sagri/Emater
Feijão Caupi	01	1 – Augusto Corrêa	Sagri/Emater/Pref. Municipal
Mandioca	04	1 – Capitão Poço	Sagri/Emater/Pref./Embrapa
		2 – Capanema	Sebrae/MDIC/Embrapa
		3 – Abaetetuba	Sebrae/MDIC/Embrapa
		4 – Paragominas e Ipixuna	Sebrae/MDIC/Embrapa
Polpa de Frutas e Produção de Óleo	1	1 – Metropolitana de Belém	Não Apoiado
Fruticultura (cacau orgânico e tradicional, açaí e outros)	03	1 – Castanhal	Sedect/MDIC/Escola Agrot. Fed. de Castanhal
		2 – Placas, Uruará e Medicilândia	Sebrae/MDIC/Ceplac
		3 – Belém, Soure e Salvaterra	SEBRAE/MDIC/ Inst.Crédito e Fundo Ver o Sol
Apicultura	06	1 – Capitão Poço	Sedect/MDIC/Conab/MI Pref.Munic. de Capitão Poço Sebrae/Sagri
		2 – Bragança e Capanema	Sebrae/MDIC/Conab/MI
		3 – Ananindeua (PA 140)	Sebrae/MDIC/Conab/MI
		4 – Curaçá e Terra Alta	Sebrae/MDIC/Conab/MI
		5 – Conceição do Araguaia e Redenção	Sebrae/MDIC/Conab/MI
		6 – Parauapebas e Canaã dos Carajás	Sebrae/MDIC/Conab/MI
Floricultura, Plantas Medicinais e Aromáticas	01	1 – Região Metropolitana de Belém	Sedect/MDIC/Sagri/Emater/ Embrapa
Pesca e Aqüicultura	04	1 – Santarém	Sedect/MDIC/FIT
		2 – Oriximiná	Sedect/MDIC/Ufpa
		3 – Bragança e Capitão Poço	Sebrae/MDIC/Embrapa
		4 – Inhangapi e Maracanã	Sebrae/MDIC/Embrapa
Pecuária de Leite	03	1 – Marabá e Parauapebas	Sebrae/Sedect/ MDIC
		2 – Itaituba	Sedect/MDIC/ Sagri
		3 – Xinguara/Redenção	Sebrae/MDIC/Incra
Couro e Calçados	01	1 – Castanhal	Não apoiado
Madeira e Móveis	02	1 – Rondon do Pará	Sedect/MDIC/Sec. Munic. C&T de Rondon do Pará
		2 – Santarém	Não apoiado
Produtos madeireiros não florestais	01	1 – Soure	Sedect/MDIC/Ideflor/MMA
Construção naval em madeira	02	1 – Igarapé-miri	Não apoiado
		2 – Santarém	Não apoiado
Gemas e Jóias	01	1 – Parauapebas	Sedect/MDIC
Turismo	02	1 – Conceição do Araguaia	Não apoiado
		2 - Marajó	
Oleiro	01	1 – São Miguel do Gramá	Sedect/MDIC
Cultura e Entretenimento	01	1 – RMB	Não identificado
Educação	01	1 – RMB	Não identificado
Artesanato	01	1 – RMB	Não identificado
Festas Religiosas	01	1 – RMB	Não identificado
Total	43		

Fonte: Levantamento de campo.

7. A IMPORTÂNCIA DOS APL'S NO FLUXO DE COMÉRCIO DO ESTADO DO PARÁ

O apoio a APLs se constitui e intervenção para tornar mais eficiente a produção e o desenvolvimento. Isso nos leva as seguintes questões. Em que medida a política de apoio a APLs no Pará impacta suas balanças de comércio, interestadual e internacional? Até que ponto a gestão orientada a esses aglomerados se associa à formação e consolidação de *bases de exportação* para a economia estadual, entendendo que tais fundamentos são essenciais para o desenvolvimento econômico regional (Fujita, Krugman e Veneble, 2000; Costa, 2008)?

Os resultados da pesquisa que ora nos ocupa permitiram uma avaliação por inferência da contribuição dos arranjos produtivos locais paraenses nos saldos das balanças de comércio interestadual e internacional. As informações dos fluxos de transações que acessamos permitem, a partir do código CNAE, classificações por atividades, mas não por origem dentro do Estado. Por seu turno, os APLs referem-se, por suposto, a relações entre atividades e territórios, com núcleos apoiados em localidades definidas. De modo que há uma correspondência entre atividades e APLs, na medida em que um APL está necessariamente contido na atividade que o caracteriza. Todavia, o agregado de valor de uma atividade é a soma de todos os “APLs reais” a ela referidos.

Feita a correspondência² entre as atividades mediante as quais se fez a classificação de menor nível das relações comerciais, os tipos de arranjos produtivos locais que se abrigam nas atividades, a quantidade e discriminação, por localidade, da ocorrência dos APLs e na indicações quanto à política - se reconhecido ou não no plano institucional, se reconhecido, apoiado ou não, pelas instituições mencionadas – chegou-se ao seguinte: das 37 atividades listadas que agrupam os fluxos de comércio, 17 encontram correspondência com 24 dos 41 arranjos produtivos locais indicados em qualquer condição – identificados ou não pela institucionalidade e, dos primeiros, por ela apoiados ou não (ver Tabela 1).

Isto é importante porque o que sabemos dessas atividades nos dizem algo sobre os “APLs identificados” que lhes correspondem, e vice-versa, uma vez que as primeiras se constituem em alguma medida reflexo desses últimos. Entretanto, não

² Para detalhes ver o Costa et alii, Produto 7.

há como estabelecer em que proporções os “APLs identificados” (conforme a definição estabelecida em 2.3) explicam as atividades. Se temos para uma atividade 4 “APLs identificados”, não sabemos aqui qual a proporção que esses aglomerados representam da atividade. Sabemos apenas (o que já é muito) que eles em conjunto representam para a dimensão econômica em questão (por exemplo, para o balanço de comércio), *no máximo*, o que representa a atividade, cujo valor é, assim, a *fronteira* do que esses APLs somados podem representar. Esses valores foram calculados mediante algoritmo explicitado na Primeira Parte das Tabelas 10 a 12 que tratam respectivamente dos saldos positivos das transações de comércio interestadual, internacional e total por atividade, de 2005 a 2008.

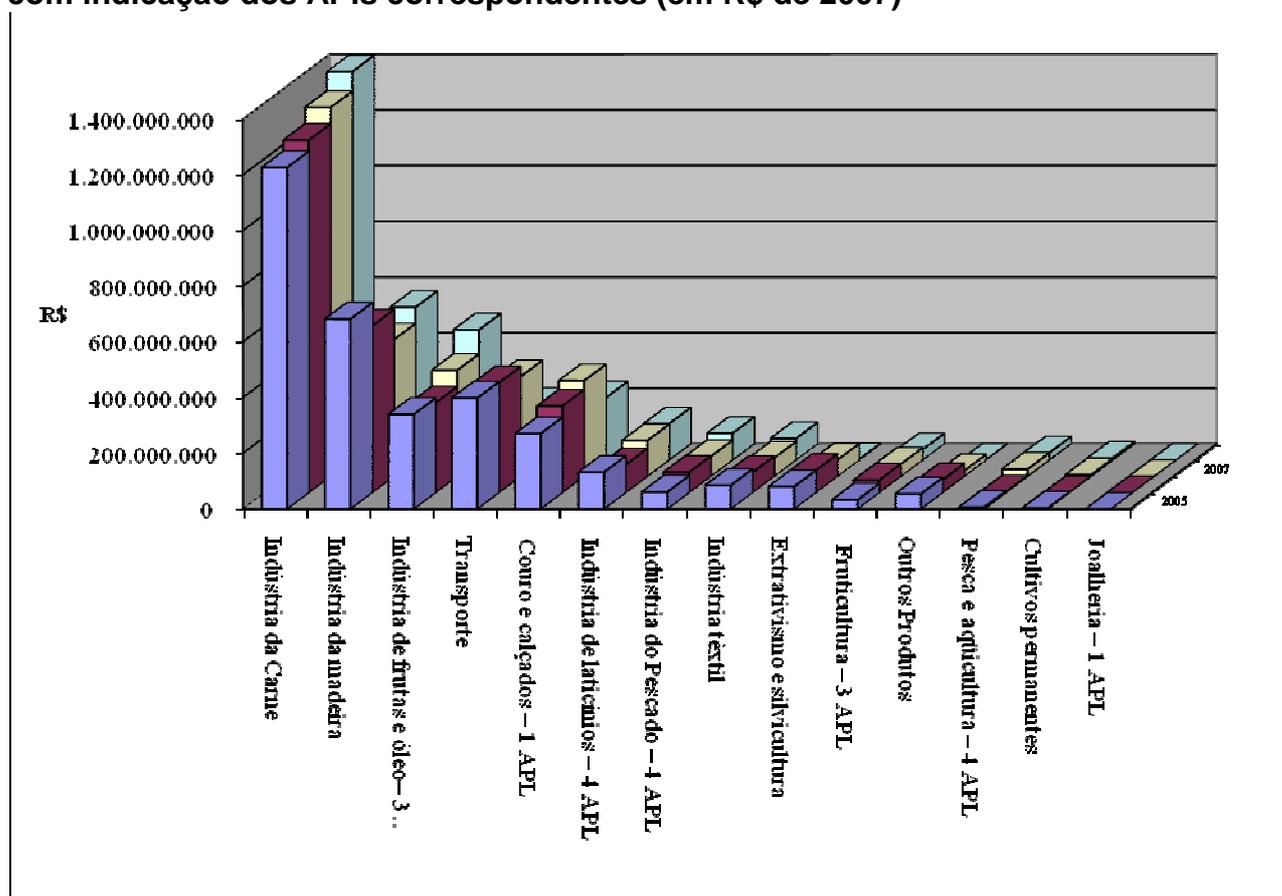
Por outro lado, sobre a política de apoio a APLs e seu efeito sobre as transações de comércio podemos nos referir apenas a essa *fronteira*, esse *valor máximo*. Se sabemos que daqueles 4 “APLs identificados” apenas 2 são “APLs apoiados”, assumimos aqui que os “APLs apoiados” por trás daquela atividade explicam no máximo 50% (como não temos as proporções particulares dos APL os entendemos iguais, de modo que $2/4 = 0,5$) do valor de fronteira dos APLs identificados. Com base nesses pressupostos calculamos as proporções máximas (fronteira) de participação dos APLs identificados e apoiados nos saldos das balanças de comércio interestadual, internacional e total.

No que se refere às transações interestaduais vale sublinhar os seguintes resultados:

1. Os saldos na balança de comércio interestadual (entre 2005 e 2008 em torno de R\$ 3,3 bilhões de reais) são liderados por duas atividades de ocorrência difusa no Estado, associados à trajetória produtiva que combina extração de madeira com criação extensiva de gado (Costa, 2009). Essa trajetória não tem, no quadro das instituições, delimitação nem tratamento com base em APL. Não obstante, é base da “Indústria de carne” e da “Indústria madeireira”: a primeira vem crescendo em significado, de 36,4% do total de saldos positivos para 43,6% em 2008, a segundo com tendência inversa, caindo de 20,2%, para 17,1% nos mesmos anos. Juntas representam acima de 50% em todos os anos.

2. Em seguida, porém, quatro atividades que se associam aos APLs identificados pelo quadro institucional assumem proeminência, com destaque para a da “Indústria de frutas e óleos” (representava 10,1% em 2005, chega a 14,6% em 2008), seguida de “Couro e calçados” (entre 8 e 10%), “Indústria de laticínio” (em torno de 4%), “Indústria do pescado” (de 1,8 para 3%) e, por fim, fruticultura (em torno de 1%) (Conf. Gráfico 1).

Gráfico 1 – Atividades com balanças positivas nas transações interestaduais, com indicação dos APLs correspondentes (em R\$ de 2007)

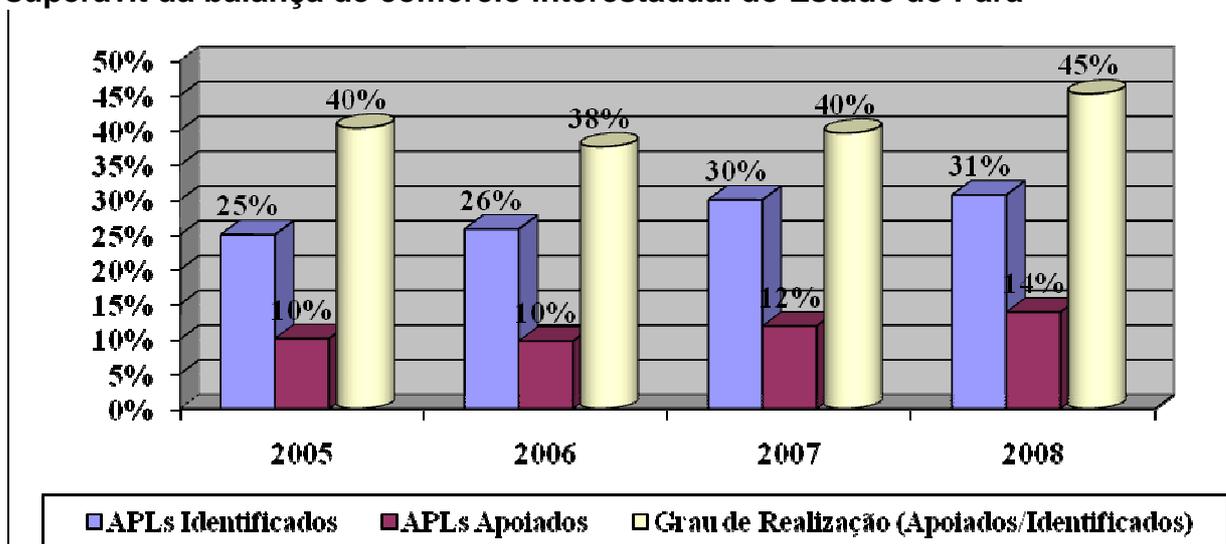


Fonte: Sistema Alice Web (2009) e SEFA-PA; Valores deflacionados pelo IGP-DI, base ago. 2008 = 100..

3. No conjunto, os APLs identificados pelas instituições podem ter representado até 25% dos saldos positivos da balança de comércio interestadual em 2005 (em termos absolutos R\$ 843,2 milhões de reais), expandido regularmente a *fronteira* até 31% em 2008 (R\$ 983,6 milhões de reais). (Conf. Gráfico 9).

4. A política de APLs poderá ter alcançado, no primeiro ano, 40%, no último 45% dessa *fronteira*, atuando de modo a realizá-la, respectivamente, em até 10% e até 14% (em termos absolutos R\$ 339,8 e R\$ 444,5 milhões de reais) dos saldos positivos nas relações interestaduais nesses anos (Conf. Gráfico 2).
5. Se destacarmos apenas os valores das atividades com os APLs identificados correspondentes (cuja soma agora é 100%), ressalta que a produção de base rural industrializada ganha relevo, pela ordem, a “Indústria de frutas e óleos”, que salta de 40% para 47%, a “Indústria de couro e calçado”, que se coloca estavelmente em torno de 32%, a “Indústria de laticínio”, que representa em torno de 13% (com tendência de queda) e a “Indústria de pescado”, que pesa em torno de 8% (com tendência de elevação) do total. As atividades que se referem à produção *in natura* “Fruticultura” e “Pesca e aquicultura” são as últimas do ranking, a primeira estável em torno de 4% e a última saiu de quase nada para próximo de 3%.

Gráfico 2. Participação máxima dos APLs identificados e apoiados no superávit da balança de comércio interestadual do Estado do Pará

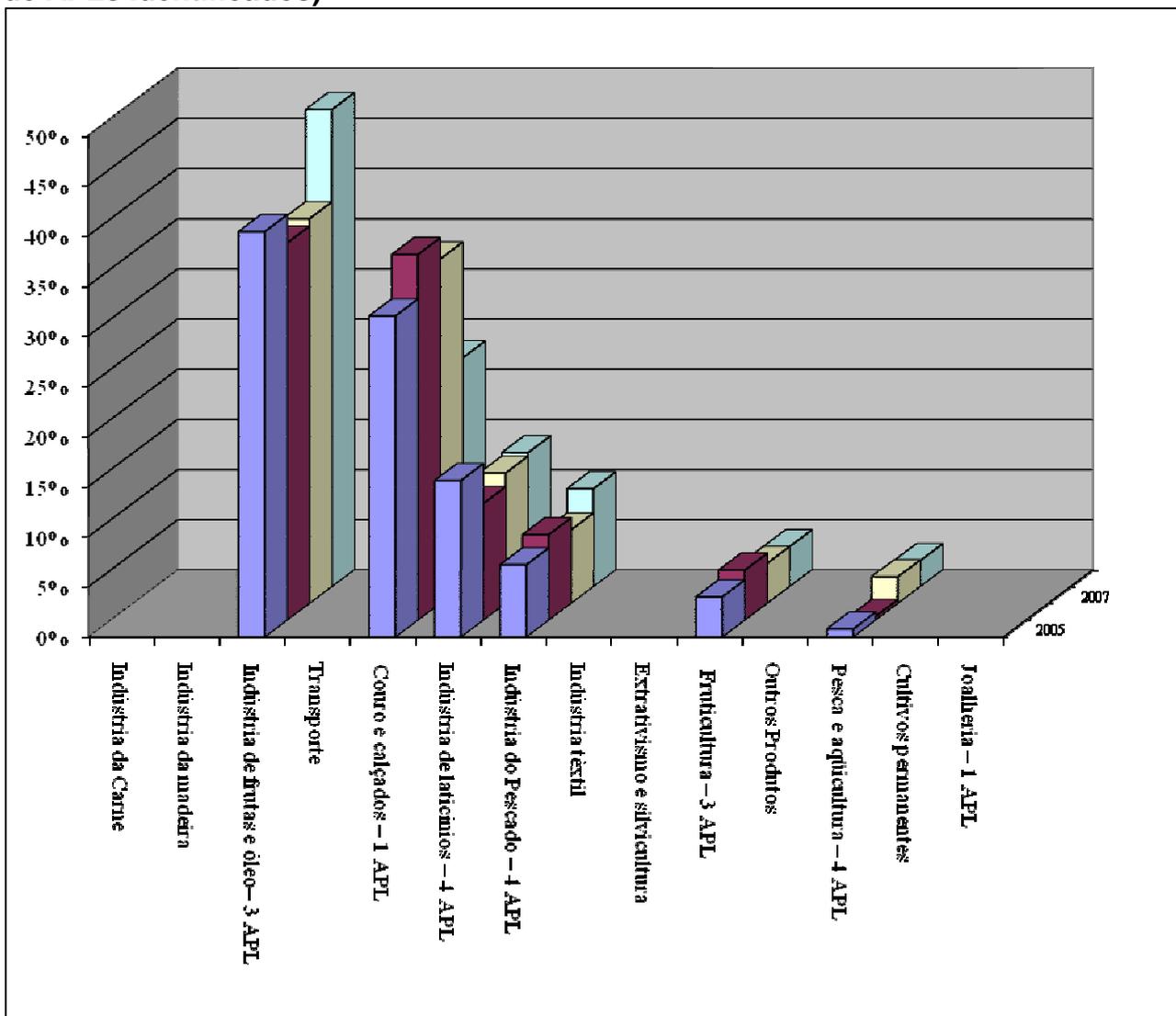


Fonte: Sistema Alice Web (2009) e SEFA-PA; Valores deflacionados pelo IGP-DI, base ago. 2008 = 100..

No que trata das transações internacionais se destacam os seguintes resultados:

6. Os saldos na balança de comércio internacional são liderados, de modo mais concentrado ainda que a de comércio interestadual, por uma atividade de ocorrência centralizada em poucas empresas: a “Minerais metálicos” que, ademais, vem crescendo em significado, de 76% do total de saldos positivos, para 82,7% em 2008; a “Minerais não metálicos” que, por seu turno, caiu de 4,7% para 3,0%. Um segundo par de atividades, das quatro mais importantes, é formado pela “Indústria da madeira” e a “Pecuária” – atreladas à mesma trajetória que domina os balanços interestaduais. A primeira representava 15% em 2005, chegando em 2008 a 8,3%; a segunda, ao contrário, vem crescendo rapidamente, saindo de próximo de zero para 3,5 nos anos mencionados.
7. Em seguida, porém, na quinta e sexta posição na balança de comércio internacional, assumem proeminência duas atividades que se associam aos APLs identificados, com destaque para a da “Indústria de frutas e óleos”, seguida da “Indústria do pescado”, ambas com valores em torno de 1%.
8. No conjunto, os APLs identificados podem ter representado até 2,9% dos saldos positivos da balança de comércio internacional em 2005 (em termos absolutos R\$ 392,0 milhões de reais) reduzindo regularmente essa *fronteira* até 1,5% em 2008 (para R\$ 412,9, para R\$ 313,5 e por fim para R\$ 253,9 milhões de reais). (Conf. Gráfico 3).

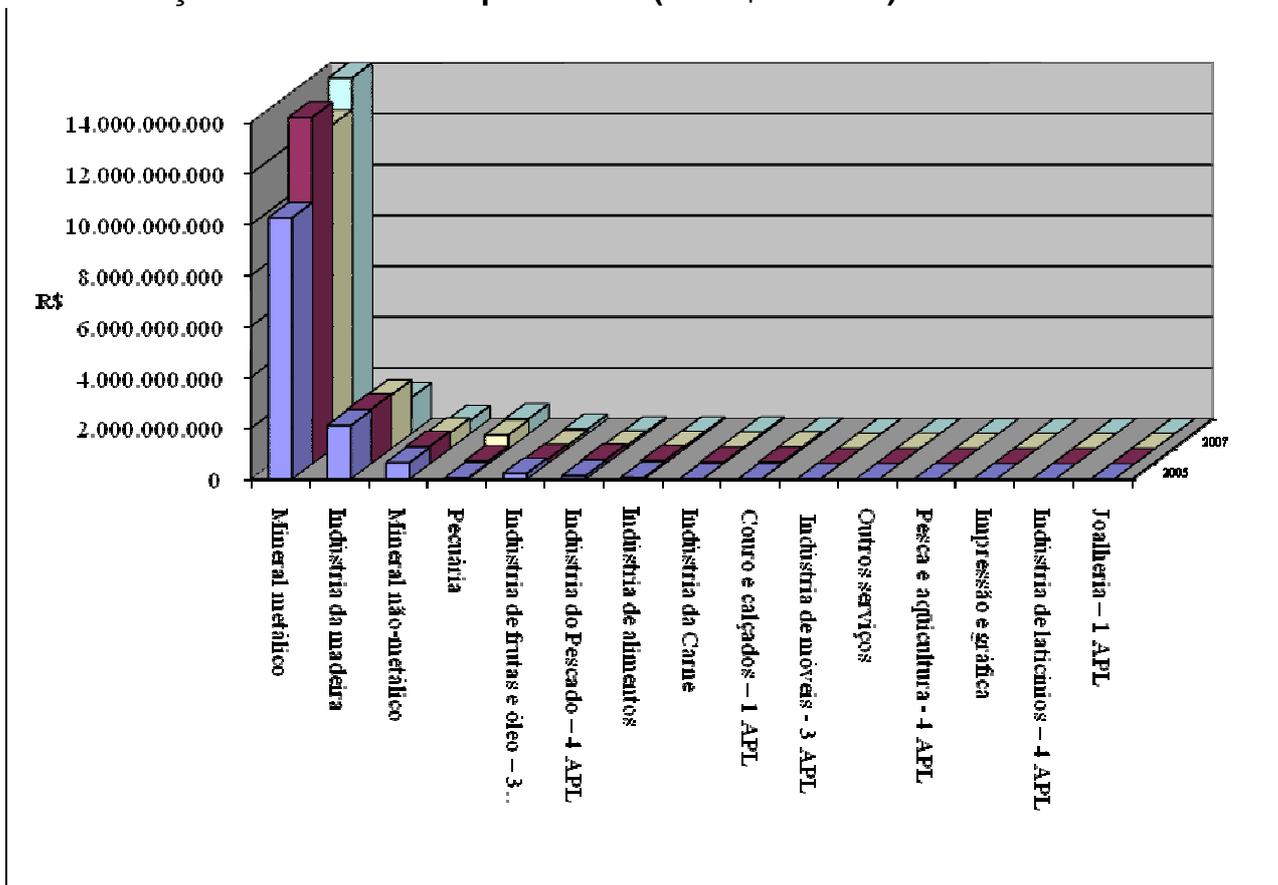
Gráfico 3. Expressão relativa das atividades com balanças positivas nas transações interestaduais correspondentes aos APLs identificados (% do total de APLs identificados)



Fonte: Tabela 5.

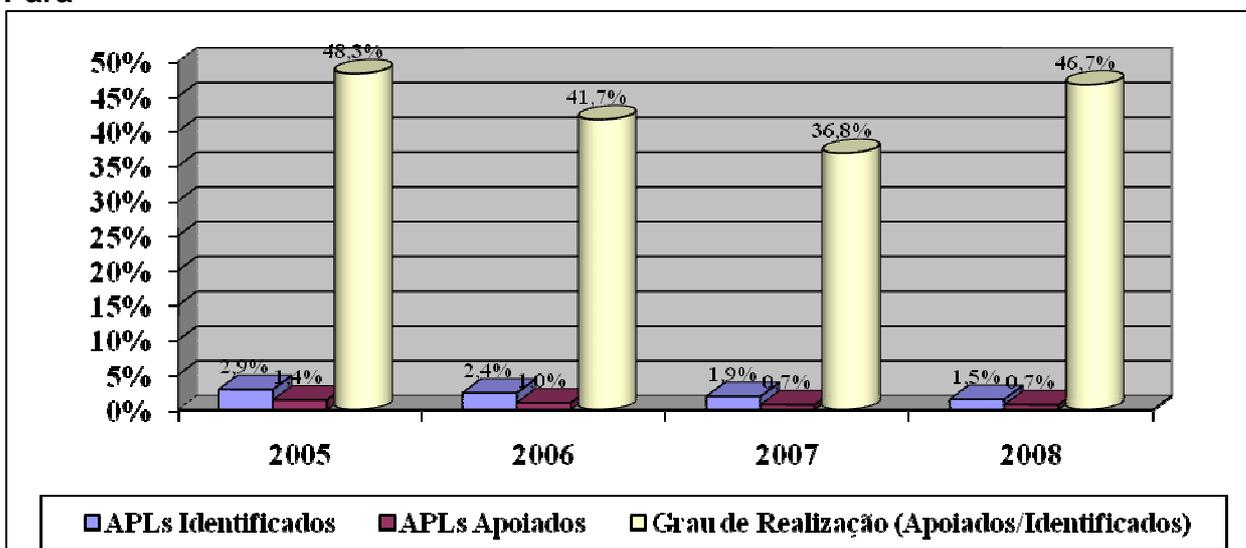
9. A política de APLs poderá ter alcançado, no primeiro ano, 48%, no último 46% dessa *fronteira*, atuando de modo a realizá-la, respectivamente, em até 1,4% e até 0,7% dos saldos positivos nas relações internacionais nesses anos (em termos absolutos R\$ 189,2 e R\$ 118,5 milhões de reais, respectivamente). (Conf. Gráfico 4).
10. Se destacarmos apenas os valores das atividades com APLs identificados correspondentes, a “Indústria de frutas e óleos” salta de 58% para 66,7%, enquanto a de “Indústria de pescado” cai de 34,5% para 26,7% e a “Indústria de couro e calçado” de 3,4% para 6,7%.

Gráfico 4. Atividades com balanças positivas nas transações internacionais, com indicação dos APIs correspondentes (em R\$ de 2007)



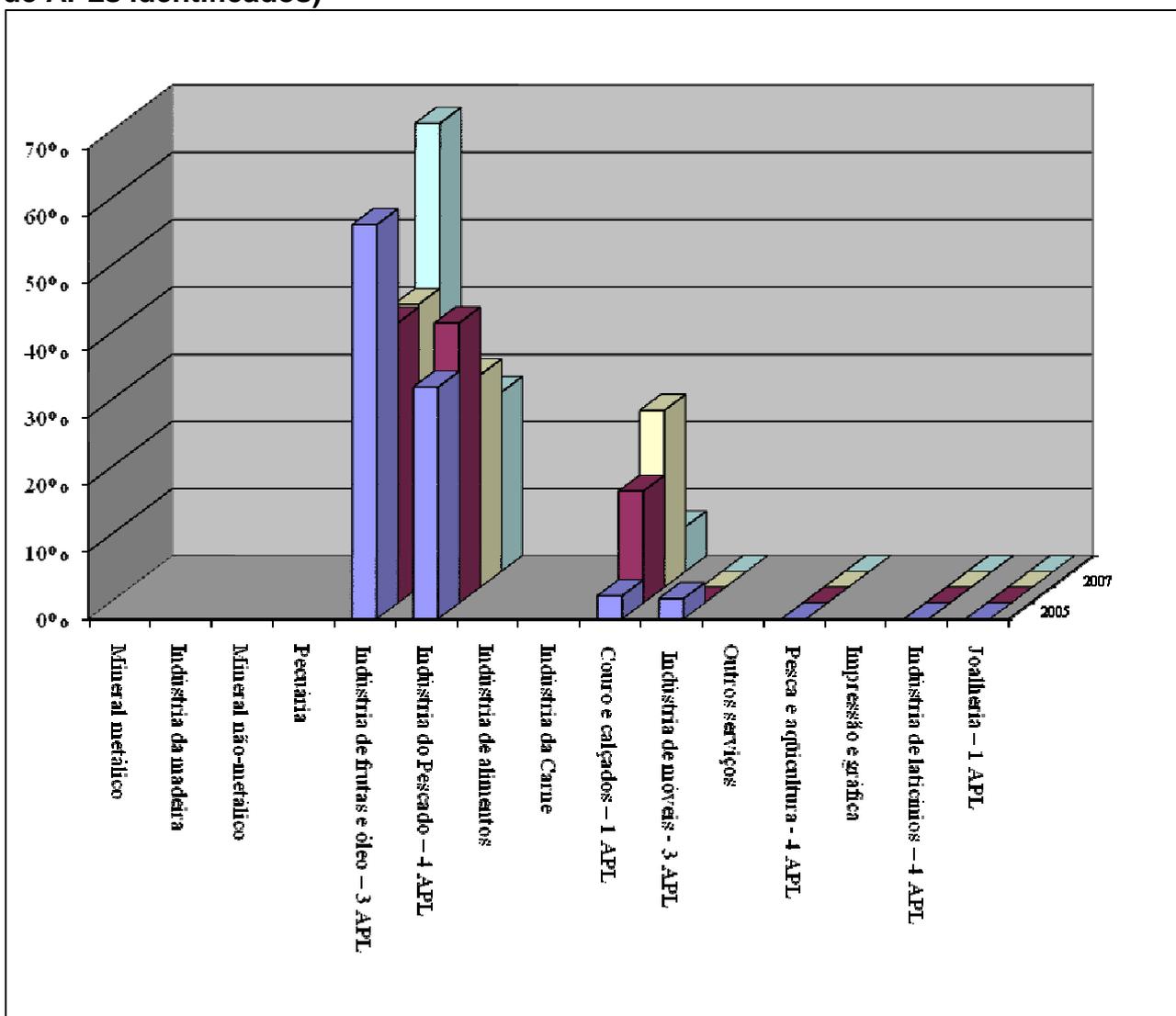
Fonte: Sistema Alice Web (2009) e SEFA-PA; Valores deflacionados pelo IGP-DI, base ago. 2008 = 100..

Gráfico 5. Participação máxima dos APLs identificados e apoiados no superávit da balança de comércio internacional do Estado do Pará



Fonte: Sistema Alice Web (2009) e SEFA-PA; Valores deflacionados pelo IGP-DI, base ago. 2008 = 100..

Gráfico 6. Expressão relativa das atividades com balanças positivas nas transações internacionais correspondentes aos APLs identificados (% do total de APLs identificados)



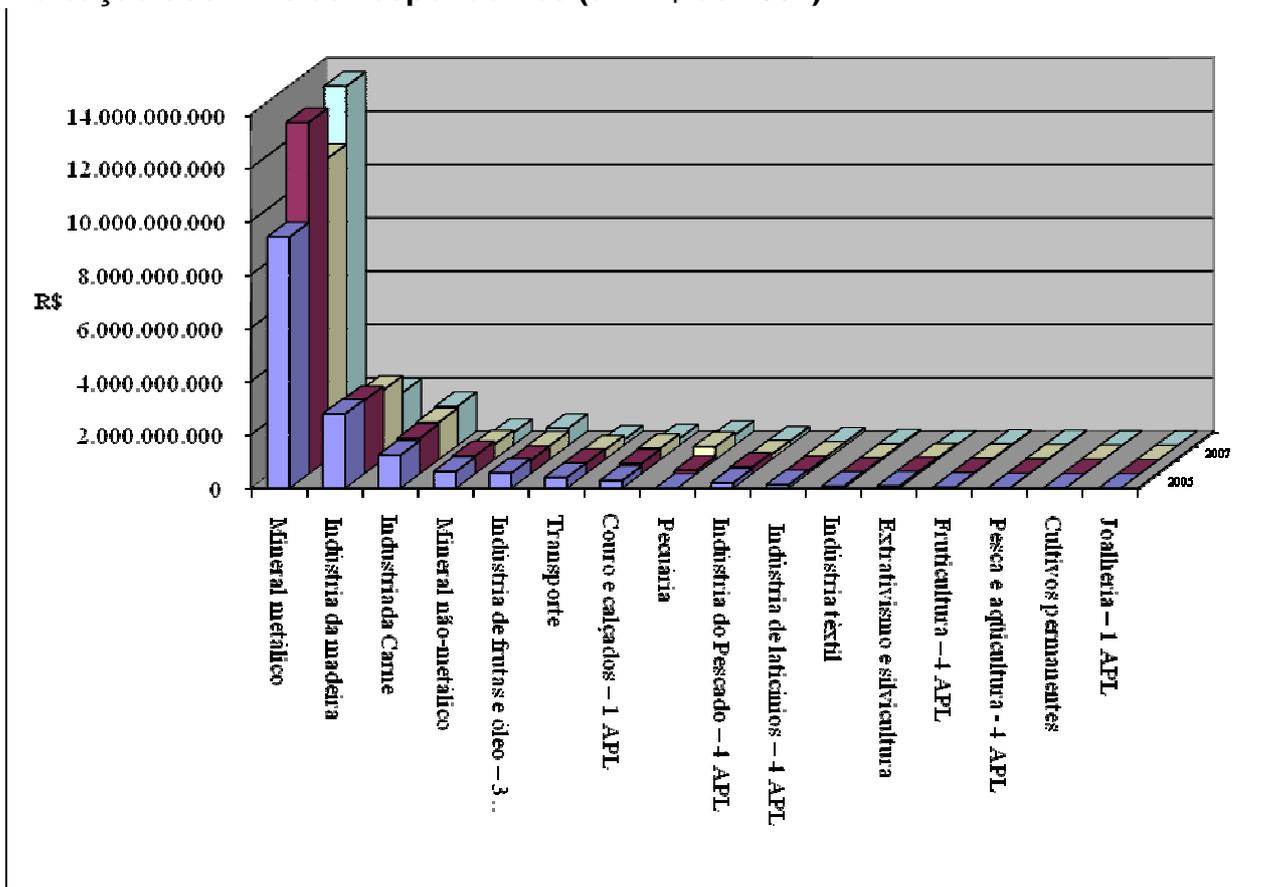
Fonte: Sistema Alice Web (2009) e SEFA-PA; Valores deflacionados pelo IGP-DI, base ago. 2008 = 100..

Tomando as transações totais se deve destacar, por fim, os seguintes resultados:

- No total, os saldos nas balanças de comércio interestadual e internacional são liderados de modo concentrado por quatro atividades: pelo par de atividades minerais, onde “Minerais metálicos” representam entre 60 e 62% e os “Minerais não-metálicos” entre 4 e 3% e pelo par “Indústria de madeira” e “Indústria de carne”, a primeira em queda de 18% para 14%, a segunda estável em 8%.

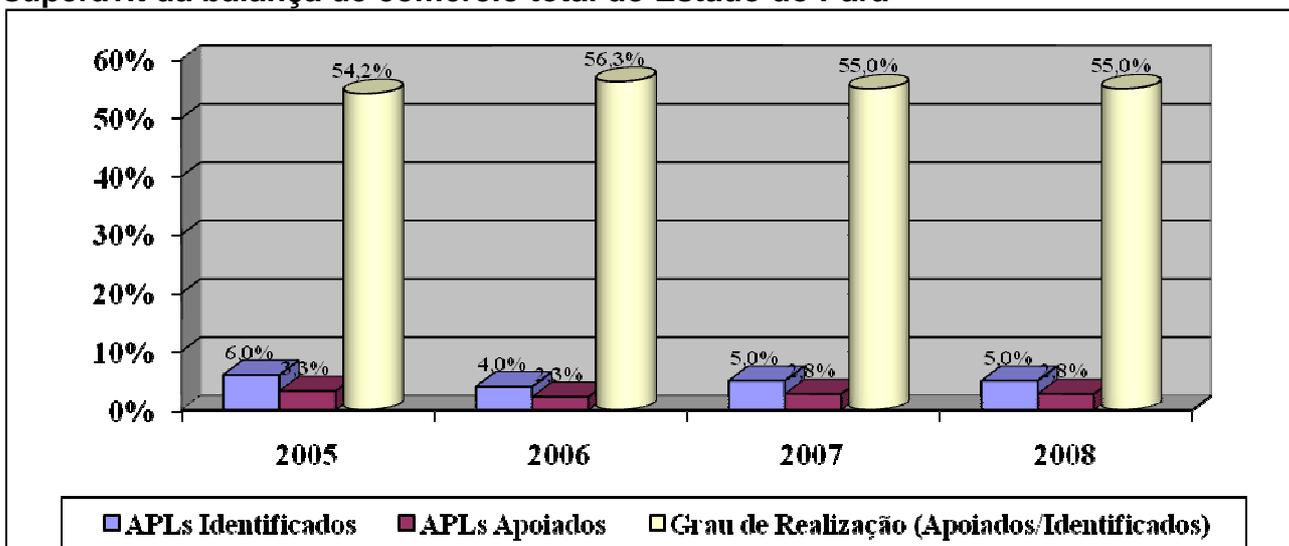
12. As atividades que se associam aos APLs identificados destacam-se, já na quinta posição, a “Indústria de frutas e óleos” (entre 4% e 3%), seguida da “Indústria de couro e calçado” (2% e 1%), na sétima posição, da “Indústria do pescado” e a “indústria de laticínio” (essa últimas respectivamente em nona e décima posições, estável em 1%). Nesse contexto, as produções in natura da “Fruticultura” e “Pesca e aqüicultura” assumem expressões relativas próximas de zero.
13. No conjunto, os APLs identificados podem ter representado até 8% dos saldos positivos das balanças de comércio, interestadual e internacional em 2005 (R\$ 1,3 bilhões de reais) reduzindo regularmente essa *fronteira* até 6% em 2008 (para R\$ 1,2 bilhões de reais). (Conf. Gráfico 6).
14. A política de APLs poderá ter alcançado, no primeiro ano, 54,2%, no último 55% dessa *fronteira*, atuando de modo a realizá-la, respectivamente, em até 3,3% e até 2,8% dos saldos positivos nas relações interestaduais nesses anos (respectivamente, R\$ 512,0 e R\$ 529,6 milhões de reais) (Conf. Gráfico 7).
15. Se destacarmos apenas os valores das atividades com APLs identificados correspondentes, a “Indústria de frutas e óleos” se estabelece em torno de 50%, a “Indústria de couro e calçado”, a segunda mais importante, oscila fortemente em torno de 25%, a “Indústria de pescado”, assim como a “Indústria de laticínio” tendem a crescer, de 13% para 17%.

Gráfico 7. Atividades com balanças positivas nas transações totais, com indicação dos APIs correspondentes (em R\$ de 2007)



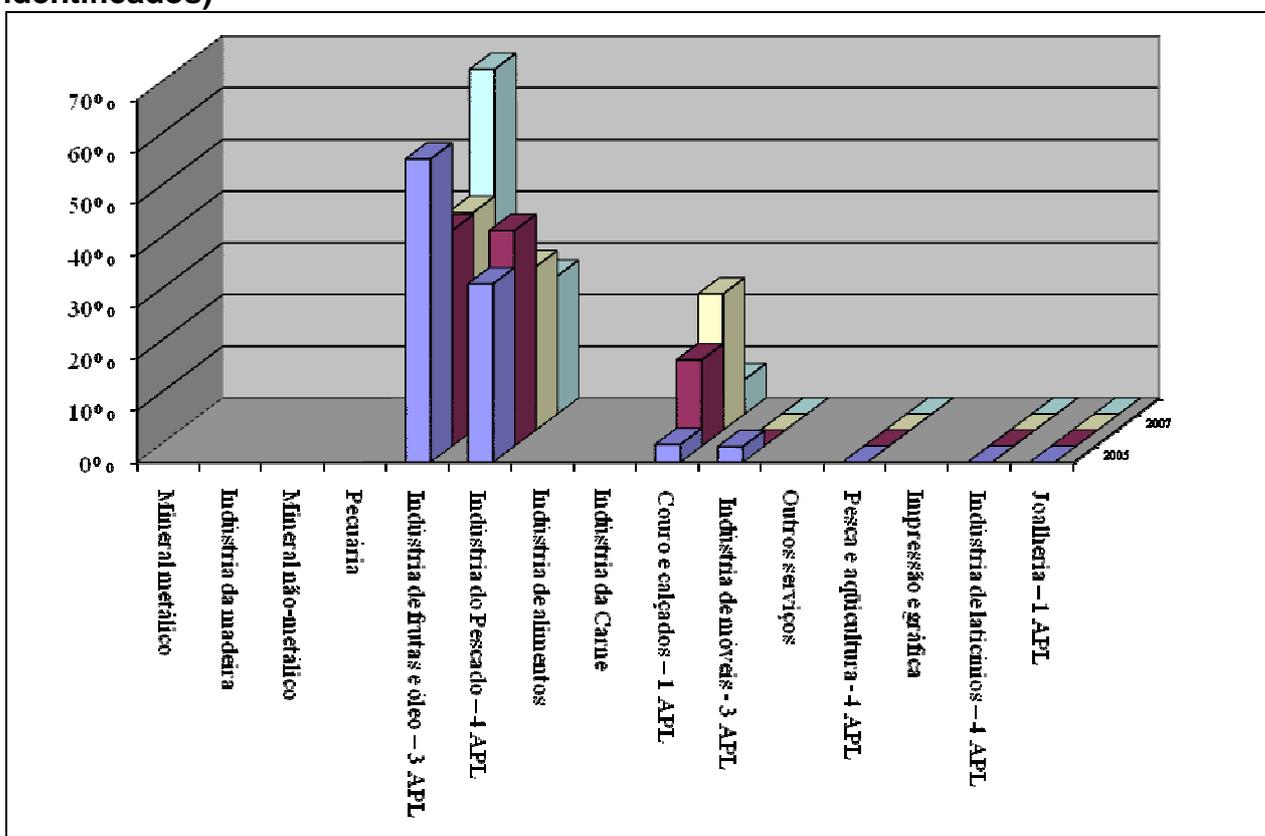
Fonte: Sistema Alice Web (2009) e SEFA-PA; Valores deflacionados pelo IGP-DI, base ago. 2008 = 100..

Gráfico 8. Participação máxima dos APLs identificados e apoiados no superávit da balança de comércio total do Estado do Pará



Fonte: Sistema Alice Web (2009) e SEFA-PA; Valores deflacionados pelo IGP-DI, base ago. 2008 = 100..

Gráfico 9. Expressão relativa das atividades com balanças positivas nas transações totais correspondentes aos APLs identificados (% do total de APLs identificados)

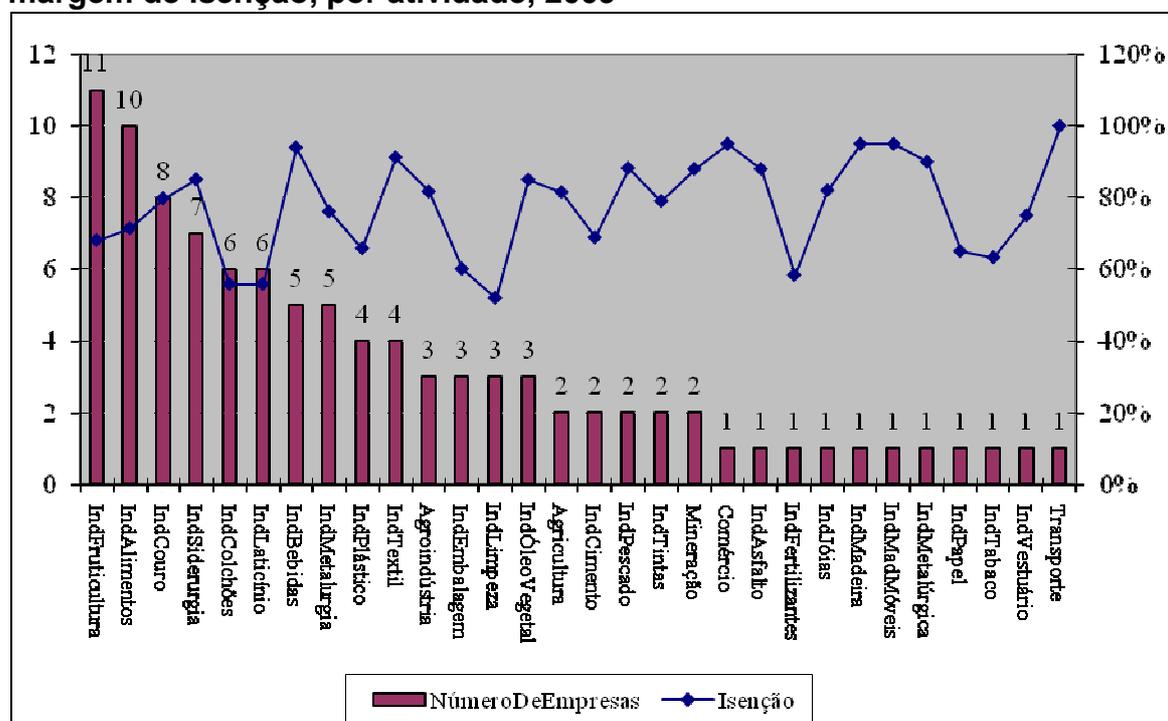


Fonte: Sistema Alice Web (2009) e SEFA-PA; Valores deflacionados pelo IGP-DI, base ago. 2008 = 100..

8. A IMPORTÂNCIA DOS APL'S NA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DO ESTADO DO PARÁ

O Estado do Pará tem uma política de incentivos fiscais. Mediante aprovação do Conselho de Desenvolvimento do Estado, se concede isenção fiscal até 100% dos tributos estaduais. Não há critérios definidos para o benefício e não há referência a APLs em qualquer estatuto ou decreto de concessão. Não obstante, achou-se por bem verificar se existiria alguma convergência com os arranjos. Para tanto, se agregaram as concessões por atividades de modo a ser possível uma confrontação com o que se analisou em 2.2. Os resultados estão no Gráfico 10.

Gráfico 10. Política de isenção fiscal do Estado do Pará, número de empresas e margem de isenção, por atividade, 2009



Fonte: SEFA-Pará.

As seguintes observações parecem de interesse:

1. Das 99 empresas com concessão fiscal, apenas 2 eram agrícolas e 1 de comércio. 96 delas eram industriais.
2. A indústria de polpa de frutas encontra-se em maior número (11 empresas). Somadas com a de óleo vegetal (3 empresas), chegaríamos a 13% do total de empresas naquela que chamamos acima de atividade “Indústria de frutas e óleo”.

3. A indústria de couro com 8 empresas; a de laticínio com 6; a de pescado com 2; a de jóias e a de madeira e móveis, ambas com 1 empresa, são outras possibilidades de convergência da política com os APLs identificados.
4. Ao todo seriam 32 empresas (32%) com incentivos fiscais que poderiam estar convergindo com os esforços de fortalecimento de APLs no estado do Pará.
5. Esse resultado pode estar associado ao esforço do Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais, vinculado à SEDECT, que, como apresentado em 3.1.1. tem uma linha de atuação precisamente na busca e garantia de concessões fiscais às empresas ligadas aos APLs.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE POLÍTICAS

Os resultados apresentados sublinham duas questões de relevo para a reflexão estratégica sobre políticas orientadas ao desenvolvimento de APLs no Estado do Pará: a descontinuidade produzida por alternância de atitudes de organizações importantes que conformam o ambiente institucional e a continuidade de trajetos de mudança institucional pautada na idéia de clustering.

A volatilidade do ambiente institucional resulta no grande desafio que os diferentes formatos de política de arranjos produtivos locais tem enfrentado no Pará. Parece tratar-se da confrontação de um *modus operandi* tradicional do ambiente político-institucional local com as características de políticas pautadas em APL. Por se fazerem necessariamente deslocamento do foco, dos agentes, para sua rede de integração; realçando a centralidade em cooperação referida a lugar e a natureza necessariamente descentralizada do processo decisório, a requerer governança colegiada da prática operacional da intervenção com vistas ao desenvolvimento, tais políticas parecem sofrer sistemática rejeição de um ambiente tradicionalmente orientado à prática assimétrica de poder centrado em agente e a confirmação política, a cada ciclo de eleições, desse fundamento.

Não obstante, o que vimos indica também que há processos em andamento que seguem seus trajetos, mostrando um grau de autonomia a considerar: os casos do Núcleo Estadual de APL do Pará, na SEDECT, associado ao GTP-APL

incentivado pelo MDIC, e da operação da SAGRI, em muito associada à estratégia dos Territórios da Cidadania, dimensão territorializada dos esforços do MDA.

Note-se que ambos os casos têm sido fortemente favorecidos por forças exógenas – por arranjos institucionais de corte federal. O caso da SAGRI acresce a existência de um conhecimento teórico e tácito que permite antever a atores-chave antever eficiência operativa, técnica e, mesmo, política, em um planejamento baseado em APL.

Sublinhe-se, ademais, que para ambos os esforços se vislumbra correspondência com a elevação da importância econômica real das atividades que abrigam os APLs apoiados.

De modo que a curta, porém rica, complexa e multifacetada experiência histórica de implementação das políticas orientadas a clustering no Pará permite ver as estratégias em uma seqüência de fases: primeiro as noções de APL e correlatas avançam como idéias-força até um ponto no qual contradições em relação à prática político-institucional se tornam evidentes. Daí em diante, forças atuam de modo a contra-arrestar a estratégia mediante duas possibilidades: eliminação ou ajustamento. A primeira realizou-se sem ambigüidades nas experiências da ADA/SUDAM e no BASA. A segunda está em andamento no Governo do Estado do Pará: frente à impossibilidade de eliminar um arranjo institucional ancorado no Governo Federal, ou mediante a disposição por sua própria conta e risco de um gestor bem informado, as forças de contenção da inovação indesejada forçam modelos de operação mais “flexíveis” – alargando ou estreitando os conceitos e a base de operação, funcionalizando-os de modo a se ajustar às necessidades do campo político.

Contrariar esse quadro para afirmar amplamente a inovação institucional das políticas centradas em APL implica em elevar a capacidade institucional da base territorial dos APLs, acumular o capital social que, mediando os diferentes interesses políticos de curto prazo de maneiras a superar as fases iniciais e críticas do processo, garantisse às alternativas inovadoras humos fértil para sua endogeneização. Implica, também, para mediar os conflito no interior do próprio aparelho de estado, entre a ansiedade política de curto prazo e as necessidades estratégicas de médio e longo prazo, que se construam mecanismos de *enforcement*, ao par da constituição de corpo técnico-burocrático bem treinado, parte

de uma comunidade epistêmica afeita às novas perspectivas teóricas e práticas que as modernas noções clustering permitem.

9. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – ADA. **I Jornada de Seminários-Participativos para indicação de referências locais prioritárias ao planejamento do desenvolvimento regional da Amazônia – SPIRAL: arranjos produtivos locais.** Belém: ADA, 2003.

BANCO DA AMAZÔNIA. **Plano de aplicação dos recursos do FNO: 2009.** Belém, 2009.

BASA FNO: Plano de Aplicação dos Recursos para 2007. Belém, 2007.

CAMPOS, I. (Org.). Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal – Estudos Diagnósticos de Aglomerações – PDSA – 2008. Belém, ADA, (2007).

COSTA, F. A. *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Pará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Belém/PA, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/PA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

COSTA, F. A. *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Pará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Belém/PA, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/PA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

COSTA, F. A. *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Pará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Belém/PA, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/PA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

COSTA, F. A. *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações – Pará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Belém/PA, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/PA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

COSTA, F. A., ANDRADE, W. D. C., FIOCK, F. C. O Arranjo produtivo de frutas na região polarizada por Belém do Pará. In: LASTRES, H. M., CASSIOLATO, J. E.

Estratégias para o Desenvolvimento: um enfoque sobre Arranjos Produtivos Locais do norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiros. Rio de Janeiro, E-Papers.

COSTA, F. de A.. Andrade, W. D. **As Políticas para a Promoção de Arranjos Produtivos Locais no Brasil – O Caso do Estado do Pará.** Rio de Janeiro-Belém, Redesist-UFRJ/Naea-UFGA, 2006.

PARÁ Governo do Estado do Pará. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ciência e Tecnologia:**

PARÁ. Governo do Estado. **Tese Guia do Governo do Pará, apresentada no I Simpósio Amazônia e Desenvolvimento Nacional: Etapa Pará.** Belém, Novembro de 2007.

PEREIRA, C. A. (Séc. de Estado de Agricultura do Estado do Pará). Diretrizes da Política de Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária Paraense. S. d., 2007.

PITPARÁ. **Projeto tecnológico do estado do Pará.** Belém: SECTAM, 2006.

SAGRI. **Relatório Final do Plano Safra.** Belém: SAGRI, 2008.

SANTANA, Antônio C. de. **Arranjos produtivos locais na Amazônia: metodologia para identificação e mapeamento.** Belém - PA: ADA, 2004.

SEBRAE. Metodologia de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais: Projeto Promos, Sebrae – BID, 2004.

SEDECT. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e tecnologia.** Belém, 2008. (mimeografado)

SUDAM. Consolidação do Relatórios de Planejamento Estratégico Institucional do PRODESAM. Belém, SUDAM-PRODESAM, 2008.

POLÍTICAS PARA APLS NO ESTADO DA PARAÍBA: ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSIÇÃO DE NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO¹

Paulo Fernando de M. B. Cavalcanti Filho/Coordenador Estadual - UFPB

Avaní Terezinha Gonçalves Torres - UFRPE

Águida Cristina Santos Almeida - UFCG

Márcia de Lima Pereira - UFCG

1. ASPIL: Um conceito novo e um novo *modo de análise*

Embora os textos de maior cunho teórico enfatizem a distinção entre a abordagem de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPILs) e a visão tradicional, e mesmo procurem demonstrar os novos elementos desta abordagem *vis-à-vis* as teorias não-ortodoxas que a antecederam, a práxis da Política Pública, em geral, ainda se mostra resistente às novas idéias. Assim, apesar do sucesso acadêmico e político, tendo tornado-se tema recorrente na agenda pública, a abordagem de ASPILs tem se defrontado com um inevitável desafio frente à prática das instituições e organismos de apoio à atividade econômica, sumarizado na obra de Lampedusa, *Il Gattopardo: tudo deve mudar, para que continue como sempre foi*.

Esta resistência à mudança, por parte de instituições e seus quadros técnicos, está firmemente enraizada na cultura das organizações: a absorção de uma nova abordagem de intervenção pública requer, muitas vezes, o fechamento de velhas instituições e a substituição de seus quadros técnicos por outros, com a mente aberta para as inovações teóricas, institucionais, comportamentais, etc. O arcabouço jurídico e, muitas vezes, os valores culturais, éticos e morais, também necessitam sofrer alterações significativas para que as novas instituições e a “nova burocracia” possam criar e utilizar os instrumentos mais apropriados e executar plenamente seus objetivos.

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Paraíba, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

O que se observa, como regra, são expressões e termos técnicos, tais como, “distritos industriais”, clusters, “pólos” ou outras tradicionais denominações, sendo substituídas pelo novo rótulo “APL” para designar, nos “novos estudos” as mesmas e velhas conhecidas concentrações espaciais de empresas ou a tradicional visão setorial. A substituição dos termos nominais, para analisar conhecidas concentrações espaciais e setores econômicos, não se constituiria, em si, o maior problema, caso representasse efetivamente a utilização deste novo “modo” de análise e intervenção pública.

Entretanto, com grande frequência, as mesmas análises setoriais e estáticas são aplicadas, no que resulta, inevitavelmente, nas mesmas recomendações de Políticas, aplicadas pelas mesmas instituições e beneficiando os mesmos grupos econômicos, usualmente os mais fortes e articulados. A forma padrão de identificação e mapeamento de aglomerações parte da hipótese que as bases de dados secundários disponíveis reúnem toda a informação relevante para este objetivo, considerando pouco relevante ou muito dispendioso agregar outras fontes de informação. Estas técnicas foram desenvolvidas a partir de estratégias teórico-metodológicas que não priorizam aspectos históricos, geográficos, sociais e culturais que fragilizam os resultados obtidos por tais estratégias.

Este estudo, contudo, enfatiza a visão dinâmica e sistêmica, ao considerar que o processo de produção e inovação, empreendido pelos atores dos sistemas de inovação local, se desenrola ao longo de trajetórias históricas, marcadas fortemente pelo contexto territorial, os quais podem reforçar a competitividade ou impedir o desenvolvimento local de forma sustentada.

A crítica principal que a abordagem sistêmica apresenta a esta metodologia tradicional está no fato desta simplesmente perder de vista o fenômeno fundamental a ser investigado: a produção sistêmica (portanto, social) de conhecimento (atividade do trabalho humano) como fonte de geração de riqueza (valor) e a dependência de suas formas de apropriação (privada, pública ou social) dos modos de articulação, historicamente construídos e territorialmente localizados, entre os atores do sistema.

Um sistema complexo, operando organicamente, é caracterizado por subsistemas que possuem uma dinâmica particular e específica, possuindo uma

hierarquia de forças evolutivas as quais interagem e produzem propriedades não dedutíveis a partir do exame isolado de cada sub-sistema.

Neste sentido, a abordagem de arranjos e sistemas de produção e inovação (ASPI), em esferas locais, regionais, nacionais e supra-nacionais permite realizar análises que reconhecem o papel destas dinâmicas evolutivas, identificam a posição hierárquica em que atuam, sua interação e simbiose criativa, bem como fundamentam expectativas quanto às possíveis trajetórias de desenvolvimento para a unidade sob ação das forças evolutivas.

O método de análise sistêmica permite reconhecer que, em qualquer atividade produtiva (industrial, agrícola ou de serviços), o território definido para sua ação, a densidade, temporalidade e diversidade de atores envolvidos, sua formação cultural, histórica, social e econômica, são todos elementos fundamentais para explicar a dinâmica evolutiva passada, presente e futura.

Dois características que se destacam nesta abordagem são:

- a) O papel dos mecanismos, formais ou informais, de aprendizado construídos para potencializar a geração, uso e difusão de conhecimentos.
- b) O papel da construção coletiva do conhecimento, uma vez que se reconhece o caráter sistêmico de qualquer atividade produtiva, como conjunto de diferentes partes de conhecimento, artefatos e habilidades, elementos que estão distribuídos em diferentes atores, em intensidades e combinações também distintas, constituindo-se em sub-sistemas (institucional, produtivo, cultural, etc.).

O termo ASPIs, enquanto conceito que operacionaliza esta compreensão do processo produtivo e inovativo, refere-se a conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais, que partilham um mesmo território, e que se articulam, formal ou informalmente, para finalidade de obtenção de ganhos econômicos através de atividades produtivas e inovativas.

Os ASPIs, como regra, são identificados a partir de uma atividade produtiva central ou um conjunto de atividades correlacionadas, em torno da qual os demais atores se articulam, tais como empresas produtoras de bens e serviços finais, fornecedores, empresas de distribuição/comercialização, consumidores, organizações de capacitação empresarial ou de trabalhadores, difusoras de informação, laboratórios e centros de pesquisa, desenvolvimento e engenharia,

organismos voltados à promoção e financiamento, cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação.

A partir dos elementos fundamentais do conceito de ASPILs percebe-se que não é o uso das mercadorias produzidas que define a aplicabilidade do conceito, bem como, não se trata da existência ou não de atividade material ou tangível. O que permite a sua aplicabilidade é a existência de organização sistêmica para produção de novo conhecimento na realização da atividade sob foco, sendo esta voltada para a produção de mercadorias de qualquer natureza, tendo a busca de ganhos econômicos como finalidade.

A elaboração de Políticas Públicas para apoio a ASPILs tem como objetivo o desenvolvimento local, entendido como melhoria do padrão de vida da população do mesmo território. Insere-se, assim, no mesmo conjunto de intervenções públicas que se propõe a atuar como mecanismo seletivo, punindo ou desincentivando ações e intenções avaliadas como indesejáveis e favorecendo e estimulando outras consideradas como benéficas e saudáveis ao território local e ao ambiente mais amplo em que este está inserido.

As organizações que compõem um ASPIL são, necessariamente, atores que contribuem para o processo de aprendizado inovativo, sendo este definido a partir do próprio sistema, ou seja, o que é novo para algum de seus sub-sistemas será novo para o sistema inteiro. Assim, todas as características do sistema são relevantes: seu território, sua trajetória, suas características morfológicas, a dimensão, diversidade, governança e características de seus atores e de suas relações, bem como os mecanismos de seleção, entre os quais se incluem as Políticas Públicas.

De forma esquemática, pode-se concluir que uma análise baseada na abordagem de Sistemas de Inovação deve preencher alguns requisitos teórico-metodológicos: i) abandono de qualquer pressuposição quanto à existência ou tendência a equilíbrios, sejam estes de agentes ou mercados; ii) a análise deve ser dinâmica desde o início, sendo inútil pressupor uma situação estática inicial para averiguar os efeitos transitórios de choques ou a identificação de supostos “novos equilíbrios”; iii) a diversidade (de agentes, comportamentos, tecnologias, instituições, etc.) como princípio metodológico básico, em respeito às características essenciais do objeto de estudo; iv) operação de, ao menos, um mecanismo de introdução de

novidades (novas tecnologias, novos atores, instituições) no sistema; v) operação de, ao menos, um mecanismo de seleção (mercado, Governo, Cultura, etc.) das variedades presentes nos sistema.

Neste ponto, é importante, antes de elaborar uma definição positiva, utilizar uma heurística negativa, ou seja, identificar o que não pode ser usado como objeto real ou classe exemplar ou única, na definição extensiva, para APLs. Assim, qualquer definição que especifique qualquer das formas abaixo como as características fundamentais e comuns de qualquer APL estaria equivocada: um conjunto de MPEs; um aglomerado de MPEs; um cluster de empresas industriais; um conjunto de empresas, de qualquer tamanho, de um mesmo setor produtivo; um conjunto de empresas apoiadas por governos/instituições; a cadeia produtiva de um dado produto; um distrito industrial; etc..

O que seria, então, um conceito possível para APL? Partindo-se das características fundamentais e comuns, sua dimensão intensional, tem-se que:

um APL é um sistema complexo, composto por diversos atores, distinguidos por sua natureza (variedades) e posição hierárquica (assimetrias), auto-organizados (através de processos históricos) em subsistemas, articulados entre si pelo seu papel na geração de valor econômico (sua lógica imanente), definindo o seu território de ação, em permanente transformação estrutural, através de processos inovativos.

Em sua dimensão extensiva, o conceito de APL compreende: *um conjunto de produtores de bens/serviços finais, fornecedores de matérias-primas, insumos e equipamentos; distribuidoras e comercializadoras; trabalhadores e consumidores; organizações de capacitação de recursos humanos, informação, engenharia, P&D; apoio/promoção/financiamento; cooperativas, associações/sindicatos e demais órgãos de representação patronal, sindical ou outras, governos e movimentos sociais.*

O que estes “objetos reais” possuem em comum? A capacidade de se auto-organizarem sistemicamente, apesar de suas distinções de funções, natureza e posição hierárquica, articulados, em um dado território, no objetivo de gerar valor econômico, através da busca e introdução de inovações.

Percebe-se, portanto, que o objeto de análise não é tangível: não são as empresas, setores ou cadeias; não são os órgãos e as instituições; não são os territórios. O objeto de análise, portanto, é um processo caracterizado por “vínculos

consistentes (ou frágeis) de articulação, interação, cooperação e aprendizagem voltadas a introdução de novos produtos e processos” (GLOSSÁRIO DA REDESIST). Este processo ocorre através da interação direta, entre os atores, e indireta, através de formas codificadas em que partes do conhecimento destes atores se materializou.

Este objeto possui um único conteúdo, pois trata da *produção de conhecimento, fruto da atividade humana, e com uma lógica imanente: a geração social, mas com apropriação privada de valor*. Seu único conteúdo, entretanto, possui várias formas, em parte dinâmicas, como o conhecimento tácito que se forma através de interações diretas (coletivas) e indiretas (individuais), e outra parte estática, materializada em bens (físicos ou não) e documentos e outras formas de registro.

Assim, conclui-se que a confusão acadêmica e operacional em torno deste poderoso conceito pode ser esclarecida e eliminada por uma definição mais apropriada para o conceito de APL, que seja *teoricamente restrita* em sua dimensão intensiva (há um conteúdo e um modo adequado para sua análise) e *empiricamente flexível* em sua dimensão extensiva (qualquer forma de organização da produção e inovação).

A partir da análise da visão das instituições de apoio a APLs na Paraíba, verifica-se que a maioria destas não detém um conceito formal de APLs, embora se digam atuantes nessa perspectiva e adotem, como regra, o conceito do SEBRAE, sem ter a devida noção da complexidade envolvida nas relações de um arranjo produtivo. Essa deficiência conceitual pode se constituir na própria raiz da ineficiência de atuação destas instituições, como o aspecto observado na maioria dos critérios de atuação se referir a idéia “setorial” e de maiores potencialidades locais.

Considerando comparativamente ao adotado nesta pesquisa, o conceito difundido pelo SEBRAE demonstra, dentre os apresentados pelas demais instituições, maior proximidade teórica, mas a resistência, cognitiva e cultural, ao “novo”, bem como, sua lógica “de mercado”, ainda permeiam fundamentalmente suas ações, ficando em segundo plano a visão sistêmica e a ênfase no aspecto social.

2. Dimensões da Política Pública: o velho e o novo

A formulação e execução de políticas públicas emergem da idéia principal de que o mercado sozinho é incapaz de atender às demandas sociais. O fato de, em economias capitalistas, a sociedade estar dividida em classes e da grande maioria das pessoas integrar as faixas de renda mais baixa (não importa quão rico seja o país), leva necessariamente à urgência de políticas públicas a fim de combater as situações de extrema desigualdade econômica e social. Neste sentido as políticas públicas podem assumir duas dimensões, em termos do impacto ser direto e efetivo ou indireto e potencial.

Na primeira dimensão podem-se destacar aquelas com a finalidade de oferecer, diretamente à população, infra-estrutura (saneamento básico, água encanada, energia e moradia) e serviços (educação, saúde, cultura, transporte e segurança). Neste caso, a finalidade da ação seria o Estado oferecer a todos um padrão básico de vida, tendo em vista que os elementos anteriormente mencionados são indispensáveis para o exercício da cidadania, de uma vida digna e saudável, bem como, são necessários à reprodução da classe trabalhadora de forma a preservar sua condição de eficiência produtiva e enquanto consumidores da produção gerada.

Esta dimensão pode assumir três formas: a) Empresas/órgãos públicos diretamente oferecem o serviço à população (correios, universidades, aeroportos, etc.); b) Empresas privadas, contratadas pelo setor público, oferecem o serviço diretamente à população (construtoras de obras públicas, concessionárias de energia e telefonia, etc); c) Disponibilização de incentivos e fomento ao empresariado, de tal forma a que sejam expandidas as atividades econômicas de imediato interesse social.

Na segunda dimensão se podem destacar as políticas públicas que buscam oferecer expansão do poder de compra à parcela da população que possua um nível de renda insuficiente para ter acesso à infra-estrutura e aos serviços básicos, citados anteriormente. Desta forma, o Estado, indiretamente, estará propiciando a possibilidade do acesso da população-alvo aos bens e serviços básicos. Este poder de compra pode assumir três formas:

a) Transferências de renda (aposentadorias, seguro-desemprego, renda-mínima, etc.); Disponibilização de crédito àqueles que são ou estão temporariamente excluídos do mercado de trabalho, ou sejam remunerados em nível insuficiente, para que possam garantir sua manutenção e de sua família; Disponibilização de incentivos e fomento ao empresariado, de tal forma a que sejam expandidas as oportunidades de emprego e salário, mesmo que em atividades sem imediato interesse social.

Contudo, o financiamento das referidas políticas sofre restrição de duas ordens: no caso da iniciativa privada, o entrave ocorre pelo fato de todas as ações exigirem, antes de qualquer coisa, a perspectiva de obtenção de lucros. Assim, para que a iniciativa privada esteja disposta a assumir as demandas sociais é mister lhe proporcionar a condição de acumular lucros.

No tocante ao Estado, tem-se a restrição orçamentária e a prioridade na distribuição dos recursos arrecadados. O Estado gere os recursos que arrecada e, uma parcela significativa destes provém da tributação do capital produtivo/financeiro ou da propriedade fundiária/urbana. Neste sentido, os detentores da propriedade aceitam transferir ao Estado uma parcela do excedente que se apropriam desde que este último retribua na forma de infra-estrutura econômica e serviços.

Não se pode repetir o erro do passado, em que os mecanismos de incentivos fiscais privilegiaram os grandes capitais produtivos, deixando também uma dívida social que persiste nos dias atuais².

A partir da estabilização macroeconômica, o Estado brasileiro passa a elaborar e, parcialmente, implantar algumas ações e políticas públicas de investimentos na Região Nordeste, inicialmente em áreas como infra-estrutura e educação (1994-2002) e, posteriormente, em atividades diretamente produtivas e na base de C&T regional (2003-2010).

Entretanto, pela ausência de um claro e definido padrão de especialização produtiva, articulado aos investimentos em infra-estrutura física e de C&T e integrados a um Plano Nacional de Desenvolvimento, bem como, não delineando um novo padrão de financiamento e de distribuição de renda, e não havendo a identificação de um novo “sujeito histórico”, condutor político do processo de

² OLIVEIRA, 2009, *apud* ARRUDA, 2010. Discurso proferido no Seminário Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste, promovido pelo Centro Internacional Celso Furtado, Recife-PE.

transformação estrutural, estas ações não reuniam elementos de uma estratégia, etapa indispensável e crucial para constituir-se em uma Política de Desenvolvimento Regional.

De acordo com Reiff et al.(2006), há uma clara relação direta entre a proporção de empregos formais (sobre a PIA) e o IDH municipal. Percebe-se, também, que os estados do Nordeste estão entre aqueles com menor proporção de empregos formais e, logo, menores IDHs.

Uma primeira questão se coloca: a informalidade do emprego é causa ou efeito do baixo IDH? Uma resposta possível seria, à la Myrdal, que haveria um processo de “causação circular cumulativa”, pelo qual empregos informais seriam precários, resultando em baixa qualidade de vida, provocando deficiências na formação educacional e, assim, reduzidas oportunidades obter empregos formais.

Processos desta natureza necessitam de intervenção externa, através de Políticas Públicas que interrompam o processo circular. Esta intervenção pode se dar pela melhoria direta dos fatores que compõem o IDH (políticas educacionais e de saúde ou compensatórias), ou através da geração de mais e melhores empregos, tal que os trabalhadores primeiramente aumentem de renda, através de empregos formais, e, por conta própria, viabilizem melhorias no seu padrão-de-vida.

A estratégia de financiamento de investimentos privados, através de bancos públicos de desenvolvimento está associada a esta última alternativa e tem sido utilizada pelo país há meio século. O uso de políticas compensatórias, de forma sistemática e em larga escala, é uma experiência recente no país, enquanto as ações diretas na construção de ativos públicos, físicos (e.g.,saneamento) e humanos (e.g.,educação), nunca foram realizadas em sua inteireza, de forma geral e contínua, como se faz necessário.

A opção pelo desenvolvimento econômico “antes” (estímulo aos investimentos, para geração de emprego/renda) e o social “depois” (saúde e educação privadas), então, coloca uma questão: para que a estratégia seja efetiva, os investimentos necessitariam ocorrer nas regiões de piores indicadores sociais, para que a seqüência de eventos planejada resultasse, ao final, na geração de bons empregos (formais), bons salários e boa qualidade de vida no local de origem.

Entretanto, será que há uma correlação clara entre desembolsos do BNDES e expansão do emprego formal na região ou município? E, em caso positivo, qual

seria o sentido da causalidade? Ou seja, é a alta formalidade que viabiliza um elevado volume de empréstimos do BNDES ou seria o elevado volume de empréstimos em determinadas regiões/municípios que expandiria a formalização? Muito provavelmente devemos ter um novo exemplo do processo de causalção circular cumulativa de Myrdal.

Claramente, o BNDES possui, historicamente, um papel crucial na expansão das empresas e no processo de acumulação de capital, em geral, no país, bem como, viabiliza a expansão do emprego nas localidades que sediam os investimentos e naquelas que possuam empresas fornecedoras dos bens e serviços que são demandados durante a implantação dos investimentos. Uma vez que este banco é a principal fonte de financiamento de longo prazo do país, para a maior parte dos investimentos, mas que, por condicionantes legais, limita o acesso aos recursos exclusivamente às empresas formais e que estejam sem pendências com as obrigações fiscais e trabalhistas, as regiões onde a formalidade seja mais intensa tenderão a ter mais empresas qualificadas a receberem recursos do banco.

Ora, isto significa que nas regiões/municípios de menores IDHs e, portanto, que deveriam ser o principal foco de atuação do banco, suas empresas estão, a priori, majoritariamente excluídas do prévio processo de constituição da demanda por financiamento.

De outro lado, parte dos empregos gerados será, necessariamente, formalizado, uma vez que a empresa favorecida pelo financiamento deverá contratar trabalhadores formais, havendo uma tendência a que seus fornecedores também o façam. Assim, as regiões/municípios que receberem financiamentos do banco deverão observar uma expansão do emprego formal. Novamente, devemos observar que as vantagens das regiões caracterizadas por maior intensidade de empregos formais e maiores IDHs, terão suas vantagens reforçadas, relativamente às demais, caracterizando a versão “virtuosa” da causalção circular cumulativa.

Outro aspecto a ser destacado está na associação entre baixa formalização do emprego e pequeno tamanho populacional dos municípios. Assim, comparando-se a média nacional (Reiff et al., 2006) com o estado da Paraíba, verifica-se que apenas 11% dos municípios do estado estão no intervalo de 20 a 100 mil habitantes, enquanto representam 24% do país. No outro extremo, 88% dos municípios paraibanos possuem menos de 20 mil habitantes, contra 71% na média brasileira.

Desta forma, para efetivamente contribuir para o desenvolvimento social e a desconcentração de renda, regional e funcionalmente, deve-se enfrentar o desafio de inverter a lógica de financiar os grandes empreendimentos, do setor industrial, em grandes municípios de estados ricos. Isto significa ser capaz de identificar os milhares de arranjos e sistemas produtivos, com majoritária presença de MPEs, ou mesmo de produtores familiares e cooperados, de todas as atividades, do software às festas populares e artesanato.

Entretanto, também não se deve perder de vista que a atuação de um ator político de natureza pública, com o objetivo de transformação econômica e social, capaz de gerar redistribuição de renda, deve considerar dois elementos-chave das economias capitalistas: a inevitabilidade do enfrentamento dos grupos sociais que terão seus interesses econômicos e políticos contrariados, e o foco nas atividades que permitem não apenas a geração de valor econômico, mas primordialmente as que permitem sua apropriação local e equitativa.

Isto significa que a estratégia tradicional de mapeamentos de APLs, como instrumento de identificação e aplicação de políticas serão, inevitavelmente, viesadas pelos interesses dos grupos sociais e políticas que controlam o aparato estatal e as instituições de apoio, o que tende a reforçar, e não transformar, a estrutura econômica e social localmente vigente.

3. Uma Nova Política de Desenvolvimento para a Paraíba

A partir de um conjunto de estudos sobre a realidade paraibana³ e nordestina, esta proposta busca fundamentar a necessidade, a viabilidade e a operacionalidade de um projeto cujo objetivo geral é o de contribuir para o desenvolvimento social e econômico do Estado da Paraíba, através de atividades geradoras de novos conhecimentos, voltados às inovações, para o fortalecimento dos ASPILs e para a melhoria da efetividade das ações Públicas na Paraíba.

A sociedade paraibana demonstra uma crescente insatisfação com o crônico e prolongado processo de estagnação econômica e social que caracteriza a trajetória histórica estadual no último meio século, e que coincide com todo o

³ Estudos realizados no âmbito do Núcleo de Estudos em Tecnologia e Empresas/NETE do Departamento de Economia da UFPB.

período de existência da SUDENE. A Paraíba parece ter vivenciado, neste período, uma experiência única que reuniu condicionantes externos (regionais, nacionais e mundiais) e internos, associados a características de isolamento político, econômico e social, que tornaram o estado um ator meramente passivo frente aos fortes movimentos associados à globalização das economias, bem como, quanto aos processos transformadores da nascente Sociedade do Conhecimento.

Este isolamento, finalmente, se defronta com fatores macrodinâmicos que tornam inevitável o seu rompimento e, portanto, a mudança das condições estruturais da economia paraibana, configurando o alicerce para um novo padrão de desenvolvimento. Entre estes fatores, destacam-se:

- a. A ascensão da nova Sociedade do Conhecimento e a consolidação do processo de Globalização produtiva, financeira, tecnológica e cultural, redefinem o papel da universidade nesta nova sociedade;
- b. Nova geopolítica mundial, com crescimento político e econômico dos maiores países periféricos (BRICs), abrindo uma “janela de oportunidade” para a superação da condição de subordinação e dependência global;
- c. Os efeitos da Crise econômico-financeira mundial, tanto sobre as perspectivas de crescimento futuro a médio prazo, quanto ao reconhecimento do papel fundamental do Estado na estabilização das forças de mercado e o surgimento de um novo consenso sobre a necessidade e eficácia das Políticas de Desenvolvimento;
- d. Ressurgimento de ações com impacto regional, tais como os grandes projetos federais no Nordeste;
- e. Novas orientações de ações no âmbito dos bancos de desenvolvimento nacional e regional (BNDES/BNB);
- f. Desenvolvimento relativo/absoluto dos estados vizinhos da Região Nordeste, que possuem estreitas relações comerciais, produtivas, científicas, sociais e culturais com a Paraíba (Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará)

Neste novo contexto, as forças políticas e sociais comprometidas com um processo de transformação das estruturas sócio-econômicas do estado da Paraíba devem abordar a questão do desenvolvimento a partir dos condicionantes históricos, que se configuram tanto em desvantagens (como a baixa disponibilidade de recursos naturais e um padrão de financiamento dependente de fontes externas) e obstáculos (como o patrimonialismo das elites locais e conflitos políticos

exacerbados e mutuamente destrutivos).

Para o rompimento deste processo circular de causação cumulativa, que reproduz a estagnação econômica e a má-distribuição de renda se faz necessária a conjugação de forças endógenas, comprometidas com um novo modelo de desenvolvimento para a sociedade local, associadas ao aproveitamento de oportunidades surgidas exogenamente e de vantagens locais, associados a um conjunto de vetores de transformação presentes em escala estadual, nacional e global.

É nesta perspectiva que o Sistema de Inovação da Paraíba deve despertar e colocar sua estrutura, sua capacitação científico-tecnológica, sua credibilidade e respeitabilidade acadêmica nacional, a serviço deste movimento em prol do desenvolvimento do estado da Paraíba. Para este esforço propõe-se um conjunto de ações estratégicas, que abarque duas dimensões do problema do desenvolvimento local: o Desenvolvimento Integrado dos Municípios e o Desenvolvimento dos Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.

O Foco das ações destas diversas frentes deverá ter três conjuntos de atores claramente identificados como veículos intermediários para que se alcance o objetivo final e central: a melhoria da qualidade de vida da grande maioria da população paraibana. Estes atores ou veículos das ações aqui propostas são:

a) os municípios paraibanos, através de ações das administrações municipais, independentemente de qualquer linha partidária, e

b) as atividades produtivas paraibanas, estejam estas organizadas na forma de associações e cooperativas de produtores ou na forma empresarial, de qualquer porte, setor e origem do capital, mas prioritariamente as Micro, Pequenas e Médias Empresas/MPMEs de capital local, uma vez que estas possuem um maior enraizamento de suas atividades, possibilitando o reinvestimento no estado (sem a necessidade de vultuosos incentivos fiscais), a contratação de população local (inclusive para os postos mais qualificados) e uma melhor distribuição de renda.

c) as instituições científico-tecnológicas, incluindo-se tanto as unidades de ensino fundamental e médio, todas as Instituições de Ensino Superior, os centros e institutos de pesquisa tecnológica, os parques tecnológicos e incubadoras, ou seja, toda a infraestrutura científico-tecnológica localizada no estado da Paraíba e articulações extra-estaduais.

Na dimensão municipal, tendo as prefeituras como veículo das ações, os objetivos centrais estão no combate ao atual perfil do processo de urbanização, com profunda desigualdade socioeconômica entre o interior do estado e os maiores municípios (especialmente Campina Grande e João Pessoa).

O Sistema de Inovação Local, particularmente as IFES, para além dos impactos que já produzem e do processo expansão e de interiorização de seus campi, estará contribuindo para a desaceleração do processo de migração do interior para o litoral, e o conseqüente fenômeno de esvaziamento populacional e empobrecimento dos pequenos municípios e a concentração de população e atividades que resultam no “inchaço” e problemas sociais dos grandes aglomerados urbanos, especialmente na Capital do estado.

Na dimensão produtiva, obviamente as instituições de C&T devem incorporar à sua missão a promoção do desenvolvimento estadual, mesmo reconhecendo-se que não possuem os instrumentos para fomentar investimentos, mas com suas ações podem ampliar as possibilidades de sucesso das atividades produtivas locais. Desta forma, colocando-se como pilares do apoio ao desenvolvimento econômico e social da Paraíba, os sistemas produtivos e inovativos locais serão potencializados e desenvolvidos por meio das capacidades científico-tecnológicas do corpo docente, técnico-administrativo e discente das instituições de C&T&I no estado.

O Sistema de Inovação Local é composto por várias instituições, entre as quais a Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente (SECTMA), com o apoio do Conselho Estadual de C&T (CECT-PB), o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba (FECT-PB), além da Fundação de Apoio à Pesquisa da Paraíba (Fapesq), a Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (Cinep) e o Instituto de Pesos e Medidas (Ipem).

O SI estadual conta principalmente com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) que lidera e articula todo o sistema, em decorrência de suas dimensões absolutas, exercendo papel nuclear e sendo catalizadora dos demais atores, entre os quais a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Emepa) e o Instituto Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (IFET/PB). Também integram este SI: o SEBRAE-PB, a Federação das Indústrias do Estado da Paraíba/FIEP, a Universidade Corporativa e o Centro Tecnológico do Couro e do Calçado/CTCC do

Serviço Nacional da Indústria/SENAI, a Fundação Parque Tecnológico da Paraíba, a qual gere a Incubadora Tecnológica de Campina Grande, o Núcleo Local do Programa Softex (CGSoft), entre outros.

As perspectivas de desenvolvimento dos territórios e das populações e atividades produtivas nestes localizadas estão fundamentalmente vinculadas aos dinamismos científico, tecnológico e inovativo de suas universidades de referência, uma vez que vários fatores críticos de sucesso decorrem deste dinamismo: a proximidade espacial entre empresas e instituições, favorecendo a difusão de informações, o conhecimento científico-tecnológico-comercial, a cooperação para o aprendizado inovativo, o desenvolvimento da inovatividade como parte da cultura universitária e a existência de uma visão comum de futuro para os agentes do espaço local.

Além das instituições pertencentes ao sistema de C&T, o SI também conta com o apoio de instituições financeiras como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste Brasileiro (BNB), Banco do Brasil (BB), entre outras que oferecem não só apoio financeiro às pesquisas de C&T, mas também disponibilizam serviços como crédito diferenciado para as MPEs.

Uma vez reconhecida a existência de esforços de capacitação e níveis significativos de capacidades científicas e tecnológicas em várias linhas de pesquisa, no âmbito das instituições de C&T&I, localizadas em um estado carente de outros atributos relevantes para o desenvolvimento, além do conhecimento, não faz sentido, do ponto de vista estadual, mas também regional e nacional, que sejam pouco significativas as relações e tênue a integração entre o corpo de pesquisadores e a sociedade local, em suas dimensões econômica e social, de tal forma a que esta não venha a se beneficiar destas capacidades.

As vantagens em termos de aprendizado inovativo, a partir de esforços de cooperação, são conhecidas na literatura teórica e nos estudos empíricos. Uma estratégia baseada no apoio de instituições universitárias às atividades produtivas será, em muito, fortalecida se beneficiar-se dos efeitos sinérgicos e de transbordamento oriundos de atividades de desenvolvimento tecnológico, transferência de tecnologia e capacitação de recursos humanos, através de cooperação entre instituições de pesquisa e de seus grupos de pesquisa com empresas, associações, cooperativas e Governos estadual e municipais.

Alguns elementos centrais são necessários à formulação de uma estratégia de desenvolvimento para a Paraíba, a partir da cooperação Sistema de C&T-Sistema Produtivo.

Um primeiro elemento que merece destaque é a configuração de uma Base Científico-Tecnológica Regional, para ampliar a magnitude absoluta do corpo de pesquisadores e dos recursos materiais e financeiros.

Neste aspecto, a Paraíba destaca-se regionalmente, e nacionalmente em termos relativos, em vários indicadores de C&T. Em termos absolutos, a comunidade acadêmica paraibana e, particularmente, aquela integrante da UFPB e UFCG, devido à pequena dimensão da economia estadual, mostra-se suficiente para sustentar, simultaneamente, os objetivos de pesquisa na fronteira da ciência e os esforços cooperativos de desenvolvimento tecnológico.

Adicionalmente, através dos investimentos do Governo Federal, as IFES e IFETs no estado expandirão em larga escala suas atividades em curto intervalo de tempo (até 2011). A líder do SI local, a UFPB, será o terceiro orçamento estadual, o que representará, em 2012, uma injeção anual de algo próximo a R\$ 1 bilhão na economia paraibana.

Assim, a estratégia de cooperação universidade-setor produtivo, voltada ao desenvolvimento e inovação, poderá ser implementada com possibilidades de sucesso, pela disponibilidade de recursos (materiais, financeiros e humanos). Ressalte-se, ainda, que, agregando-se a infra-estrutura científico-tecnológica distribuída no “quadrilátero do conhecimento” – Recife, João Pessoa, Campina Grande e Caruaru – reúne-se um subsistema regional de inovação que reúne os estados líderes em C&T no Nordeste.

Outro elemento fundamental para uma estratégia de desenvolvimento local, baseada no incremento da inovatividade, é a Construção De Capacidades Tecnológicas Locais e Endógenas. Isto porque, uma vez que a transferência de informações tecnológicas é necessariamente parcial – pois o conhecimento é parcialmente tácito e específico –, os “receptores” de tecnologias necessitam desenvolver capacitações inovativas para “completar” as partes das tecnologias que os “emissores” não podem ou não desejam transferir.

Desta forma, as empresas transnacionais, mesmo que implantassem unidades produtivas no estado, não desenvolveriam inovações localmente, pois já o

fazem em centros de pesquisa de suas matrizes. Além disto, a simples presença produtiva dessas empresas no espaço local não é capaz de produzir significativos efeitos de transbordamento para o ambiente em seu entorno, excetuando-se o estímulo à capacitação de recursos humanos, na ausência de fortes e articuladas Políticas Públicas, como amplamente demonstrado na literatura especializada.

Justifica-se, portanto, a importância de se desenvolver capacidades tecnológicas localmente. Vale lembrar, contudo, que o interesse em desenvolver tais capacidades configura-se em uma alternativa viável apenas para o capital nacional/local e para os Governos, embora esta não seja a alternativa principal, por envolver incertezas mais elevadas que outras oportunidades.

No estado da Paraíba, as oportunidades vislumbradas a partir dos investimentos federais estruturadores servirão para reduzir algumas das desvantagens locais, aproximando mercados e potenciais rivais.

Tem-se, portanto, que esta estratégia permitirá às empresas locais moverem suas capacidades tecnológicas para estágios superiores, evitando, em um primeiro momento, que se amplie o distanciamento em relação à da fronteira, e propiciando uma trajetória sustentada de redução gradual dos gaps tecnológicos. A existência de capacidades científicas que evoluíram à frente das necessidades empresariais locais, indica que o esforço de adaptação das linhas de pesquisa acadêmica para atender às demandas empresariais é significativamente menor do que o esforço de criação de uma capacidade de pesquisa previamente inexistente.

Por fim, como terceiro elemento a ser considerado, está o papel das Políticas Públicas e Estratégias Empresariais Mutuamente Aderentes e Factíveis, de modo a evitar a dispersão de esforços e recursos, comportamento rentista e oportunista e incompatibilidade de objetivos. Para tanto, as empresas devem ancorar suas estratégias inovativas de forma coerente com os vetores dinâmicos mobilizados pelas Políticas Públicas, sendo desincentivadas a buscar a mera captura de recursos públicos disponibilizados. Do outro lado, as Políticas Públicas devem basear-se no que as empresas podem e teriam interesse em aplicar de recursos próprios, caso o estado de confiança em suas expectativas de longo prazo seja suficientemente fortalecido pelas perspectivas abertas.

As Políticas e as estratégias empresariais devem, ainda, partir do reconhecimento do estágio atual em que se encontram as empresas e a Base

Científica e Tecnológica local. Assim, a execução de um processo de transição tecnológica e inovativa para a base produtiva paraibana requer capacidade de mudar sistemas produtivos e não apenas operá-los eficientemente. Isso aumenta o grau de complexidade na gestão do processo inovativo, uma vez que as empresas terão que lidar com as assimetrias tecnológicas em suas divisões internas, bem como, enfrentar a desigualdade evolutiva dos atores com os quais necessitarão estabelecer processos cooperativos para o desenvolvimento de novas tecnologias.

A capacitação empresarial em níveis suficientemente elevados, portanto, será um componente crítico, sem o qual toda a estratégia poderá se fragilizar.

Esta aderência e factibilidade não dependem, isoladamente, das ações ou deste projeto específico, mas resultam de um conjunto de ações e intervenções estratégicas, formuladas por todas as instituições comprometidas com este projeto. Alguns dos principais elementos desta estratégia sistêmica serão potencializados por este projeto: i) Atração de novos atores empresariais competitivos nos setores tradicionais; ii) Reestruturações financeiras e patrimoniais das empresas da região; iii) Adoção de novos paradigmas técnicos e introdução de novos modelos-de-negócio; iv) Esforço especial de P&D e de Capacitação Tecnológica

4. Síntese das Conclusões do Estudo

A proposta de metodologia de levantamento de informações secundárias e primárias, através do trabalho empírico de campo, que permitam superar as limitações existentes na abordagem tradicional, através de uma perspectiva sistêmica apresenta-se superior à tradicional em vários aspectos. Em especial, para os objetivos do presente estudo, permite a formulação de Políticas Públicas de qualidade superior às tradicionais, devido a:

- a) sua aderência tanto no que se refere aos padrões de concorrência dominantes nos setores que caracterizam o APL, quanto às estratégias competitivas formuladas pelos seus atores empresariais,
- b) sua penetração, em termos extensivos (envolvendo os diversos APLs, em todos os territórios) e intensivos (avaliando-se a densidade e grau de integração ao sistema); e

c) efetividade em produzir os resultados esperados, no tempo adequado para as necessidades dos APLs, prioridades, estratégias, abrangência, instrumentos, formas de apoio, coordenação, complementaridades, evitando-se superposições, vazios.

e) A percepção de benefícios e prejuízos relativos, reconhecendo os conflitos inerentes a qualquer processo de transformação, em termos dos atores que compõem os APLs (empresários, trabalhadores, consumidores, residentes nos municípios onde se localizam os APLs, funcionários de instituições públicas e privadas, políticos, etc.).

Um aspecto relevante a ser considerado refere-se às ações ou intervenções de instituições que desenvolvem projetos isoladamente, ou seja, desarticuladas das demais instituições, desconsiderando-se, no sub-sistema institucional a importância da complementariedade de capacitações e habilidades, uma vez que nenhum ator do sistema possui todas as capacidades necessárias. Em conjunto, uma avaliação do atual estágio de desenvolvimento institucional permitiu a identificação de “inovações institucionais” capazes de superar gargalos técnicos, operacionais e metodológicos, o que, acredita-se, possibilitará uma agregação das “visões” sobre as estratégias possíveis para os APLs da Paraíba.

Em todos estes aspectos, ênfase particular deve ser dirigida ao papel dos atores financeiros no desenvolvimento local, visando contribuir significativamente para a formulação de propostas para ações futuras do BNDES (bem como do BNB e outras agências de desenvolvimento, como a SUDENE) no fomento ao desenvolvimento estadual, a partir de seus APLs identificados.

Especificamente, o estudo permitiu investigar as vantagens e limites da abordagem tradicional para mapeamento de APLs como instrumento para orientação de política, pela perda de informação relevante, pelo interesse principal em aglomerações produtivas que representem “casos de sucesso” contemporâneos. Ao reforçar as vantagens dos arranjos mais articulados e de maior impacto econômico, estes mapeamentos reforçam o padrão de especialização que reproduz a desigual distribuição de renda inter e intrarregional: APLs da agropecuária ou da indústria tradicional, em um perfil produtivo que pode ser denominado de AMBEV, ou seja, grandes empresas, majoritariamente de capital não-local, produtoras de Alimentos, Minerais, Bebidas e Vestuário.

Um novo modelo de desenvolvimento deve priorizar um perfil empresarial caracterizado por micro, pequenas e médias empresas, principalmente de capital local, baseados em tecnologias “portadoras de futuro” (BIOTICS), para produção de medicamentos fitoterápicos, desenvolvimento de novas/melhores variedades de algodão natural, aplicações da tecnologia para TV digital e softwares, expansão da produção audiovisual e das atividades intensivas em cultura, entre outros. Estas atividades estão lastreadas em capacitação científica, tecnológica e cultural firmemente enraizadas localmente: o Laboratório de Tecnologia Farmacêutica/LTF, o Laboratório de Tecnologia de Vídeo Digital/LAVID, Pólo Multimídia (todos da UFPB), o parque tecnológico/PARQTC da UFCG, a EMBRAPA-algodão e a Universidade Corporativa/SENAI, entre outros equipamentos da infra-estrutura de C&T&I instalados no estado que possui o sétimo melhor indicador de doutores per capita do país: a Paraíba.

6. Referências

CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B, *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Paraíba. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** João Pessoa/PB, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/PB). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B, *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Paraíba. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** João Pessoa/PB, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/PB). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B, *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Paraíba. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** João Pessoa/PB, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/PB). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B, *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Paraíba. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no**

Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste. João Pessoa/PB, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/PB). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

REIFF, L. O. A.; SANTOS, G.A.G.; ROCHA, L. H. R. **O Emprego Formal no Brasil e o Papel do BNDES: 2000-2005.**

ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLS EM PERNAMBUCO¹

Lúcia Maria Góes Moutinho/ Coordenadora Estadual – UFRPE

Isabel Pessoa de Arruda Raposo - Fundaj

Luís Henrique Romani Campos – Fundaj^{2,3}

INTRODUÇÃO

À semelhança do que ocorre no País, e, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, a necessidade de inclusão produtiva de áreas marginalizadas no processo de desenvolvimento é uma prioridade no estado de Pernambuco. Isso requer que a realidade sócio-econômica pernambucana seja observada a partir de uma perspectiva sistêmica e que as políticas regionais contemplem os “potenciais econômicos” em seu território. Para que as políticas públicas incluam essa realidade é necessário que se faça uma revisão dos instrumentos que, até o momento, vêm sendo utilizados.

O apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) é, certamente, um dos instrumentos que vem ganhando maior destaque na busca da inclusão produtiva. As políticas para APLs iniciam-se nos esforços para sua localização, mas estes vêm adotando as mais diversas concepções e metodologias. Em que pese ainda encontrar-se em aberto o entendimento da verdadeira natureza das políticas de apoio a APLs, ela tem sendo compreendida como um poderoso instrumento capaz de viabilizar e iniciar um processo de desenvolvimento com inclusão social. Deste modo, ganha importância o esforço de mapear os APLs de Pernambuco e suas políticas de apoio.

Nesta direção, e em consonância com os objetivos da nova atuação do BNDES em APLs, é objetivo desse artigo não somente mapear os APLs

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Pernambuco, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Pesquisadores auxiliares: Éder Lira de Souza Leão/ Pesquisador – UFRPE e João Marcelo de Melo Ferraz/ Pesquisador - UFRPE

³ Estagiários: Ariany Maria Araújo Gomes - UFRPE; Lutemberg Francisco de Andrade Santana - UFRPE; Rafaela Rodrigues Lins – UFRPE e Tarcísio Regis de Souza Bastos – UFRPE.

pernambucanos - identificando concomitantemente o tipo de apoio dispensado - mas inclusive prover subsídios para o refinamento das ações do referido Banco através de uma maior nitidez da dimensão territorial para suas intervenções em APLs de Pernambuco.

Do ponto de vista conceitual, a concepção de APLs que permeia a análise aqui desenvolvida se refere a conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais que partilham um mesmo território e que se articulam, formalmente ou informalmente, com a finalidade de obtenção de ganhos econômicos através de atividades produtivas e inovativas. Os APLs, como regra, são identificados a partir de uma atividade produtiva central ou um conjunto de atividades correlacionadas sob aspecto produtivo ou comercial ou pelo mercado, em torno da qual os demais atores se articulam, tais como empresas produtoras de bens e serviços finais, fornecedores de bens e serviços (matérias-primas, equipamentos e outros insumos), empresas especializadas na distribuição e comercialização, consumidores, organizações de capacitação empresarial ou de trabalhadores, difusoras de informação, laboratórios e centros de pesquisa, desenvolvimento e engenharia, organismos voltados à promoção e financiamento, cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação e Governos. Cassiolato & Lastres, 2003; Moutinho & Campos, 2007.

A metodologia de mapeamento utilizada neste trabalho se baseia na compilação de diversas fontes de dados dispersos, mas disponíveis nas várias instituições de ensino, pesquisa e agências de governo que tenham produzido um grande acervo de bancos de dados e publicações (a exemplo de teses, dissertações, relatórios de pesquisas) e que ajudem a consolidar conhecimentos sobre a experiência de identificação dos APLs e das políticas atuais. Além disso, entrevistas em profundidade foram feitas junto a diversas instituições que adotam políticas de apoio a APLs no Estado. Nessa perspectiva, foram comparadas as metodologias de identificação e critérios de seleção que servem de base para políticas de apoio a APLs das instituições envolvidas mapeadas. O destaque de espaços produtivos identificados e apoiados pelas instituições requer adicionalmente o entendimento do ambiente de interações inter-institucionais bem como entre as instituições e os demais agentes locais dos APLs. Estes últimos detentores de conhecimento tácito constituem importante fonte para viabilizar a complementação

das estatísticas formais disponíveis considerando que essas priorizam o setor industrial em detrimento dos demais e que ainda não incluem atividades informais que estejam espacialmente concentradas e que sejam localmente importantes do ponto de vista da dinâmica sócio-econômica do estado.

Outra contribuição do presente trabalho refere-se à inédita identificação de arranjos produtivos que foram excluídos do âmbito da política devido a equívocos conceituais e critérios adotados.

O artigo está estruturado em quatro seções além dessa introdução. A seção 1 apresenta os conceitos utilizados pelas entidades que apóiam os APLs em Pernambuco e os critérios de seleção que elas utilizam para identificar o arranjo contemplado por suas políticas. Na seção seguinte são listados os APLs de Pernambuco que recebem algum tipo de apoio institucional e as respectivas políticas de apoio. Na terceira seção é procedida uma análise das políticas para APLs existentes no Estado, avaliando as vantagens e limitações do atual mapeamento e sugerindo novas políticas. Na seção 4 são tecidas as considerações finais do artigo. Finalizam o documento, as referências bibliográficas.

1. CONCEITOS, CRITÉRIOS DE SELEÇÃO PARA O APOIO

Experiências bem-sucedidas de organização produtiva/industrial em diferentes países, em particular na Itália, motivaram estudos sobre aglomerações produtivas em Pernambuco como em todo o Brasil e chamou a atenção de diversas instituições, dos agentes privados, bem como das esferas de governo. No entanto, o termo passou a ser usado de forma indiscriminada a toda e qualquer concentração geográfica de determinada atividade, não somente em Pernambuco, mas no País como um todo.

As abordagens de cadeias produtivas e *clusters* vinham sendo explicitamente adotadas pelo governo do estado de Pernambuco desde o final da década de 1990. Ao longo do tempo foram sendo incorporados aos planejamentos de políticas os termos aglomerações produtivas e APL. O que se observa, entretanto, é que na prática, a abordagem de cadeias produtivas e de clusters ganhou apenas um novo rótulo, o de APL. Na maioria dos casos, a metodologia de desenho de políticas públicas consiste em identificar as principais cadeias produtivas localizadas no

estado, diagnosticar os gargalos tecnológicos e as oportunidades para inovação e formular as ações necessárias à superação das dificuldades e ao aproveitamento das oportunidades de negócios, em especial, no aspecto inovativo.

Desta forma, a política é setorial na sua maioria, a exemplo das agências de financiamento e de governo. O foco da política limita-se a cadeias produtivas de uma determinada atividade. Acrescente-se ainda que as mais densas e promissoras são aquelas apoiadas. Abre-se, desse modo, um grande distanciamento entre o discurso e o resultado das ações políticas em direção à inserção sócio-econômica do potencial local presente, porém sem a cobertura do apoio por estar sendo subdimensionado.

A confusão conceitual mencionada foi assim observada no modelo de desenvolvimento adotado pelo Governo Jarbas Vasconcelos a partir das chamadas Regiões de Desenvolvimento (RDs) em 1999. Essas regiões embora concentrassem de fato alguns APLs, aglutinavam também simples concentrações produtivas que não apresentavam um componente sistêmico, com laços de cooperação e base inovativa e que, portanto, não deveriam ser nomeados como APLs.

Algumas iniciativas de APL foram destacadas no PPA 2004-2007 para o Semi-Árido de Pernambuco como as ações aos APLs de confecção, bovinocultura de leite, caprinovinocultura, fruticultura irrigada, gesso, indústria moveleira, vitivinicultura, além daquelas relacionadas à infra-estrutura (aeroportuária, hídrica, do gás natural, rodoviária e elétrica), turismo e cultura, desenvolvimento local e apoio a ações a cargo do setor privado.

O problema associado ao critério acima apresentado é que apesar de ter havido uma atenção expressa aos APLs no PPA do governo do Estado, esta preocupação foi pautada pela lógica das RDs/cadeias produtivas, em que se predominava uma visão macroeconômica da região com políticas cujo foco eram os investimentos em infra-estrutura e incentivos fiscais e não o incentivo a APLs que priorizassem ações de estímulo à territorialidade, governança, cooperação e inovação.

Desta forma, uma multiplicidade de ações de instituições públicas e privadas que, ao privilegiar com exclusividade a aglomeração espacial como referência, e, ao utilizar bases de dados secundários sem a devida cobertura da informalidade - característica predominante da realidade do Nordeste e do Estado de Pernambuco -

excluiu a compreensão mais profunda do funcionamento sistêmico daqueles espaços.

Contudo, as instituições, tanto a nível estadual como as que atuam em nível nacional, têm amadurecido as suas visões acerca da idéia do que venha a ser uma política para APL e têm desenhado-as cada vez mais próximas do seu conceito. Exemplo mais recente foi o da criação, por parte do Governo Federal, do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL) através da Portaria Interministerial nº 200 de 03/08/04, reeditada em 24/10/2005, composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais de abrangência nacional.

Pode-se assim considerar que a evolução conceitual da questão dos arranjos produtivos locais revela uma mudança gradual, porém lenta, da ênfase em políticas clássicas de desenvolvimento local e regional⁴ para as denominadas de política para APL. O entendimento de que essa política deve enfatizar a capacidade inovativa dos sistemas produtivos⁵ já vem sendo observada nos discursos e conceitos de diversas instituições públicas e privadas.

2. INSTITUIÇÕES DE APOIO, APLS APOIADOS, INSTRUMENTOS DE APOIO

Atualmente existem 14 APLs em Pernambuco que recebem algum tipo de ajuda institucional. Dentre esses, 8 APLs fazem parte de listagens/mapeamentos estaduais e recebem políticas específicas de APL e 6 também fazem parte de tais listagens, porém claramente recebem um tipo de apoio equivocado com um desenho de política voltado para o setor ou, na melhor das hipóteses, para a cadeia produtiva.

Adicionalmente, este trabalho identificou mais 5 APLs “invisíveis, ou seja, que ainda não foram incluídos em listagens/mapeamentos estaduais, mas que já

⁴ Diminuição das disparidades inter e intra-regionais, oportunidades de geração de emprego e renda, presença de micro, pequenas e médias empresas, interiorização do desenvolvimento e a dinamização das regiões estagnadas, impacto na balança e pagamentos e inserção nas prioridades de estados e municípios.

⁵ Possibilidade de inserção de C&T no arranjo; a existência de instituições coordenadoras ou lideranças locais dispostas a implementar projetos cooperativos e de interesse comum, participação de instituições de cunho tecnológico que ofereçam serviços e/ou possibilidade de desenvolvimento tecnológico para as empresas do arranjo e a possibilidade de cooperação das empresas entre si e com os atores locais por meio da formação de uma governança que resulte no efetivo desenvolvimento do arranjo, possibilitando a geração de economias externas e de sinergias ao arranjo.

funcionam tipicamente como um arranjo produtivo, recebendo inclusive apoio de uma base institucional. Logo, foram 19 APLs mapeados apresentando sistemas distintos de funcionamento. Uns são mais bem estruturados do que outros, há APLs que foram originados de um processo espontâneo dos agentes produtivos e só depois receberam apoios institucionais, já outros foram induzidos por instituições, etc.. O quadro 1 a seguir trás os APLs mapeados conforme o tipo de apoio dispensado.

Quadro 1
APLs mapeados em Pernambuco conforme tipo de apoio dispensado

Faz parte de listagem estadual e recebe apoio adequado	Faz parte de listagem estadual, mas não recebe apoio adequado	Não faz parte de listagem estadual ("invisível")
APL de Tecnologia e Informação do Recife	APL de Ovinocaprinocultura de várias regiões do Estado	APL de Polímeros da RMR
APL do Gesso da Região do Araripe		APL de eventos: "Caruaru - A Capital do Forró"
APL de Confeccões do Agreste Pernambucano	APL de Audiovisual de Recife	APL de TIC de Olinda
APL de Vitivinicultura do São Francisco Pernambucano	APL de Música e Ritmos de Recife, Olinda e Zona da Mata	
APL de Fruticultura Irrigada do São Francisco Pernambucano		APL de Saúde da RMR
APL de Apicultura no Araripe	APL de Artes Plásticas e Artesanato de Olinda	
APL de Piscicultura das RDs do Sertão de Itaparica e do Agreste	APL de Artesanato de várias regiões do Estado	
APL de Laticínios do Agreste Pernambucano		

Fonte: pesquisa BNDES/FUNPEC

A estrutura de apoio aos APLs de Pernambuco tem na sua base diversos agentes que atuam com programas ou ações pontuais, são eles: os Governos Federal e Estadual, Prefeituras, entidades do Sistema S, associações, cooperativas, sindicatos, federações, instituições de C&T, ONGs e empresas.

O Governo Estadual tem ao mesmo tempo um papel de protagonista de políticas para APLs e de articulador das ações de órgãos ligados a outras esferas de governo, como tem sido usual nos núcleos estaduais do GTP/APL - MDIC.

Em sua atuação protagonista, o Governo do Estado atua em APLs apoiados no denominado Grupo de Trabalho que é formado pelas secretarias de Articulação Social/SEAS (Coordenação); Agricultura e Reforma Agrária/Sara (por meio do IPA); Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente/Sectma; Desenvolvimento Econômico/SDEC (por meio da AD-Diper); Juventude e Emprego e Planejamento e Gestão/Seplag (por meio do Promata e Prorural). A tarefa do Grupo de Trabalho é formular um programa

que articule e integre as ações do Governo do Estado voltadas para o desenvolvimento dos APLs, garantindo a sinergia com as instituições parceiras e focando nos segmentos mais fragilizados da população envolvida nas atividades produtivas.

Um aspecto interessante a se observar no papel deste Grupo de Trabalho é que desta forma o Governo do Estado tem criado uma espécie de “divisão de trabalho” entre suas secretarias para a implantação da política de APL em Pernambuco. Isto tem evitado a duplicidade de esforços no que se refere às ações de apoio aos arranjos. Por exemplo, algumas secretarias são responsáveis pelo apoio a APLs específicos: a SDEC/AD-Diper assiste aos APLs de artesanato, fruticultura e vitivinicultura irrigadas, a Sectma foca a atenção no APL de confecções, a Seplag nos APLs de piscicultura, apicultura e laticínios e a Sara nos APLs de ovinocaprinocultura.

A Sectma também acumula outras funções já que é através desta Secretaria que o Governo de Pernambuco executa e fomenta toda a política estadual de ciência e tecnologia do Estado e dispensa aos APLs estaduais um tratamento específico através do Programa de Apoio à Competitividade aos Arranjos Produtivos Locais (PROAPL). O PROAPL é coordenado pela Sectma e gerenciado pelo Instituto Tecnológico de Pernambuco (Itep)⁶ e se constitui em um programa de apoio à competitividade dos APLs de Pernambuco, através do uso do conhecimento gerado por processos de inovação incremental e radical e da internacionalização desses arranjos. Os APLs pernambucanos que atualmente recebem apoio do PROAPL são: confecções (Caruaru), produção cultural (Recife), tecnologia da informação e comunicação (Recife), apicultura (região do Araripe), artesanato (vários municípios do estado), piscicultura (Agreste e Sertão de Itaparica), laticínios (Garanhuns), caprinovinicultura (Sertão), uva, vinho e derivados (Petrolina)⁷.

Entre as ações mais importantes do PROAPL destaca-se a sua interface com o “Programa dos Centros Tecnológicos de Educação Profissional”, iniciado pela Sectma em 1999, e que desde então já promoveu a criação de cinco Centros

⁶ O Itep é uma organização social sem fins econômicos que mantém contrato de gestão com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, para a execução de suas atividades em seis áreas estratégicas: Tecnologia Ambiental, Tecnologia de Alimentos, Tecnologia de Materiais e Construção Civil, Difusão Tecnológica, Capacitação Tecnológica e Itep Institucional.

⁷ As cidades mencionadas entre parênteses representam as cidades “pólo” dos respectivos APLs.

Tecnológicos (CTs) no Estado. Articulados sob o conceito de rede, cada um desses Centros procura associar três pontos de atuação: educação profissional para os trabalhadores do arranjo local às demandas por inovação tecnológica, estimulando o empreendedorismo através da incubação de empresas inovadoras. Os CTs de Pernambuco são: CT Laticínios (Garanhuns), CT Moda (Caruaru), CT Uva, Vinho e Derivados (Petrolina), CT Gesso (Araripina), CT Cultura Digital (Recife). O gerenciamento dos CTs é de responsabilidade do Itep que, por sua vez, estabelece em cada uma dessas localidades diversas parcerias para execução de suas atividades, tais como as estabelecidas com Sebrae, Senai, Sesc, Sindicatos, Associações e instituições de ensino.

À base de C&T, adicione-se também uma Estrutura Pública de Ensino Superior e de Educação Profissional. As instituições públicas e privadas disponíveis são: Universidade Federal de Pernambuco, Universidade de Pernambuco (Estações Experimentais e Faculdades de Formação de Professores), Universidade Federal Rural de Pernambuco (Estações Experimentais) e as Autarquias Municipais (com salas para vídeo conferências). A rede de ensino técnico, agrícola e profissionalizante conta com o Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) com seis campi (Pesqueira, Ipojuca, Recife, Vitória de Santo Antão, Belo Jardim e Barreiros), Escolas Técnicas de Educação Profissional e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

Além do PROAPL, a Sectma conta um Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia (Sistec) que fortalece a implementação de toda sua política de C&T. O Sistec é composto por vários agentes, destacando-se: a Companhia Pernambucana de Controle da Poluição Ambiental e Administração de Recursos Hídricos (CPRH); Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (Hemope); Laboratório Farmacêutico do estado de Pernambuco (Lafepe); Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária (IPA); a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe) e o Itep. Vários desses órgãos atuam em APLs pernambucanos, embora nem todos tenham elaborado suas ações com desenhos específicos para tais arranjos. A maioria das vezes são ações realizadas por projetos e não fazem parte de um programa permanente de apoio.

Dentre os integrantes do Sistec, o Itep e o IPA se destacam como as instituições que mais têm desenvolvido ações para APLs. Contudo somente o Itep

dispõe de um programa exclusivo para APLs. O IPA, por sua vez, desenvolve ações que atendem a esses arranjos, mas que não fazem parte de um programa específico. Dentre as ações do IPA vale destacar a produção de insumos tecnológicos para os APLs de: fruticultura irrigada (uva e vinho) no Vale do São Francisco; gesso na Microrregião do Araripe⁸; caprinovinocultura no Sertão; leite no Agreste. Em 2008, a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária de Pernambuco (Sara), através do IPA, investiu cerca de R\$ 6 milhões destinados aos APLs da caprinocultura, bovinocultura, apicultura e fruticultura, com foco no fortalecimento da agricultura familiar.

Afora o seu papel de protagonista, que tem no PROAPL o seu principal programa para arranjos produtivos, o Governo de Pernambuco desenvolve o seu papel de articulador da política federal de APLs através da Secretaria de Desenvolvimento/ ADDIPER que é o representante estadual do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL). A Agência tem o papel de coordenar o Núcleo Estadual de Pernambuco, tendo como objetivo organizar as demandas e promover as articulações institucionais necessárias. Para estas ações foram selecionados sete APLs prioritários: Gesso do Araripe, Confecções de Caruaru, Fruticultura irrigada de Petrolina, Ovinocaprinocultura de Floresta, TIC de Recife, Apicultura do Araripe e Laticínios de Garanhuns.

Em nível federal, o GTP-APL é composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais, enquanto que o Núcleo Estadual, é composto por entidades dos diversos segmentos da sociedade capazes de planejar e executar os Programas de Desenvolvimento Preliminar (PDPs), da seguinte forma: pelo menos um representante do Governo Estadual; pelo menos um representante do Sistema S; pelo menos um representante de uma instituição financeira; pelo menos um representante do setor empresarial; pelo menos um representante do Sistema C&T; pelo menos um representante dos trabalhadores.

O PDP tem a função de expressar, em um único documento, o esforço de reflexão e de articulação local que contemple informações a respeito de: (i) análise dos desafios dos APLs e suas oportunidades de negócio; (ii) ações propostas e que

⁸ No caso do gesso, o IPA oferece tecnologias de preservação, recuperação ou alternativas de produção de lenha que não a da vegetação da Caatinga para viabilização da atividade.

já estão sendo implementadas e (iii) ações já realizadas, com vistas a transformar essas oportunidades em investimentos.

Note que o Governo de Pernambuco além de ser o articulador da política federal para APLs do MDIC (o GTP-APL), ele também integra e articula a política do MCT através dos CTs que fazem parte do Programa de Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) deste Ministério. A integração da política estadual de APL com as políticas federais (especialmente a do MDIC) cumpre uma função fundamental na captação de recursos, pois é o Estado de Pernambuco (através do GTP-APL) quem, em última análise, repassará para o MDIC as demandas dos APLs.

Os APLs “agro” pernambucanos (sobretudo os de fruticultura, vitivinicultura, ovinocaprinocultura, apicultura e piscicultura da região do São Francisco) também se beneficiam de uma cooperação interinstitucional entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), os Ministérios da Integração Nacional, Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento Agrário e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. A Codevasf vem atuando através de investimentos estruturadores nas atividades produtivas de maiores potencialidades locais dos municípios da bacia do São Francisco.

Destaque-se ainda que o Sebrae, juntamente com os Governos Federal e Estadual, tem tido papel fundamental na política de promoção e apoio aos APLs de Pernambuco. Ao longo do tempo, a contribuição do Sebrae de Pernambuco foi essencial para a divulgação do conceito de arranjos produtivos e da importância de se elaborar políticas específicas junto às diversas instituições de apoio a APLs, inclusive Governo. As ações desenvolvidas no Sebrae para os APLs de Pernambuco se baseiam numa visão sistêmica, estimulando sempre iniciativas de cooperação, associativismo e inovação local. Há um leque de atividades que o Sebrae desenvolve junto aos APLs que vão desde fornecimento de consultorias, capacitações, estratégias que facilitam o acesso das empresas aos mercados, auxílio na obtenção de certificados de qualidade para produtos e processos, até a própria sensibilização dos agentes pertencentes aos APLs de que eles fazem parte de um sistema e precisam agir cooperativamente. Em Pernambuco, o Sebrae apóia os seguintes APLs: fruticultura irrigada, confecções, apicultura, tecnologia da informação e comunicação, gesso, laticínios, ovinocaprinocultura, artesanato e turismo.

3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLS NO ESTADO, VANTAGENS E LIMITAÇÕES DO MAPEAMENTO E SUGESTÕES DE POLÍTICAS

A maior limitação do atual mapeamento de APLs feito por instituições que apóiam as aglomerações produtivas em Pernambuco ainda remonta a certa confusão conceitual já mencionada no início deste artigo. Conforme argumentado, a interpretação do conceito de APL com vistas à orientação de políticas ainda é feita de modo diverso, confuso e difuso, refletindo essa dificuldade em seu uso no pensar e executar as políticas. O mapeamento dos APLs em Pernambuco pressupõe, desde 1999, uma divisão do espaço geográfico estadual em RDs o que gera um problema quando se considera que a fronteira do APL é dada pelo conjunto de interações e ligações de pertencimento entre os atores que pode estar fora da aglomeração territorialmente definida. A espacialidade das relações sócio-produtivas, e não do espaço geográfico onde se concentram, requer que as fronteiras geográficas sejam redesenhadas para que seja possível visualizar o verdadeiro espaço dessas relações tão necessárias para identificar a lógica interna de funcionamento de cada APL alvo da política.

Decorre dessa grande confusão conceitual repercussões sobre os critérios de seleção dos APLs e sobre o tipo de política aplicada. Isto gera equívocos como os observados nos chamados “APLs” de turismo, floricultura e móveis que não apresentam os pré-requisitos mínimos para serem identificados como tal – já que não apresentam concentração geográfica, nem aglomeração produtiva – e são indevidamente inseridos em mapeamentos estaduais recebendo, conseqüentemente, uma política sem foco definido. Esses são casos típicos que resultam da exclusão da componente tempo e da dinâmica social nos estudos e no pensar políticas para APLs.

As relações sócio-econômicas são dinâmicas e se transformam rapidamente ao longo do tempo ou proveniente de causas exógenas ou endógenas ao sistema sócio-produtivo de modo que uma análise estática de fenômenos dinâmicos conduz a equívocos de interpretação acerca do funcionamento de um APL. A questão que se impõe aos mentores de políticas é a de se integrar aos APLs e procurar compreender a(s) forma(s) de funcionamento dos mesmos, identificando as articulações sistêmicas desse tecido social, os canais por onde fluem o

conhecimento, seja tácito ou formal; entender como nascem as novas tecnologias e como ela se propaga através do esforço de cooperação com vistas a um maior dinamismo local e com a sustentabilidade que advêm do enraizamento. Em suma: é entender, compreender, se integrar para agir enquanto parte desse sistema.

Nesse sentido ocorre que as instituições que apóiam os arranjos estaduais, em geral, não se consideram agente/ator do APL, mas um elemento exógeno que atua através de ações e instrumentos que afetam o arranjo de maneira inversa, de fora para dentro. As próprias prefeituras também se colocam nessa posição.

Outra limitação do tipo de apoio existente em Pernambuco diz respeito às políticas de C&T cuja formatação não prioriza a inovação como resultante de aprendizado cooperativo, elas são desenvolvidas a partir dos CTs Estaduais e nem sempre dialogam com as práticas de sucesso ocorridas no interior do APL. As ações se esgotam na atualização tecnológica, na modernização produtiva, gerencial, organizacional, comercial e financeira.

Por fim, vale destacar também que, com exceção do PROAPL, a política predominante é do tipo conhecido popularmente como de “balcão de atendimento” que é individualizada e politicamente definida, porém se denomina de demandas do APL, termo que atribui falaciosamente o sentido de demanda coletiva. Em geral, as instituições não dispõem de programas específicos, mas, sim, de ações isoladas para atender a uma demanda iminente. Esta realidade é especialmente observada entre os agentes financeiros de fomento.

Se em sua grande maioria as políticas de apoio aos APLs ainda não contam com programas específicos, os agentes financeiros também não fogem a esta realidade. O Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Bradesco têm trabalhado facilitando a concessão de crédito para APLs, porém só oferecem linhas setoriais, a exemplo dos setores prioritários de Pernambuco, como: o setor gesseiro, o setor de confecções, de hortifrutigranjeiros, de fruticultura, de ovinocaprinocultura, de tecnologia da informação e de turismo de modo geral.

Efetivamente os bancos têm treinado gerentes em operações com micros e pequenos empresários. Nas linhas de financiamento para capital de giro, estes concedem, por exemplo: carência de até 90 dias e menores taxas de juros do que a de mercado, etc. De fato tem havido uma aproximação maior entre os bancos, os micros e pequenos empresários e demais instituições de apoio aos APLs com a

intenção de criar produtos e soluções adequadas para as necessidades locais, mas, na prática, o corte setorial que caracteriza essas ações ainda constitui um impedimento ao alcance deste objetivo.

Outra conseqüência da mencionada confusão conceitual foi a não visibilidade de alguns APLs, que, apesar de não figurar em mapeamentos institucionais, já funcionam tipicamente como tais. A percepção dos vários agentes apoiadores dos APLs pernambucanos baseada na perspectiva setorial, de cadeias produtivas ou de espaços geográficos previamente determinados (as chamadas RDs) impediu que esses agentes enxergassem os seguintes sistemas produtivos: APL de Polímeros da RMR; APL de eventos: “Caruaru - A Capital do Forró”; APL de Tecnologia da Informação e Comunicação de Olinda, APL de Turismo e Cultura de Porto de Galinhas e APL de Agricultura Familiar Orgânica da Zona da Mata. Esses arranjos foram identificados com base em entrevistas e no conhecimento tácito dos pesquisadores da equipe de Pernambuco. São os denominados APLs “invisíveis” (ou “vazios” de políticas). Desvendar essa invisibilidade através de estudos de casos específicos encomendados pelos governos locais, estadual e federal em parceria com as universidades e órgãos de fomento e desenvolvimento tais como o BNB, a FACEPE e o BNDES seria uma forma mais eficiente de desenhar políticas com foco mais preciso no local e no entendimento do funcionamento sistêmico das forças sócio econômicas que regem o APL com base nas territorialidades específicas de cada Arranjo.

A superação das limitações mencionadas quanto ao tipo de mapeamento de APLs atualmente realizado para o Estado de Pernambuco, passa necessariamente: (i) pela intensificação do aprendizado institucional acerca do conceito de APL enquanto sistema produtivo e não simples concentrações produtivas ao longo das RDs; (ii) pela ampliação do papel protagonista dessas instituições apoiadoras, ou seja, elas precisam se enxergar como agente pertencente ao APL e não componente exógeno e (iii) pela definição de políticas que contenham ações com foco em APLs e não em cadeias produtivas.

Sendo assim algumas sugestões de políticas para APLs devem necessariamente contemplar as seguintes ações: (i) promoção do enraizamento dos agentes relevantes para o desenvolvimento do APL: fornecedores, usuários, trabalhadores, instituições de apoio financeiro, tecnológico, comercial, político,

jurídico; (ii) promoção da articulação e cooperação entre agentes empresariais e não-empresariais para obtenção de ganhos de aprendizado; (iii) política institucional para promoção de eficácia, agilidade, economia de recursos, convergência de interesses e formulação de uma visão comum para o futuro do APL; (iv) promoção de cunho tecnológico dos tipos que promovem a eficiência na geração, seleção, absorção, desenvolvimento e uso de novas tecnologias; capacitação para inovação como foco; (v) promoção do aspecto comercial: divulgação e vendas/compras conjuntas, fixação de marca comum, identificação de novos mercados.

Antes de concluir esta seção, um comentário digno de destaque dentro deste contexto de análise e sugestões de políticas diz respeito à possibilidade de adensamento dos APLs a partir dos grandes investimentos estruturadores. O entrelaçamento entre os APLs e tais inversões representa uma poderosa política de promoção à competitividade dos arranjos produtivos.

A situação de Pernambuco em relação à perspectiva de adensamento dos APLs é especialmente vantajosa, pois o Estado tem recebido volumes recordes de investimentos públicos para a implantação de projetos estruturantes ao longo de toda a sua extensão geográfica. Os principais projetos estruturantes são: (i) o Complexo de Suape, que envolve o Estaleiro Atlântico Sul, a Refinaria Abreu e Lima e o Pólo Petroquímico e Têxtil e (ii) o Corredor Logístico que é um projeto integrado que engloba três grandes obras de infra-estrutura: a transposição do Rio São Francisco, a Ferrovia Transnordestina e a duplicação de novos trechos das BRs 232 (São Caetano a Arcoverde), 101 (PE-PB, PE-AL e contorno de Recife), 408 (Camaragibe a Timbaúba) e 104 (que atravessa de Norte a Sul o Agreste Pernambucano).

O corredor logístico integrará os diversos APLs do interior do Estado ao Complexo de Suape. Por exemplo, o algodão (produzido principalmente no Sertão) e os filamentos de POY (produzidos no Complexo de Suape) poderão ser mais facilmente transportados para as fábricas têxteis da RMR e do Agreste e dessas para as empresas do APL de confecções do Agreste. A mão-de-obra empregada em Suape já vem criando uma demanda imobiliária crescente em Porto de Galinhas, promovendo ao mesmo tempo o adensamento do APL de turismo e cultura desta cidade.

O papel do Corredor também será fundamental para integração entre os APLs e entre esses, fornecedores e mercados consumidores, em virtude da grande área de abrangência que será cortada pelo mesmo, indo desde o Oeste Baiano, passando por todo Estado Pernambuco, Piauí (Eliseu Martins) até o Araripe do Ceará (Missão Velha). Por exemplo, o gesso e granito do APL gesseiro do Araripe de Pernambuco, poderá facilmente atravessar todo o Estado a partir do trecho Trindade-Salgueiro-Suape previsto pelo projeto da Transnordestina. Os APLs de fruticultura, vitivinicultura também ampliarão significativamente o seu volume de escoamento da produção através dos trechos Petrolina-Parnamirim, Salgueiro-Suape da Transnordestina. O mesmo ocorrerá para a produção dos demais APLs do interior de Pernambuco, tais como: ovinocaprinocultura, artesanato, laticínios, confecções e piscicultura.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar o mapeamento das concentrações produtivas é apenas um primeiro passo para se determinar os caminhos da pesquisa em si, que se realiza efetivamente a partir do desenho das estruturas institucionais existentes, da forma de interação destas estruturas com o tecido empresarial, das políticas públicas que estão sendo implantadas, levando-se em consideração, inclusive, como estão sendo encaminhadas as demandas por agentes privados junto às diversas esferas de Governo.

Dentre as conclusões obtidas a partir deste artigo, destacam-se alguns aspectos importantes:

- Ainda há uma confusão conceitual acerca do que seja um APL com repercussões sobre os critérios de seleção dos mesmos e sobre o tipo de política aplicada, cujo foco ainda se fixa em políticas setoriais ou de cadeias produtivas;
- Além de terem lógica setorial, as políticas de apoio à base de C&T não priorizam a inovação como resultante de aprendizado cooperativo, elas são desenvolvidas a partir dos CTs Estaduais e nem sempre dialogam com as práticas de sucesso ocorridas no interior do APL. Outra limitação das políticas de APL é que, em geral, as entidades apoiadoras não se

consideram agente/ator do APL, mas um elemento exógeno que atua através de ações e instrumentos que afetam o arranjo de maneira inversa, de fora para dentro. Este é o caso também dos agentes financeiros de fomento. Não se pode dizer que as instituições financeiras fazem parte dos APLs identificados em Pernambuco, elas apenas gravitam em torno deles. Apesar da CEF, BB e Bradesco disponibilizarem linhas de crédito voltadas para APLs, na prática somente oferecem linhas setoriais e para empresas com maior autonomia estrutural;

- O governo do estado de Pernambuco tem ao mesmo tempo um papel de protagonista e articulador das políticas para APLs. Na sua função protagonista, a principal política é o PROAPL em que através da Sectma vem desenvolvendo ações importantes relacionadas à base de C&T, como é o caso da implantação dos CTs em diversos APLs do Estado. No seu papel de articulador, o Governo do Estado articula a política federal de APLs através da AD-Diper que é o representante estadual do GTP-APL;
- A superação dessas limitações quanto ao tipo de mapeamento de APLs atualmente realizado para o Estado de Pernambuco, passa necessariamente: (i) pela intensificação do aprendizado institucional acerca do conceito de APL enquanto sistema produtivo e não simples concentrações produtivas ao longo das RDs; (ii) pela ampliação do papel protagonista das instituições apoiadoras, ou seja, elas precisam se enxergar como agente pertencente ao APL e não componente exógeno; (iii) pela definição de políticas que contenham ações com foco em APLs e não em cadeias produtivas e (iv) pelo adensamento dos APLs através dos investimentos estruturadores.

REFERÊNCIAS

BANCO DO NORDESTE. **Política produtiva para o Nordeste – uma proposta.** Banco do Nordeste do Brasil. – Fortaleza, 2006.

CASSIOLATO.J.E. & LASTRES.H.M.M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: CASSIOLATO.J.E. & LASTRES.H.M.M.(Ed.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro. Relume Dumará, 2003.

FADE/UFPE. **Estudo de Caracterização Econômica do Pólo de Confeções do Agreste Pernambucano**. Sebrae-PE, 2003.

GOVERNO DE PERNAMBUCO, SECRETARIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. **Programa Integrado de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais: Diagnósticos e Propostas Preliminares**. Recife, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **GTP APL - Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais. Levantamento institucional de APLs-2008**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1210773084.pdf>.

MOUTINHO, L. M. G. & CAMPOS, R. A co-evolução de empresas e instituições em Arranjos Produtivos Locais: políticas públicas e sustentabilidade. **Revista Econômica do Nordeste**, V.38 N^o 2, Abril-Junho/2007. ISSN 0100-4958.

MOUTINHO, L. M. G. *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Pernambuco. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Recife/PE, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/PE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

MOUTINHO, L. M. G. *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Pernambuco. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Recife/PE, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/PE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

MOUTINHO, L. M. G. *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Pernambuco. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Recife/PE, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/PE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

MOUTINHO, L. M. G. *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações – Pernambuco. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Recife/PE, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/PE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

OLINDA DIGITAL. Disponível em: <<http://www.olindadigital.org.br/quemsomos.htm>>. Acessado em: 4 de jun. de 2009

PORTO DIGITAL. **APL de Tecnologia da Informação e Comunicação**. Porto Digital. Recife, 2009 (in mimeo).

SEBRAE. **Pernambuco feito à mão**. Recife, 2006.

IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO ESTADO DO PIAUÍ¹

Francisco de Assis Veloso Filho/Coordenador Estadual- UFPI

Fernanda Rocha Veras e Silva- UFPI

Francisco Prancacio Araújo de Carvalho- UFPI

Ricardo Alaggio Ribeiro- UFPI²

1. INTRODUÇÃO

Este artigo consolida uma síntese dos resultados da primeira etapa de uma pesquisa voltada para a identificação dos arranjos produtivos e das políticas de apoio estabelecidas em diversas unidades da federação, procurando dimensionar a participação dessas aglomerações nesses sistemas econômicos e discutir as suas possibilidades em uma estratégia de desenvolvimento regional.

O artigo indica as organizações que utilizam a abordagem de arranjos produtivos no Piauí e discute os conceitos empregados na sua delimitação. Identifica os principais arranjos apoiados por essas organizações e os instrumentos de apoio por elas implementados. Apresenta ainda uma análise da política econômica do estado e do papel dos arranjos na estratégia de crescimento econômico escolhida, apontando sugestões para o aprimoramento das políticas voltadas para arranjos.

Os autores destacam a relevância das contribuições formuladas pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) no estudo dos arranjos e das políticas de promoção regional. O reconhecimento dessa relevância levou ao estabelecimento de parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), órgão financiador dessa pesquisa de amplitude nacional. Os estudos nos estados da região Nordeste e da Amazônia vêm sendo articulados com competência pelas equipes da Universidade Federal do

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil – Piauí, financiada pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sob a coordenação geral da UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Os trabalhos contaram com a participação dos estudantes Emerson Ribeiro Ramos, Filipe Silva Passos, Jackson Carneiro Viana, Roberto e Silva Souza e Thiago Pires de Lima Miranda, estagiários do projeto.

Rio Grande do Norte (UFRN) e da Fundação Norte Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (FUNPEC).

2. Instituições, conceitos de arranjos e critérios de seleção

Os levantamentos realizados levaram à identificação das seguintes organizações com atuação direta junto a arranjos produtivos locais no Estado do Piauí: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Tecnológico do Estado do Piauí (SEDET), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – Teresina (SEMDEC) e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Piauí (SEBRAE-PI).

Além dessas, outras organizações têm iniciativas que alcançam aglomerações produtivas: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFPI), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Centro de Pesquisa Agropecuária do Meio Norte (EMBRAPA Meio Norte), Federação das Indústrias do Estado do Piauí (FIEPI) e Fundação Banco do Brasil (FBB).

O governo estadual trabalha com arranjos segundo o conceito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A abordagem específica de arranjos produtivos firmou-se nos órgãos da administração federal em 2003, na elaboração do plano plurianual de investimentos (PPA 2004-2007). Criou-se um grupo interministerial para arranjos, consolidado, em 2004, como Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL).

De acordo com esse grupo de trabalho, um arranjo produtivo pode ser definido como um complexo produtivo, geograficamente definido, caracterizado por um grande número de firmas envolvidas nos diversos estágios produtivos e na fabricação de um produto, onde a coordenação das diferentes fases e o controle da regularidade de seu funcionamento são submetidos ao jogo do mercado e a um sistema de sanções sociais aplicado pela comunidade. (GTP APL, 2007, p. 12).

A CODEVASF, por sua vez, tem direcionado seus programas e ações para o desenvolvimento regional, buscando contribuir para a geração de emprego e renda, sob orientação do *Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba* – PLANAP (CODEVASF, 2006).

Segundo essa companhia, um arranjo pode ser caracterizado por ter um número significativo de empreendimentos ou de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, em um território definido, compartilhando formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança. Podem incluir pequenas, médias e grandes empresas. Esse plano propõe um programa de desenvolvimento para cada arranjo.

Em 2002, o SEBRAE estabeleceu parceria com a RedeSist e passou a priorizar a atuação em arranjos. Coube à RedeSist produzir material técnico-institucional, capacitar técnicos do SEBRAE e elaborar uma estratégia de ação. Em 2003, foi publicado um termo de referência para atuação em APLs (SEBRAE, 2003)

O termo de referência estabelece requisitos que vão além do aspecto econômico, quais sejam: o capital humano, o capital social, a governança e o uso sustentável do capital natural. Identifica os arranjos como aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que tragam sinais de identidade coletiva (culturais, econômicos, políticos, ambientais, etc.), tenham expectativas de desenvolvimento convergentes e firmem parcerias e compromissos para sustentar os investimentos dos diversos atores no próprio território, promovendo desenvolvimento integrado e compartilhado com redes locais (empresariais, sociais e institucionais).

Em 2003, foi lançada uma metodologia de estruturação de projetos chamada Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR) e um sistema de informações correlato (SIGEOR). Esse sistema é um “ambiente de gestão e colaboração” que foi criado com o objetivo de dar suporte às ações de cada projeto, pois permite o gerenciamento e monitoramento pelas instituições parceiras, beneficiários e a sociedade em geral, tanto das ações desenvolvidas como dos resultados alcançados.

O BNB, órgão de fomento econômico com atuação marcante na região, tem utilizado outros conceitos em estudos técnicos e na sua programação de investimentos, tais como setores de atividades, cadeias produtivas, *clusters*, pólos setoriais e pólos integrados. Essas abordagens encontram-se difundidas junto àquelas instituições que atuam em parceria com o banco, a exemplo da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT).

3. Instituições, arranjos apoiados e instrumentos de apoio

A SEDET promove a política econômica estadual e coordena o Grupo Gestor Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais no Estado do Piauí (GGE APL), criado em 2007.

No levantamento institucional de arranjos em 2008, identificaram-se onze arranjos produtivos locais no Piauí, conforme o Quadro 1. Os seis primeiros arranjos citados, exceto o arranjo da Opala, estão referenciados na lista de arranjos prioritários do GTP APL para o período 2006 – 2008.

Nº	APL	Cidade Pólo
1	Apicultura	Picos
2	Artesanato	Parnaíba
3	Opala de Pedro II	Pedro II
4	Ovinocaprinocultura	Teresina
5	Têxtil e Confecções da Região Norte	Piripiri
6	Turismo no Litoral	Parnaíba
7	Cajucultura	Picos
8	Leite e Derivados da Região norte	Parnaíba
9	Artes cerâmicas vermelha	Teresina
10	Ovinocaprinocultura	Floriano
11	Piscicultura	Bocaina

Quadro 1 – Piauí: APLs identificados pelo GTP APL

Fonte: GTP APL (2009b).

A política de apoio a essas aglomerações produtivas deve promover a ação coordenada de diferentes atores e fatores externos para o desenvolvimento das potencialidades econômicas locais e a transformação de um aglomerado de pequenos empreendimentos informais em um arranjo produtivo consolidado. Essa política abrange cinco linhas de ações estruturantes: crédito e financiamento, governança e cooperação, tecnologia e inovação, formação e capacitação e acesso a mercados (nacionais e internacionais).

O plano de desenvolvimento do arranjo é o instrumento central da metodologia estabelecida. A função desse plano é expressar, em um único documento, o esforço de reflexão e de articulação local contemplando as informações a respeito dos desafios dos arranjos e suas potencialidades de negócio, as ações que estão sendo implementadas ou que precisam ser desenvolvidas com vistas a transformar essas

oportunidades em investimentos e, por fim, os investimentos que precisam ser fortalecidos para o desenvolvimento sustentável das localidades (GTP APL, 2007, p. 17).

O GGE APL é responsável pela elaboração desses instrumentos e pela coordenação das ações voltadas para arranjos. Reúne as seguintes organizações: SEBRAE-PI, Federação das Indústrias do Estado do Piauí (FIEPI), Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR), Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN), Secretaria Estadual de Fazenda do Piauí (SEFAZ), Instituto de Metrologia do Piauí (IMEPI), Associação Piauiense de Municípios (APPM), BNDES, Empresa Piauí Turismo (PIEMTUR), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, BRADESCO S.A., Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí (FAPEPI), CODEVASF, EMBRAPA Meio Norte, Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR) e Superintendência Federal da Agricultura (SFA/MAPA).

A CODEVASF selecionou inicialmente os arranjos de agricultura irrigada, apicultura, cajucultura, extrativismo vegetal, extrativismo mineral e ovinocaprinocultura. Atualmente apóia outros arranjos, listados no Quadro 2.

Nº	APL	Cidade Pólo
1	Aquicultura do Estado do Piauí	
2	Aquicultura nas Regiões Centro-Sul e Oeste do estado do Piauí	
3	Caprinovinocultura na Mesorregião da Chapada do Araripe	
4	Caprinovinocultura no Território da Serra das Confusões	
5	Caprinovinocultura no Território dos Cocais e Entre Rios	
6	Ovinocaprinocultura	
7	Agroindústria da Cachaça na Mesorregião da Chapada das	
8	Bovinocultura no Litoral Piauiense	
9	Apicultura na sub-região de São Raimundo Nonato	
10	Apicultura no Território da Serra das Confusões	
11	Apicultura no município de Campo Maior	
12	Apicultura na mesorregião da Chapada do Araripe	
13	Aquicultura do Baixo Parnaíba	
14	Cajucultura na Região Norte e Sudoeste	
15	Floricultura Tropical	
16	Agricultura Irrigada	

Quadro 2 – Piauí: APLs identificados e apoiados pela CODEVASF

Fonte: CODEVASF(2009)

A promoção dos arranjos pela CODEVASF é feita mediante “programas de desenvolvimento sustentável”, que compreendem a definição de estratégias gerais e de atividades a serem implementadas em três etapas, com a indicação dos produtos a serem alcançados, num horizonte de 20 anos. O PLANAP aponta também a abrangência desses programas para arranjos nas sub-regiões da bacia e detalha os mesmos nos planos específicos de cada território de desenvolvimento.

Com relação ao SEBRAE-PI, foram identificados trinta projetos/arranjos no estado do Piauí, considerando as informações disponíveis no SIGEOR, relativas ao período 2008-2009. Esses projetos estão apontados no Quadro 3.

Nº	Projeto/ Arranjo	Cidade Pólo
1	Apicultura do Litoral Piauiense	Piripiri
2	Apis Araripe	Picos
3	Apis da Serra da Capivara	São Raimundo Nonato
4	Apoio à Modernização do Setor de Reparação	Teresina
5	Aprisco da Região Norte	Parnaíba
6	Aprisco de Floriano	Floriano
7	Aprisco de Teresina	Teresina
8	Aprisco do Araripe	Picos
9	Artefatos de Couro e Similares de Teresina	Teresina
10	Artesanato da Região Norte	Parnaíba
11	Artesanato da Serra da Capivara	São Raimundo Nonato
12	Artesanato de Teresina	Teresina
13	Avicultura do Piauí	Teresina
14	Cajucultura do Piauí	Picos
15	Confecção de Teresina	Teresina
16	Confecção do Norte Piauiense	Piripiri
17	Cultura e Negócios Integrados	Teresina
18	Fruticultura Irrigada do Território Floriano	Guadalupe
19	Fruticultura Orgânica dos Tabuleiros Litorâneos	Parnaíba
20	Leite e Derivados do Baixo Parnaíba	Parnaíba
21	Leite e Derivados do Território de Teresina	Teresina
22	Mandiocultura do Território Araripe	Simplício Mendes
23	Metalúrgica e Serralheria de Teresina	Teresina
24	Ovinocaprinocultura da Serra da Capivara	São Raimundo Nonato
25	Piscicultura do Piauí	Bocaina
26	Pólos Comerciais	Teresina
27	Regionalização do Turismo Jeri – Delta –	Parnaíba
28	Turismo da Serra da Capivara	São Raimundo Nonato
29	Turismo do Território de Teresina	Teresina
30	Turismo Roteiro Integrado Sete Cidades e Serra	Piracuruca

Quadro 3– Piauí: APLs identificados pelo SEBRAE-PI

Fonte: SIGEOR (2009).

A atuação do SEBRAE nesses arranjos é direcionada pela metodologia GEOR, que compreende: i) conhecimento do público alvo, os clientes para os quais se destinam os resultados, sua realidade e suas demandas; ii) produção de resultados finalísticos que transformem a realidade do público alvo e tornem evidente a atuação da instituição e iii) visão estratégica: abordagem sistêmica e de longo prazo, consideração do ambiente externo, atenção às singularidade e às complexidade de cada setor e território; e atenção ao tempo necessário para alcance dos resultados esperados. Por fim, a GEOR requer uma atuação intensiva e urgente, sempre próxima dos acontecimentos e dos atores envolvidos.

Os projetos orientados para resultados são estruturados com a participação dos parceiros e representantes do público-alvo. Em uma primeira fase, os interessados se reúnem para fazer um diagnóstico da situação, procurando identificar os problemas e potencialidades para, então, elaborar uma agenda comum. Nesse momento, também são firmados os compromissos entre o SEBRAE e os parceiros para implantação do projeto. Seguem-se as fases de gerenciamento, monitoramento e avaliação; essa última, realizada através de pesquisas com o público-alvo. (SEBRAE, 2006)

O BNB e a PMT atuam em aglomerações produtivas empregando outras denominações. São elas:

- BNB: Pólo Integrado de Desenvolvimento Uruçuí-Gurguéia (Uruçuí), Pólo de saúde de Teresina e pólo de turismo do litoral (Parnaíba);
- PMT: pólo de saúde de Teresina, pólo de artesanato do Poti Velho e pólo de confecções e moda.

Os estudos realizados permitem sugerir ainda a existência de outros arranjos, ainda não identificados pelas organizações atuantes. São eles: minerais não-metálicos (região de Teresina), cultural e histórico de Oeiras, cultural e religioso de Santa Cruz dos Milagres e pólo tecnológico de Teresina.

4. Análise de políticas para arranjos no estado, vantagens e limitações do mapeamento e sugestões de políticas

O Estado do Piauí dispõe dos seguintes instrumentos gerais de planejamento governamental: metodologia de *Planejamento Participativo Territorial* (SEPLAN-PI, 2007b), *Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba* (CODEVASF, 2006) e *Plano Plurianual de Investimentos 2008-2011* (SEPLAN-PI, 2007c). No período considerado, o executivo estadual utilizou-se do PLANAP e apresentou os demais elementos de programação (planos plurianuais de investimentos, orçamentos anuais, programas e projetos).

O PLANAP orienta os programas e ações da CODEVASF no sentido do desenvolvimento regional, buscando contribuir para a geração de emprego e renda. Na elaboração do plano foram consideradas as diretrizes da política nacional de desenvolvimento regional e do zoneamento ecológico-econômico, assim como o conceito de desenvolvimento endógeno, a participação dos atores e o zoneamento desse território, em articulação com outros organismos federais e com os governos estaduais e municipais.

O zoneamento da bacia compreendeu a sua divisão em quatro macrorregiões, em onze territórios de desenvolvimento e em 32 aglomerações de municípios, com base nas características físicas, nas potencialidades produtivas e a na dinâmica de crescimento econômico.

Em seguida foram estabelecidos quatro componentes considerados prioritários no Plano de Ação: i) fortalecimento institucional para implementação do plano; ii) desenvolvimento sustentável e conservação da diversidade biológica; iii) desenvolvimento de arranjos produtivos locais e iv) melhoria e ampliação da infraestrutura básica e regulamentação fundiária.

O PPA 2008-2011 é o instrumento que consolida as orientações para a atuação do governo estadual nesse período. Suas diretrizes consideram quatro dimensões (social, econômica, ambiental e institucional) e dez eixos de ação (SEPLAN-PI, 2007c). Foi elaborado de forma participativa, tendo como suporte a divisão do Estado em macrorregiões, territórios de desenvolvimento e aglomerações de municípios, metodologia já empregada na elaboração do PPA 2004-2007 e do PLANAP.

A estratégia proposta pelo governo estadual busca um processo de desenvolvimento que beneficie a todos, articulando as quatro dimensões citadas no sentido do crescimento econômico com inclusão social e uso sustentável dos recursos ambientais. A estratégia de crescimento econômico diversificado abrange a introdução de inovações e a elevação da produtividade da agricultura familiar, a promoção de um modelo agroindustrial articulando empresas-âncora com agricultores familiares e médios produtores rurais, com efeitos dinâmicos sobre o consumo e benefícios para os setores de comércio e de serviços.

No núcleo dessa estratégia, o *Programa de Produção de Bioenergia do Piauí* (SEPLAN-PI, 2007a) prevê a inclusão do Estado na produção de energias renováveis e ambientalmente sustentáveis, com base no cultivo de produtos agrícolas como cana-de-açúcar, mamona, pinhão-manso, soja eucalipto e outras espécies florestais, matérias-primas para a produção de etanol e do biodiesel e fontes de biomassa. Espera-se a participação de grandes empresas do ramo e a formação de *clusters*, nos moldes do programa florestal previsto no PLANAP. Entretanto, cabe destacar que o programa de bioenergia não recebeu o mesmo detalhamento desse componente do plano.

Dentre os programas setoriais, destaque-se a execução do *Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Piauí* (WANDERLEY, 2001), elaborado no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), estabelecido pelo governo federal com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse programa vem sendo implementado desde início dos anos de 1990 e será reforçado pelo programa de apoio ao turismo no litoral do Piauí e dos vizinhos Maranhão e Ceará, que se encontra em fase de preparação (ver MIN, 2009).

Nesse processo, é fundamental a ampliação da infra-estrutura de suporte ao desenvolvimento (logística, energia elétrica e recursos hídricos), mediante parcerias com o governo federal ou com instituições de crédito nacionais ou multilaterais. Destaca-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a previsão de investimentos em ferrovias, produção e distribuição de energia elétrica, habitação, saneamento, turismo e irrigação. Há negociações para a implantação de empreendimentos privados, inclusive empresas de grande porte.

Como parte dessa estratégia de crescimento econômico diversificado, ao lado do programa de bioenergia, encontram-se os arranjos produtivos locais, segundo o

PPA 2008-2011. Ainda na dimensão econômica, no detalhamento do eixo de promoção do crescimento econômico diversificado, consta a diretriz de apoiar e desenvolver ações que contribuam para consolidar os arranjos produtivos locais. Um dos programas estabelecidos no plano é específico para os arranjos – programa 44 – fortalecimento dos arranjos produtivos locais -; o qual consta nas programações da SDR e da SEDET.

Deve-se destacar que a boa articulação com órgãos do governo federal, como a CODEVASF e o próprio BNDES, com grandes investimentos, inclusive com participação no edital para arranjos produtivos, tem sido favorável aos processos de planejamento, programação e execução de projetos e atividades relevantes para o desenvolvimento regional. Ainda nesse aspecto, há importantes articulações com organizações do terceiro setor, cujo melhor exemplo é o do SEBRAE-PI.

Os princípios do planejamento participativo e do zoneamento territorial que embasaram o PLANAP e o PPA 2008-2011 criam condições favoráveis para a descentralização, tanto no sentido do levantamento de demandas, como no sentido de distribuição das ações do setor público (órgãos do governo federal, do governo estadual e do terceiro setor).

A estratégia de “crescimento econômico diversificado” representa um grande avanço no reconhecimento das diferentes estruturas de mercado, numa região em que até bem pouco tempo atrás boa parte das análises e das proposições de desenvolvimento insistia em “modelos” orientados para o aproveitamento de supostas vocações agrícolas e em atividades de pequeno porte intensivas de mão-de-obra.

O foco da presente análise é no desempenho das políticas de promoção econômica e de apoio aos arranjos no Estado do Piauí. Nesse sentido, a exposição dos elementos acima procura demonstrar a existência de um quadro geral favorável ao planejamento governamental: a existência de planos elaborados de forma participativa e descentralizada, com estratégias de crescimento econômico claramente definidas, onde figuram de maneira destacada os arranjos produtivos. Ainda nesse quadro geral, cabe destacar as articulações existentes entre organizações do governo federal, do governo estadual e do terceiro setor, como ficou demonstrado nos levantamentos realizados.

Contudo, há limitações na organização e na atuação do setor público do Estado que reduzem a capacidade de formulação e de implementação de políticas e os seus efeitos na promoção das atividades econômicas e dos arranjos produtivos. São elas: i) inexistência de um plano de desenvolvimento e insuficiência dos debates e do detalhamento da estratégia de crescimento econômico proposta; ii) fragilidade institucional e defasagens no quadro de recursos humanos da área de promoção econômica; iii) dificuldade de articulação intra-governamental e iv) ausência de sistemas operacionais de acompanhamento e de avaliação.

A elaboração de um plano de desenvolvimento não é apenas exigência formal e elemento indispensável na prática do planejamento econômico. A sua ausência significa que a estratégia de crescimento econômico escolhida não foi adequadamente debatida com a sociedade e que seus componentes, como os programas de bioenergia e de arranjos produtivos, podem não ter sido suficientemente detalhados, em termos de estudos de viabilidade e de projetos executivos. A falta de participação resulta em dificuldades na mobilização de atores para a sua execução e no risco de descrédito das propostas.

A ausência desse processo de planejamento e de mobilização, em uma fase de crescimento econômico e de ampliação dos gastos do setor público, pode resultar também na perda de oportunidades de investimentos e na falta de articulação entre os grandes projetos de infra-estruturas econômicas e os empreendimentos privados em implantação e que abrangem o estado.

A fragilidade institucional diz respeito à falta de solidez das organizações em ambientes com restrições de recursos, em especial limitações orçamentárias para investimentos e custeio de atividades. As sucessivas reformas administrativas pelas quais passou o governo estadual nos últimos anos trazem ainda mais dificuldades para a atuação do setor público. No Piauí, os arranjos já passaram por três secretarias: Secretaria de Ciência e Tecnologia (SECTEC), Secretaria do Trabalho, do Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Turismo (SETDETUR) e SEDET. Essas mudanças são rupturas internas no organograma, no quadro de pessoal e na distribuição de funções comissionadas, com desdobramentos negativos no desempenho da organização. O desconhecimento ou descaso quanto à política industrial e a experiência prévia com os arranjos demonstra o impacto dessas

rupturas nas estruturas administrativas e na formulação e implementação de políticas.

Outra característica comum no setor público em regiões periféricas é a dificuldade de articulação entre os órgãos de uma mesma esfera governamental. Esses órgãos tendem a se concentrar na sua fatia de atribuições e em áreas onde há recursos financeiros disponíveis: em um quadro de restrições é melhor focar em assuntos setoriais para maximizar possíveis resultados. Essa situação torna-se ainda mais complicada em governos de coalizão onde os setores da administração pública são divididos entre partidos, grupos ou líderes políticos, o que pode dificultar ou até mesmo inviabilizar a articulação entre esses órgãos. O apoio aos arranjos requer um esforço de articulação de políticas setoriais de crédito, de treinamento de recursos humanos, de ciência e tecnologia, dentre outras, que a política econômica estadual ainda não teve condições de agregar.

O quarto aspecto apontado diz respeito à ausência de mecanismos operacionais de acompanhamento e avaliação da política econômica e de apoio aos arranjos produtivos. Os mecanismos de planejamento participativo e de zoneamento territorial são importantes, mas insuficientes para essa finalidade. A SEPLAN, a SEDET e a SDR não dispõem de mecanismos para acompanhar e avaliar a execução dos planos de desenvolvimento produtivo e nem do programa de apoio aos arranjos estabelecido no do PPA 2008-2011. Lembrar que não se está tratando do acompanhamento da execução orçamentária ou de atividades-meio, mas sim do alcance de objetivos e metas fins claramente estabelecidos junto aos beneficiários – os arranjos produtivos. O sistema de acompanhamento existente - O SIGEOR - foi implantado e é operacionalizado pelo SEBRAE-PI.

Ainda quanto ao planejamento e a política econômica, cabe destacar um outro grande obstáculo encontrado: a falta de domínio do conceito de arranjo produtivo e a dificuldade de operacionalização desse conceito como instrumento de política de desenvolvimento regional.

É sempre imprecisa a referência aos arranjos produtivos nos planos, programa e projetos considerados nesse estudo e em todas as esferas institucionais consideradas: federal, estadual, municipal e do terceiro setor. No PLANAP o entendimento de arranjo aproxima-se daquele de segmento de atividade (ovino-caprinocultura, apicultura, cajucultura, agricultura irrigada, extrativismo vegetal

e extração mineral) com ocorrência na área-programa. No planejamento do Estado e do município de Teresina, há uma interpenetração com elementos dos conceitos de cadeias produtivas, *clusters* e pólos.

A política econômica deve ter um caráter extensivo para tratar dos segmentos de atividades, mas também deve contemplar mecanismos diferenciados para apoio às aglomerações produtivas, quaisquer que sejam as denominações a elas destinadas, tendo em vista a melhor alocação de recursos escassos e ampliação de seus efeitos sobre o sistema econômico regional.

A falta de entendimento adequado desse conceito reduz a sua aplicação e os possíveis ganhos dessa escolha. A consideração do aglomerado de saúde de Teresina como um pólo ou até mesmo um *cluster* tem orientado as análises e intervenções no sentido dos elos dessa cadeia produtiva. A visão de uma estrutura integrada proporcionada pelo conceito de arranjo poderia ser mais adequada para a abordagem desse caso, no sentido de apontar iniciativas e intervenções mais abrangentes e eficazes na promoção dessa aglomeração, resultando em maiores benefícios para a população atendida e a economia da cidade.

Por fim, essas fragilidades na interpretação e na aplicação do conceito de arranjo produtivo permitem identificar uma questão de fundo nos planos, programas e projetos considerados: não houve um processo adequado de identificação dos arranjos pelas organizações atuantes no Estado. Os arranjos considerados foram identificados por um entendimento entre os órgãos constituintes do GGE APL, que utilizaram como critério uma “territorialização” da atividade, com a indicação de um município pólo e de sua área de abrangência. Esse procedimento é insuficiente porque nada revela dessa estrutura produtiva e nem dos mecanismos de cooperação e de governança que a caracterizam.

As interpretações, as metodologias e os levantamentos já realizados pela RedeSist em todo o país poderiam ajudar no encaminhamento dessas questões conceituais e operacionais, relacionando inovações tecnológicas, sistemas e arranjos produtivos e desenvolvimento regional.

5. Considerações finais

Tendo em vista essas discussões, este capítulo foi elaborado na perspectiva de apontar elementos para a formulação de políticas voltadas para a promoção de arranjos como parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico do Estado do Piauí, considerando tanto aspectos institucionais como aspectos programáticos.

Planejamento estratégico e fortalecimento institucional

Os problemas na estrutura e na atuação dos órgãos do setor público apontados no capítulo anterior criam obstáculos nas etapas de formulação, execução, acompanhamento e avaliação da política de promoção econômica e de apoio aos arranjos produtivos no Estado. Alternativas de encaminhamentos para essas questões podem abranger desde um amplo processo de reestruturação e fortalecimento do setor público até medidas específicas para essa área da política econômica, circunscrevendo-se à SEDET e ao GGE APL.

A execução de programas de investimentos pelo governo federal e a tomada de decisões ou início de operação de grandes empreendimentos privados (na área de mineração, por exemplo) ensejam oportunidades para discussões sobre temas e projetos relevantes e prioridades para o desenvolvimento econômico do Piauí.

Nesse momento, é oportuna a elaboração de um plano estratégico estabelecendo os pontos prioritários e marcando as posições da sociedade piauiense frente às iniciativas de desenvolvimento regional em curso e de seus impactos esperados sobre as perspectivas de desenvolvimento da região e do próprio estado. Esse esforço deve ser feito com ampla participação da sociedade e em parceria com aquelas organizações atuantes na região, a exemplo da CODEVASF, do SEBRAE e do BNDES.

A política de promoção econômica e de apoio aos arranjos produtivos requer o fortalecimento dos órgãos envolvidos nesse setor. É necessário o fortalecimento da SEDET, órgão de apoio ao GGE APL, em termos de recursos humanos; reformas de instalações; veículos, móveis e equipamentos e recursos para despesas de custeio. Há necessidade de providências imediatas, tendo em vista, inclusive, a execução do programa de apoio aos arranjos, objeto da carta consulta proposta ao BNDES.

Instrumentos da política de promoção econômica

Relativamente à programação de apoio aos arranjos, cabem comentários sobre três aspectos: i) levantamentos para a identificação de arranjos, ii) sistemas de acompanhamento e avaliação e iii) coordenação das ações de apoio aos arranjos.

Deve-se aprofundar os procedimentos de identificação de arranjos, definidos até agora apenas com base no entendimento entre as organizações atuantes e em uma delimitação dos municípios abrangidos, a partir de um município pólo. Recomenda-se a adoção de um procedimento mais específico, um diagnóstico expedito dos principais elementos das estruturas de produção e de cooperação de cada arranjo, numa adaptação da metodologia da RedeSist. Esse levantamento poderia ser elaborado a partir das bases de dados e informações já disponíveis nas organizações atuantes, complementados com levantamentos diretos em casos selecionados.

Recomenda-se também que a SEDET e a GGE APL estabeleçam e operacionalizem um sistema de acompanhamento e avaliação das ações junto aos arranjos. Esse sistema deverá ser orientado principalmente para aspectos fins e os seus indicadores relacionados com parâmetros referentes aos próprios arranjos; secundariamente, poderá conter indicadores de execução mais relacionados com as atividades das organizações atuantes.

Tendo em vista a ampliação do apoio aos arranjos, a ser efetivada com a aprovação e execução do programa previsto na carta consulta, e na impossibilidade da execução imediata de medidas de fortalecimento institucional, como aquelas antes apontadas, poder-se-ia, com o apoio do SEBRAE-PI, ampliar com adaptações a utilização do SIGEOR, transformando-o também no sistema de gerenciamento da política econômica estadual.

O GGE APL deve também promover uma maior articulação entre as organizações atuantes, no sentido de fortalecimento das parcerias e de efetivação das ações conjuntas programadas. Esse grupo deve ter uma atuação mais ampla e mais marcante na mobilização para o apoio aos arranjos produtivos.

Produção de conhecimento e recursos humanos

O desempenho das organizações tem no seu quadro de recursos humanos e no seu acervo de conhecimentos os principais pilares. Nesse sentido, há três linhas de ação sugeridas.

Em primeiro lugar, uma linha imediata de intercâmbio para divulgação e debate dos resultados dessa pesquisa junto às organizações atuantes com arranjos no Estado, mediante a realização de palestras, seminários, cursos de extensão universitária e formação de grupos de estudo, reunindo as equipes das universidades e daqueles órgãos.

Uma segunda vertente, no mesmo sentido do intercâmbio para divulgação dos resultados dessa pesquisa, na escala geográfica mais ampla das macro-regiões – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste -, também reunindo as equipes da pesquisa com aquelas das organizações atuantes. Nessa configuração, seria possível discutir as experiências nos diferentes estados da região, assim como a atuação dos órgãos regionais, como BNB e CODEVASF.

Recomenda-se também um esforço de formação de recursos humanos no nível de pós-graduação. Deve-se destacar que essa formação difere de treinamento e não tem caráter operacional. O tema dos sistemas e arranjos produtivos e inovativos locais deve ser abordado numa perspectiva mais ampla dos campos disciplinares, como teoria econômica, desenvolvimento, economia regional e urbana, planejamento econômico, por exemplo. Nas universidades sem programas de pós-graduação *stricto sensu*, poderiam ser oferecidos cursos de especialização em economia, com área de concentração nessa temática. Naquelas com programas de mestrado e doutorado estabelecidos, apoio a programas de pesquisa e bolsas para alunos da área.

Em regiões como Norte e Nordeste, com poucas opções de pós-graduação *stricto sensu*, pode-se pensar na formação de uma rede, a exemplo do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), uma experiência bem sucedida de pós-graduação reunindo universidades do Nordeste, com diversos cursos de mestrado e agora com um curso de doutoramento na Universidade Federal do Ceará (UFC).

Mais uma vez, recomenda-se também a consideração da experiência da RedeSist.

Representação e coordenação dos arranjos

Por fim, ao lado dessas medidas de fortalecimento das instituições e da programação de apoio aos arranjos, deve-se ressaltar a importância da existência de mecanismos de representação e de fortalecimento da coordenação nessas estruturas produtivas.

Também já é consistente essa experiência de participação e gestão compartilhada no Estado, envolvendo as plataformas de articulação, os comitês gestores de arranjos e as câmaras setoriais de cadeias produtivas organizadas ao longo da presente década. O SEBRAE-PI utiliza largamente esses mecanismos de participação em suas atividades.

Ao lado desses mecanismos de representação, a política estadual deve identificar e também apoiar as organizações responsáveis pela coordenação local nessas estruturas produtivas. Essa capacidade local é o principal fator de formação e desempenho dos arranjos produtivos e pode contribuir para minimizar os efeitos dos obstáculos enfrentados pela política estadual de apoio aos arranjos produtivos.

Referências

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF). **Relatório Final. Plano de ações estratégicas da bacia do Parnaíba**. Brasília: CODEVASF e OEA, 2006 (Plano de ação para o desenvolvimento integrado da bacia do Parnaíba; 14).

_____. **Relatório das Ações Coordenadas pela AR/GDT**. Teresina, 2009.

GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS. **Manual de apoio aos arranjos produtivos locais**. Brasília: GTP APL/MDIC, 2007.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (coord.). **Plano de desenvolvimento sustentável da região turística do Meio-Norte. Resumo Executivo**. Brasília: Grupo de Trabalho Interministerial e MI, 2009.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PROJETOS ESPECIAIS DA VICE-GOVERNADORIA DO ESTADO DO PIAUÍ (coord.). **Programa de aceleração do crescimento**. Relatório PAC Piauí 2008. Teresina: SEPLAN e NEPE, 200?.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Termo de referência para atuação do Sistema SEBRAE em arranjos produtivos locais**. Brasília: Edição SEBRAE, 2003 (Série Documentos).

_____. **Gestão Estratégica Orientada para Resultados: avaliação e desafios**. Brasília, Unidade de Gestão Estratégica, 2006, 98p.

SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TECNOLÓGICO E TURISMO DO PIAUÍ (SETDETUR-PI). **Portaria n. 001/07 – Gab**, de 05 de março de 2007, instituindo o Grupo Gestor Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais. Teresina: SETDETUR, 2007.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO DO ESTADO DO PIAUÍ. Solicitação de apoio aos arranjos produtivos locais. Teresina: SEDET, 2009 (Carta Consulta).

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Piauí: o grande celeiro da bioenergia**. Teresina: SEPLAN-PI, 200?a.

_____. **Planejamento participativo territorial**. Participação e desenvolvimento. Teresina: SEPLAN-PI, 200?b

_____. **Plano Plurianual. Quadriênio 2008/2011**. Teresina: SEPLAN-PI, 200?c

VELOSO FILHO, Francisco de Assis *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Piauí. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Teresina/PI, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/PI). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

VELOSO FILHO, Francisco de Assis *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Piauí. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Teresina/PI, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/PI). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

VELOSO FILHO, Francisco de Assis *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Piauí. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Teresina/PI, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/PI). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

VELOSO FILHO, Francisco de Assis *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Piauí. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Teresina/PI, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/PI). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

WANDERLEY, Adriana Papaleo (coord.). Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Estado do Piauí. Síntese. In: **Carta CEPRO**, Teresina, v. 20, n. 1, p. 92-108, jan. abr. 2001.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PARA APLs NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE¹

Valdênia Apolinário/Coordenadora Estadual – UFRN

Maria Lussieu da Silva – UFRN

Odair Lopes Garcia – UFRN

João Matos Filho – UFRN

Denílson da Silva Araújo – UFRN

Rosângela dos Santos Alves Pequeno – UFRN

Estévani Pereira de Oliveira – UFRN

Yuri Cesar de Lima e Silva - UFRN ^{2, 3}

INTRODUÇÃO

A historiografia do Rio Grande do Norte registra uma sequência de ciclos econômicos constituídos em torno de um produto principal, para o qual foram estruturados ou buscados apoios de políticas públicas de natureza macroeconômica e setorial, e, de forma particular, benefícios e incentivos creditícios, fiscais e cambiais.

São exemplos emblemáticos desses casos a cana-de-açúcar, o algodão, a mineração, e, no período mais recente, o petróleo, o turismo, a água mineral, a fruticultura irrigada e de sequeiro, os laticínios, a carcinicultura e os distintos tipos de manifestações culturais de ordem religiosa e artística.

O que há de novo, atualmente, é o número e a diversidade dos produtos, a quantidade de políticas, programas, projetos, incentivos e instituições e os mecanismos de coordenação e governança que começam a ser introduzidos na gestão das redes institucionais que se formam em torno desses produtos, entre as quais se incluem os Arranjos Produtivos Locais (APLs).

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil – Rio Grande do Norte, financiada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, sob a coordenação geral da UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Agradecemos a todas as instituições públicas e privadas que colaboraram com a realização desta pesquisa.

³ Agradecemos a estagiária Franciane Alves Cardoso pela sua participação nesta pesquisa.

Reconhecendo a importância dessa inovação, o BNDES financiou a pesquisa “Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil”, ao longo da qual verificou-se que no Rio Grande do Norte, a utilização do conceito de APL, em suas diferentes acepções, resultou na identificação de trinta e sete arranjos, dos quais trinta são apoiados.

Dos trinta e sete APLs identificados, seis são especializados em atividades agrícolas, cinco em atividades pecuárias, três em aquicultura e pesca, dois em indústria extrativa mineral, doze na indústria de transformação e dois voltados para atividades de turismo.

Dos sete APLs identificados, mas não apoiados, três pertencem à indústria extrativa e quatro à indústria de transformação. Finalmente, há um conjunto de nove APLs não identificados, apontados pelas organizações entrevistadas ou sugeridos pelo conhecimento tácito dos pesquisadores. Entre esses, três são APLs voltados para a indústria de transformação, dois para a área de turismo, um para pesca e três para atividades culturais.

Entre os APLs identificados e apoiados há outra categoria, a dos dez priorizados para as ações das diferentes organizações de apoio. A distribuição espacial revela que somente nove dos 167 municípios do estado não têm pelo menos um APL identificado e apoiado pelas organizações envolvidas com os arranjos, o que revela sua importância na inclusão dos pequenos municípios no processo de crescimento econômico.

O reconhecimento da existência dos APLs pelas organizações remete aos conceitos e aos critérios de inclusão por elas utilizados. O apoio e a priorização, por sua vez, dependem dos critérios estabelecidos para operacionalização do conceito, da existência de recursos e do estágio de organização em que se encontram os APLs. As políticas, programas, projetos e ações, por outro lado, revelam o esforço realizado para desenvolver de forma sustentável os respectivos arranjos.

Tendo em vista esses aspectos, o presente artigo tem como objetivo analisar os diferentes conceitos utilizados pelas organizações que tratam de APLs no Rio Grande do Norte, assim como as ações, programas e projetos de apoio implementados e as vantagens e desvantagens do mapeamento como instrumento para sua identificação e apoio. A partir das constatações da pesquisa, elenca-se propostas com o objetivo de mitigar os problemas encontrados.

Assim, além desta introdução, o artigo está estruturado em quatro seções: na seção 1, apresenta-se a estrutura institucional e discutem-se os diferentes conceitos empregados pelas organizações estaduais que atuam com APLs, bem como seus critérios de identificação e seleção; na seção 2 trata-se da estrutura de apoio aos arranjos produtivos locais; na seção 3 elabora-se uma análise da aderência, efetividade e amplitude das políticas públicas voltadas para APLs, seguida de sugestões para o adensamento e maior inter-relação das políticas voltadas para o desenvolvimento de APLs. Na seção 4 apresentam-se as considerações finais do trabalho

1. ESTRUTURA INSTITUCIONAL, CONCEITOS E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

A atenção dada aos APLs em nível nacional ganhou novos contornos com a iniciativa do governo federal ao incorporar o tema Arranjos Produtivos Locais (APL) no âmbito do Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 e no de 2008-2011, e criar o GTP/APL, visando articular as ações para um apoio integrado aos arranjos e ampliar sua competitividade e sustentabilidade econômicas.

No Rio Grande do Norte o Núcleo Estadual de Apoio a APLs foi criado em fins de 2007 e atualmente conta com 20 vinte organizações parceiras, nos moldes do GTP/APL Nacional. Além do Núcleo Estadual, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RN), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/RN), a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (FIERN) são as instituições âncoras no apoio e promoção aos arranjos produtivos locais no estado.

As principais instituições que fomentam e financiam os arranjos no Rio Grande do Norte são o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e a Agência de Fomento do RN S.A. (AGN). Dentre as instituições de ensino e pesquisas encontram-se: o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFRN – antigo CEFET/RN), a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN), a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte (FUNCERN), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Empresa de Pesquisa

Agropecuária do RN (EMPARN), o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do RN (EMATER/RN) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Instituições como Federações (Federação da Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Norte – FAERN – e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte – FETARN), Sindicatos, Associações, dentre outras, também participam do Núcleo de apoio aos APLs.

Os conceitos empregados pelos organismos que apóiam os arranjos são distintos entre as instituições âncoras e as parceiras, sendo que nestas últimas se encontra desde ausência do conceito até aquelas que o rejeitam como algo que possa ser aplicado no cotidiano de suas ações.

Entre as instituições âncoras – o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs, o SEBRAE/RN, a FIERN e o IEL/RN – constata-se que o conceito de APL é bastante próximo daquele que baliza este projeto de pesquisa e mantém consonância com o da REDESIST⁴, a saber:

Conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais e suas interações, sejam estas tênues ou consolidadas, incluindo: empresas produtoras de bens e serviços finais e fornecedoras de matérias-primas, equipamentos e outros insumos; distribuidoras e comercializadoras; trabalhadores e consumidores; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; apoio, regulação e financiamento; cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação.

O Núcleo Estadual de Apoio aos APLs busca seguir atualmente as orientações contidas no Termo de Referência elaborado pelo GTP-APL/ Nacional, e define APL como sendo:

a existência de um número significativo de empreendimentos e de indivíduos em um determinado território que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante; e, que compartilham formas percebidas de cooperação, além de algum mecanismo de governança, podendo incluir pequenas, médias e grandes empresas.

Na visão do SEBRAE/RN, um APL corresponde a aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.

⁴ REDESIST – Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.

O conceito operado pela FIERN enfatiza a delimitação do espaço geográfico, com a concentração de empreendimentos, de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionadas com a atividade de referência do arranjo, além da existência de uma nítida cooperação entre os agentes participantes, em busca de uma maior competitividade e de mecanismos de governança.

Para o IEL-RN um APL deve ser entendido como aglomeração em um território delimitado com um número significativo de empreendimentos e de pessoas (micro, pequenas e médias empresas) que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante. Além disso, a existência de formas perceptíveis de cooperação e algum mecanismo de governança também são observados para a identificação de um APL.

Entre as Instituições de fomento que fazem parte do Núcleo Estadual de Apoio aos APLs há uma diversidade significativa em relação ao conceito adotado e sua utilização nas operações com as empresas. Para o Banco do Brasil, APLs são arranjos produtivos compostos por produtores de um produto similar, localizados em determinado espaço, que pode corresponder a um ou vários municípios.

O BNB trabalha com o conceito de cadeias produtivas, considerado mais amplo e que atende melhor aos objetivos da Instituição, dentro da idéia de desenvolvimento territorial. Com essa abordagem, o BNB acredita que pode trabalhar diferentes APLs distribuídos no território de competência de suas agências, de forma a adensar e integrar as cadeias produtivas identificadas. A AGN, apesar de fazer parte do Núcleo Estadual de Apoio aos APLs, não utiliza o conceito de arranjo em suas atividades, embora preste apoio a empresas de diversos segmentos, podendo, em alguns casos, pertencer aos APLs identificados.

Com relação às Instituições de ensino e pesquisa que atuam de forma direta com APLs, não se encontra uma definição clara de arranjo, mesmo porque a diversidade de suas atribuições - ensino, pesquisa e extensão -, atende a variadas demandas da sociedade, incluindo-se os arranjos produtivos locais. Neste sentido, há um significativo envolvimento de docentes de diversas áreas com atividades ligadas a APLs, como consultores, pesquisadores ou na formação de recursos humanos, para os quais o conceito, em diferentes versões, é familiar.

As instituições de pesquisa, assistência técnica e extensão rural, meio ambiente e representação sindical dos agricultores familiares e trabalhadores rurais,

respectivamente, mostraram que as expressões APL, Cadeia Produtiva, Cadeia Agroindustrial e *cluster* são utilizados com o mesmo sentido, embora os conceitos de cadeia produtiva ou cadeia agroindustrial sejam frequentemente os mais citados.

Os critérios de identificação e seleção para apoio também são diferenciados. Para o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs a metodologia utilizada para identificação de um arranjo segue as recomendações que constam no Plano de Desenvolvimento. Deste modo, é possível reconhecer a existência de um APL a partir de um conjunto de características como a concentração setorial de empreendimentos no território e sua relevância para o contexto econômico local; a concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionadas com o setor de referência do APL; a cooperação entre os atores participantes do arranjo e a existência de mecanismos de governança.

O SEBRAE adota um critério flexível, aberto e adaptável visando contemplar as características sistêmicas e múltiplas dos APLs, a partir de um processo de identificação baseado em levantamento e análise de trabalhos, pesquisas e projetos setoriais realizados por entidades de classe, institutos de pesquisas e universidades; mapeamento baseado em dados secundários e análises de concentração regional *versus* setorial.

Para a seleção dos APLs, o SEBRAE/RN leva em conta: a existência de contrapartida local; a participação do valor da produção do arranjo no Produto Interno Bruto (PIB); a capacidade de geração de emprego; a existência de mercado nacional e internacional; sua participação nas exportações; o potencial de substituição das importações e a capacidade do arranjo em contribuir para as prioridades estabelecidas pelo Plano de Trabalho do Sistema SEBRAE.

O IEL/RN utiliza como critérios de identificação aspectos intrínsecos ao arranjo, como a especialidade produtiva, o nível de cooperação, a organização, a territorialidade e as necessidades comuns, assim como a contribuição do setor para a economia local, os empregos gerados direta e indiretamente e os impactos ambientais gerados pela atividade desenvolvida.

Os bancos e a agência de fomento, por sua vez, apóiam as empresas através dos critérios usuais. No Banco do Brasil, a concessão de crédito e financiamento para empresas pertencentes a APLs são os mesmos estabelecidos para o mercado, mas com taxas de juros e tarifas diferenciadas. Destaca-se que uma das principais

formas de atuação do BB junto aos APLs se dá através de sua Fundação, pelo programa Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), criado em 2003, considerada *“uma estratégia do banco para atender os núcleos produtivos de baixa renda”*.

No caso do BNB, os critérios utilizados para selecionar as atividades a serem apoiadas baseiam-se no volume de recursos que a agência dispõe para a atividade, as parcerias existentes, como gestor de fundos públicos, com o Governo Federal, Estadual e Municipal e o nível de inadimplência das empresas que compõem o portfólio do Banco. O apoio de outros parceiros aos APLs/cadeias produtivas também é considerado muito importante pelo BNB, uma vez que sua atuação concorre para o fortalecimento da empresa, reduzindo o risco das transações. Entre os critérios de avaliação dos pedidos de financiamento dirigidos ao BNB, a geração de emprego e renda, o potencial exportador e a integração nas cadeias produtivas são fatores importantes na definição da concessão do empréstimo.

2. PRINCIPAIS FORMAS DE APOIO AOS APLs

No estado do Rio Grande do Norte, as instituições que se destacam no apoio e promoção aos APLs são basicamente três⁵: o SEBRAE/RN, o IEL/RN e a FIERN.

No que se refere às questões mais gerais sobre o apoio a APLs dado pelo SEBRAE/RN, as principais ações que integram os projetos de APLs são divididas em três dimensões – empresarial, estrutural e sistêmica. Na primeira são desenvolvidos cursos de capacitação abrangendo as áreas de custos, qualidade, inovação; a elaboração de estratégias e planos de gestão, entre outras. A dimensão estrutural envolve a elaboração de estudos de mercado, análise de graus de interatividade inter e intra-setorial e de conectividade das empresas dos APLs nos elos da cadeia produtiva, com as instituições de apoio e do grau de encadeamento dos negócios. Na dimensão sistêmica, são realizadas análises dos condicionantes

⁵ A descrição mais detalhadas das ações desenvolvidas pelas demais organizações se encontram sistematizadas nas Notas Técnicas 2 e 5 desse projeto de Pesquisa. Nelas pode-se observar que são diferenciadas e estão vinculadas ao objeto principal das organizações.

macroeconômicos, do mercado internacional, assim como orientações fiscais, político-institucionais e de acesso a financiamentos⁶.

Atualmente, os principais APLs, identificados e apoiados como tal pelo SEBRAE/RN são o da Caprinovinocultura, da Mandioca, de Tecelagem e o APL Mineral de Pegmatitos. Na sua visão, somente eles se encontram de acordo com a caracterização do conceito de APL que a instituição segue.

A atuação que o IEL/RN exerce junto aos APLs ocorre por meio da Coordenação Estadual do Programa de Apoio a Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias (PROCOMPI). Os projetos aprovados são executados pelo IEL/RN em parceria com o SEBRAE local. Desta forma, os mesmos são desenvolvidos dentro da metodologia estabelecida por este programa, que tem como objetivo principal promover o fortalecimento e elevar a competitividade das empresas industriais de menor porte por meio do estímulo à cooperação entre elas, pela organização do setor, melhoria da qualidade, aumento da produtividade, inserção do *design*, absorção de tecnologias e respeito pelo meio ambiente.

Em geral, as principais ações/políticas implementadas pelo IEL/RN no que se refere às questões de apoio aos APLs contemplam as atividades de articulação das empresas industriais com as Federações e os SEBRAE's estaduais, sindicatos industriais, governos, órgãos de financiamento, empresas de grande porte, entre outros; desenvolvimento de lideranças locais, disseminação da cultura de cooperação na busca de soluções comuns e elevação do capital social; realização de diagnósticos, estudos de mercado, consultoria em logística e em gestão, planejamento estratégico e estabelecimento de prioridades; implementação de programas de capacitação empresarial - qualidade, custos, absorção de novas tecnologias, gestão ambiental, entre outros -; a inserção mais efetiva de produtos no mercado nacional e internacional através da participação em feiras, elaboração de material de divulgação, registro de marcas, criação de *sites*, certificação de qualidade e desenvolvimento de *design* próprio.

⁶ As políticas de apoio aos APLs do SEBRAE/RN estão disponibilizadas no Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR) em <http://www.sigeor.sebrae.com.br>.

A FIERN vem apoiando as atividades direcionadas para o APL do Algodão, desde 2004, através da coordenação, articulação e mobilização de apoio logístico para a realização de reuniões das organizações participantes do APL, elaboração de diagnósticos da atividade, articulação da rede e para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do APL da Cotonicultura, entre outras atividades. Os principais Projetos implementados pela FIERN para o fortalecimento da cotonicultura potiguar são o “Projeto Desenvolvimento Tecnológico do Arranjo Produtivo Local da Cotonicultura do Rio Grande do Norte” (PRODECOT) e o “Projeto Implantação de Tecnologias na Cotonicultura no Semi-Árido” (IMTECOT).

3. ADERÊNCIA, EFETIVIDADE E AMPLITUDE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÍVEIS AOS APLs NO RIO GRANDE DO NORTE

As políticas, projetos e ações de apoio aos APLs no estado podem ser divididos em duas grandes vertentes: uma privada, constituída pelos organismos que formam o Núcleo de Apoio aos arranjos, cujo resumo foi visto na seção anterior, e por políticas públicas, no âmbito estadual e federal que são acessíveis aos seus integrantes e que são fundamentais para a sobrevivência de grande parte deles.

3.1. Políticas estaduais acessíveis aos APLs

O governo do Estado do Rio Grande do Norte tem adotado uma política de tratamento tributário diferenciado para uma ampla gama de atividades através da concessão de benefícios e incentivos tendo por base o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)⁷.

Os benefícios normalmente são concedidos por um período determinado, podendo ser renovado através de legislação específica⁸. Englobam atividades nos três setores produtivos e são acessíveis a todos os contribuintes que se enquadrem nos preceitos legais. Através deles as atividades são isentas do imposto, ou têm

⁷ Os benefícios referidos constam do Regulamento do ICMS, disponível em www.set.rn.gov.br.

⁸ Entre os motivos mais citados para adoção de tais medidas está a adequação às práticas vigentes em outros estados, a proteção das empresas locais através da isonomia fiscal, com as praticadas em outras unidades da federação ou países; atendimento a problemas conjunturais ou emergenciais; responder a problemas estruturais; incentivar novas atividades e desonerar a cadeia produtiva.

reduzida sua taxa ou diferidos o prazo de pagamento. Considerando as atividades dos APLs mapeados – apoiados, não apoiados e os “vazios” – vinte e cinco são objeto de benefícios fiscais diretos⁹.

Os APLs com base industrial, por sua vez, também podem ter empresas beneficiadas pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI)¹⁰. Esse Programa contempla as empresas com o diferimento do pagamento e a devolução de até 75% do valor recolhido do ICMS. O benefício é concedido pelo período de dez anos para empresas industriais que venham a se implantar em território potiguar e pode ser prorrogado por mais cinco anos no caso de ampliação da produção em mais de 25%. Também concede diferimento do pagamento dos tributos sobre a aquisição de equipamentos, peças e matéria-prima, de outros estados ou do exterior, constituindo-se em uma ferramenta importante no processo de ampliação e reequipamento das plantas locais¹¹, beneficiando o desenvolvimento de muitos APLs no estado, sobretudo aqueles mais organizados¹².

Os APLs do setor agropecuário, aquicultura e pesca têm tratamento ainda mais abrangente, envolvendo a isenção dos insumos, a produção e a comercialização dos produtos, fazendo parte, em alguns casos, da estratégia de incentivar atividades que têm grande importância para a economia local.

Entre os APLs excluídos diretamente dos benefícios - como é o caso dos relacionados ao turismo, festas populares e de atividades culturais -, sua natureza torna difícil concessões baseadas no imposto, em razão das especificidades dos mesmos. Entretanto, recebem benefícios indiretos, como os referentes ao

⁹ As atividades de APLs diretamente beneficiados são: apicultura, cerâmica e telha de cerâmica do Seridó, mandioca, mineração do Seridó e agreste potiguar, ovinocaprinocultura, tecelagem do Seridó, água mineral da grande natal, móveis de natal e região metropolitana, bordados do Seridó, aquicultura na região costeira, artesanato em palha e fibras, artesanato em rendas e bordados, avicultura, biocombustível, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, cadeia produtiva do petróleo, gás e energia, cajucultura e beneficiamento de castanha de caju, carcinicultura, confecções/têxtil, cotonicultura, flores e plantas ornamentais, fruticultura, piscicultura e pesca e sal.

¹⁰ Um histórico detalhado sobre o surgimento do PROADI pode ser encontrado em Araújo (2009).

¹¹ O desenho do PROADI é fortemente inspirado nos critérios adotados pelo Programa de Financiamento do Nordeste (FINOR) e é semelhante ao aos praticados na maior parte dos estados nordestinos. Atualmente, cerca de cento e trinta empresas fazem parte do Programa e respondem por aproximadamente 60% do emprego industrial do estado.

¹² As empresas industriais que fazem parte da Cadeia Produtiva do Petróleo e Gás (indústria química), de alimentos, de confecções e têxtil, constituem cerca de 80% do total dos participantes do Programa.

tratamento diferenciado às atividades de bares e restaurantes, da isenção do ICMS para compra de táxis, redução do ICMS do querosene para aviação, entre outros e também, pela lei Câmara Cascudo de incentivo à cultura.

Deve-se mencionar também dois programas de cunho mais sociais implementados pelo Governo do Estado e que causam impactos positivos nos APLs. Um deles é o Programa do Leite, que é o principal instrumento de apoio ao APL dos Laticínios e produtos derivados, e, por extensão, à Bovinocultura e à Caprinocultura. Foi criado pelo Governo do Estado em 1986, com o objetivo de reduzir as carências nutricionais de crianças, gestantes, nutrízes e idosos, bem como estimular o crescimento da bovinocultura e da caprinocultura leiteiras e a inclusão da agricultura familiar no mercado institucional e privado de produção, industrialização e comercialização de leite e produtos derivados.

A contribuição do Programa foi decisiva para o fortalecimento da pecuária leiteira – bovina e caprina – e para o crescimento da indústria de laticínios no estado. A política de preços administrados e as cotas de aquisição estimularam a produção interna e contribuíram para transformar o estado de importador líquido em auto-suficiente na produção de leite *in natura*, para a melhoria genética do rebanho bovino e caprino, e para o crescimento das usinas de beneficiamento, que passaram de duas para um total de vinte e cinco em especial a partir da década de 1990, quando a demanda institucional por leite aumentou com a criação de novos programas ou ampliou aqueles existentes, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O segundo é o Projeto de Redução da Pobreza Rural (PRPR), conhecido como Programa de Desenvolvimento Solidário no Rio Grande do Norte. Este programa é financiado com recursos de Acordo de Empréstimo firmado entre cada um dos Governos dos Estados do Nordeste e o Banco Mundial, exceto Alagoas, sendo seu objetivo geral contribuir para a redução da pobreza rural e suas consequências, mediante o financiamento de subprojetos produtivos de infraestrutura e sociais e a descentralização progressiva dos processos de decisão, fazendo da participação dos beneficiários o eixo central da estratégia de implementação dos investimentos financiados pelo Projeto.

Seu principal instrumento de financiamento é constituído por recursos não reembolsáveis para projetos de até R\$ 50 mil, identificados, elaborados, implantados

e gerenciados por grupos sociais, intermediadas por suas organizações representativas. O Rio Grande do Norte se encontra, atualmente, na terceira geração desse tipo de projeto, já tendo financiado convênios com mais de duas mil associações comunitárias. O atual contrato é de U\$ 30 milhões para o período de cinco anos que vencerá em 2010. No entanto, já está sendo negociado um contrato para novo financiamento.

3.2. Políticas federais acessíveis aos APLs

Há uma grande gama de programas federais, especialmente voltados para as atividades agropecuárias que podem ser acessadas pelos participantes de arranjos, e que tem resultado em importantes fontes de recursos para diversos APLs. Entre esses programas se destacam:

a) Fundo Constitucional para o Financiamento do Nordeste (FNE)

O Fundo Constitucional para o Financiamento do Nordeste (FNE) foi criado em 1988 com o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, através da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o plano regional de desenvolvimento”.

Entre as principais linhas de crédito operadas BNB - principal gestor do FNE -, podem ser destacadas: a) investimento para pequenas, médias e grandes empresas, com taxas de juros variando entre 8 a 11% ao ano com rebate de 25%; b) microcrédito, com taxa de juro de 6,75% ao ano e rebate de 25%; c) capital de giro para empresas e cooperativas.

O FNE é a principal fonte de recursos para Programas Especiais – que, no Rio Grande do Norte, estão localizados em recortes espaciais onde atuam vários APLs – entre os quais se incluem: a) Programa de Apoio do Desenvolvimento Tecnológico (PRODETER); b) Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente (FNE-VERDE); c) Programa de Financiamento da Cultura (PROCULTURA); d) Programa de Infra-Estrutura (PROINFRA); e) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e, a mais recente das linhas do PRONAF – “PRONAF mais alimentos” –, que financia a modernização da

agricultura familiar, mediante a aquisição de máquinas e equipamentos e a implantação de infra-estrutura na unidade de produção.

b) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado em 1996, com o objetivo de propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, geração de emprego e renda e profissionalização dos agricultores familiares, de forma a melhorar sua qualidade de vida.

O crédito rural é, de longe, a principal modalidade de financiamento do PRONAF. Os valores disponibilizados por este programa para o exercício de 1999/2000 foram de R\$ 3,28 bilhões; em 2008/2009 atingiram R\$ 13 bilhões. No entanto, os valores efetivamente utilizados situaram-se entre 65% e 85% dos totais disponibilizados. No Nordeste esta situação se agrava, pois a tendência dos últimos anos é de queda no número de contratos e dos seus respectivos valores¹³.

No Rio Grande do Norte esse fenômeno ocorre com maior intensidade: em 2006, o número de operações foi de 78.977, correspondente a um valor de R\$ 151,5 milhões; em 2007 foi de 58.686, no valor de R\$ 108 milhões; e, em 2008, o número de operações caiu para 32.505 atingindo o valor de R\$ 75,3 milhões¹⁴.

c) Fundação Banco do Brasil (FBB)

A Fundação Banco do Brasil (FBB) vem se caracterizando, desde 2003, como agente de investimento social do Conglomerado Banco do Brasil (BB), com o objetivo de executar a estratégia de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) com ênfase nas áreas de educação e geração de trabalho e renda. As cadeias produtivas ou APLs até agora apoiados pela FBB nos estados do Nordeste, e, em particular no Rio Grande do Norte, foram apicultura, cajucultura e mandiocultura.

Apesar de tratar-se de financiamento não reembolsável, a participação do Rio Grande do Norte nos financiamentos da FBB é ainda muito restrita, sendo resultado mais de iniciativa da própria FBB do que de qualquer ação pública de apoio aos

¹³ Em 2006 foram contratadas 809.089 operações na região, no valor de R\$ 2,1 bilhões, em 2007, foram 613.498 e R\$ 1,8 bilhões, respectivamente e, em 2008, 458.700, para um valor de 1,3 bilhões.

¹⁴ Entretanto, os APLs com maior rentabilidade, como de laticínios, apicultura e cajucultura, apresentam demanda de crédito crescente nas linhas oferecidas.

APLs. As experiências da Cooperativa Agroindustrial de Colonização da Serra do Mel (COOPERMEL), no município de Serra do Mel, e Cooperativa Potiguar de Apicultura (COOPAPI), no município de Apodi, onde foram financiadas mini usinas de beneficiamento de castanha de caju, são os exemplos mais importantes no estado.

d) Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) tem por objetivo reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores rurais por meio da concessão de crédito para as seguintes finalidades: a) compra de imóvel e investimento em infra-estrutura básica (casas, estradas, energia elétrica e rede de abastecimento de água); b) assistência técnica, infra-estrutura produtiva e investimentos iniciais para produção; e, c) projetos comunitários.

É financiado através de empréstimo firmado entre o Governo Federal e o Banco Mundial, no valor total de US\$ 202,1 milhões. Contempla todos os estados do Nordeste, dois estados do Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e os três estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

As linhas de financiamento compreendem o combate à pobreza rural, mediante o financiamento de terra para trabalhadores sem terra; “nossa primeira terra”, para jovens de 18 a 24 anos; e, consolidação da agricultura familiar, para pequenos produtores. No Rio Grande do Norte o referido programa tem ocasionado um significativo impacto sobre a oferta de crédito.

e) O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) foi criado com o objetivo de incentivar a agricultura familiar por meio da remuneração adequada da produção e recomposição dos estoques estratégicos de segurança alimentar através das modalidades de compra direta e da compra antecipada da produção. Também inclui a compra local de alimentos diretamente de associações e cooperativas de agricultores familiares, para distribuição nos Programas municipais de merenda escolar, creches, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais.

A principal experiência com este Programa no estado foi realizada pela COOPAPI, no município de Apodi, onde foram adquiridas pelo governo 13,3

toneladas de mel em 2008. Todavia é importante salientar que o volume vendido por esta cooperativa às empresas privadas atingiu 203,6 toneladas neste mesmo ano, num valor correspondente a R\$ 610,9 mil reais. O que demonstra que a compra do governo assumiu mais o papel de alavancagem, sendo o mercado privado a maior e mais importante conquista desta cooperativa.

As políticas públicas relatadas acima revelam a importância de que se revestem para as atividades desenvolvidas pelos APLs, notadamente os ligados à agropecuária. É importante assinalar que uma mesma instituição pode acessar benefícios nas diversas modalidades constituindo uma verdadeira rede de estímulo e proteção às atividades desenvolvidas.

3.3. Vantagens e Limitações do Mapeamento de APLs

A dimensão territorial, a heterogeneidade e as desigualdades econômicas, políticas e sociais entre as regiões brasileiras exigem elevado grau de complexidade das ferramentas analíticas e normativas para identificação dos sistemas produtivos. A utilização do conceito de APL pelas organizações que compõem o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs no Rio Grande do Norte resultou na identificação de trinta e sete arranjos, como mencionado na introdução deste artigo, o que aponta claramente para a suficiência do conceito. Entretanto, não reconhecer a existência de APLs como os relativos às festas religiosas e populares, das possibilidades da música em Natal, entre outros, revela limitação na operacionalização do conceito, motivado principalmente pela sua aplicação corriqueira a atividades de produção física e pelos métodos de identificação utilizados.

O mapeamento ou listagem de APLs, isto é, o reconhecimento de atividades organizadas na forma de arranjos, portanto, não deve ser considerada como uma limitação. Na realidade, a limitação está no olhar de quem delimita e nos critérios utilizados para identificá-los.

O mapeamento de APLs se constitui em instrumento de orientação política para o desenvolvimento local e apresenta vantagens ao possibilitar a identificação do ambiente interno e externo que envolve os arranjos e, através dele, conhecer os benefícios decorrentes da especialização produtiva e aumento da capacidade para introduzir inovações, elevando o grau de segurança nas decisões coletivas em

relação aos riscos, além de contribuir na identificação e aproveitamento das sinergias geradas no interior do APL.

Caracterizado o APL através do mapeamento, podem-se identificar suas necessidades, fortalecendo sua dinâmica. Atividades de capacitação de recursos humanos, ações coletivas para aprimorar os mecanismos de cooperação entre os atores e criação do grupo gestor são algumas atividades que caminham nessa direção, induzindo a ações executivas que vençam os desafios estratégicos do APL, possibilitando a elaboração de plano de desenvolvimento para sua sustentabilidade.

As limitações que envolvem o mapeamento decorrem, em primeiro lugar, das diferentes bases conceituais que a norteiam, como mostrado no caso do Rio Grande do Norte. Somados aos diferentes critérios de identificação, essas diferenças resultam na exclusão de aglomerações que deveriam ser caracterizadas como tal. Colabora para excluir potenciais arranjos, a ausência de características que definem os critérios de inclusão utilizados pelos organismos de apoio/promoção, como a falta de identidade coletiva, a ausência de mecanismos de governança e o elevado grau de informalidade de alguns APLs. Entretanto, o desenvolvimento dessas características deve ser tomado como uma tarefa dos organismos que apóiam os APLs, ao invés da atitude passiva observada em algumas delas.

A fim de enfrentar a realidade complexa e ser operacionalizado de forma mais abrangente o mapeamento/listagem reivindica uma ampliação do horizonte de quem indica os caminhos que devem ser seguidos pela sociedade, isto é, por quem faz o planejamento. No vácuo do poder público, este tende a ser dirigido pelas organizações privadas, baseadas nos seus princípios e interesses específicos.

3.4. Propostas para elevar a eficiência das políticas para os APLs do estado

Os APLs e as redes de políticas que os apóiam são estruturas policêntricas, com distintos agentes, grupos de interesses e organizações com poderes diferenciados; envolvendo múltiplas formas de acordos, cooperação e solidariedade, mas também conflitos difusos. Por isto, o papel do Estado, e, em particular, de um Núcleo de Apoio, deve ser o de implementação de uma efetiva política voltada para os arranjos. Para isto, algumas providências que podem mitigar as dificuldades observadas no Rio Grande do Norte são apresentadas a seguir:

a) constituir uma equipe de especialistas com experiência nas questões do desenvolvimento e que reconheçam os APLs como um dos instrumentos estratégicos para a promoção do desenvolvimento regional e local;

b) identificar as políticas públicas - federais, estaduais e municipais -, e disponibilizar informações atualizadas sobre as condições de acesso a elas;

c) constituir um sistema de informações gerenciais que possam monitorar e apoiar os APLs com informações relativas ao acesso ao mercado nacional – privado e institucional - e internacional;

d) promover estudos sobre a estrutura das redes que compõem os APLs, sobretudo no que se refere à constelação de interesses dos atores, caracterizando os vínculos entre agentes e grupos (reconhecimento, colaboração, cooperação, associação) e análise da natureza das articulações nas redes de políticas públicas;

e) criar fontes de financiamentos com flexibilidade suficiente para atender os casos em que o financiamento das demais instituições não alcance;

f) reavaliar o modelo de apoio aos APLs fundamentado no GTP/APL Nacional e os Núcleos estaduais, de maneira a superar os seus desafios;

g) fortalecer a aproximação institucional existente nos núcleos estaduais, para aumentar a interlocução e interação entre as instituições presentes, com o objetivo de aumentar a cooperação, a confiança, a reciprocidade, a integração e a articulação institucional reivindicadas pela abordagem em APLs;

h) desenhar políticas articuladas que conduza à efetiva superação das fragilidades tecnológicas, produtivas, mercado, gestão, meio ambiente e trabalhista dos inúmeros APLs existentes no Rio Grande do Norte;

i) realizar o acompanhamento sistemático da evolução de APLs e monitoramento das políticas, ações e programas implementados junto aos mesmos;

j) explorar as interfaces existentes entre os Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILs) e as políticas de desenvolvimento regional e nacional.

Finalmente, mas não menos importante, deve-se avaliar até que ponto uma política voltada exclusivamente para APLs promove o desenvolvimento socioeconômico estadual e regional. Em primeiro lugar parte-se do pressuposto de que no enfoque sistêmico, vários níveis de agentes, e, portanto, de políticas devem ser/estar articulados, cabendo definir estratégias de atuação de cada um deles (nacional, regional, local). Portanto, um nível de política não substitui o outro,

devendo os mesmos estar planejadamente entrelaçados. Logo, o desenvolvimento regional implica em um planejamento conjunto envolvendo os diferentes níveis de decisão nacional, regional e local.

Em segundo lugar, sabe-se que o fenômeno do desenvolvimento é muito mais complexo que o crescimento econômico *stricto sensu*, pois envolve muitos outros elementos além dos aspectos puramente materiais. Envolve aquelas que são as obrigações específicas do estado, como a educação, saúde, segurança, distribuição pessoal, espacial e funcional da riqueza, entre outras.

O planejamento econômico, pelo fato de incluir o enfoque em APLs, não pode desconsiderar a importância dos grandes blocos de investimentos, que por sua vez podem gerar efeitos multiplicadores importantes para o crescimento local e regional. Um exemplo disso está nos investimentos em torno das atividades de prospecção, exploração e transformação do petróleo e gás no estado do Rio Grande do Norte, que atualmente representa mercado significativo para empresas locais prestadoras de serviço e fornecedoras de insumos. Entretanto, esse resultado não seria possível sem a execução de ações específicas para que elas se tornassem capazes de acessar as oportunidades geradas pelos investimentos realizados naquelas atividades. Esse aspecto torna-se mais significativo quando se tem em mente os investimentos que estão sendo efetuados e planejados para o estado e a região nos próximos anos.

O circuito entre o desenvolvimento socioeconômico e o crescimento, baseado no aproveitamento pelos empreendimentos organizados na forma de APLs só pode ser fechado com a presença das outras faces do desenvolvimento, para garantir o acesso da sociedade local aos benefícios gerados pelo crescimento econômico. Com isso é possível aproveitar as oportunidades, internalizar atividades e multiplicar a geração de ocupação e riqueza.

4. Considerações Finais

Os resultados desta pesquisa mostram que no Rio Grande do Norte existe um grande número de organizações que trabalham com APLs, mas não existem instituições isto é, regras formais e informais difundidas, aceitas e reconhecidas no cotidiano da maioria das organizações específicas para o apoio aos APLs. Mesmo

nas instituições âncoras observa-se que os conceitos utilizados diferem entre si e nos critérios de identificação são empregados métodos quantitativos, que sabidamente não são aplicáveis a ampla gama de atividades. Nas instituições de financiamento e fomento, mesmo na pertencente ao estado, não há linhas específicas para o financiamento de empresas ou produtores pertencentes a arranjos produtivos. Nos financiamentos públicos confunde-se um grande número de fontes de financiamento não reembolsáveis, de crédito e incentivos desarticulados.

As políticas, projetos e ações implementadas pelas organizações obedecem ao seu próprio planejamento e atendem aos seus objetivos e metas, sendo realizados independentemente, apesar das propostas de coordenação e cooperação existente entre os parceiros. Isso redundando na sobreposição, repetição e até mesmo concorrência entre as ações propostas e no desperdício de recursos.

Entre as políticas públicas observa-se fato semelhante. No que diz respeito ao estado, a ampla gama de benefícios oferecidos através de diferentes programas também não são objeto de um programa integrado, mas concedidos de forma a atender objetivos difusos. No plano federal, o grande número de Programas elencados também mostra esse aspecto, fruto de sua dispersão por diferentes ministérios e organizações que se ocupam de partes de uma mesma área. Tais programas são executados de forma independente por organizações do Governo Federal ou em parceria com o Governo do Estado. Todavia, as duas esferas não implementam uma política efetivamente articulada de desenvolvimento regional e de apoio aos APLs. Ao contrário, muitas ações são executadas de forma atomizada, gerando superposição, paralelismo e desperdícios de recursos públicos.

De forma geral, portanto, há ausência no estado de uma política efetiva para os APLs, instituída e normatizada, com fontes de financiamento disponíveis e que permita o planejamento das suas atividades, reforçando sua sustentabilidade a longo prazo. Nesse sentido, servem de advertência os problemas que algumas das atividades econômicas mais dinâmicas, mesmo aquelas organizadas na forma de APLs, vêm enfrentando devido à conjuntura internacional e à política macroeconômica brasileira.

REFERÊNCIAS

APOLINÁRIO, Valdênia, *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Natal/RN, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/RN). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

APOLINÁRIO, Valdênia, *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Natal/RN, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/RN). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

APOLINÁRIO, Valdênia, *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Natal/RN, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/RN). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

APOLINÁRIO, Valdênia, *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Natal/RN, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/RN). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

ARAÚJO, Denílson da Silva. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006).** Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP. Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da UNICAMP. Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Espaço e Meio Ambiente. 2009. 329p.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fabio (org.). **Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: UFRJ/BNDES/RedeSist. 2006.

PROADI. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte. Natal: SEDEC, 1997.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE APOIO PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO ESTADO DE SERGIPE¹

Dean Lee Hansen/Coordenador Estadual - UFS

Ricardo Oliveira Lacerda de Melo - UFS²

Elmer Nascimento Matos - UFS

Rodrigo Rocha Pereira Lima - FASER

Michele Santos Oliveira - UFS

Daniela Regina Santos de Jesus - UFS^{3,4}

INTRODUÇÃO

Embora ainda incipiente, a abordagem dos Arranjos Produtivos Locais tem se destacado tanto nas políticas públicas nacionais quanto nas políticas públicas estaduais e municipais como uma importante estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico e das atividades econômicas do estado de Sergipe. Tomando como ponto de partida a percepção da crescente relevância atribuída aos APLs em Sergipe, o presente artigo busca avaliar essa nova estratégia salientando os avanços já detectados, seus gargalos e os espaços ainda por conquistar. Mais especificamente, o artigo traz uma síntese dos resultados, conclusões e recomendações das políticas de apoio aos APLs no estado de Sergipe desenvolvidos de forma mais extensa nas Notas Técnicas 2, 5 e 7 do projeto do BNDES “Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais em Estados Nordestinos Seleccionados”.

¹ Este artigo é uma versão resumida da pesquisa 'Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil - Sergipe', financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob a coordenação geral da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

² Colaborador externo.

³ Os autores agradecem o importante papel na pesquisa desempenhado pelos Bolsistas: Lídia Carvalho Silva, Alisson Diego Rocha do Nascimento, Eliane Correia dos Santos Silva e Fernanda Marília dos Santos.

⁴ A equipe gostaria de registrar seu agradecimento à Sudanês Barbosa Pereira, diretora técnica da SEDETEC, Secretaria responsável pelo Núcleo Estadual de APL no Estado de Sergipe, por sua contribuição para a elaboração desta pesquisa.

As informações presentes neste capítulo foram levantadas a partir de material coletado através de pesquisa de campo (entrevistas) e de consulta de fontes secundárias, sobretudo do Núcleo de APLs do Estado de Sergipe (NEAPL/SE), da SEDETEC (Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia). No levantamento realizado, constatou-se um total de 28 (vinte e oito) instituições que apóiam APLs no estado de Sergipe. As entrevistas foram agendadas com os dirigentes/gestores responsáveis pelas políticas/ações de APLs em cada instituição. Foram aplicados questionários em 26 das 28 instituições levantadas, no período de 19 de maio a 04 de junho de 2009. Os dados coletados através da aplicação dos questionários foram digitados e, posteriormente, tabulados e analisados para o presente artigo.

O artigo é composto por quatro seções. A primeira seção traz um levantamento das instituições e suas políticas de apoio aos APLs no estado de Sergipe, destacando o papel desempenhado pelo NEAPL/SE na promoção e apoio aos APLs em Sergipe. A segunda seção faz uma revisão dos conceitos e metodologias utilizados para a identificação dos APLs no estado. A seção também traz uma revisão dos conceitos e metodologias utilizados no estado para a identificação dos APLs, apontando também os critérios utilizados para a seleção dos APLs apoiados e o mapeamento dos APLs identificados e apoiados. A terceira seção trata de analisar as políticas para APLs em Sergipe. A análise conta com dados recolhidos mediante a aplicação de um segundo questionário que foi respondido pelos principais gestores envolvidos na promoção de APLs no estado. Finalmente, a quarta seção apresenta as considerações finais e as sugestões de políticas para APLs em Sergipe.

1. Sergipe - Política estadual de arranjos produtivos locais

A primeira iniciativa de maior alcance de uma política de desenvolvimento em Sergipe apoiada no protagonismo dos atores locais e no fortalecimento do capital social pode ser remontada ao ano de 1999, com a instalação do Fórum de Competitividade de Sergipe, articulando esforços de organismos públicos e associações empresariais. Naquele momento, em que fóruns semelhantes multiplicavam-se no Brasil, a estratégia de fomento às atividades produtivas assentava-se no apoio às cadeias produtivas locais. Parte expressiva da energia

despendida pelo Fórum de Competitividade voltava-se para a tentativa de regulamentação do programa do Uso de Poder de Compra do governo estadual e de grandes empresas localizadas em Sergipe, como estímulo ao fornecimento local.

No ano de 2000, o SEBRAE-SE concorreu a edital lançado pelo SEBRAE nacional em articulação com a Promos, agência de desenvolvimento da região da Lombardia, para participar do programa de desenvolvimento de distritos industriais, apresentado como a estratégia das bem sucedidas experiências italianas de promoção do desenvolvimento das micros e pequenas empresas que teriam alavancado o desenvolvimento italiano no pós-guerra.

O distrito industrial de Artesanato e Confeção de Tobias Barreto, em Sergipe, foi contemplado pelo programa, ao lado dos distritos de madeira e móveis de Paragominas - PA, de couro-calçados, em Campina Grande-PB e o de Moda Íntima, em Nova Friburgo-RJ. O aporte expressivo de recursos para o desenvolvimento do distrito ou pólo de Tobias Barreto, conceitos tratados de modo indistinto, viabilizou um conjunto de ações de qualificação profissional, de fortalecimento do capital social e de desenvolvimento da governança local, que marcou fortemente a experiência estadual de promoção do desenvolvimento local.

Nessa época, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Ministério da Ciência e Tecnologia- MCT, fomentava projetos de desenvolvimento de ciência e tecnologia para plataformas produtivas apontadas como prioritárias em cada estado. Outras iniciativas voltadas para o fortalecimento de micros, pequenos e médios empreendimentos com o intuito de adensar a economia local e estimular a geração de emprego e renda por meio de desenvolvimento das vocações, como a Rede de Petróleo e Gás, de qualificação de fornecedores da Petrobras no Estado, foram sendo implementadas.

A primeira iniciativa orientada com foco nos arranjos produtivos locais no estado de Sergipe se deu em 2002 por meio da incorporação da Universidade Federal de Sergipe na Rede de Pesquisa sobre Sistema Produtivos e Inovativos Locais- Redesist no âmbito do projeto Arranjos Produtivos Locais: uma nova estratégia de ação para o Sebrae, no qual o Estado de Sergipe participou com o estudo do APL de Confeções de Tobias Barreto. Depois do Sebrae voltar o foco de suas ações para o desenvolvimento de APLs, algumas instituições de fomento a C&T, como o MCT e CNPq, e de desenvolvimento da produção, como o MDIC,

passaram a adotar programas direcionados para os arranjos produtivos locais, o que gerava respostas pontuais por parte de instituições do Estado de Sergipe interessadas em participar com apresentação de projetos. Todavia a sistematização da política de apoio aos APLs no estado de Sergipe é muito recente, remonta ao início do governo atual, em 2007.

Em Sergipe, como nas demais unidades federadas, são muitas as instituições que desenvolvem ações de apoio ao desenvolvimento local. Ainda que não adotada oficialmente por todas essas instituições, a estratégia, se podemos chamar assim, de fomento aos arranjos produtivos vem se firmando como predominante e é bem assimilada nos vários fóruns de desenvolvimento setorial ou local.

Para articular as diversas iniciativas, a Secretaria do Desenvolvimento e da Ciência e Tecnologia- SEDETEC de Sergipe, alinhada à política do Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior- MDIC, instalou, em 23 de maio de 2007, o NEAPL/SE (Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais de Sergipe) que tem por missão articular as ações relacionadas ao apoio das atividades produtivas locais, com a participação de instituições que visem o desenvolvimento dos micro e pequenos empreendimentos. Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais de Sergipe é coordenado pela SEDETEC e composto por 26 instituições, além de outras que apóiam o núcleo em ações específicas.

Para a Sedetec, o apoio a Arranjos Produtivos Locais é fruto de uma nova percepção de políticas públicas de desenvolvimento, em que o local passa a ser visto como um eixo orientador de promoção econômica e social. A estratégia de política estadual para os APLs está focada em atividades produtivas de vocação local, visando melhorar as condições locais para o crescimento das empresas e das atividades/negócios rurais, para o incentivo a interiorização dos investimentos e para a promoção a inovação tecnológica nas Micro e Pequenas Empresas (MPEs) e no ambiente rural e o aumento do emprego e da renda local. É essa, em suma, a compreensão que se tem do objetivo da política de apoio ou promoção de arranjos produtivos locais: apoiar as vocações produtivas locais por meio de capacitação produtiva e social de empreendimentos de pequeno porte inclusive por meio de inovação tecnológica.

Todavia, a política de promoção dos APLs extrapola o apoio as MPEs e as vocações ainda pouco estruturadas do interior do Estado e passou a incorporar

segmentos produtivos com presença de empreendimentos de médio e grande portes e atividades intensivas em conhecimento tecnológico. Sob o guarda-chuva de políticas de fomento aos APLs, as instituições passam a apoiar atividades com potencial de desenvolver vocações locais por meio de fortalecimento do capital social e de ações coletivas voltadas para solucionar problemas concretos como gargalos de infraestrutura, acesso a crédito ou capacitação tecnológica, acesso a programas de poder de compra e qualificação de fornecedores. Com isso o foco das políticas de apoio aos arranjos produtivos locais passam a abranger desde atividades informais e de caráter familiar, como a produção de mel, a segmentos tradicionais, como o têxtil, até atividades de maior conteúdo tecnológico, como saúde, petróleo e gás e tecnologia da informação.

1.1 O núcleo estadual de arranjos produtivos locais (NEAPL/SE)

A promoção de Arranjos Produtivos Locais no estado de Sergipe atende a uma política nacional coordenada nacionalmente pelo Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior. O Governo Federal instituiu o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais de abrangência nacional que contam com o apoio de uma Secretaria Técnica, lotada na estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

O GTP-APL solicitou aos parceiros estaduais a indicação de 10 APLs prioritários por estado. Para estimular e comprometer as lideranças dos APLs, foi solicitada a elaboração de um Plano de Desenvolvimento (PD) para cada um dos APLs prioritários. Os Núcleos Estaduais ou organizações semelhantes nos Estados seriam responsáveis pela articulação das instituições, lideranças e atores locais na elaboração dos PDs.

O Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais de Sergipe, NEAPL/SE, constituído em maio de 2007, é a instância que articula as ações das instituições que desenvolvem políticas de apoio aos APLs. O NEAPL/SE é coordenado pela SEDETEC e composto por 26 instituições. Em seu planejamento estratégico para 2008 e 2009, o NEAPL/SE estabeleceu como objetivo geral articular as instituições que atuam em aglomerações produtivas para promover ações voltadas para o desenvolvimento local.

A primeira tarefa do NEAPL/SE foi realizar o levantamento junto às instituições e órgãos estaduais que já desenvolviam alguma atividade junto às aglomerações produtivas, o que teria resultado na identificação de 17 APLs, sendo que 10 arranjos produtivos foram cadastrados no MDIC como sendo prioritários para as políticas de apoio. O NEAPL considera que esses arranjos se encontram em diferentes estágios, que, no geral, possuem fracas interação e cooperação produtiva entre firmas, associações e instituições locais.

O Núcleo desde sua fundação tem procurado se reunir com periodicidade bimensal. Integram o NEAPL/SE secretárias e órgãos de governo, agentes financeiros, universidades, entidades de classe, instituições do Sistema “S” e institutos de pesquisa e tecnologia. Para cada um dos APLs selecionados ficou estabelecido que seria constituído grupo de trabalho específico, com a finalidade de elaborar os Planos de Desenvolvimento- PDs seguindo metodologia de trabalho proposta pelo MDIC.

A sistemática de elaboração do Plano de Desenvolvimento é participativa e busca envolver os atores locais (associações, produtores, empresários) e as instituições de apoio para organizarem suas demandas e, ao mesmo tempo, comprometê-los com as formas possíveis de solução, em favor do desenvolvimento do APL. Participam da elaboração dos PDS entidades dos governos estaduais, municipais e federais, entidades de classe e setor produtivo. Nas reuniões dos GTs, são identificados os desafios e as oportunidades de cada APL e é efetuado o levantamento das ações já previstas pelas instituições parceiras para o desenvolvimento do APL e as ações necessárias e ainda não previstas no planejamento das instituições. Assim elaborados, os PDs são encaminhados pelos grupos de trabalhos específicos para o núcleo estadual para serem validados. Depois dessa etapa, os Planos de Desenvolvimento são apresentados por integrantes dos grupos de trabalho em reunião do GTPAPL/MDIC em Brasília, com o objetivo de buscar parcerias que possam atender as demandas apontadas.

Nos anos de 2007 e 2008, o Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais elaborou os Planos de Desenvolvimento dos APLs de Apicultura, no Alto Sertão, Confecções e Artesanato de Bordado, nos territórios do Sul e Centro-Sul sergipanos, Cerâmica Vermelha, de Itabaina, Itabianinha e Santana do São Francisco, Pecuária de Leite e seus Derivados, no Alto Sertão e Ovinocaprinocultura, no Alto Sertão, no

Centro-Sul e no Agreste Central. Buscando contemplar o maior número de APLs no programa, esses planos muitas vezes incluíram mais de uma aglomeração produtiva no mesmo planejamento, agregando APLs com a mesma atividade principal, a exemplo do que ocorreu no PD de cerâmica vermelha. A justificativa da coordenação do NEAPL/SE é de que muitas das questões que afetavam o desenvolvimento da atividade, como aspectos ambientais e tecnológicos, poderiam ser encaminhados conjuntamente para as três aglomerações produtivas.

A coordenação do NEAPL/SE tem buscado articular as ações de apoio aos arranjos produtivos a outras políticas de âmbito estadual ou nacional a fim de potencializar a promoção dos APLs. Dentre as ações já empreendidas, cabe destacar a incorporação do tema APL no Plano Plurianual do Estado, prevendo recursos específicos para a política de apoio; o lançamento de editais da FAPITEC e do BNB para atender demandas tecnológicas específicas dos APLs apresentadas nos planos de desenvolvimento; lançamento de linha de crédito pelo BANESE para os arranjos produtivos, o chamado Credi-APL; desenvolvimento do Programa de Extensão Industrial e Exportadora-PEIEX da APEX-IEL-SEDETEC nos arranjos produtivos locais, com ações de capacitação produtiva e para exportação para as empresas integrantes dos arranjos produtivos apoiados; desenvolvimento do programa de Extensão Tecnológica, no âmbito do SIBRATEC da SEDETEC-ITPS-FAPITEC-IEL-SEBRAE-ITP-UFS-IFS voltado para capacitação gerencial e tecnológica das empresas dos arranjos produtivos; a contratação de gestores para os APLs; Campanha de Formalização de Micro e Pequenos Negócios em Sergipe (Formalize-SE) visando discutir acerca de incentivos à formalização dessas empresas; edital (ainda não lançado) do BNDES e Governo do Estado (SEDETEC e SEIDS) para APLs de baixa renda. Cabe citar ainda que o Programa Sergipe Cidades prevê a implantação de Centros de Vocação tecnológicas (CVTs) em arranjos produtivos selecionados pela política estadual. Outra iniciativa importante tem sido a atuação do Instituto Tecnológico e de Pesquisas de Sergipe (ITPS) que vem oferecendo testes laboratoriais de certificação e de qualidades de produtos para as empresas dos APLs.

2. Conceitos de APLs utilizados pelas instituições de apoio

Através da aplicação do questionário, ficou evidente que o conceito de APL no estado de Sergipe está fortemente ligado ao do NEAPL/SE. A maior parte das instituições não desenvolve conceitos e metodologias próprias para identificar APLs, usando os conceitos e metodologia desenvolvidos pela NEAPL/SE.

A definição do APL utilizada pelo NEAPL/SE é:

Arranjos Produtivos Locais são aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (ver no site <http://www.neapl.sedetec.se.gov.br/>).

De acordo com a SEDETEC, sua definição de Arranjo Produtivo Local foi desenvolvida a partir do conceito elaborado pela própria REDESIST. Contudo, a Redesist trabalha com dois termos diferentes Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILs) e Arranjos Produtivos Locais (APLs), ambos definidos da seguinte maneira:

Sistemas produtivos e inovativos locais – SPILs são conjuntos de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem. SPILs geralmente incluem empresas - produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de equipamentos e outros insumos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, etc., cooperativas, associações e representações - e demais organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento.

Arranjos produtivos locais – APLs - são aqueles casos fragmentados e que não apresentam significativa articulação entre os agentes (Cassiolato e Lastres, 2004, p. 5, ver também no site <http://www.redesist.ie.ufrj.br/>).

O SEBRAE também informou que a instituição utiliza o conceito de APL da Redesist. Complementando, o entrevistado referiu-se conceitualmente aos APLs como aglomerações de atividade produtiva com manifestação de trabalho coletivo e com foco em suas potencialidades. A instituição acrescenta que mesmo utilizando o conceito de APLs, definido pela Redesist, há uma flexibilização desta definição, por parte da instituição, em busca das potencialidades das aglomerações como APLs, do contrário, as dificuldades seriam maiores para identificar tais arranjos no estado.

Diante das informações obtidas, é possível destacar que embora as instituições sergipanas utilizem o conceito de APLs definido pelo Núcleo de APLs – NEAPLs, os entrevistados apresentaram pouca intimidade com o conceito o que fez com que associassem APLs com atividades econômicas desenvolvidas de forma articulada e cooperada, ou seja, a maioria dos entrevistados acredita que a identificação de um APL se dá, suficientemente, por conta da existência de **uma atividade econômica que se desenvolve de forma aglomerada**. Além disso, nem todas as instituições utilizam critérios próprios para identificar os APLs, visto que há um aproveitamento de identificações anteriores, a esse respeito, de modo que a SEDETEC e o SEBRAE se destacam como responsáveis por estas identificações. Conforme as entrevistas, ainda em relação ao conceito de APL, os entrevistados acreditam que o trabalho realizado com foco em APLs, ou seja, o apoio dado pelas instituições em que atuam aos APLs não é algo recente. Para eles, trata-se apenas de uma mudança na nomenclatura utilizada para se referir às políticas públicas. Além disso, eles atrelam o termo ao interesse do governo em gerar uma discussão mais ampla sobre o tema. Na Nota Técnica 2/SE no site da RedeSist, pode-se observar as respostas dadas pelos entrevistados sobre o conceito de APL utilizado pela instituição.

2.1 Critérios utilizados para a seleção dos APLs apoiados

De acordo com o NEAPL/SE são priorizados os APLs com potencial para gerar ocupação e renda consideráveis na comunidade, que ofereçam oportunidades expressivas para o desenvolvimento, incluindo possibilidades de participação no comércio exterior, bem como oportunidades para inovação tecnológica e formação de capital social.

A partir das entrevistas, constatou-se que os critérios utilizados para apoiar APLs baseiam-se, inicialmente, nas demandas dos APLs e nas demandas provenientes do Núcleo de Arranjos Produtivos Locais. Por isso, a identificação de demandas existentes é considerada pelas instituições visitadas como o principal critério utilizado para selecionar os APLs que receberão o apoio. As entrevistas também revelaram que as instituições também buscam priorizar o apoio aos APLs em localidades que conseguem mobilizar uma ação coletiva ou desenvolver uma governança local. As instituições também consideram a repercussão econômica da

atividade desenvolvida como um critério importante de seleção dos APLs. Os demais critérios observados nos relatos apresentam forte relação com as políticas institucionais (Pública/Privada) de cada empresa, de modo que foi possível notar que as instituições tendem a direcionar seu foco e a selecionar as atividades produtivas que se enquadram no escopo de suas políticas institucionais.

Sob tal ótica, as instituições direcionam seus esforços para apoiar os APLs nos quais identificam uma convergência entre suas políticas institucionais e sua competência ou capacidade tecnológica e operacional para atender as demandas da atividade produtiva desenvolvida pelos APLs. Neste âmbito, também são citados o interesse do governo ou de empresas privadas em apoiar determinado segmento visando à geração de emprego e renda, a importância sócio-econômica da atividade produtiva para o estado e seu impacto no PIB.

No que tange ao critério das demandas identificadas pelo NEAPL/SE, deve-se considerar o estabelecimento de parcerias com instituições que desenvolvem atividades complementares para a oferta de apoio especializado aos APLs. Este é o caso da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário - SAGRI que identifica uma demanda para a Empresa de Desenvolvimento Agrário de Sergipe (EMDAGRO), que oferece aos APLs o apoio técnico demandado.

Em termos de estrutura organizacional, os critérios considerados dizem respeito à forma de organização local dos APLs, ou seja, a presença de associações ou de cooperativas e o nível de maturidade dessas organizações ou sua potencialidade para a formação de APLs. A questão da territorialidade também é um critério levado em consideração pelas instituições, ou seja, os APLs sujeitos a receber apoio devem estar localizados em áreas prioritárias de suas políticas institucionais, casos evidentes são os da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), cujo foco, em Sergipe, está direcionado para a região da bacia do São Francisco, e o da Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe (COHIDRO), que prioriza o apoio aos APLs localizados no perímetro do plano de irrigação estabelecido pelo governo estadual.

Percebe-se ainda que as decisões sobre o apoio destinado aos APLs também são baseadas nos critérios de ocupação e renda, número de instituições

intervenientes, oportunidades de desenvolvimento, inovação e capital social, bem como no critério da seleção previamente realizada pelo NEAPL/SE.

2.2 Identificação dos arranjos produtivos locais que são focos de políticas no estado de Sergipe

No estado de Sergipe os APLs são vistos pelo atual governo como uma estratégia de política setorial focada nas atividades produtivas de vocação territorial/local. A política de apoio para APLs é direcionada para: 1) melhorar as condições locais para o crescimento das empresas; 2) incentivar investimentos, desenvolvimento tecnológico, aumento das exportações e, sobretudo, 3) aumentar o emprego e a renda local e territorial. O ator principal na formulação de governança para APLs é o NEAPL/SE.

O núcleo planeja e coordena os projetos para os APLs. Ele também busca obter o comprometimento de todos os atores, incluindo as Secretarias e órgãos de governo, os agentes financeiros, as universidades, as entidades de classe e institutos de pesquisa e tecnologia, bem como estabelecer ou mediar acordos entre os atores locais (associações, produtores, empresários). O NEAPL/SE tem por finalidade organizar as demandas em um Plano de Desenvolvimento único, identificando as formas possíveis para seu atendimento e para a solução de problemas que possam obstar o desenvolvimento do APL. Segundo Pereira (2009), a metodologia de identificação de demandas tem como um dos principais eixos o reconhecimento e a valorização da iniciativa local (demandas locais), por meio do estímulo à construção de Planos de Desenvolvimento participativos, envolvendo necessariamente, mas não exclusivamente, instituições locais e regionais. A metodologia aplicada também busca identificar a presença de atores locais (governos municipais, empresas, agências de desenvolvimento, entidades de classe empresarial e de trabalhadores) interessados em atuar como parceiros para a implementação de políticas para o desenvolvimento de APLs (Ver Nota Técnica 2 no site do Redesist).

Considerando que o sucesso ou fracasso dos Arranjos Produtivos Locais - APLs depende não apenas do esforço interno, mas também da articulação implementada com outros agentes econômicos para impulsionar as atividades produtivas por meio do apoio concedido aos APLs, através das entrevistas foi

possível perceber que o tipo de apoio concedido está relacionado com as competências de cada instituição e surgem de acordo com as necessidades apresentadas pelo APLs. Dentre os relatos há que se destacar a participação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC que tem como principal forma de atuação a articulação com outras instituições por meio da elaboração de um Plano de Desenvolvimento – PD de cada APL, a partir do qual são identificadas as necessidades do APL. A partir dos PDs serão constituídas parcerias entre as instituições que fazem parte do Núcleo para implementar, acompanhar e avaliar as ações programadas, de forma que o Plano possa ser um norteador para o desenvolvimento do APL.

Um aspecto relevante apresentado nas entrevistas ao se tratar de tipos de apoio, diz respeito à capacitação fornecida pelas instituições competentes, sobretudo, através de consultoria e assistência técnica na área de gestão, tecnologia e mercado; geração de conhecimento e transferência de tecnologia a partir da elaboração de pesquisas e do uso de laboratórios das instituições; qualificação profissional; e acompanhamento da produção com a utilização de corpo técnico especializado.

O financiamento concedido aos APLs na forma de apoio também merece destaque: criação de linha de crédito para APLs fornecidas por instituições financeiras (BB, BANESE e BNB). O banco do Nordeste, além do crédito, também financia projetos de pesquisa para transferência de tecnologia às empresas dos APLs e participa dos projetos do território da cidadania. Além do financiamento concedido pelos bancos, foi possível constatar financiamento por parte do governo como através de órgãos públicos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (financiamento não reembolsável através do Programa “Terra-Sol”) e Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe - PRONESE (financiamento não reembolsável para projetos de infra-estrutura dos APLs).

Um outro tipo de apoio está voltado para elaboração de projetos de pesquisa, geralmente, concedidos por instituições de fomento à pesquisa e à inovação tecnológica. A Fundação de Apoio à Pesquisa e Inovação Tecnológica – FAPITEC lançou edital específico para atender demandas tecnológicas explicitadas nos PDs do NEAPL/SE.

Por fim, destaca-se ainda o tipo de apoio voltado para a comercialização através do fornecimento de informações que auxiliam a classe empresarial (elaboração de plano de negócio, definição de gasto, fluxo de caixa e etc), divulgação dos produtos, promoção de feiras e eventos destinados à inserção dos produtos no mercado.

3. Políticas de apoio aos APLs: uma avaliação

A fim de aprofundar os conhecimentos existentes e oferecer subsídios para a avaliação das políticas, em curso no estado de Sergipe, de apoio aos APLs, a equipe optou por desenvolver e aplicar um questionário adicional (Ver a Nota Técnica 7/SE no site da RedeSist). Este questionário tratou de recolher análises qualitativas e sugestões para o melhoramento das políticas atualmente implementadas no estado. Nas entrevistas foram ouvidos os dirigentes e gestores de instituições que desempenham os papéis mais relevantes no apoio aos APLs em Sergipe, mais especificamente: SEDETEC, SEBRAE, EMDAGRO e ITPS.

Segundo a SEDETEC, as políticas de apoio aos APLs mais eficazes ou bem sucedidas no estado foram aquelas que tiveram como objetivo principal **envolver instituições locais, estimular a cooperação entre os atores locais, a inovação e a cooperação institucional**. Na avaliação da entrevistada, o sucesso destas políticas reflete-se, entre outros fatores, no reconhecimento público adquirido e no fato delas terem passado a ser utilizadas como exemplo para outros estados. Ela valia também que parte deste sucesso deve-se ao diferencial destas políticas, ou seja, à sua ênfase no envolvimento de instituições locais, numa metodologia participativa que privilegia a governança e no lançamento de editais especificamente direcionados para a área de tecnologias voltadas às necessidades dos APLs.

Como exemplos, foram citadas três experiências consideradas ilustrativas desse tipo de política e de seu sucesso. Uma das experiências citadas foi a elaboração de uma proposta para o CNPq, na qual a SEDETEC, a CODISE, o ITPS e o CETEM/MME trabalharam em conjunto e que resultou na aprovação de uma proposta de quase R\$ 400 mil. Outra experiência considerada relevante foi o lançamento de um edital conjunto entre FAPITEC/SE e BNB direcionado para as demandas dos APLs. A terceira experiência identificada como importante foi a formatação de uma proposta para a FINEP de Tecnologias Sociais, com valor total

de R\$ 3.587.416,92, e que resultou na elaboração de um subprojeto em parceria com a SEDETEC, a EMBRAPA e a PRONESE, para o APL de Fruticultura (Mangaba), no valor de R\$ 318 mil.

Na avaliação da entrevistada, as instituições envolvidas em projetos de apoio aos APLs reconhecem a importância da interação para o desenvolvimento dos APLs, sobretudo porque esta favorece a organização dos arranjos. O que foi ilustrado com o caso do APL de Cultura localizado nos municípios de São Cristóvão e Laranjeiras, patrimônios culturais do estado. Baseado no Projeto de Economia da Cultura, vinculado à Secretaria de Estado da Cultura/SECULT, este APL busca explorar o patrimônio cultural, a gastronomia e o turismo como estratégia de desenvolvimento sócio econômico sustentável para as localidades envolvidas.

Outro exemplo de resultado da cooperação institucional referido foi o APL de Mandioca, que já tem PD pronto e que conta com o apoio da CODISE na reestruturação das casas de farinha de modo a adequá-las às normas de segurança do trabalho. No momento, este projeto encontra-se na fase de elaboração de um novo *layout* para as casas de farinha por arquitetos.

Segundo a SEDETEC, um dos efeitos da implantação do NEAPL/SE está na ênfase dada a cooperação na elaboração das políticas e na criação de redes. O que é alcançado mediante um trabalho de mobilização das instituições parceiras para a realização das ações que estão no PD. Estas parcerias envolvem tantos instituições locais quanto outras de âmbito federal, como a SUDENE, o CETEM, o BNDES, o MME, a EMBRAPA, a CODEVASF entre outras.

Para as demais instituições entrevistadas, as políticas de apoio aos APLs mais eficazes ou bem sucedidas são aquelas que têm por fim **“gerar interações locais”**, **“atingir um grupo relevante de atores locais quanto à sua posição na cadeia produtiva”**, **“estimular a geração, difusão e uso de conhecimentos para o aprendizado”**, **“envolver instituições locais”**, **“gerar cooperação e inovação”**, bem como políticas de **“gestão estratégica orientada para obtenção de resultados”**.

Os entrevistados citaram como principais efeitos destas de políticas:

- a) a realização de trabalhos coletivos, que possibilitaram o fortalecimento das interações e o aprofundamento do aprendizado entre os envolvidos. Para

ilustrar essa situação, o entrevistado do SEBRAE citou como exemplos o APL de Petróleo e Gás e o APL de Apicultura.

b) a integração entre as instituições que atuam no apoio aos APLs e o fortalecimento do contato destas com os representantes dos APLs do estado, o que possibilitou o recolhimento de dados sobre os desafios enfrentados, as oportunidades e as ações implementadas e previstas nos orçamentos das instituições que atuam no apoio aos APLs, bem como o desenvolvimento de ações conjuntas para a captação de recursos. Como exemplo, o representante do ITPS citou o APL da Cerâmica e o APL da Apicultura.

c) a fonte da EMDAGRO citou como efeitos dessas políticas o aumento da produção, melhoria na estruturação dos produtores (de leite) frente à crise/seca; a adoção da técnica da 2ª ordenha, ou seja, de outra atividade além da produção de leite; o melhoramento genético dos animais e a adoção da inseminação artificial.

Para a representante da SEDETEC, as políticas de apoio aos APLs identificadas como as mais eficazes tornaram-se políticas públicas institucionalizadas. Na sua avaliação, com o passar do tempo, elas avançarão para um grau de sustentabilidade, visto que as instituições envolvidas demonstram estar cientes da importância dos arranjos produtivos e pretendem continuar com suas políticas e ações de apoio. No que tange aos fatores que podem contribuir ou dificultar o processo de aderência das políticas, um aspecto identificado foi o do impacto ambiental das políticas implementadas.

Os demais entrevistados também afirmaram que as políticas de apoio aos APLs por eles identificadas como as mais eficazes tornaram-se políticas públicas institucionalizadas. Segundo suas avaliações, essas políticas de apoio aos APLs tendem a avançar para um grau de sustentabilidade. Como fatores que podem contribuir para a aderência dessas políticas, os entrevistados apontaram a organização dos arranjos (SEBRAE); o estímulo e esforços do Governo do Estado através da atuação do NEAPL/SE (ITPS) e a ampliação e os investimentos em capacitação do quadro de técnicos que atuam em projetos específicos (EMDAGRO). Como fatores negativos foram citados **a falta de governança dos arranjos (SEBRAE), o nível cultural e o endividamento dos produtores (EMDAGRO).**

Quando perguntado se as políticas de apoio aos APLs mantêm coerência com outras políticas públicas no estado, ou seja, se existem complementaridades, superposições ou conflitos entre as políticas ou seus organismos de apoio no estado, a SEDETEC respondeu que sim, que existem superposições, mas que a Secretaria está trabalhando para evitá-las através do acompanhamento das ações. Cada instituição que atua com APL recebe uma planilha, elaborada pela SEDETEC, para inserir as ações que estão sendo realizadas, suas atividades, programas/ações. O acompanhamento das ações através do recolhimento de dados por meio destas planilhas também tem por objetivo identificar parceiros em potencial para incentivar o desenvolvimento de ações em conjunto.

A maioria dos entrevistados afirmaram que as políticas de apoio aos APLs mantêm coerência com outras políticas públicas no estado, e que existem complementaridades bem como superposições entre as políticas. Sobre essa questão, o entrevistado do SEBRAE informou que busca evitar superposições, mas que, quando é verificada sua existência, busca-se respeitar a autonomia das outras instituições de modo que todos trabalhem na mesma direção da forma mais adequada possível. A fonte do ITPS também afirmou que existem complementaridades entre o leque de ações do governo e aquelas mais específicas de incentivo às políticas para APLs em Sergipe. Na sua avaliação, a prioridade dada pela SEDETEC à organização dos APLs encontra paralelo nas ações de outras Secretarias de Estado, o que demonstra não apenas a importância que o conjunto do governo atribui às especialidades produtivas do estado, especialmente as instaladas no interior, como também denota que a promoção da interiorização do desenvolvimento econômico no estado é tomada pelo governo local como uma importante diretriz. A EMDAGRO, por sua vez, comentou que não há superposição. Para ela, o que existe é um trabalho paralelo: nenhuma instituição é capaz de atender a todos, por isso, algumas instituições complementam o trabalho desenvolvido por outras, como é o caso da CODISE, que complementa o trabalho da EMDAGRO ao facilitar os processos de formação de preços e custo de laticínios.

No que tange às políticas de apoio aos APLs que não foram bem sucedidas ou que necessitam de melhor adaptação, a entrevistada da SEDETEC destacou que o CREDI-APL, linha de crédito do BANESE voltada para arranjos produtivos, carece de melhor divulgação. Além disso, é necessário que o BANESE combine suas ações

de concessão de crédito para MPEs com outros instrumentos existentes de modo a fortalecer o CREDI-APL em sua agenda.

Sobre a questão de quais políticas não foram bem sucedidas ou que necessitam de melhor adaptação, as demais instituições entrevistadas não mencionaram políticas ou programas específicos, indicando de forma mais genérica que este problema foi enfrentado por aquelas políticas que não lograram êxito em promover **adesão e laços de cooperação**, atribuindo, também de forma genérica, essa dificuldade a **questões culturais das localidades, sobretudo à predominância de condutas individualistas entre os empreendedores (SEBRAE) e a questões de cunho organizacional entre os produtores**. Sobre esta última questão, e de acordo com o representante da EMDAGRO, um fator que precisa ser melhorado é o desenvolvimento de uma cultura associativa. Embora todos os seus programas de capacitação e treinamento mantenham como uma de suas metas a sensibilização dos produtores para a necessidade e as vantagens da associação, como, por exemplo, a redução de seus custos com transporte através da venda e distribuição de seus produtos de forma coletiva e a partir de um único ponto, os produtores ainda apresentam fortes resistências para se associar.

As políticas para apoiar os APLs e o desenvolvimento do estado recomendadas pelos entrevistados foram aquelas direcionadas para:

- a) a intensificação do processo de inovação nos empreendimentos para, por exemplo, possibilitar a entrada destes no mercado externo;
- b) a busca de outras alternativas, além das existentes, para captação de recursos;
- c) o apoio ao desenvolvimento de infraestrutura;
- d) a capacitação dos atores envolvidos nas cadeias produtivas dos APLs;
- e) a melhoria na extensão rural, através da ampliação do quadro de técnico e dos investimentos em seu treinando;
- f) o desenvolvimento de novas pesquisas voltadas para o semiárido;
- g) a redução da burocracia de modo a proporcionar mais agilidade para a concessão de crédito rural;
- h) a oferta de máquinas e equipamentos a preço de custo, de modo a favorecer os pequenos produtores;

i) a valorização dos produtos da região através, por exemplo, da compra para merenda escolar.

Também foi possível constatar através das entrevistas a existência de outras ações com foco nos APLs no entorno dos grandes projetos desenvolvidos pelo governo do estado. Isto porque as ações dos grandes projetos do governo do estado de Sergipe possuem vínculos com outras políticas. Como exemplos é possível citar os projetos Desenvolver-SE, Sergipe Cidades e o projeto Desenvolvimento Integrado do Alto Sertão e do Baixo São Francisco.

Os entrevistados também apontaram a necessidade de desenvolver sub-projetos ou ações no entorno de grandes projetos já existentes como a participação de grandes empresas na qualificação de seus fornecedores, por exemplo, na área de Petróleo e Gás, poderiam ser desenvolvidas ações para a qualificação dos trabalhadores que atuam na mineração. As grandes empresas também poderiam atuar na aquisição de equipamentos com a finalidade de agilizar e aperfeiçoar análises. Também foi citada a necessidade de serem desenvolvidas ações visando a melhoria nas redes de eletrificação, de fornecimento de água e de estradas nas zonas rurais, esta última de modo a facilitar o escoamento dos produtos, e a construção de armazéns para a estocagem dos produtos, o que poderia ser realizado mediante a aplicação de recursos advindos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Na avaliação dos entrevistados os APLs são instrumentos positivos para orientação de políticas públicas. Contudo, eles também destacam que as políticas para APLs devem ser complementada com outras políticas estaduais, isto porque sozinhas, as políticas para APLs não são suficientes para a promoção da interiorização do desenvolvimento. E que, apesar dos avanços já conquistados nesta direção, muita coisa ainda precisa ser feita, sobretudo no que tange à formalização de associações e à capacitação para a gestão de negócios e de projetos.

Também foram citadas como vantagens advindas: o desenvolvimento de sinergias, que resultam num aumento da eficiência das políticas e dos benefícios resultantes da ação empreendida, e ganhos em organização e no gerenciamento dos arranjos, que estimulam a interiorização e o desenvolvimento econômico e social do estado. Como limitações das políticas com foco nos APLs, foram

ênfatisados os problemas advindos do uso do APL como único caminho para o desenvolvimento; sua dificuldade para resolver problemas relacionados com a continuidade das atividades nos APLs passada a fase de sua implantação, a exemplo da falta de recursos para a manutenção das máquinas e equipamentos adquiridos, e a limitação de seus instrumentos para resolver ou mesmo lidar o problema do baixo nível de escolaridade dos produtores locais.

4. Considerações finais

A Coordenação do Núcleo Estadual de Arrajos produtivos Locais de Sergipe aponta os seguintes pontos como os principais problemas a serem enfrentados pela política de apoio aos APLs:

- Deficiências na infraestrutura produtiva dos empreendimentos dos APLs;
- Insuficiência ou mesmo a falta de assistência técnica: a ausência de acompanhamento técnico é um fator que afeta negativamente a viabilidade de projetos;
- Insuficiência de ações voltadas para a capacitação para a gestão de empreendimentos, de produção, de comercialização, de custos, tecnológica e inovação;
- Necessidade de crédito orientado e acompanhado, para investimento e capital de giro;
- Fraca cultura associativista, o que dificulta o acesso ao crédito, a formulação de políticas públicas e a constituição de cooperativas;
- Problemas com a preservação do meio ambiente, comprometendo a sustentabilidade das atividades produtivas.

Entendemos que os problemas apontados remetem a outras questões. As políticas de apoio aos APLs em Sergipe vêm tendo bom desenvolvimento: a articulação entre as intuições de diversas esferas, nacional, estadual, municipal e representações de classe têm melhorado. As instituições têm conseguido inscrever em seus orçamentos e programas de trabalho previsão de recursos para ações concretas de apoio ao desenvolvimento de APLs, como já foi descrito anteriormente;

a equipe de coordenação do programa vem sendo reforçada com a contratação de gestores e de extensionistas. A coordenação do NEAPL/SE tem feito grandes esforços para articular as prioridades estabelecidas no planejamento com os editais locais e regionais voltados para o desenvolvimento tecnológico e, sobretudo, merece destaque a articulação da política de APL com os programas de extensão tecnológica e de capacitação para a exportação. As ações de dotação de infraestrutura para os APLs também estão sendo inscritas nos planos de desenvolvimento do estado.

Apesar deste quadro favorável, alguns fatores limitam a ampliação e a consolidação das políticas de apoio aos arranjos produtivos locais no Estado. Em primeiro lugar, a consolidação do programa exige algum tempo de maturação, para que as ações planejadas possam ser traduzidas em ações concretas e, assim, possam angariar a confiança tanto das instituições parceiras quanto dos empresários participantes. Essa confiança está sendo construída na atual etapa de implementação da política, mas sua sedimentação vai exigir mais dois ou três anos. Em segundo lugar, assim como o programa de desenvolvimento territorial, o programa estadual de apoio aos arranjos produtivos carece de um marco legal, para que seja instituído como política pública de caráter mais perene, capaz, portanto, de ultrapassar o mandato dos governantes. Em terceiro lugar, a dotação de recursos para programas de APLs nos ministérios e órgãos de fomento federal ainda é muito restrita para fazer frente à carência de recursos para capacitação de recursos humanos, edificação de infraestrutura e desenvolvimento institucional. É necessário, progressivamente, redistribuir os recursos disponíveis nos programas federais e estaduais de geração de emprego e renda para priorizarem o financiamento das ações de fomento aos APLs.

Finalmente, de acordo com os dados coletados foi possível identificar os seguintes setores como aqueles que possuem potencial para o desenvolvimento de APLs: atividades informais e de caráter familiar, como a produção de mel; segmentos tradicionais, como o têxtil e atividades de maior conteúdo tecnológico, como saúde, petróleo e gás e tecnologia da informação. Também foi possível identificar que, sobretudo devido à vocação local, os seguintes setores possuem potencial para ampliar sua participação nos APLs: de petróleo e gás, de citricultura, de calçados, de fertilizantes, da indústria naval, de higiene e de cosméticos.

Referências Bibliográficas

CASSIOLATO, J. E, LASTRES, H. M. M. **Políticas para Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas: Conceito Vantagens e Restrições dos Equívocos Usuais.** IE/UFRJ. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/publica.html>> Rio de Janeiro, maio de 2004.

HANSEN, D. L. *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Sergipe. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Aracaju/SE, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/SE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

HANSEN, D. L. *et al.* Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Sergipe. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Aracaju/SE, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/SE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

HANSEN, D. L. *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações. – Sergipe. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Aracaju/SE, janeiro 2010. (NOTA TÉCNICA 7/SE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

MDIC, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais - GTP APL.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=937>>.

MDIC-SECEX. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet.** Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 04 de ago. de 2009.

MELO, R. O. L. *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Sergipe. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Aracaju/SE, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/SE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

NEAPL/SE, Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais de Sergipe. Disponível em: <<http://www.neapl.sedetec.se.gov.br/>>.

PEREIRA, Sudanês Barbosa. **Políticas Públicas para os Arranjos Produtivos Locais em Sergipe**, SUDENE apresentação PowerPoint, Recife, 17 de abril de 2009.

RAIS/MTE, **Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <www.mte.gov.br>, acesso em 18 jul. 2009

SEDETEC, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia. Sergipe: **Um Estado de Grandes Oportunidades**. Aracaju: s.n., 2008