

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 07

Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações

Ceará



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 07

SÍNTESE DOS RESULTADOS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ceará

Equipe Estadual

Coordenador:

Jair do Amaral Filho

Pesquisadores:

Maria Cristina Pereira de Melo

Keuler Hissa Teixeira

Francisco Laércio Pereira Braga

Estagiários:

Felipe Coelho

Daniel Lima

Daiane Marques da Silva

Luís Henrique Pompeu de Vaconcelos

Equipe de Coordenação do Projeto / RedeSist

Coordenadora: Valdênia Apolinário

Maria Lussieu da Silva
Thaís de Miranda Moreira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1. IDENTIFICAÇÃO, MAPEAMENTO E APOIO AOS SAPLS NO CEARÁ: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES	5
2. ANÁLISE DA BALANÇA COMERCIAL DO ESTADO DO CEARÁ E A IMPORTÂNCIA DOS APLs NOS FLUXOS DE COMÉRCIO	25
3. CARACTERIZAÇÃO, ANÁLISE E SUGESTÕES PARA ADENSAMENTO DAS POLÍTICAS DE APOIO A APLS IMPLEMENTADAS NOS ESTADOS	37
4. CONSIDERAÇÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES	40

INTRODUÇÃO

A estratégia baseada na mobilização de apoio às aglomerações, sistemas e arranjos produtivos locais e especializados 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, polo, ambiente inovador, cadeia produtiva, sistema produtivo local, etc. No Brasil, a nomenclatura que se consagrou foi a de Arranjo Produtivo Local - APL, desenvolvida pela Rede de Pesquisa sobre Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais - SAPLs. 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 conceito de Arranjo Produtivo Local - APL adotado neste artigo é aquele já estabelecido pela REDESIST, ao longo de seus mais de dez anos de vida, qual seja, o de um “conjunto de atores econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, atuando tanto nos setores primário e secundário quanto no terciário, e que apresentam vínculos formais ou informais ao desempenharem atividades de produção e inovação.” Ainda de acordo com a mesma definição, os SAPLs “incluem empresas produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de bens e serviços finais; equipamentos e outros insumos; distribuidoras e comercializadoras; consumidoras; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento; cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação” .

Completando, o conceito de APL é entendido aqui como um sistema de produção descentralizado, diferente, portanto, da organização produtiva verticalizada, ou centralizada em uma só empresa. Por sua vez, Arranjo Produtivo Local não deve ser confundido com algum estado de precariedade, ou estágio preliminar de um processo, do tipo “caminhando para um sistema”. Arranjo não se contrapõe a Sistema, ou melhor, é parte deste. Um Arranjo é, por excelência, um padrão de combinação gerado pelas relações manifestadas entre atores sociais contidos em um sistema produtivo. O Arranjo é a alma do sistema produtivo, e como tal representa o desenho das interações ou relações de interdependência verificadas entre os agentes, em níveis da produção e das

trocas, podendo ser relações de concorrência ou de cooperação. Para completar, apoiados em processos de aprendizagem o arranjo, ou arranjos, faz emergir e evoluir estruturas que podem ser reconhecidas por meio da divisão de trabalho, dos padrões tecnológicos e inovativos, da coordenação, da governança e do padrão de competitividade, este verificado no tipo de inserção do sistema. Apreendido de outra maneira, sistemas e arranjos produtivos locais podem ser entendidos também como a capacidade endógena de atores de certo tecido sócio-produtivo local em se organizar e se articular, por meio de ações e interações coletivas, de forma auto-organizada ou coordenada, para produzir algo, tangível ou intangível, com valor de uso ou de troca.

Esta Nota Técnica está dividida da maneira que segue: a seção um, após este introdução, apresenta uma síntese dos resultados contidos na Nota Técnica II, a seção dois sintetiza os resultados da Nota Técnica IV, a seção três também sintetiza as análises apresentadas na Nota Técnica V e, finalmente, esta Nota apresenta, na seção cinco algumas considerações gerais e sugestões.

1. IDENTIFICAÇÃO, MAPEAMENTO E APOIO AOS SAPLS NO CEARÁ: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

Até o ano de 2000, não havia qualquer tipo de política de apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs no Ceará, ou mesmo grupamento de empresas. As políticas industriais estaduais existentes estavam voltadas para as grandes empresas, por meio da política de concessão de incentivos fiscais. No entanto, por algum tempo, antes de 2000, havia dois mecanismos de apoio que funcionavam em benefício das micro e pequenas empresas em geral, sem foco específico no tocante a segmento ou território. Os mecanismos eram: (i) o Fundo Constitucional Estadual - FCE e (ii) Compras Governamentais.

O primeiro funcionou como fundo de apoio ao programa de micro crédito mantido pelo Governo do Estado, que não se sustentou. O segundo procurou, através de compras dirigidas pelo Governo, endogeneizar a produção de certos produtos na economia do Estado, tais como móveis ou carteiras escolares. Esse programa também

não se sustentou, mas, antes do seu fim, o mesmo deu certo alento ao grupo de produtores de móveis do Distrito de São João de Aruaru, no Município de Morada Nova. Com isso, mostrou que os produtores, mesmo desorganizados, respondem aos estímulos emitidos por programas de apoio. Até aquele ano, o SEBRAE estadual também não atuava com foco em grupamentos de empresas, ou APLs.

A identificação dos APLs, no Ceará, teve início em 2000 com a criação do Centro de Estratégia do Desenvolvimento - CED¹, pelo Governo do Estado. Nesse momento, o CED iniciou um trabalho de identificação e mapeamento das aglomerações de produtores, principalmente no interior do Estado. Dado o nível de desconhecimento do fenômeno, a equipe técnica passou a chamar os grupos de produtores de Núcleos Produtivos Locais, para depois assumir a nomenclatura de Arranjos Produtivos Locais – APLs, por influência da Rede de Pesquisa sobre Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais - REDESIST. Posteriormente, em 2003, o mesmo foi seguido pelo Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas - IPECE, que sucedeu o referido CED.

As equipes técnicas do CED e IPECE desenvolveram e aplicaram metodologia de trabalho baseada em três níveis de identificação:

- (i) Aplicação do Quociente Locacional, para identificar e localizar as aglomerações de empresas e trabalhadores; utilizando essencialmente dados secundários da RAIS. Nessa linha de trabalho, evitou-se considerar o setor agro-pecuário tendo em vista o nível elevado de informalidade apresentado pelo mesmo;
- (ii) Visita de campo, realizada por equipes de um ou dois técnicos, para efetuar um reconhecimento empírico. Neste caso, utilizou-se um “Roteiro de Questões” no qual constavam algumas perguntas que permitissem levantar dados que fossem capazes de oferecer um primeiro desenho da aglomeração, e do sistema produtivo, no tocante às suas estrutura e organização. No Roteiro, estavam contidas perguntas como quantidade e tamanhos dos produtores, tipos de produtos, matérias-primas e insumos, mercados, existência de associações, interações técnico-produtivas, etc. Tal Roteiro não

¹ 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. Para essa fase sugere-se ver Amaral Filho; Scipião & Rabelo (2004)

tinha a pretensão de descer em nível de detalhes, ao ponto de mostrar os variados tipos de interações, cooperações e inovações, etc. Mas tinha o objetivo de realizar uma identificação preliminar do arranjo, ou seja, do padrão das combinações estabelecidas pelos agentes em suas relações;

- (iii) Para alguns casos selecionados, foram aplicados questionários cujo modelo seguiu as recomendações técnicas e estatísticas da REDESIST. Há, entretanto, vários trabalhos monográficos oriundos de metodologias diversas realizados na Universidade Federal do Ceará - UFC, Universidade Estadual do Ceará - UECE e Universidade de Fortaleza - UNIFOR, que permitiram, por meio de levantamentos primários, revelar a estrutura, a organização e o funcionamento de vários sistemas produtivos no Estado, sem, no entanto, utilizarem o questionário recomendado pela REDESIST.²

Importante enfatizar que, somente a partir das visitas de campo e da geração de Relatórios Técnicos, Monografias e Dissertações e Teses de Cursos de Pós-Graduação, baseados em dados primários, foi então possível reconhecer os Sistemas e Arranjos Produtivos Locais - SAPLs, o que não é factível, como se sabe, pela aplicação do Quociente Locacional - QL, ou qualquer outro tipo de Quociente, baseado em dados secundários da RAIS ou da PNAD.

Oportuno ressaltar que, a emergência desse longo trabalho se deu em razão da necessidade de se criarem alternativas de políticas de desenvolvimento produtivo *vis-à-vis* daquelas voltadas para a concessão de incentivos fiscais às grandes empresas atraídas para a economia do Estado. Não se conhece algum outro órgão, público ou privado, dentro do Estado do Ceará, que tenha empreendido esforço semelhante.

Para cada arranjo produtivo local identificado, foram verificadas as principais características, estratégias de sobrevivência, articulação institucional, dinâmica, potencialidades, principais problemas e entraves ao desenvolvimento e feitas algumas sugestões de intervenção pública para o seu fortalecimento. Nesse período, 2000 a 2004, foram identificados 29 Arranjos Produtivos Locais no Estado, distribuídos em 26 municípios e contemplando os mais diversos setores econômicos.

² Esses trabalhos estão disponibilizados no “Observatório de Sistemas e Arranjos Produtivos - SAPLs do Ceará” no Site do Grupo de Pesquisa “Região, Indústria e Competitividade - RIC” (CNPq/UFC) www.ric.ufc.br

Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR o trabalho de identificação e mapeamento dos APLs no Estado foi assumido (em 2005) por essa Secretaria, já que seu foco visava fundamentalmente o desenvolvimento dos territórios³. A SDLR possibilitou avançar no trabalho de identificação e mapeamento dos APLs, conservando a mesma metodologia de trabalho desenvolvida pelo CED e IPECE, ou seja, utilizando o Quociente Locacional, estudos de campo e aplicação de questionários da REDESIST. No período de 2005 a 2007, a SDLR identificou 22 novos APLs, ampliando sua atuação para 40 APLs.

A SDLR realizou também um importante trabalho de mobilização e apoio junto aos APLs e seus atores, por meio de vários projetos, dentre eles: (i) Agente de Desenvolvimento Local; (ii) Agente de Inovação; (iii) Consultoria Empresarial; (iv) Projeto São José. Além disso, contraiu algumas parcerias importantes com vistas ao apoio junto aos APLs, dentre elas destacam-se a USAID e o Ministério de Integração Nacional.

O programa Agente de Desenvolvimento Local tinha como objetivo apoiar os pequenos produtores e grupos comunitários, através de suas associações representativas, criando oportunidades de geração de emprego e renda no meio rural. Esse programa estava presente no interior do Estado, por meio dos Escritórios de Desenvolvimento Regional – EDR.

O Programa Agente de Inovação Tecnológica teve como objetivo a difusão do conhecimento, estimulando a geração e a incorporação de inovações tecnológicas entre os agentes produtivos de atividades agrícolas e não agrícolas, proporcionando as transformações necessárias ao desenvolvimento sócio-econômico do interior do Estado. Os agentes de inovação tecnológica atuavam nas mesmas regiões dos Escritórios de Desenvolvimento Regional. Entre suas principais ações destacam-se: a) o atendimento das demandas tecnológicas das empresas; b) a orientação tecnológica individual ou de grupos; c) o desenvolvimento de programas de inovação para Arranjos Produtivos Locais – APLs; d) a identificação de novos paradigmas de produção com base em conhecimento tecnológico; e) a divulgação das oportunidades de investimentos

³ 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 desenvolvimento sustentável local e regional do Estado do Ceará. Nessa fase, fica como referência Amaral Filho; Scipião; Mateus & Botão (2006)

tecnológicos na região de atuação; f) o estímulo à colaboração entre as empresas e as instituições de pesquisa.

Em 2005, os agentes regionais de inovação apoiaram o desenvolvimento de projetos tecnológicos entre as empresas da região e as instituições de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Centros Tecnológicos (CENTEC) objetivando a ampliação da cooperação tecnológica.

Dentre as atividades desenvolvidas na região do Baixo Jaguaribe destacam-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 APL's de metal-mecânica, artesanato de palha e argila e doces.

Na Região do Vale do Acaraú, precisamente em Sobral, foi também implementado um programa de rádio intitulado "Sobral Tecnológico", em convênio com o Sistema Universitário de Rádio (SUR) da Universidade Vale do Acaraú. Em relação aos APLs, os principais arranjos abrangidos pelo agente estão voltados para a produção de móveis, artesanato de palha e cerâmica (apoio ao I Encontro de Empresários de Cerâmica de Sobral e da Zona Norte).

Na região do Cariri, entre as diversas ações implementadas destacam-se a criação do Fórum de Tecnologia do Cariri, composto por 19 instituições da Região, permitindo aproximar os atores (centros tecnológicos, universidades e empresas) na busca pela excelência tecnológica; a implantação do projeto Corredor de Confecção, composto por 290 mulheres.

O programa Consultoria Empresarial, por sua vez, visava contribuir para uma maior efetividade das empresas dos pólos econômicos mais dinâmicos do interior do Estado, dotando-as de práticas, instrumentos e mecanismos de gestão. Dentre as ações, sobressaem-se: Orientação Gerencial e Estratégica, Treinamento e Orientação Técnica, e Consultoria Especializada.

O Projeto São José, apelido dado ao Programa de Combate a Pobreza Rural no Ceará-PCPR, tinha como objetivo básico o alívio da pobreza rural e suas conseqüências, mediante: a) fornecimento de mecanização agrícola; b) abastecimento de água; c) eletrificação rural. Por ocasião das negociações do Projeto São José II – 2ª fase, entre o Governo do estado do Ceará e o Banco Mundial, ficou acordada a retomada do

financiamento de subprojetos produtivos a partir de uma nova concepção, que permitiria a diminuição do risco do investimento e proporcionaria sua real sustentabilidade.

Esta decisão foi também baseada na necessidade de proporcionar o aporte de emprego e renda para as comunidades rurais, haja vista que as necessidades em termos de infra-estrutura de abastecimento de água e eletrificação rural já haviam sido satisfeitas para a grande maioria das comunidades rurais. O apoio era voltado para o fortalecimento das organizações comunitárias; garantia de assistência técnica permanente para os APLs; garantia de capacitação continuada; promoção da integração dos atores locais; apoio à inserção dos produtos no mercado e investimentos de natureza estruturadora.

Em 2003, foi criada a Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo que tinha como proposta de atuação apoiar os micro e pequenos produtores e as empresas de pequeno porte, quanto à facilitação de acesso ao crédito, desburocratização e facilitação do registro, assistência técnica e gerencial e comercialização; promover a organização dos arranjos produtivos locais; e administrar o Fundo Especial de Desenvolvimento e Comercialização do Artesanato (FUNDARTE) e o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE)⁴.

Quando de sua criação, a SETE lançou o Programa Ceará Empreendedor que procurou “fortalecer o segmento dos micro e pequenos empreendedores cearenses, formais e informais, estreitando as ações públicas com a iniciativa privada e o terceiro setor organizado, almejando obter uma maior organização, cooperação, competitividade e sustentabilidade dos empreendimentos”. Até Setembro de 2003, o programa financiou o montante de R\$ 9.075.936,00 a 3.936 pequenos empreendedores, inclusive inseridos em APLs. É importante ressaltar que a SETE não identificou novos SAPLs no Estado, todavia direcionou seus recursos financeiros e materiais para aqueles previamente identificados pelo CED/IPECE e SDLR.

A Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo do Estado – SEPLAG, criada em 2007, é a fusão das Secretarias de Administração e do Planejamento e Coordenação. Sua missão está pautada no planejamento das ações do governo, através da otimização da gestão estadual e da qualidade dos serviços ao cidadão.

⁴ O Fundo Constitucional Estadual-CE foi criado em 1990 e vigorou até 1999 quando foi suspenso devido o alto nível de inadimplência. Atualmente, esse fundo passou a ser responsabilidade da SETE.

Embora esteja entre suas competências a coordenação do processo de definição de diretrizes estratégicas na área econômica, com vistas à formulação de políticas públicas, a participação da SEPLAG no fortalecimento de APLs restringe-se à liberação e controle dos recursos financeiros do FECOP, que são repassados à Secretaria das Cidades, e à participação no comitê de avaliação dos projetos a serem financiados pelo Fundo.

Adicionalmente, uma ação pontual da Secretaria foi identificada em favor do fortalecimento de APLs quando da articulação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para acordo de cooperação técnica. O objetivo é complementar os recursos do FECOP para apoiar os projetos produtivos, objeto de edital da Secretaria das Cidades.

Embora alguns técnicos tenham demonstrado interesse em aprofundar a participação neste tema, isto não é possível visto que não é parte integrante das metas da SEPLAG.

A Secretaria das Cidades foi criada em fevereiro de 2007 quando da instalação do novo modelo de gestão do Poder Executivo para o período 2007-2010, com a missão de “Promover o equilíbrio espacial, econômico, social e ambiental, buscando de forma integrada o desenvolvimento urbano, local e regional do estado do Ceará”.

Neste intuito, uma de suas responsabilidades está voltada para a elaboração e implementação de políticas que desenvolvam as regiões do interior do estado, de forma que se reduzam as desigualdades inter-regionais, principalmente quando comparadas com a Região Metropolitana de Fortaleza.

Com isto, a Secretaria das Cidades definiu uma política de desenvolvimento e integração regional para o estado, priorizando investimentos em cidades localizadas em regiões estratégicas que possam alavancar o crescimento e o desenvolvimento do interior. Sendo assim, objetivo é “implementar mecanismos de estímulo ao processo de desenvolvimento regional endógeno do Ceará, mediante a execução de ações de incentivo às atividades econômicas mais competitivas (APLs), voltadas para a criação de novas oportunidades de geração de emprego e renda nas regiões estratégicas selecionadas, visando à redução das desigualdades inter-regionais”.

Esta política está pautada principalmente no fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais, preferencialmente de micro e pequenas empresas, sob a

responsabilidade da Coordenadoria de Desenvolvimento e Integração Regional – CODIR, que dispõe de 28 técnicos atuando em prol deste intento. A Secretaria, através da CODIR, exerce o papel de coordenadora, seja através da coordenação do Núcleo Estadual de Apoio aos APLs-NEAAPL-CE, ou da implementação de Projetos em execução na instituição voltados para SAPLs. Além deste, a Coordenação de Desenvolvimento e Integração Regional faz também o papel de articulador, mobilizando parceiros para complementarem suas ações.

Para a Coordenadoria, a principal vantagem em atuar em APLs é a oportunidade de promover o desenvolvimento das regiões do interior do estado, através do incentivo às atividades econômicas potenciais. Além desta vantagem, o apoio pode também contribuir para: (i) a organização e fortalecimento da governança desses arranjos, o que corrobora para o desenvolvimento da mentalidade da necessidade de união e cooperação entre seus membros e (ii) a geração de emprego e renda, entre outros aspectos.

O desafio para a Instituição é proporcionar aos atores uma base para que prossigam seus trabalhos sem muita dependência das instituições de apoio, onde possam tomar suas decisões em conjunto e buscar sozinhos novos desafios. Essa base está relacionada aos incentivos à capacitação na gestão da atividade, ao trabalho conjunto (muitos não têm consciência da importância de cooperarem), à consciência do que a atividade representa para a geração de emprego e renda (não somente subsistência) e ao empreendedorismo. Aliado a isso, a quantidade insuficiente de técnicos para o acompanhamento dos projetos e a burocracia são também obstáculos ao desenvolvimento e a implementação dos Programas.

Entre as principais formas de apoio aos APLs implementadas pela Secretaria das Cidades estão capacitação, investimentos em infraestrutura produtiva, apoio à participação em eventos, seminários, missões técnicas, entre outras.

Para a implementação da Política de Desenvolvimento e Integração Regional voltada para APLs, a CODIR está na liderança de quatro Projetos/Programas, a saber:

- a. Programa de Desenvolvimento e Integração Regional – Coordenação do Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – NEAAPL-CE;*

Conforme mencionado anteriormente, a Secretaria das Cidades é a responsável por coordenar o NEAAPL-CE, sendo seu titular o Coordenador de Integração e Desenvolvimento Regional. Além dele, mais dois técnicos da CODIR estão envolvidos

neste trabalho, que está concentrado na mobilização das instituições parceiras, para que, com suas competências e instrumentos, possam apoiar os APLs selecionados. Adicionalmente, o trabalho de articulação evita a duplicidade de ações entre as instituições e promove a complementaridade das mesmas.

Destarte, para efetividade deste intento, o NEAAPL-CE busca tornar mais transparente o papel de cada instituição participante e principalmente, “nivelar o conceito de APL entre as instituições para que as mesmas possam planejar-se com mais clareza”.

Existe uma diferença entre a concepção do Núcleo e a Rede institucional de Apoio aos APLs. Enquanto a Rede APL não limitou sua atuação em um número determinado de arranjos, o NEAAPL-CE priorizou onze, conforme recomendações feitas pelo GTP-APL.

Além destes priorizados pelo Núcleo, outros Arranjos são apoiados pela Secretaria das Cidades através deste Programa, a saber: Redes de Dormir de Várzea Alegre, Artesanato de Palha de Itaipaba e Palhano e Bovinocultura de Leite de Morada Nova.

b. Fundo Estadual de Combate à Pobreza Rural – FECOP para apoio a projetos produtivos;

Criado em 2003, o FECOP tem como objetivo o combate a pobreza, a redução das desigualdades de renda e a promoção do crescimento com inclusão social. Foi, em 2009, que o Fundo passou a apoiar projetos produtivos cuja produção de bens e serviços deveriam estar conectados às vocações, potencialidades e habilidades locais.

No ano de 2008, a Secretaria das Cidades lançou seu primeiro edital com os recursos do FECOP, direcionados a todos os setores. Com isso, observou-se que a maioria dos projetos estava direcionada ao setor primário. A elaboração do Edital de 2009 está tendo uma abordagem diferenciada. Enquanto no edital de 2008 poderiam participar associações comunitárias, o edital de 2009 focalizará sua atenção para associação de produtores e cooperativas. Adicionalmente, também no edital de 2009, os projetos do setor primário só serão elegíveis se estiverem em um estágio mais avançado (beneficiamento). Neste Projeto, trabalham cinco técnicos na CODIR.

Em 2008, estes foram os APLs apoiados pelo FECOP: Artesanato (Fibra do Croá e Biojóias) da Ibiapaba, Artesanato (Bordado) de Ocara, Artesanato (Bordado) de

Várzea Alegre, Artesanato (Bordado, Crochê) de Paracuru, Apicultura de Tauá, Apicultura de Morada Nova, Floricultura do Crato, Ovinocaprinocultura do Cariri Oeste, Agricultura Orgânica da Ibiapaba, e Agroindústria da Mandioca de Mauriti.

c. Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará – Cidades do Ceará Cariri Central;

A preparação deste Projeto teve início no ano de 2005, sendo que, em 2009, houve sua aprovação junto ao Governo Federal, cujo órgão financiador é o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial). Neste Projeto atuam 16 técnicos da Secretaria.

O objetivo deste Projeto é o de “consolidar o Cariri Central como um pólo estratégico de desenvolvimento econômico regional sustentável, com base nas suas potencialidades e mediante a execução de ações de incentivo às atividades econômicas mais competitivas (APLs de Calçados, Turismo e Artesanato), voltadas para a criação de novas oportunidades de emprego e renda e para a redução das desigualdades inter-regionais”.

O Projeto está dividido em três áreas, ou componentes, como são comumente chamados, quais sejam: (i) Componente 1 – Qualificação Territorial, que abrange intervenções de natureza física para fortalecimento e melhoria da estrutura urbana e econômica da região; (ii) Componente 2 – Inovação e Apoio aos APLs, direcionado para ações que objetivam apoiar o setor privado dos APLs de Calçados, Turismo e Artesanato; (iii) Componente 3 - Gestão Regional e Fortalecimento Institucional, com o objetivo de fortalecer a gestão compartilhada e descentralizada e avançar nos desenhos institucionais do Projeto, entre outros aspectos.

Enfim, como resultado estratégico destas intervenções será buscado, entre outras coisas, “promover o desenvolvimento econômico, melhorar a infraestrutura urbana e ampliar as capacidades institucionais dos municípios para a gestão regional do Cariri Central”.

d. Programa de Desenvolvimento Urbano de Pólos Regionais – Projeto Cidades do Ceará Baixo Jaguaribe/Vale do Acaraú.

O Programa de Desenvolvimento Urbano de Pólos Regionais – Projeto Cidades do Ceará Baixo Jaguaribe/Vale do Acaraú é, de certa maneira, continuidade do Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará – Cidades do Ceará Cariri Central,

exceto por pequenas alterações de foco na atuação do Componente I (Qualificação Territorial) que estão voltadas não só para o fortalecimento dos APLs selecionados através de intervenções físicas, mas também para projetos de infraestrutura nas cidades-pólo. O início da preparação deste projeto ocorreu no ano de 2007. Atualmente sete técnicos compõem a Unidade de Preparação do Projeto – UPP.

O objetivo geral deste Projeto é “aumentar a atratividade demográfica e econômica das regiões do Baixo Jaguaribe e Vale do Acaraú, prioritariamente dos municípios-pólo, por meio de ações de qualificação urbana, melhoria do ambiente de negócios e fortalecimento institucional”.

Atualmente (2009) estão sendo realizadas discussões, estudos e levantamentos dos problemas enfrentados pelas cidades-alvo do projeto e pelos atores dos APLs de Fruticultura Irrigada de Limoeiro do Norte e Quixeré, Cerâmica vermelha de Russas, Metal Mecânica de Tabuleiro do Norte e Serviços (Educação e Saúde) de Sobral.

A Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior – SECITECE foi criada em 1993, mas só iniciou suas atividades em 1994, com o objetivo de atender o disposto na Constituição do Ceará, que designa ao Estado a responsabilidade de desenvolver as áreas de ciência e tecnologia antes dispersas entre várias Secretarias.

Com a missão de coordenar e viabilizar ações em favor da geração e aplicação do conhecimento seja através da educação superior ou de ações direcionadas à pesquisa científica, a SECITECE contribui para o desenvolvimento tecnológico do estado através da ação “Estruturação Competitiva de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e Serviços Tecnológicos”, por intermédio de suas vinculadas, como a Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará - NUTEC e o Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC.

A Secretaria 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, onde seis técnicos, incluindo o Coordenador, trabalham voltados para apoio aos SAPLs. Atualmente (2009), a Secretaria atua em quatro SAPLs, a saber: Carcinicultura de Aracati; Cerâmica Vermelha de Russas; Cajucultura de Aracati e Pedras Ornamentais (Nova Olinda e Santana do Cariri).

Neste contexto, o papel da SECITECE é o de articuladora, coordenadora de projetos, estando suas vinculadas, como as exemplificadas anteriormente, responsáveis

pela implementação das ações, como a elaboração de projetos, o desenvolvimento de tecnologias (ex: máquinas) e consultorias aos atores locais (ex: capacitação).

Para a Coordenadoria, trabalhar com os arranjos permite que o Estado promova o desenvolvimento local e regional fora da Região Metropolitana de Fortaleza-RMF, criando, assim, novas oportunidades de emprego e renda. Para atingir este objetivo muitos desafios ainda devem ser superados, entre os quais destacam-se: (i) limitação de recursos financeiros para apoio aos APLs, e (ii) número insuficiente de técnicos envolvidos com o trabalho. Somando-se a esses dois problemas internos, pode-se adicionar um outro, situado em nível dos sistemas produtivos, que é a dificuldade de trabalhar com os atores locais em consequência da cultura da dependência historicamente formada entre eles e o Estado. Este aspecto reflete na necessidade de um maior acompanhamento da parte da instituição para que esses atores possam, no futuro, caminhar com autonomia.

A Embrapa Agroindústria é referência nacional e internacional em projetos relacionados ao agronegócio, principalmente no que se refere às cadeias da fruticultura (notadamente melão), cajucultura (litoral e sertão), caprinovinocultura e floricultura, no Ceará. Sua atuação é voltada para o território, ou seja, 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 instituições.

O enfoque específico em Arranjos Produtivos Locais só se deu a partir de 2005, com a criação da Rede Institucional de Apoio aos APLs – REDE APL. Nesse ano, o Projeto São José retomou o suporte aos subprojetos produtivos voltados para o mercado, tendo como critérios: (i) a potencialidade de ampliação do negócio estabelecido, (ii) a capacidade de suporte dessas atividades em épocas críticas; e (iii) a organização social das comunidades. Os APLs selecionados como projeto piloto da REDE APL foram: Pingo D'água (Fruticultura de Quixeramobim), Beneficiamento de castanha de caju em Barreira e o de Apicultura de Mombaça. Nesses três projetos, a EMBRAPA teve relevante atuação na área de certificação da cajucultura voltada para mercados diferenciados, transferência de tecnologia e elaboração de mapas de situação.

A atuação da empresa se dá na forma de projetos com recursos próprios ou captados em instituições de fomento (BNB/FUNDECI, FINEP, CNPQ), como parceiro

e não executor. A Instituição também capacita técnicos, consultores, inclusive dos parceiros, com o intuito de serem difusores de conhecimento, capacitando grupos de produtores.

O critério utilizado pela Embrapa para selecionar os SAPLs apoiados tem sido a seleção feita pela Rede (no passado) ou pelo Núcleo de apoio a APL. Nessa seleção, os parceiros utilizam os seguintes critérios: impacto sócio-econômico, organização social do APL e disponibilidade de recursos dos parceiros, prioritariamente.

O Banco do Nordeste do Brasil é um banco de desenvolvimento regional, o maior nesta área na América Latina, que tem como objetivo o desenvolvimento sustentável da Região Nordeste e sua integração na economia nacional.

Inicialmente, a atuação do Banco estava voltada para o incentivo às atividades econômicas relevantes localizadas em áreas do semi-árido do Nordeste, onde também havia a presença de uma rede de empresas que ofertavam infraestrutura e serviços de apoio. Assim, em torno da cadeia produtiva eram formados os polos e neles concentrados os investimentos. Foi através do incentivo aos diversos grupos produtivos, conformados em polos, que o BNB iniciou sua atuação, e não no conceito usualmente empregado para Sistemas e Arranjos Produtivos Locais. Essa estratégia culminou com o Programa de Polos de Desenvolvimento Integrado em 1996.

A idéia era apoiar um APL por Estado em que o BNB atuasse. Essa estratégia durou até o ano de 2005, e teve como resultado o apoio a 11 grupos: fruticultura irrigada (Norte de Minas Gerais, Juazeiro da Bahia, Boquim em Sergipe, Petrolina em Pernambuco, Sousa na Paraíba, Assu e Mossoró no Rio Grande do Norte, Baixo Jaguaribe e Cariri no Ceará), Bovinocultura de Leite (Palmeiras dos Índios em Alagoas) e Grãos (Uruçuí no Piauí e Balsas no Maranhão).

Para a seleção desses grupos, o BNB utilizou alguns critérios que incluem 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).

Uma das principais formas de apoio do BNB aos polos 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, priorizando aquelas atividades econômicas que estavam concentradas em áreas previamente selecionadas. Com esta modificação, a “instância de governança passou a ser o Fórum da atividade no território”. Esta estratégia buscava “estimular os financiamentos, diminuir os riscos de crédito e promover a inclusão social”.

No período 2008-2009, a estratégia do Banco é a mesma adotada a partir de 2005: a ênfase no território, entendido aqui como a área geográfica de atuação de suas agências. Desta forma, o apoio às atividades econômicas volta-se para aquelas mais relevantes do território selecionado, a partir de pesquisas realizadas pelo Banco. Com o direcionamento do incentivo às atividades econômicas atreladas a determinado território, podem ou não, serem apoiados Sistemas e Arranjos Produtivos Locais, o que não assegura, neste caso, a existência de uma política direta de apoio. Para a execução desta estratégia, muitos desafios internos e externos devem ser transpostos. Os internos dizem respeito à quantidade limitada de pessoas para o planejamento, execução e acompanhamento dos projetos territoriais; melhoria da qualificação dos agentes de desenvolvimento; ausência de pessoal qualificado para a elaboração de projetos com o intento de captar recursos para os grupos produtivos; ausência de um fundo de amparo aos grupos produtivos; ausência de uma linha de crédito específica para os grupos produtivos; ausência de uma melhor definição dos processos internos relacionados com o apoio do Banco aos APLs e forte prevalência da cultura e dos processos de crédito sobre o processo de trabalho dos grupos produtivos.

Quanto aos desafios externos, identificam-se o ambiente institucional complexo; a multiplicidade de programas e ações; a ausência de instâncias de planejamento, participação e efetivo controle social; a ineficácia, ineficiência, corrupção e clientelismo

da administração pública; o marco legal complexo, confuso e burocrático e a má qualidade da educação pública.

Para a implementação da estratégia de incentivo às atividades com enfoque no território, o Banco do Nordeste conta com 25 funcionários, que atuam a partir do seguinte Programa:

Programa Nordeste Territorial;

O Programa Nordeste Territorial foi criado em julho de 2005 com o objetivo de gerar mais negócios buscando o aumento da competitividade e a promoção da inclusão social. Aproximadamente 6.000 pessoas no Estado do Ceará são beneficiadas pelo Programa, entre produtores rurais, artesãos, micro e pequenas empresas. É, através desse Programa, que são executadas ações voltadas para infraestrutura, pesquisa, difusão, capacitação, crédito e comercialização.

Este programa é continuidade do Programa de Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste (1996-2005).

Além dos esforços empreendidos pelo Banco, outros parceiros também são responsáveis pelo desenvolvimento e apoio aos grupos produtivos, o que fortalece a cultura da cooperação, ratificada por ações como o compartilhamento da elaboração, execução e dos custos dos projetos, a proposição de novos projetos e ações, e a participação em fóruns, câmaras e comitês. Essa cooperação é motivada pela oportunidade de racionalização dos recursos, diminuição dos custos, efetivação de ações, atração de investimentos, incremento dos financiamentos do Banco, maior competitividade dos empreendimentos com menor risco.

O SEBRAE/CE originou-se do antigo Núcleo de Assistência Industrial - NAI, um sistema de apoio à pequena e média empresa que já existia em todo o Nordeste, e que era coordenado pela SUDENE. Mas, na verdade, pode-se dizer que a criação do SEBRAE/CE começou bem antes, em meados da década de 1960, com o Programa Universitário de Desenvolvimento Industrial do Nordeste - PUDINI, vinculado à Universidade Federal do Ceará (UFC) e que também tinha atuação regional, notadamente nos estados da Bahia, Pernambuco, Paraíba e Maranhão.

Atualmente o SEBRAE CE conta com 179 colaboradores, distribuído entre a sede em Fortaleza e os 12 Escritórios/Agências Regionais: Metropolitano de Fortaleza, Maciço do Baturité, Ibiapaba, Tauá, Crateús, Centro Sul, Baixo Jaguaribe, Sertão

Central, Norte, Cariri, Ipu e Litoral Leste. Além destes, há 17 pontos de atendimento localizados em: Fortaleza (Central Fácil, Espaço do Empreendedor, Ampejw, Fecempe, Sede), Canindé, Quixadá, Boa Viagem, Nova Jaguaribara, Camocim, Itapajé, Itapipoca, Nova Russas, Crato, Brejo Santo, Campos Sales e Santa Quitéria.

O primeiro contato que o SEBRAE teve com o conceito de APLs se deu nacionalmente, por volta dos anos de 2002/2003, quando a REDESIST realizou estudos internacionais sobre organizações de pequenas empresas (*clusters*, APLs, Distritos Industriais, etc.). Nesse período o SEBRAE Nacional financiou alguns estudos no Brasil e consultores da REDESIST capacitaram as equipes dos SEBRAEs nos Estados para atuação nos APLs.

Anteriormente a 2002, a abordagem do SEBRAE era voltada para grupos setoriais. As empresas deveriam pertencer a um mesmo setor, mas não necessariamente estar localizadas próximas umas das outras, geograficamente, e também não existia a exigência de possuírem vínculos de cooperação e confiança entre si.

Ainda, por volta de 2003, o SEBRAE CE orientou os Escritórios Regionais, espalhados por todo o interior do estado, para que aplicassem questionários junto aos empresários dessas regiões. A coordenação regional tabulou todas as respostas e filtrou aproximadamente 100 aglomerações que poderiam ser alvos de ação do SEBRAE. Todavia, nem todas essas aglomerações eram APLs, portanto a coordenação geral do SEBRAE decidiu atuar nos APLs previamente mapeados pelo governo do estado (CED/IPECE/SDLR)⁵. Além destes, o SEBRAE apoiava outros APLs, totalizando aproximadamente 50 APLs, que foram alvos de projeto piloto com parceria da GTZ (Agência de Cooperação Técnica Alemã).

O conceito que o SEBRAE utilizou para nominar os APLs era o mesmo da REDESIST: “conjunto de atores econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, atuando tanto nos setores primário e secundário quanto no terciário, e que apresentam vínculos formais ou informais ao desempenharem atividades de produção e inovação”.

⁵ Os técnicos do SEBRAE CE informaram que em nível de Brasil houve um verdadeiro “boom” de apoio aos APLs. Havia estados que “marcavam até data para implantação do APL” (Maria Lédio). A partir dessa euforia, o SEBRAE-CE teve uma postura mais conservadora, só apoiando APLs previamente trabalhados por parceiros, sejam eles instituições governamentais, associações de classe ou empresariais.

Essencialmente, os critérios utilizados pelo SEBRAE para selecionar APLs a serem apoiados eram número de empresas; existência de entidade do setor; presença de parceiros interessados em trabalhar juntos e impacto sócio-econômico.

Depois de selecionados os APLs, era realizada a “Ação Participativa”, onde cada parceiro fazia um pacto, distribuindo as ações e responsabilidades de cada um. Posteriormente era criado o Comitê Gestor e feito o Plano de Ação do APL. Vale a pena ressaltar que a distribuição de responsabilidades entre os parceiros não era necessariamente por convênios ou protocolos (instrumentos jurídicos), mas um “acordo de cavalheiros”

Os principais instrumentos de apoio do SEBRAE eram ações de: Gestão empresarial, tecnologia, apoio à comercialização, à certificação, à legalização, ao registro de produtos, à implantação de qualidade, dentre outros.

Desde 2003, o SEBRAE trabalha com um modelo de gestão, denominado Gestão Estratégica Orientada para Resultados, ou simplesmente SIGEOR. É um ambiente de gestão e colaboração concebido para agilizar e apoiar decisões estratégicas de cada projeto por meio do gerenciamento e monitoramento dos mesmos pelas instituições parceiras. O SIGEOR permite que os beneficiários de cada projeto, e a sociedade em geral, possam acompanhar as ações em desenvolvimento e os resultados alcançados, o que contribui para a qualidade dos projetos desenvolvidos. A gestão das centenas de projetos gerenciados pelo SEBRAE é realizada por meio da Internet, formando uma rede de profissionais e parceiros de todo o Brasil, que acompanham, em tempo real, todas as etapas. Essa transparência demonstra o compromisso da instituição com o desenvolvimento das micro e pequenas empresas e do país.

O Instituto Euvaldo Lodi é a entidade da Federação da Indústria do Ceará – FIEC responsável pelo desenvolvimento de serviços que favoreçam o aperfeiçoamento da gestão e a capacitação empresarial. Suas ações são divididas nas áreas de capacitação para empresas, educação empresarial e estágio que, em conjunto, oferecem à indústria cearense as principais ferramentas para seu desenvolvimento pleno e sustentável: estímulo à inovação, eficiência em gestão e treinamento de lideranças afinadas com os desafios da nova ordem econômica mundial.

No Ceará, o Núcleo do Instituto Euvaldo Lodi foi criado em 1971, e vem atuando na perspectiva de que o uso de novas tecnologias pela indústria é condição indispensável para o crescimento em uma economia globalizada.

Para alcançar seus objetivos, o IEL/CE promove a interação entre empresas e instituições geradoras de conhecimento e de novas tecnologias. Trabalhando em sintonia com as necessidades regionais, a instituição oferece capacitação, consultoria e informação estratégica para empresas de todos os portes.

Em 1998 o IEL/CE a partir de uma linha de recursos nacional da Confederação Nacional da Indústria - CNI e do SEBRAE Nacional aprovou projetos que tinha como público alvo aglomerados produtivos. Estes projetos tinham uma metodologia que iniciava com a aplicação de diagnósticos, elaboração de planos de ação, priorização de ações versus disponibilidade financeira e execução das atividades priorizadas. Todas as ações eram definidas de forma participativa, sempre no contexto do aumento da competitividade das empresas e do coletivo empresarial. Em 2000, iniciaram as primeiras propostas com foco em APL's na metodologia de núcleos setoriais.

Para a CNI, promover o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APL) significa estimular o crescimento econômico e criar vantagens competitivas para os pequenos negócios. O conceito aplicado aos APLs é o seguinte: “são aglomerações de empreendimentos da mesma atividade que, por meio da cooperação entre os negócios e com a parceria de entidades de apoio e de pesquisa, conseguem gerar inovações e economia de escala, aumentando sua competitividade no mercado. As microempresas e empresas de pequeno porte que participam de APLs têm acesso facilitado à mão-de-obra, novas tecnologias, fornecedores e distribuidores”.

O IEL não identificou APLs no Ceará, esse trabalho foi realizado pelo Governo do Estado. Os APLs apoiados pelo IEL/CE nesse período foram: APL de Cerâmica, APL de Redes de Dormir, APL de Cachaça de Viçosa do Ceará, APL de Laticínios de Jaguaratama, APL de Confecções do Baixo Jaguaribe, APL de Móveis de Marco. As formas de apoio se deram através de projetos que elaborava e submeteu a editais.

Para o IEL, a atuação com foco em APL's é muito vantajosa, pois é trabalhado não só o empresário mais todo o seu entorno, o que dar uma dimensão diferenciada ao empresário do seu papel e da sua importância para a economia. Todos os elos que

compõem a estrutura do APL passa a perceber o grau de dependência que existe entre eles, dessa forma há o interesse em colaborar e buscar o desenvolvimento coletivo.

Sua atuação do IEL permanece semelhante àquela do período anterior a 2008. Não há processos de identificação de APLs, sendo trabalhados aqueles previamente identificados pelo Governo do Estado. O IEL trabalha em parceria com 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 a competitividade das micro e pequenas indústrias; o Projeto de Extensão Industrial Exportadora; a Promoção Comercial e o Programa de gestão estratégica do negócio

Os elementos que desencadeiam apoio do IEL junto aos APLs são prioritariamente: demandas dos APL's, dos Sindicatos, dos Parceiros e o próprio IEL/CE. Tudo isso para o cumprimento da sua missão que é “contribuir com o desenvolvimento dos segmentos empresariais”.

As principais demandas estão relacionadas com a formação e organização da governança, capacitação empresarial, consultorias técnicas e tecnológicas, promoção comercial, missões e feiras.

A idéia de estreitar as ações entre as instituições que apoiavam Arranjos Produtivos Locais vinha sendo perseguida por vários técnicos desde 2003, inclusive com a realização de reuniões entre diversas instituições. O objetivo principal era o de aproximar os trabalhos que estavam sendo realizados junto aos produtores inseridos em Arranjos Produtivos Locais.

Algumas experiências de parceria foram sendo firmadas, por exemplo, junto aos produtores de cachaça na Serra da Ibiapaba, produtores de Redes de Dormir em Jaguaruana e Cerâmica Vermelha em Russas. Nesses casos, houve uma adesão média de 06 parceiros/APL e o trabalho conjunto rendeu resultados impactantes.

Com o exemplo das parcerias firmadas em torno dos arranjos hora mencionados, técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR, Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo – SETE, SEBRAE e Banco do Brasil, passaram a se reunir com o objetivo principal de realizar um levantamento de ações junto aos APLs. A partir de então, resolveu-se convidar outras instituições para que tomassem conhecimento desse levantamento e acrescentassem suas atuações. O resultado foi a

adesão de 22 novas instituições nesse grupo e a vontade de formalizar parcerias com os demais.

O governador do estado do Ceará, Lúcio Alcântara, propôs a assinatura de um Protocolo de Intenções com todos os parceiros, oficializando a criação da Rede Institucional de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado do Ceará, em 05/07/2005. Na formação da Rede assinaram Protocolo de Compromisso com o Governo 21 Entidades, incluindo instituições federais, estaduais, do sistema “S”, entidades representativas de classe e outras.

A Rede Institucional de Apoio aos APLs tinha como principais Coordenadores a Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional - SDLR e o SEBRAE. A partir da sua criação, gerou-se um ambiente favorável para o nascimento de programas de apoio aos APLs, seja de maneira isolada ou em parceria. As principais ações desenvolvidas pela Rede APL incluíam montagem de matriz dos parceiros, seleção e indicação de APLs para a ADENE, definição da identidade corporativa, apoio a projetos determinados, entre outras.

No início de 2007, com a instalação do novo governo estadual, a Rede Institucional de Apoio aos APLs deixou de existir na prática, devido à desmobilização causada pela substituição de técnicos das instituições implicadas na Rede. Entretanto, em agosto de 2007, a Rede foi recriada com outra denominação, Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Ceará – NEAAPL-CE, por meio do Decreto Estadual Nº 28.810/2007.

O NEAAPL-CE é coordenado pela Secretaria das Cidades, sendo seu titular o Coordenador de Desenvolvimento e Integração Regional que é o responsável por acompanhar e controlar as ações desenvolvidas pelo Núcleo. Além desta atribuição, outras foram designadas através do decreto estadual promover a reunião de sensibilização nos APLs selecionados; acompanhar a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Preliminares - PDPs para os APLs selecionados; apreciar os Planos de Desenvolvimento Participativos - PDPs e articular a formação de “Agenda de Compromisso” ; articular soluções no âmbito Estadual para demandas dos APLs, selecionados; acompanhar a implementação das ações do PDPs.

Todas as instituições integrantes da REDE APL permaneceram no Núcleo, exceto aquelas que deixaram de existir (SETE, SDE, SDLR, SEAGRI e Rede Nós),

além da FEJECE. Quize novas instituições passaram a integrar o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs, pertencentes as mais diversas esferas notadamente as ligadas ao governo do estado.

Em fevereiro de 2008, a Secretaria das Cidades organizou, juntamente com as instituições participantes do Núcleo, uma oficina de planejamento para que pudessem discutir as perspectivas e desafios da integração/coordenação de seus membros e os próximos passos. Adicionalmente, a oficina teve ainda como objetivos: (i) refletir sobre o papel do Núcleo APL; (ii) avaliar o andamento das ações, tendo como foco as atribuições definidas no Decreto N°28.810; (iii) elaborar o Plano de Ação - 2008/2009.

O Núcleo está articulado ao Grupo de Trabalho Permanente para APLs - GTP APL, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, com o objetivo de se integrarem em favor do desenvolvimento dos APLs, estabelecendo interfaces entre o governo federal e as entidades estaduais e municipais do Ceará.

No início, o Núcleo realizou o levantamento da atuação institucional em APLs no Estado para seleção dos APLs pilotos que seriam trabalhados pelas instituições parcerias. Naquele momento, foram definidos cinco APLs para apoio, como também suas lideranças, ou as instituições que ficariam responsáveis em coordenar as ações e elaborar os Planos de Desenvolvimento Participativos – PDPs. A lista foi completada posteriormente com mais seis APLs, totalizando onze a serem apoiados pelo NEAAPL-CE. Várias as ações foram realizadas pelo Núcleo, desde sua criação, destacam-se: levantamento institucional dos APLs prioritários; formação de grupos de trabalho para elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos APLs priorizados; escolha das lideranças dos APLs; contratação de consultorias para elaboração dos Planos de Desenvolvimento Participativos.

2.ANÁLISE DA BALANÇA COMERCIAL DO ESTADO DO CEARÁ E A IMPORTÂNCIA DOS APLs NOS FLUXOS DE COMÉRCIO

Trinta e três grupos se destacaram nas saídas do Estado para as cinco regiões do país. Destes, cinco deles pertencem à seção Agricultura, pecuária, produção florestal,

pesca e aqüicultura e Indústrias extrativas, enquanto os outros grupos pertencem à seção Indústria de transformação.

Com relação às entradas, quinze grupos foram os principais que entraram no Estado em 2006, oriundos das cinco regiões, contudo, apenas dois destes pertenciam à seção Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aqüicultura.

Para melhor análise dos resultados, foi feito um corte acima de 0,30% de participação no total das saídas e entradas para cada região, para que nestas seções (Agricultura e Indústrias extrativas), não houvesse perda de informações importantes com relação aos grupos e classes de atividades, já que estas seções apresentaram participações menores que a unidade.

Vinte e oito grupos apareceram entre os principais de saídas e pertencem à seção Indústria de Transformação, que, ao contrário das duas seções anteriores, mostrou-se bem mais diversificada no geral. No que se refere às entradas ocorridas no Ceará, treze grupos aparecem entre os principais de entrada. Para análise, foi feito um corte acima de 1% em grupos de saída e entrada de cada região que se mostraram importantes em 2006.

A seção Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aqüicultura participou, em 2006, com 0,95% no total das saídas do Ceará para todas as regiões de destino, as principais regiões receptoras dos produtos foram Nordeste, com 1,41%, e Centro Oeste (0,73%). O principal grupo de atividade exportador para a Região Nordeste foi a *Pecuária* (0,80%), com destaque para *Criação de aves* (0,78% da participação no total das saídas para a região). Enquanto, para a Região Centro Oeste, destaca-se a *Produção de Lavouras temporárias* (0,31%).

As entradas no Estado da seção Agricultura corresponderam a 1,44% do total das entradas de todas as regiões, as duas principais regiões de origem dos produtos desta seção foram, em ordem de importância, a Região Centro Oeste, responsável por 5,8% das entradas totais da região no Ceará, cujo principal grupo importado foi oriundo da *Pecuária* que participou com 5,77% do total da região. A segunda região de origem dos produtos da seção foi o Nordeste (2,29%), exportando produtos de *Lavouras Temporárias* (0,90%).

A participação da seção Indústrias Extrativas em 2006, analisando cada região, foi bem mais modesta, não ultrapassando 0,40%. A principal região demandante de produtos desta seção foi o Sudeste.

No caso da Indústria de Transformação, em todas as regiões a demanda excedeu 62% do total das saídas do Ceará, evidenciando a importância desta seção no mercado nacional. Já com relação às entradas desta seção, percebe-se que as regiões exportaram para o Ceará entre 33,77% e 45%, a principal região de origem foi o Norte, seguido pela Região Nordeste.

No entanto, as principais entradas acontecidas no Ceará ocorreram na seção Comércio, onde as regiões venderam, em termos de atividades relacionadas a serviços, entre 52% e 59%. As duas principais regiões exportadoras desta seção foram o Sudeste e Centro Oeste.

Nas próximas seções, será feita uma análise detalhada das entradas e saídas para cada Região do País, observando os grupos e classes de atividades importantes, assim como os destinos e origens de cada um.

Região Norte

Analisando as regiões separadamente, no que se refere as saídas totais do Estado para a referida região, observam-se os principais destinos por estados. O principal destino foi o Pará, responsável por 56,43% das compras dos produtos cearenses, seguido por Amazonas (27,84%) e Amapá (7,62%).

Os principais grupos cearenses importados pela Região Norte foram, dentre outros: *Confecções de artigos de vestuários*, com 9,49% de participação no total das saídas do Estado para a Região, sendo a classe *Confecções de peças de vestuários, exceto roupas íntimas* a principal deste grupo (responsável por 7,72% do total exportado para a Região), os destinos foram os Estados do Pará (49,2%) e Amazonas (34,1%); *Fabricação de produtos derivados do petróleo* (participando com 12,45% do total das saídas cearenses), tendo os estados Amazonas e Pará como principais destinos; *Fabricação de calçados* (9,41% do total das saídas), formado por *Calçados de couro* e *Calçados de material sintético*, que foram responsáveis por 2,31% e 6,66% pela pauta total de saída cearense, respectivamente (os Estados do Pará e Amazonas foram os principais compradores do grupo); *Fabricação de bebidas alcoólicas*, que se compõe de *Fabricação de malte, cervejas e chops* (7,52% da pauta total). Pode-se destacar, também, *Fabricação de tubos de aço* (3,66% do total das saídas efetuadas), *Fabricação de outros produtos alimentícios* (3,41%) e *Fabricação de eletrodomésticos* (3,15%).

As origens dos produtos totais que entraram no Ceará em 2006, oriundos da Região Norte, podem ser observadas pelo gráfico 4, onde se constata o Estado do Amazonas como principal estado de origem dos produtos da Região, com 58,05%, seguido pelo Pará (32,56%).

Com relação às entradas ocorridas desta Região no Ceará, constata-se que poucos grupos tiveram participações expressivas na pauta total, sendo eles: *Fabricação de bebidas não-alcoólicas* (14,10%), onde estão incluídas *Fabricação de refrigerantes e de outras bebidas não-alcoólicas* (esses produtos têm origem principalmente no Estado do Amazonas, com 99,2%); *Fabricação de produtos derivados do petróleo* (4,97%), comprados principalmente do Amazonas; *Fabricação de produtos de material plástico* (3,69%), sendo, também, o Estado do Amazonas o principal vendedor para o Ceará.

Região Nordeste

Os principais estados de destino das saídas do Ceará para o Nordeste foram Pernambuco, responsável por 21,39% das compras dos produtos cearenses, seguido por Rio Grande do Norte (19,69%) e Piauí (15,26%).

A Região Nordeste comprou 62,37% do total vendido pelo Estado da Indústria de transformação, cujos principais grupos foram: *Fabricação de calçados*, com participação de 4,53% da pauta, onde está incluída a classe de atividade *Fabricação de calçados de material sintético*. Os dois principais estados da região que compraram os produtos deste grupo cearense foram Bahia (28,41% do total de calçados que foram vendidos para a Região) e Pernambuco (24,1%); *Fabricação de produtos derivados do petróleo* (com 10,50% de participação no total das saídas cearenses para o Nordeste), cujos estados principais de destino foram Pernambuco (51,7% deste grupo) e Bahia (17,56%); *Confecções de artigos de vestuários* (correspondendo a 3,54% da pauta de saída), composto de *Confecções de peças de vestuários, exceto roupas íntimas*, cuja participação foi 2,79% do total (dentre os estados que compraram esses produtos destaque para Rio Grande do Norte, comprando 35% do total exportado pelo Ceará para a Região como um todo, e Pernambuco, responsável por 19% das compras); *Fabricação de eletrodomésticos* (3,32% das vendas totais do Estado), incluindo, principalmente, a classe *Fabricação de fogões, refrigeradores e máquinas de lavar e secar para uso doméstico* (os principais estados compradores desta classe foram Pernambuco, com participação nas compras de 28,1% e Bahia, com 27,6%);

Além desses, podem-se destacar, ainda, dois grupos de atividades, o primeiro *Fabricação de produtos alimentícios* (3,12% das vendas totais cearenses), tendo como classe mais representativa a de *Massas alimentícias*, e o grupo *Moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais* (2,90%) cujos destinos de ambos foi bem distribuídos entre os Estados da região .

No que se refere às entradas ocorridas no Estado, percebe-se que os principais estados da região que exportaram para o mercado cearense foram Pernambuco, participando com 34,5%, Bahia (20,39%) e Maranhão (11,91%).

Na ótica das entradas ocorridas no Ceará, 39,36% do total dos produtos vendidos para o mercado interno pertenciam à seção Indústria de transformação, sendo os principais grupos de atividades de destaque na pauta: *Fabricação de produtos derivados do petróleo*, responsável por 8,78% da pauta total de importação do Estado, oriundos da Região Nordeste, especificamente dos estados da Bahia, 44%, e Maranhão, com 27,9%; *Fabricação de bebidas alcoólicas* (5,04% das compras totais), cuja principal classe deste grupo importada pelo Ceará foi *Fabricação de malte, cervejas, chops* (correspondendo a 4,48% da pauta de importação), vindos dos estados da Paraíba (21,32% do total importado da Região) e Maranhão, com participação de 19,6%; *Fabricação de calçados* (3,22% do total comprado pelo Estado), ressaltando a classe de *Calçados de material sintéticos* (que participou com 2,29% do total das entradas) oriundos, principalmente, dos estados da Bahia (45,8%) e Alagoas (36,6%); *Tecelagem, exceto de malha* (2,20% da pauta de entrada), vindos dos estados Rio Grande do Norte, 64,8%, e Bahia, com 22%).

Região Sudeste

Quando se faz o levantamento dos destinos das saídas totais do Ceará para os Estados da Região Sudeste, constata-se que os dois principais compradores dos produtos cearenses foram São Paulo, importando 70%, seguido pelo Rio de Janeiro (14,32%).

No caso do Sudeste, observa-se que *Fabricação de calçados* foi responsável por 21,91% do total das saídas do Estado para esta região, em que 11% da pauta correspondeu a *Calçados de material sintéticos* e 10,5% a *Fabricação de calçados de couro*. Os principais estados de destino desta última classe foi São Paulo, importando mais de 73,03% dos calçados cearenses que foram vendidos para essa região, e Minas Gerais (14,33%). Outros quatro grupos importantes que exportaram para o Sudeste

foram *Tecelagem, exceto de malha* (9,22% das vendas totais do Ceará), com destaque para a classe *Tecelagem de fios de fibras têxteis* (participando com 9,19% do total), sendo São Paulo e Minas Gerais os principais compradores na região; *Confecções de artigos de vestuários* (responsável por 8,8% da pauta de saída cearense); e *Fabricação de eletrodomésticos* (5,61%).

Analisando as origens do total das entradas no Estado, por estados da Região Sudeste, observa-se que São Paulo foi o principal exportador para o Ceará, com 74,10%, seguido por Minas Gerais (11,27%).

No que se refere às entradas da Região no Ceará, identificam-se os principais grupos e classes de atividades no Estado, que, no caso, foi bem concentrada em poucos grupos, a saber: *Confecções de artigos de vestuários e acessórios*, responsável por 3,62% da pauta de entrada, vindos dos estados de São Paulo (66,4%) e Minas Gerais (24,74%); *Fabricação de calçados* (respondendo por 3,47% das entradas totais oriundos da Região Sudeste), originários principalmente São Paulo, responsável por 92% das entradas deste grupo de atividades no Estado do Ceará, e *Fabricação de derivados do petróleo* (2,61% da pauta), comprados do Estado de São Paulo e Espírito Santo.

Região Sul

Ainda, dentro desta perspectiva, é possível identificar os destinos das saídas totais do Estado, onde se observa que os três estados dividem as compras do Ceará de maneira mais ou menos equitativa.

A Região Sul demandou produtos dos grupos *Fabricação de calçados* (26,95% do total das saídas para a região), deste grupo, *Fabricação de calçados de couro* foi responsável por 13,77% das saídas para a região e *Calçados de material sintético*, participando na pauta com 12,33% (cujos principais estados de destinos foram Rio Grande do Sul, importando 41,68% dos calçados cearenses, e Paraná, 37,52%); *Preparação e fiação de fibras têxteis*, com participação de 12,78% das exportações para a região, tendo o Estado de Santa Catarina como principal demandante dos produtos (95,68%); *Fabricação de produtos derivados do petróleo* (7,11% do total das saídas); *Tecelagem exceto de malha* (6,09%); *Confecções de artigos de vestuários* (6,57%) e *Fabricação de produtos de material plásticos* (4,06%).

Com relação à origem das entradas totais no Ceará, percebe-se que Rio Grande do Sul aparece como principal estado que mais exportou para o mercado cearense, com participação de 45,85%, seguido por Santa Catarina (28,11%).

Analisando sob a ótica das entradas da Região no mercado cearense, o grupo *Fabricação de calçados* foi responsável por 14,03% da pauta de entrada no Estado, sendo que os principais produtos deste grupo de entrada pertenciam à classe *Fabricação de calçados de couro*, que participou com 9,04% da pauta total (o principal Estado de origem das importações cearenses desta classe de atividade foi Rio Grande do Sul, 92,9%).

Além do grupo citado, tiveram ainda outros dois que se destacaram em 2006, foram eles: *Confecções de artigos de vestuários e acessórios* (4,49% das entradas totais), cujas entradas foram pautadas principalmente em produtos de *Confecções de peças de vestuários, exceto roupa íntima* (participando com 3,42% do total importado da região) vindas dos Estados de Santa Catarina (83,6%) e Rio Grande do Sul (13,52%); e *Moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais* (2,54% do total das entradas), originárias do Rio Grande do Sul (46,32%) e Paraná (43,68%).

Região Centro Oeste

Verificando os destinos por estado do total das saídas cearenses para a região Centro Oeste, dois estados se destacaram, foram eles: Mato Grosso, responsável por 34,71% das compras dos produtos cearenses que foram destinados a Região, e Goiás (32,15%).

A Região Centro Oeste demandou 78,06% dos produtos da Indústria de transformação cearense, com destaque para os grupos: *Tecelagem, exceto de malha*, importando 26,40% do total das saídas do Estado, sendo a principal classe exportadora deste grupo *Tecelagem de fios de fibras têxteis naturais, exceto algodão*. Os principais estados que, em 2006, compraram esses produtos foram Mato Grosso e Goiás, o primeiro comprando mais de 73,3% das vendas cearenses para a Região, e o segundo comprando 26%; *Fabricação de calçados* (participando com 19,32% das saídas totais para a região), composto por *Fabricação de calçados de couro* e *Fabricação de calçados de material sintético*, tendo ambas as classes destinos equitativos para os

estados da região; *Fabricação de defensivos agrícolas e desinfetantes domissanitários* (6,89% das vendas totais), cujo principal estado demandador foi Mato Grosso (92,8%); *Confecções de artigos de vestuários* (registrando uma participação nas saídas de 5,53%), que foram, essencialmente, *Peças de vestuários, exceto roupas íntimas* (destinos foram os estados de Goiás, Distrito Federal e Mato Grosso).

Têm-se, ainda, os grupos *Fabricação de outros produtos alimentícios* (3,03% do total da pauta de saída) e *Fabricação de conservas de frutas, legumes e outros vegetais* (2,67% do total). Esta última classe mencionada exportou 2,11% de *Fabricação de sucos de frutas, hortaliças e legumes* para a região, destacando-se Goiás (62,58%) e Distrito Federal (34,34%) como os maiores importadores.

Goiás foi o principal estado exportador da Região Centro Oeste para o mercado cearense, participando com 54,68% do total das entradas da Região no Estado, tendo Mato Grosso na segunda posição no ranking dos estados da região que mais vendem para o Ceará (27,58%) .

Analisando as entradas ocorridas no Estado vindas da Região Centro Oeste identificam-se os principais grupos e classes de atividades que obtiveram participações expressivas na pauta total, foram eles: *Tecelagem, exceto de malha*, responsável por 11,14% do total das entradas em 2006, ocorrendo basicamente entrada de produtos da classe *Tecelagem de fios de fibras têxteis naturais, exceto algodão* (11,13%), que foram originárias, sobretudo do Estados do Mato Grosso; *Curtimento e outras preparações de couro* (7,24% da pauta de entrada), compradas essencialmente do Mato Grosso; *Confecções de artigos de vestuários e acessórios* (responsável por 4,38% das compras totais do Estado), tendo o Estado do Mato Grosso como principal estado de origem, com 73%; e *Moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais*, participando com 2,98% da pauta total de entrada do Ceará, vindos, basicamente, de Goiás.

2. Análise a partir do Saldo da Balança Comercial

O total geral das saídas e entradas em 2006, evidencia que as saídas foram maiores apenas para as seções Indústrias extrativas e Indústria de Transformação, gerando, conseqüentemente, superávits em ambas as seções. Entretanto, as entradas das seções Comércio, Agricultura e Demais atividades foram maiores que as saídas que ocorreram no Estado, causando déficits sem seus respectivos saldos da balança.

Analisando o saldo da balança comercial do Ceará com as regiões do País, é possível identificar em quais seções o Estado foi superavitário e deficitário em 2006. No total das saídas cearenses e entradas da Região Norte, o saldo foi superavitário na ordem de R\$280.219.812,11, pois as saídas totais que ocorreram no Ceará foram 1,19 vezes maiores que as entradas no mesmo período.

Três seções de atividade se destacaram no comércio desta região com o Ceará, a saber: Indústrias extrativas, com as saídas 241 vezes maiores que as entradas, Indústria de transformação (saídas maiores que as entradas em 1,83 vezes) e Demais atividades, em que também suas saídas foram suficientes para cobrir as compras. Essas três seções tiveram superávits no saldo da balança comercial, contudo, o que teve maior valor no saldo foi Indústria de transformação no valor de R\$ 548.076.881,30.

A seção Comércio se destacou devido às entradas superarem as saídas em 1,91 vezes, o que contribuiu para o déficit de R\$ 365.494.561,60 no saldo da balança comercial.

Observando a Região Nordeste em relação às saídas e entradas totais da Região, o valor da primeira registrou-se levemente superior que as entradas totais no Ceará, deixaram o saldo da balança comercial superavitário em R\$ 71.401.705,06.

No que se refere às seções de atividades, constata-se que as saídas foram levemente maiores para as Indústrias extrativas e bem maiores para a seção Indústria de transformação.

Ao se estabelecer relação entre saídas e entradas ocorridas em 2006, taxa simples de cobertura das entradas, observa-se que as saídas da primeira seção (Indústrias extrativas) ultrapassaram as entradas da mesma em mais de 2,43 vezes, enquanto que a segunda, as saídas foram 1,5 maiores que as entradas. Esse desempenho notado ocasionou superávit no saldo da balança, a primeira com valor de R\$ 13.350.752,45 e a segunda com R\$ 1.799.641.195,23.

A seção Comércio foi menor para as saídas do Estado do que para as entradas, representando 60% do valor das compras, resultando num déficit no saldo no valor de R\$ 1.567.555,18.

No caso da Região Sudeste duas seções apresentaram superávits em 2006, a primeira foi Indústria extrativa, com valor de R\$ 10.880.771,19, cujas saídas superaram

as entradas em 1,77 vezes, e a segunda foi Indústria de transformação (R\$ 767.005.442,93), onde as saídas foram 1,23 maiores que as entradas.

O Comércio foi a seção que teve maior déficit (R\$5.152.532.789,35), já que as entradas da seção no Estado foram 6,03 vezes maiores que as saídas do Estado do Ceará em 2006. Esse mesmo comportamento pode ser observado para o total, tanto de entradas e saídas, sendo as primeiras superiores as saídas em mais de 1,87 vezes, o que gerou déficit no saldo da balança comercial de R\$ 4.740.234.453,27.

A Região Sul do país, dentre as seções analisadas, registrou superávit apenas em dois deles, a saber: Indústrias extrativas, com saldo de valor igual a R\$1.102.502,86, e Indústria de transformação (R\$ 203.453.706,87). Enquanto que a seção Comércio se destacou por apresentar um elevado valor negativo no saldo da balança (R\$1.290.517.484,27). No total, o saldo também registrou déficit no valor de R\$1.233.089.503,25.

O total das saídas do Estado para a Região Centro Oeste foi menor que as entradas no Ceará da mesma, ocasionando déficits no saldo da balança comercial (R\$ 185.560.546,25).

Com relação às três seções, estas tiveram suas saídas maiores que as entradas, a primeira foi a seção Indústrias extrativas, onde as saídas superaram em mais de 47 vezes as entradas, a segunda foi a Indústria de transformação (saídas maiores que as entradas em 1,82 vezes) e, por fim, a seção Demais atividades, que engloba todas as outras atividades que não foram consideradas no estudo. Essas três seções registraram superávits nos seus saldos da balança comercial do Ceará com a Região, na ordem de R\$ 2.440.608,53, R\$ 245.454.311,59 e R\$ 46.545.740,33, respectivamente.

As seções Agricultura e Comércio registraram déficits nos saldos comerciais devido às entradas, que ocorreram no mesmo período, terem sido maiores que as saídas. Comércio se destacou pois as entradas foram 6,7 vezes maiores que as saídas, puxando o resultado negativo do saldo, no valor de R\$ -433.925.483,49.

3. Fluxo de Comércio Total

Observando quais setores foram importantes tanto para o mercado interno quanto externo, constata-se que a seção Agricultura foi mais importante para o mercado externo que interno, participando com mais de 8,53% do total das exportações para fora do País, onde se destacaram dois grupos de atividades: *Produção de lavouras temporárias*, com 4,18% das saídas totais externas, que são produtos basicamente da

classe *Cultivo de plantas de lavoura temporária*; e *Produção florestal –florestas nativas* (2,66%).

A seção Indústria de transformação mostrou-se importante tanto para o mercado interno, participando com 25,36% do total das saídas interestaduais, quanto para o mercado externo (13,09% das exportações totais do Estado em 2006). Os grupos de atividades pertencentes a esta seção e que apareceram entre os mais importantes para as vendas em ambos os mercados foram: *Fabricação de calçados*, participando do mercado interno com 13,09% e com 25,36%, do mercado externo, destacando a classe *Fabricação de calçados de material sintético* no mercado interno, responsável por 6,98% do total das saídas interestadual, e a classe *Fabricação de calçados de couro* no mercado externo (participando com 12,85% do total das exportações do Estado); *Tecelagem, exceto de malha*, que obteve participação no mercado interno de 5,77% e externo com 10,22%; *Fabricação de conservas de frutas, legumes e outros vegetais*, cujas participações no mercado interno e externo foram, respectivamente, 1,33% e 16,27%, com destaque para a classe *Fabricação de conservas de frutas*; *Fabricação de eletrodomésticos* também se mostrou importante para os dois mercados, com participação de 3,65% no mercado interno e 1,41% no mercado externo; *Preparação e fiação de fibras têxteis*, responsável por 2,98% das saídas interestaduais e 1,78% das exportações cearenses.

Outros grupos foram importantes apenas para o mercado internacional, a saber: *Curtimento e outras preparações de couro* (13,63%); *Preservação do pescado e fabricação de produtos do pescado*, participando com 9,42% das exportações totais do Estado; *Fabricação de artigos de cutelaria, de serralheria* (1,2%), cuja principal classe exportadora foi *Fabricação de ferramentas*; e *Fabricação de tratores e de máquinas e equipamentos para agricultura e pecuária* (1,22%). *Siderurgia* (1,04%), com destaque para classe *Produtos de laminados longos de aço*.

Com relação aos grupos que foram importantes para o mercado interno, podem-se destacar: *Confecções de artigos de vestuários e acessórios* (6,16%); *Fabricação de derivados do petróleo* (8,08%); *Fabricação de bebidas alcoólicas* (2,35%); *Produção de outros produtos alimentícios* (2,15%); *Moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais*, com participação nas saídas de 2,02%; *Fabricação de produtos de material plásticos* (1,67%); *Fabricação de defensivos agrícolas* (1,44%).

A seção Agricultura foi importante tanto para o mercado interno, entradas interestaduais, quanto para o mercado externo (importações), sendo que o segundo em termos de participações sobre o total da pauta foi bem mais significativo que o primeiro, 9,11% contra 1,44%. O principal grupo de destaque nas importações da seção foi *Produção de lavouras temporárias*, sendo a classe de atividade *Cultivo de cereais* a mais representativa (9,1% do total das importações em 2006).

A Indústria de transformação possui participações importantes em ambos os mercados, no interno domina 36,41% das entradas e no mercado internacional participa com 90,82%. Os principais grupos importantes para ambos os mercados foram: *Preparação e fiação de fibras têxteis*, participando no mercado interno e externo com 1,06% e 5,14%, respectivamente, sendo que no último os principais produtos importados foram da classe *Preparação e fiação de fibras têxteis de algodão*; *Curtimento e outras preparações de couro*, participando com 1,04% das entradas interestaduais e 2,23% das importações do Estado; *Fabricação de produtos derivados do petróleo*, responsável por 4,57% das entradas interestaduais e 44,45% das importações.

Alguns grupos foram importantes apenas para o mercado externo, tais como: *Siderurgia*, responsável por 14,04% da pauta importadora estadual, com destaque para as importações de *Produção de laminados planos de aço*; *Fabricação de resinas e elastômeros* (3,39%); *Fabricação de máquinas e equipamentos de uso industrial* (1,92%); *Fabricação de produtos químicos orgânicos* (1,82%); *Fabricação de fibras artificiais sintéticas* (1,54%).

Outros grupos, como já citados anteriormente, se destacaram principalmente no mercado interno, a saber: *Fabricação de calçados*, responsável por 4,31% das entradas, sendo basicamente *Calçados de couro* (2,24%); *Fabricação de peças de vestuários* (2,61%); *Fabricação de bebidas alcoólicas* (2,55%); *Fabricação de bebidas não alcoólicas* (1,75%); *Tecelagem, exceto de malha* (1,99%); *Fabricação de eletrodomésticos* (1,63%).

4.CARACTERIZAÇÃO, ANÁLISE E SUGESTÕES PARA ADENSAMENTO DAS POLÍTICAS DE APOIO A APLS IMPLEMENTADAS NOS ESTADOS

Como foi colocado anteriormente, a primeira instituição a abordar APLs no Estado do Ceará foi o Centro de Estratégia de Desenvolvimento – CED através de levantamento das atividades econômicas organizadas existentes no estado, focando aquelas estruturadas em núcleos, agrupamentos, aglomerações e em cadeias produtivas. No início do seu trabalho, o CED adotou a noção de Núcleo Produtivo Local, no lugar de Arranjo Produtivo Local, por entender que os agrupamentos de produtores e empresas no Ceará eram incipientes e pequenos. Entretanto, interações e discussões realizadas entre membros do CED e REDESISTO levaram o CED a adotar o conceito de Arranjo Produtivo Local, tal como utilizado pela referida Rede.

O IPECE deu prosseguimento aos trabalhos do extinto CED, no que dizia respeito aos estudos de identificação de Arranjos Produtivos Locais, mas com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR esse trabalho foi assumido por essa Secretaria. O trabalho de identificação e mapeamento dos APLs avançou, mas conservando a mesma metodologia de trabalho desenvolvida pelo CED e IPECE, ou seja, utilizando o Quociente Locacional, estudos de campo e aplicação de questionários da REDESIST. O aspecto novo, no entanto, com a SDLR, foi o fato desta secretaria ter introduzido ações de apoio aos APLs em seus programas e projetos, todos eles fazendo parte da grande estratégia de descentralização espacial das atividades produtivas.

Constatados os problemas de superposição de ações das instituições de apoio junto aos aglomerados e arranjos, algumas das instituições se aproximaram para realizarem trabalho em parceria. Dessa experiência, nasceu a Rede Institucional de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado do Ceará – REDE APL que mais tarde se transformaria no Núcleo Estadual de Apoio aos APLs - NEAAPL. Este núcleo está articulado ao Grupo de Trabalho Permanente para APLs - GTP APL, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, e tem como objetivo se integrarem em favor do desenvolvimento dos APLs, estabelecendo interfaces entre o governo federal e as organizações, públicas e privadas, situadas em níveis estadual e municipal.

As instituições do Ceará as quais atuam com foco em Arranjos Produtivos Locais - APLs seguem o conceito elaborado pela Rede de Pesquisa em Sistemas e

Arranjos Produtivos e Inovativos Locais – REDESIST. A única instituição que tem visão distinta da REDESIST é o Banco do Nordeste do Brasil. Originalmente, a atuação do BNB estava voltada para o incentivo às atividades econômicas organizadas em forma de cadeia produtiva, localizadas em áreas do semi-árido do Nordeste, onde havia também a presença de uma rede de órgãos que ofertavam infraestrutura e serviços de apoio. Assim, em torno da cadeia produtiva apóia-se a formação de pólos e neles concentram-se os investimentos. Foi através do incentivo aos diversos grupos produtivos, conformados em pólos, que o BNB iniciou sua atuação, e não no conceito usualmente empregado para Arranjos Produtivos Locais.

A definição de critérios objetivos para priorizar ações conjuntas no APL, no âmbito da REDE APL, só se deu a partir da reorientação do Projeto São José, já referido na primeira seção desta Nota Técnica. Os critérios utilizados para tal priorização foram a potencialidade de ampliação do negócio estabelecido, a capacidade de suporte dessas atividades em épocas críticas e a organização social das comunidades. Como já foi mencionado, a REDE APL deixou de existir, nascendo em seu lugar o Núcleo de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais - NEAAPL. O NEAAPL, por sua vez, utilizou como critérios para selecionar os APLs, a orientação do GTP – APL, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Tais critérios utilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC mostram-se frágeis, pois na prática os APLs priorizados foram aqueles que as instituições presentes à reunião se responsabilizaram a elaborar o plano de desenvolvimento. Ou seja, quando a instituição “apadrinhava” o APL, esse entrava na lista de prioridades, mesmo não tendo um bom nível de organização produtiva e articulação institucional. A escolha foi, portanto, circunstancial.

A atual Política de Desenvolvimento e Integração Regional para o Estado do Ceará prioriza investimentos em cidades localizadas em regiões estratégicas que possam alavancar o crescimento e o desenvolvimento do interior, mediante a execução de ações de incentivo às atividades econômicas mais competitivas (APLs), voltadas para a criação de novas oportunidades de geração de emprego e renda nas regiões selecionadas. Esta política, representada no “Projeto Cidades do Ceará”, está pautada principalmente no fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais, preferencialmente de micro e pequenas empresas, sob a responsabilidade da Coordenadoria de

Desenvolvimento e Integração Regional – CODIR a qual, além de coordenar o NEAAPL-CE, mobiliza parceiros para complementarem suas ações. Oportuno lembrar que, tal política conta com o apoio financeiro e técnico do Banco Mundial-BID

O Governo do Estado do Ceará possui papel ativo na elaboração e implementação de políticas, não apenas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs como também ações para o alcance do desenvolvimento econômico, regional e social do estado. O grande pilar de sustentação da atuação do governo estadual, podendo assim dizer, nessa área, é a Secretaria das Cidades. Essa Secretaria coordena o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs – NEAAPL empregando ações de apoio à consolidação, fortalecimento e desenvolvimento competitivo e sustentável de APLs.

As ações voltadas para os APLs, sejam eles com atividades formalizadas, parcialmente formalizadas ou não formalizadas, são das mais diversas naturezas, portanto, as instituições se envolvem de maneira específica de acordo com suas competências e com as atividades de cada APL. Em geral, o Banco do Brasil faz diagnóstico da atividade, o SEBRAE promove capacitação de recursos humanos e consultoria, a SECITECE e o CENTEC, hoje associado ao sistema CEFET (Instituto Tecnológico Federal) atuam na agregação de valor ao produto, capacitação profissional, organização produtiva e apoio à gestão, assistência técnica, difusão de tecnologia e prestação de serviços.

O Estado do Ceará mantém fluxo comercial com as diversas regiões do país e com o exterior. A produção oriunda dos APLs também participa, em menor ou maior grau, dessas transações comerciais. No nível interestadual, os fluxos comerciais mais significativos ocorre dentro da própria região e com a região Sudeste, sejam produtos frutos de atividades formalizadas, parcialmente formalizadas ou não formalizadas. De seu lado, os APLs com atividades formalizadas são os que estabelecem intercâmbio comercial com o resto do mundo com maior intensidade.

Dentre os principais grupos que se destacaram, tanto nas saídas quanto nas entradas, do Ceará, por estado, muitos deles pertencem à indústria têxtil e à indústria de couro e calçados. Os três principais grupos da indústria têxtil que se destacaram foram, em ordem de importância, *Tecelagem*, cujos principais destinos foram Bahia e Rio Grande do Norte (na Região Nordeste), São Paulo e Espírito Santo (Sudeste), Santa Catarina e Paraná (Sul) e Goiás e Distrito Federal (Centro Oeste). Contudo esse mesmo

grupo é importado basicamente dos estados de Goiás e Mato Grosso. Outro grupo foi *Confecções* que tem como destino os estados do Amazonas, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Paraná, Goiás e Distrito Federal, em compensação, são importados produtos deste mesmo grupo dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Preparação e fiação de fibras têxteis foi o terceiro grupo de destaque da indústria têxtil cearense, exportando basicamente para São Paulo e Santa Catarina.

Fabricação de calçados foi outro grupo que exportou para diversos estados da federação, foram eles: Amazonas, Pará, Bahia, Pernambuco, Alagoas, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás, Distrito Federal, também exportado para outros países. O Estado importa também dos estados da Bahia, Alagoas, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, tendo ainda produtos deste grupo importados de outros países.

Fabricação de conservas de frutas foi outro grupo que se destacou, sendo exportado para Goiás e Distrito Federal e principalmente para o mercado externo. *Fabricação de outros produtos alimentícios* foi exportada para os estados do Amazonas, Pará, Bahia, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.

O apoio aos APLs com relação a implantação das políticas, capacitação de mão-de-obra, capacitação de recursos financeiros, inovações tecnológicas, transferência de tecnologia favoreceu, em muitos arranjos, o comportamento do APL no comércio do Estado. Interessante ser mencionado que mesmo existindo uma gama de ações direcionadas aos APLs, não existiu sobreposição de ações e nem conflitos entre elas, evidenciando que as ações são tomadas de tal maneira que melhore o desempenho e a produção nos arranjos.

4. CONSIDERAÇÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES

O trabalho de identificação e mapeamento das aglomerações e arranjos produtivos locais-apls, realizado no Estado do Ceará, se coloca no meio das iniciativas pioneiras executadas no Brasil com esse objetivo. Esse trabalho foi fundamental para revelar com mais detalhes o tecido sócio-produtivo estadual, antes observado

limitadamente por meio das grandes estruturas e das empresas manufatureiras que formam o parque industrial local. O trabalho de identificação e mapeamento teve, sem dúvida alguma, o importante papel de fornecer subsídios e estímulos para a elaboração de políticas de apoio conduzidas, principalmente, pelo governo estadual. Entretanto, observa-se que tais políticas passaram a ser praticadas 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 às empresas bem como da implantação e expansão dos grandes projetos estruturantes. Os próximos parágrafos procurarão chamar a atenção para alguns ganchos que podem e poderão ser utilizados pelas políticas públicas a fim de integrar os APLs com outras estruturas e tendências locais.

Durante a década de 1990, e a década de 2000, empresas do Sul e Sudeste, principalmente intensivas em mão-de-obra, subiram para o Nordeste à procura de uma reserva de competitividade, já que foram constrangidas pela abertura comercial e pela concorrência asiática, ou chinesa, nos mercados internacionais. No Ceará, assim como em outras partes do Nordeste, encontraram mão-de-obra abundante e barata, infraestrutura e incentivos fiscais, estes hoje banalizados por uma certa homogeneização provocada pela generalização da sua oferta pelos estados da federação. Aqui as empresas encontraram também uma boa localização geográfica em relação aos mercados americano e europeu. Nessas condições, a economia cearense assistiu a uma diversificação da sua estrutura produtiva industrial, com destaque para os segmentos do couro e calçados, confecções e metal mecânica. A indústria têxtil, com tradição local, também expandiu sua capacidade se beneficiando dos incentivos fiscais. Esses investimentos se voltaram tanto para o mercado nacional como internacional, provocando transformações estruturais na pauta de exportação cearense, com destaque para couro e calçados.

Na esteira dessa expansão se agregaram investimentos ocorridos nas áreas do turismo, cultivo de camarão e fruticultura, sem o apoio pesado dos incentivos fiscais, mas alavancados por empréstimos do Banco do Nordeste do Brasil e pelo empreendedorismo empresarial. Entretanto, o movimento de expansão da capacidade instalada industrial perdeu seu ímpeto na segunda metade dos anos 2000, momento em

que a política estadual de incentivos fiscais viu sua força declinar, como mecanismo de atração. A partir desse período, tal política passou a atender, em grande parte, empresas de origem local. Nesse contexto, chama atenção a frustração causada pelas empresas calçadistas, ou montadoras de calçados, atraídas para o Estado, já que as mesmas não conseguiram induzir um processo de adensamento da cadeia produtiva por conta própria, deixando em seus territórios de origem seus fornecedores. Entretanto, isto não anula sua importância como fonte vigorosa de geração de empregos formais, sobretudo no interior do Estado. Somente no município de Sobral a empresa Grendene oferece entre 18.000 e 20.000, responsáveis por uma grande massa salarial que irriga todos os meses a economia de Sobral e municípios vizinhos. No que pese sua importância na geração de emprego e renda, há espaços para serem ocupados pelas políticas públicas de apoio visando o adensamento da cadeia produtiva de couro e calçados, incluindo com mais contundência as micro e pequenas empresas. Nesse caso, pode-se incluir a vasta bacia produtora de ovinocaprinos localizada no semi-árido, objetivando o aproveitamento racional do couro dos animais, em conexão com os apls de artesanato.

Pode-se dizer que a estratégia de alavancagem de investimentos para o Ceará, com base em incentivos fiscais e mão-de-obra barata, encontrou seu ponto de inflexão, caminhando para um relativo esgotamento. A redução das intervenções federais no Estado, entre 2003 e 2006, embora retomadas em anos recentes, contribuiu para a exposição desse problema. Se a hipótese do esgotamento estiver correta há que se pensar em uma nova estratégia de atração de investimentos, mas que esteja inserida dentro de um novo modelo de desenvolvimento para a economia do Estado. Dentro desse novo modelo pode-se considerar como instrumento os arranjos produtivos locais, para que estes possam servir de base de fornecimento de insumos e serviços às empresas atraídas pelos incentivos fiscais, ou por influência de ações do governo federal, fazendo parte do universo de condicionamentos exigidos em troca da concessão dos incentivos e de outros benefícios.

Os projetos estruturantes vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a exemplo da Transposição do Rio São Francisco, da Transnordestina, do Metrô de Fortaleza, etc., juntamente com os projetos da Siderúrgica e Refinaria são, sem dúvida alguma, positivos para as economias nordestinas e do Ceará, em particular, entretanto, estão desvinculados de uma política federal explícita de desenvolvimento

regional para o Nordeste. É necessário, portanto, que esses e outros projetos estruturantes sejam incluídos dentro de um Estratégia explícita e clara de desenvolvimento regional para o Nordeste, de maneira que se transformem em uma questão de Estado, e não somente de um determinado governo. Além disso, os governos estaduais devem começar a planejar com rapidez uma plataforma de estímulos voltados para a germinação e criação de atividades econômicas que estejam próximas e sejam complementares aos grandes projetos estruturantes.

O Porto do Pecém pode ser uma boa alavanca de investimento, desde que completadas suas bases infra-estruturais e de logística, tais como o eixo de integração Castanhão-Pecém, expansão da oferta de gás, aumento da profundidade do calado e conexão com a rede ferroviária transnordestina. Outra possibilidade, para o porto, é a criação da Zona de Processamento para Exportação (ZPE), desde que bem vendido às empresas e dotado de um bom modelo de gestão. Além disso, será mais do que providencial evitar que se constitua uma ZPE isolada das redes de fornecedores locais, o que seria optar por um enclave consumidor de incentivos, sem a conveniência da endogeneização dos seus impactos. Entretanto, mesmo que bem aproveitado, o Porto do Pecém não pode ser visto como a única solução para o desenvolvimento da economia estadual, pois o mesmo reforçaria apenas alguns setores, e sem a certeza de que os grandes projetos gerarão os efeitos multiplicadores e de aglomeração esperados. Sem falar que poderão ser projetos com grande consumo de água e energia, oferecendo muitos riscos ambientais. Não só, reforçará a concentração espacial das atividades econômicas na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), fato que criaria os inconvenientes trazidos pelo excesso de aglomeração além do agravamento da concentração espacial das atividades dentro e no entorno dessa região metropolitana.

Por isso, um modelo renovado de desenvolvimento deve ser pensado. Em primeiro lugar, a noção de desenvolvimento econômico deveria ser encarada como uma estratégia transversal dentro dos governos estadual e municipais, de maneira que todas as secretarias incorporassem tal objetivo e orientassem o conjunto das ações dos governos nessa direção. Nessa perspectiva, mais sistêmica, sem dúvida, os arranjos produtivos tenderiam a obter maiores benefícios. O desenvolvimento não pode ser uma missão a ser desempenhada por uma única Secretaria, ou Agência, do “desenvolvimento econômico”, nem atrelado às conquistas de investimentos externos e aos grandes

projetos industriais estruturantes. No melhor dos casos, essa noção deve estar associada à educação de qualidade e de massa, à saúde bem cuidada, e à difusão do conhecimento e das inovações tecnológicas. Aliado a estes fatores está o respeito pelo meio ambiente. Neste aspecto, o que se vê são sinais trocados, porque ora se acena para os turistas oferecendo praias belas e limpas, ora se acena aos investidores externos oferecendo tolerância para com as fontes energéticas emissoras de gás carbono, enquanto o resto do mundo as recusa.

Além desses aspectos, voltados para a qualidade de vida da população, devem ser levados em conta também os territórios e suas capacidades, ou seja, o tecido sócio-produtivo, as inúmeras cadeias produtivas já iniciadas e o grande interior do Estado, desfavorecido economicamente, como é o caso da vasta região do semi-árido central. Esta região se quer aparece no mapeamento dos APLs devido aos seus espaços supostamente “vazios”. Neste sentido, há inúmeras possibilidades a serem exploradas tanto em nível das vantagens comparativas como em nível das vantagens competitivas. No primeiro caso, as atividades culturais e de entretenimento, baseadas no artesanato, na indústria do turismo e entreterimento, oferecem grandes possibilidades de expansão e descentralização espacial. A fruticultura irrigada (inclusive atividades de serviços correlatas), localizada na região do Baixo Jaguaribe, se apresenta como uma nova fronteira agrícola em crescimento. Além disso, espalhados pelo interior do Estado, encontram-se dezenas de Arranjos Produtivos Locais-APLs, em diversas dimensões e setores, formados espontaneamente e sem qualquer incentivo estatal, oferecendo mais de 30.000 postos de trabalho. A região do Cariri, por exemplo, é um estuário de APLs, concentrados, principalmente, no turismo religioso, jóias folheadas, calçados, e pedras ornamentais. Aliado à estratégia de construção das vantagens competitivas, poderes públicos e empresas privadas podem e devem tirar vantagens do sistema estadual de inovação, aproximando com mais consequência centros de pesquisa e de formação aos sistemas produtivos locais, tais como a cajucultura e ovino-caprinocultura. Esta última atividade, juntamente com a apicultura e psicultura, habitam o grande “vazio” econômico no semi-árido, deixado pela cultura secular do algodão hoje inexistente.

Nesse sentido, é mais do que oportuno incrementar a produtividade das atividades tradicionais, através do conhecimento e inovação, bem como organizar e coordenar as empresas de base tecnológica, estimulando as aglomerações das mesmas

em parques e condomínios tecnológicos, a exemplo do Pólo Industrial e Tecnológico da Saúde projetado pela FioCruz para o município de Eusébio.

Se, de um lado, as políticas de apoio aos apIs devem ser integradas e conjugadas às outras políticas de desenvolvimento, de outro, sua contribuição para o desenvolvimento local e regional não deve ser encarada de maneira ortodoxa, a ponto de negligenciar outras modalidades de políticas de promoção desse tipo de desenvolvimento. Ademais, políticas de apoio aos APLs devem ser empregadas por instâncias públicas e privadas que estejam próximas dos territórios nos quais estão situados os atores. Por último, as disparidades regionais, ou o desenvolvimento local e regional, no Brasil, só podem ser tratados por um arranjo de princípios institucionais fornecidos pelo modelo federalista, ao qual o sistema político-administrativo brasileiro está sujeito. Estas serão as questões a serem tratadas pelos parágrafos seguintes.

Na perspectiva do desenvolvimento regional endógeno, Arranjos Produtivos Locais são fenômenos que se formam e evoluem a partir de processos sociais produtivos localizados em determinados territórios, organizados em estruturas e interações, que migram de situações simples para situações complexas, podendo também regredir para estados deprimidos e resultar, inclusive, em colapso. Nesse sentido, o que importa, fundamentalmente, para a abordagem do APL é a capacidade endógena de certo tecido sócio-produtivo de se organizar e se articular, apoiado em ações e interações coletivas, de forma auto-organizada ou coordenada, para produzir algo, tangível ou intangível, com valor de uso ou de troca. Vale também a capacidade dos agentes locais de se adaptarem e se apropriarem de novos conhecimentos trazidos por sistemas ou artefatos produtivos transplantados de outros territórios. O sistema produtivo local está para o desenvolvimento local assim como o desenvolvimento local está para o sistema produtivo local, ou seja, ambos mantêm relações de reciprocidade, e relações de causas e efeitos de maneira acumulativa

Essa reciprocidade é muito clara nos casos em que o sistema produtivo conserva seu epicentro fincado no território, além de reunir elevada densidade de atividades específicas concentradas no local, e manter uma relação consistente entre o número de empregos gerados por ele e a população economicamente ativa (PEA) do território em questão. Em nível do tecido e das estruturas, formam-se e propagam-se economias externas advindas das aglomerações, das proximidades e da complementaridade entre as

atividades especializadas. Desta maneira, quando o sistema produtivo vai bem o local ou a região também vai bem, por causa dos efeitos estruturais de encadeamento e multiplicadores de emprego e renda e dos rendimentos crescentes produzidos de dentro para fora do sistema produtivo. Gera-se assim um movimento de auto-reforço que contribui para a sustentabilidade da trajetória do crescimento e expansão do sistema. Este aspecto foi fartamente abordado pela literatura da Economia Regional em períodos recentes. Devido a essa relação causal, tornaram-se comuns e intensas estratégias de desenvolvimento local e regional com base na dinamização dos sistemas e arranjos produtivos, o que é sem dúvida alguma positivo, no entanto, não totalmente sem consequências, pois, corre-se o risco de se criar uma (nova) ortodoxia em torno dessa questão, o que seria prejudicial para outras fontes e dimensões do desenvolvimento local.

As soluções para os problemas locais dependem das capacidades substantivas dos atores sociais, no entanto, em termos de políticas de desenvolvimento local estas não devem ser reduzidas às soluções de natureza econômica, além do que, não devem se restringir às iniciativas dos atores locais, senão estadual e federal. Deve-se procurar, portanto, um *mix* de políticas no qual podem-se combinar políticas econômicas, políticas sociais nas áreas da educação, saúde e infra-estrutura, políticas culturais e políticas de transferência de renda. A propósito, nem todas as localidades, até mesmo aquelas situadas em regiões centrais, oferecem condições objetivas que permitam estimular e desenvolver sistemas produtivos locais, como é o caso do interior do Ceará. Neste caso, programas e ações voltados para atividades produtivas “pró-pobres” são de grande pertinência para complementar programas sociais de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família. As várias modalidades criadas e oferecidas pela linha de crédito Pronaf vão nesse sentido, assim como o Programa Território da Cidadania, que procura agregar e coordenar programas já existentes. Iniciativas dessa natureza devem ser perseguidas, associando-as a outras voltadas para a convivência do homem com seca no semi-árido.

A correção das disparidades locais e regionais deve ser uma preocupação constante na agenda das ações prioritárias de um governo nacional, principalmente nos países com organização federativa. No Brasil, todavia, nas últimas décadas, a transformação dessa preocupação em políticas públicas explícitas e ativas tem

encontrado inúmeras barreiras colocadas pela crise econômica crônica e pelo novo ambiente econômico e institucional. Soma-se a isso o fato de que, apesar da sua importância, a questão regional ficou fora da agenda dos debates sobre as questões nacionais.

O novo ambiente econômico e institucional é marcado, internamente, pelo federalismo descentralizado e, externamente, pela globalização. *A priori*, ambos não são negativos, mas a combinação desses dois processos tem promovido um acirramento da concorrência entre os estados federados, em detrimento da solidariedade regional, o que vem sendo facilitado pela ausência de uma estratégia clara de desenvolvimento regional em nível federal. A concorrência *per se*, entre as partes federadas, não justifica intervenções severas da parte do Governo Federal, para evitar a concorrência, mas o problema é que, se passando dentro de uma estrutura de grandes disparidades históricas, esse movimento tende a aumentá-las.

Dados do IBGE têm indicado que, entre 2002 e 2006, as regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste têm praticamente mantido suas participações no PIB nacional, com pequenas perdas, enquanto o Norte e o Sudeste têm expandido suas participações, embora de maneira residual. O fato é que a manutenção das participações das três primeiras regiões, bem como o avanço do Norte, revelam um quadro de disparidades regionais a favor do Sudeste. Tais disparidades não têm sido maiores graças a dois fatores: (i) primeiro, ao esforço dos estados no tocante às suas políticas de desenvolvimento local, mas a um custo financeiro muito elevado para inúmeros deles; (ii) segundo, às transferências financeiras inter-governamentais garantidas pela Constituição. Além disso, deve-se também considerar as transferências de renda patrocinadas pelos programas sociais (Bolsa Família) e beneficiários (INSS).

No que pese a necessidade de uma política federal renovada de desenvolvimento regional, acompanhada por uma ação mais ativa do Governo Federal no campo dos Investimentos, há que reconhecer dois grandes desafios: primeiro, o Governo Federal brasileiro não dispõe de mecanismos ilimitados de intervenção, em função da sua restrição financeira, segundo, os paradigmas que passaram a orientar as políticas de desenvolvimento regional são diferentes do passado.

As experiências internacionais, em especial nos países federalistas, têm mostrado que a política de desenvolvimento regional deixou de ser um campo simples

para ser um campo complexo dentro do universo das políticas públicas. Os instrumentos unilaterais e verticais deram lugar aos instrumentos multilaterais e transversais. Por outro lado, não há um modelo único ou uma estratégia modelo de intervenção pública de correção das desigualdades regionais, significando que o que pode ser bom e exitoso para um país pode não ser para outro. Somente a aprendizagem pode definir o melhor caminho. Todavia, dentro desse novo formato é possível recomendar quatro princípios básicos que poderiam pautar uma nova política de desenvolvimento regional no Brasil, são eles: o da *autonomia*, o da *cooperação*, o da *coordenação* e o da *equalização*.

O princípio da *autonomia* sugere que os entes federados, como os municípios e estados, devem ter respeitada a liberdade de procurar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como procurar satisfazer os próprios projetos elaborados pelos seus habitantes. É necessário que os indivíduos, circunscritos a um território, procurem satisfazer suas necessidades de se sentirem pertencentes à uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma identidade. Observa-se que o fortalecimento desse princípio, bem como dos territórios, tem sido proporcional ao avanço da globalização, mostrando que os indivíduos têm necessidade de uma identidade cultural. No bojo desse movimento, nasceram e cresceram iniciativas voltadas para o desenvolvimento endógeno e local, com o intuito de valorizar e fortalecer os fatores, arranjos e sistemas produtivos locais. Tais movimentos são importantes, mas por si só não são suficientes para alavancar processos abrangentes de desenvolvimento regional, e por isso têm necessidade de serem inseridos, regional e nacionalmente, dentro de programas federais específicos de desenvolvimento econômico, inclusive para arranjos produtivos locais.

O princípio da *cooperação*, por sua vez, propõe que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, deve evoluir para um cenário de ações cooperadas, por meio de alianças, consórcios, etc. Entende-se que essa situação só será adequadamente atingida caso uma boa parte, pelo menos, da satisfação individual dos entes federados tenha sido cumprida, seja no campo cultural seja no campo econômico. Parece natural que, antes de procurar a cooperação cada parte do todo se conheça e se reconheça com certa profundidade, constituindo sua autonomia. Advoga-se que a cooperação pode levar à perda da autonomia individual e a resultados negativos, o que nem sempre é verdade, tanto que incontáveis experiências têm demonstrado que

cooperações regionais têm produzido muitas vantagens. Estas vantagens têm se manifestado de diferentes maneiras, seja em termos de ganhos políticos seja em termos de ganhos de escala no tocante à utilização de bens e equipamentos públicos, além das economias de aprendizagem geradas pelo compartilhamento na montagem e execução de projetos comuns de desenvolvimento econômico.

É normal que essa evolução custe a encontrar o seu ponto de cooperação, a exemplo de muitas regiões do país e do exterior, mas neste caso entra em cena o princípio da *coordenação*, que pode ser assumido pelo Governo Federal, caso os implicados sejam os estados federados. O caráter desta participação pode ser *ad hoc* ou duradouro dependendo das circunstâncias e necessidades. O mecanismo da coordenação é introduzido por meio de regras de comportamento ou de mecanismos de mediação que procurem induzir uma convergência das ações dos entes individuais. Em muitos casos, é necessário a constituição de fóruns de interação, debates e decisões para fazer emergir e consolidar as cooperações de maneira consensual. A montagem de agências, ou superintendências, regionais de desenvolvimento, mantidas por parcerias sólidas entre governos central e sub-nacionais, é igualmente necessária para promover econômica e comercialmente os membros da região. Tais instituições, podem se encarregar da identificação de oportunidades de investimentos, da promoção da imagem e dos produtos da região e oferecer informações aos investidores, além de outras tarefas estratégicas. Nesse sentido, a recriação da SUDENE é oportuna, desde que funcione sobre bases políticas fortes e estáveis e dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

Por fim, o princípio da *equalização*, ou de “solidariedade regional” é aquele que orienta as ações do Governo Federal para que o mesmo busque a inclusão de regiões desfavorecidas no processo de desenvolvimento econômico, a fim de atingir o objetivo da integração nacional. Por meio deste princípio, e da regionalização do seu orçamento, o Governo Federal é o principal canal para a constituição da base material necessária para a diminuição das desigualdades e dos conflitos entre os estados sub-nacionais. Há muito se sabe que os investimentos em capital físico, ou em infra-estrutura, são de longe os principais mecanismos de *equalização* do desenvolvimento entre as regiões, além de gerarem externalidades para o capital privado. Sem dúvida, esta importância continua inabalável, já que os estados sub-nacionais não reúnem capacidade nem funcionalidade

para realizarem investimentos em grandes projetos regionais estruturantes, tais como redes regionais de transporte, grandes barragens, redes regionais de transposição e distribuição de água, portos, aeroportos, etc. Apesar da sua restrição e do seu ritmo lento, o programa Avança Brasil tem dado um importante testemunho sobre a importância dos projetos e investimentos estruturantes implementados pelo Governo Federal.

Entretanto, há necessidade de o Governo Federal passar a valorizar com mais ênfase outros mecanismos capazes de contribuir para a promoção da *equalização*, e neste caso duas alternativas emergem como fortes candidatas: i) a constituição de fundos federais capazes de dar suporte ao desenvolvimento produtivo dos estados desfavorecidos e ii) o fortalecimento, a ampliação e a criação de instituições e organizações de ensino e pesquisa voltadas para a transferência de conhecimento e tecnologia para o setor produtivo, a fim de aumentar a capacidade de inovação das empresas, especialmente de pequeno porte. O primeiro visa substituir ou minimizar a utilização da renúncia fiscal praticada pelos governos estaduais na atração de investimentos e o segundo objetiva diminuir o hiato de produtividade e de competitividade verificado entre as regiões desenvolvidas e as regiões retardatárias.

Finalmente, com o propósito de apresentar algumas sugestões de políticas de apoio voltadas, especificamente, para os Arranjos Produtivos Locais-APLs esta Nota Técnica procura levantar alguns argumentos e aspectos que podem ajudar no fortalecimento da legitimação e na melhoria da eficácia dessas políticas.

Após vários anos de experimentação de intervenções, três argumentos consensuais parecem emergir em torno da questão das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de sistemas e 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 no sentido de defender políticas que sejam favoráveis a um número máximo de empresas que pertençam ao sistema, 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 sistema 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.⁶ 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 seus próprios destinos bem como se apropriam de parte das ferramentas de políticas. Finalmente, o terceiro argumento valoriza a articulação sistêmica das políticas, 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 se limitarão 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 tácito e local, pois estes são os protagonistas de qualquer processo de mudança estrutural dentro do sistema. Nessa perspectiva, as políticas não devem ser discricionárias a ponto de excluir micro e pequenos produtores e empresários, formais ou informais, já que são esses os segmentos que mais precisam da cooperação para obterem 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; enfatizando que esta conexão deve ser realizada pelos governos, haja vista o elevado conteúdo de bem público incorporado pelo conhecimento. Essa mobilização cria um ambiente favorável à propagação e

⁶ Esse argumento parece ter promovido um forte consenso entre as correntes evolucionista, institucionalista, ambientalista, novos geógrafos econômicos, porterianos e, até mesmo, adeptos da nova teoria do crescimento endógeno, por favorecer intervenções apoiadas em investimentos, e que atuam no conjunto do sistema ao invés de favorecer indivíduos e empresas isoladamente. São os investimentos promotores de externalidades, rendimentos crescentes e sustentabilidade.

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 a capacitação e a 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 da disponibilização de artefatos infra-estruturais 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 sistema 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 nos tocantes ao sistema 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 as 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 sistema produtivo, neste caso é necessário também melhorá-lo.

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 dos produtores.