

## **Projeto**

### **Mapeamento e análise das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil**

#### **1. Resumo**

O projeto de pesquisa financiado pelo BNDES “Mapeamento e Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil” tem por objetivo analisar políticas de apoio a arranjos produtivos locais (APLs) nestes estados e fornecer meios para seu aperfeiçoamento. Visa, ainda, analisar os impactos dos grandes projetos federais nos estados nordestinos. O projeto envolve equipes de pesquisa de universidades de 22 estados da Federação totalizando cerca de 180 pesquisadores.

O estudo foi contratado pelo BNDES em dois grupos:

1. Sul, Sudeste e Centro-Oeste - Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (contratado em janeiro de 2009); e
2. Norte, Nordeste e Mato Grosso - Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Mato Grosso (contratado em abril de 2009).

#### **2. Objetivos**

Realização de pesquisa visando consolidar e difundir conhecimentos sobre experiências de identificação e mapeamento de APLs e de políticas para seu desenvolvimento em 22 estados do país, quais sejam: Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O projeto de pesquisa visa avaliar as políticas implementadas no Brasil de apoio aos APLs e, a partir daí, propor medidas para o seu aperfeiçoamento. Um dos objetivos do estudo, contratado pelo BNDES, é identificar oportunidades de adensamento e fortalecimento social e econômico de arranjos produtivos, com estímulo à produção e comercialização de bens e serviços.

Complementarmente, pretende-se identificar e avaliar os impactos dos grandes projetos federais nos nove estados da região Nordeste - Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia - bem como propor políticas de desenvolvimento. Nomeadamente, objetiva-se observar o impacto de projetos relacionados ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), à PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), ao PNLT (Plano Nacional de Logística e Transporte), ao Programa Territórios da Cidadania e às ZPEs (Zonas de Processamento de Exportação).

Em etapa posterior, deverão ser complementados os projetos de pesquisa em fase de implementação com a inclusão das unidades da federação, por ora, não contemplados (Distrito Federal, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins).

A pesquisa encontra-se organizada nos seguintes módulos:

1. Identificação dos APLs: levantamento em cada um dos estados, com (i) análise dos conceitos e critérios utilizados para identificação e seleção para apoio; (ii) caracterização dos arranjos identificados e daqueles selecionados para apoio por instituições públicas e privadas; (iii) identificação dos arranjos excluídos devido aos conceitos e critérios adotados; e (iv) elaboração de mapa com localização municipal.

2. Elaboração da Balança Comercial estadual: elaboração e análise da Balança Comercial dos estados, destacando os principais resultados (entre estados e com o exterior) e contribuição dos APLs identificados e apoiados.
3. Caracterização e análise das políticas de apoio implementadas: levantamento e caracterização de ações de políticas públicas e privadas de apoio a APLs nos estados, destacando a estrutura de apoio aos APLs beneficiados, aderência, penetração e efetividade das políticas implementadas.
4. Síntese dos resultados, conclusões e recomendações, incluindo discussões sobre: (i) vantagens e limitações do mapeamento de APLs como instrumento para orientação de política; (ii) as novas políticas para apoio a arranjos produtivos e desenvolvimento regional; e (iii) possibilidades de utilização dos instrumentos analisados nas regiões do entorno dos grandes projetos e em áreas menos contempladas na agenda de política.
5. Identificação, caracterização e análise dos grandes projetos federais nos estados da região Nordeste - Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.
6. Divulgação através de seminários, publicações de livros e artigos e disponibilização *on line* dos resultados e recomendações da pesquisa.

### **3. Contextualização e conceito de APLs**

A abordagem de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais oferecem um novo instrumental para entender e orientar o desenvolvimento industrial e tecnológico. Entende-se a produção e a inovação como processos sistêmicos, que resultam da articulação de distintos atores e competências. Isso explica porque as novas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo visam mobilizar esses elementos, com o objetivo de ampliar a capacidade de gerar, assimilar e usar conhecimentos.

O enfoque abrange conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais e suas interações, incluindo: empresas produtoras de bens e serviços finais e fornecedoras de matérias-primas, equipamentos e outros insumos; distribuidoras e comercializadoras; trabalhadores e consumidores; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; apoio, promoção e financiamento; cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação.

A visão sistêmica abrange atores e atividades produtivos e inovativos com distintas dinâmicas e trajetórias, desde as mais intensivas em conhecimentos até aqueles que utilizam conhecimentos endógenos ou tradicionais; e de diferentes portes e funções, originários dos setores primário, secundário e terciário, operando local, nacional ou internacionalmente.

A ênfase no local levou ao desenvolvimento do termo mais amplamente difundido de arranjos produtivos locais. Isto se deve ao fato de que as atividades produtivas e inovativas são diferenciadas temporal e espacialmente, refletindo o caráter da assimilação e do uso de conhecimentos e capacitações, resultando em requerimentos específicos de políticas. A perspectiva territorial tem sido resgatada como forma de conferir maior efetividade às políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo, por situá-las em seu *locus* real de implementação, propiciando maior possibilidade de geração de sinergias e complementaridades.

Por razões como estas é que se considera que a abordagem de arranjos e sistemas produtivos ofereça um instrumental abrangente e necessário ao desenho e implementação de políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo. Porém, a tarefa de desenhar e implementar políticas com tais características, que estejam voltadas para conjuntos de atores, demanda esforços de operacionalização e construção de novos instrumentos.

No Brasil, as políticas de apoio e desenvolvimento regional têm incorporado de forma crescente o conceito de APLs. A análise destes esforços mostra que avanços expressivos foram realizados. Porém, ao mesmo tempo, indicam a existência de algumas limitações, cuja superação propiciará que se avance ainda mais. Por exemplo, por focalizarem apenas aglomerações (*clusters*) setoriais, as ações de política acabam desperdiçando grande parte das vantagens da visão sistêmica.

O termo **arranjo produtivo local**<sup>1</sup> foi incorporado por diversas agências de políticas públicas e privadas encarregadas de promover o desenvolvimento da produção de bens e serviços atuando em nível nacional e local, passando a substituir, nas agendas de políticas, outros conceitos supostamente análogos. Isto contribuiu ainda mais para sua difusão e popularização, assim como para a tendência de identificar APLs e aglomerações em todo o país.

Esta tendência foi seguida por esforços de mapeamento de APLs realizados por organismos operando em nível nacional, regional, estadual e municipal. No entanto, estes esforços foram desenvolvidos de modo nem sempre coordenados e, muitas vezes, sem um maior rigor em relação ao entendimento do conceito.

Nota-se, por exemplo, a existência de algumas distorções nestes esforços de identificação e mapeamento. Parte significativa dos mapas focaliza principalmente casos de APLs bem sucedidos em termos econômicos, segundo os indicadores tradicionais disponíveis. Estes, juntamente com suas vantagens, têm algumas limitações que cabe considerar. Os exercícios de identificação e mapeamento de APLs realizados no país têm, pelo menos, três problemas de exclusão:

1. por serem em geral baseados em indicadores econômicos convencionais, captam apenas as atividades produtivas formalizadas e parte dos sistemas, fragmentando-os devido ao corte municipal e setorial.
2. são maiormente focados nos casos da indústria manufatureira. Apesar de crescentemente incorporarem a agro-pecuária e alguns serviços, é necessário avançar em outros segmentos dos setores primário e terciário e naqueles baseados em atividades e trabalho informais para que contemplem outras experiências de peso tanto no produto interno brasileiro, quanto na geração de emprego e renda.
3. como a seleção se refere às aglomerações (ou *clusters*) mais robustas e formalizadas, esta não capta outros casos menos desenvolvidos, mas que podem ser de extrema relevância para os espaços locais em termos de geração de emprego e renda.

Desta forma, a elaboração e implementação de políticas de apoio a arranjos produtivos locais exige um entendimento mais detalhado dos conceitos e critérios que levam à identificação e seleção dos APLs que, ao serem reconhecidos como tal, fazem parte da agenda de políticas, bem como uma melhor clareza das ações públicas e privadas implementadas e seus resultados.

#### **4. Metodologia**

Três grandes linhas norteiam esta pesquisa. Em primeiro lugar, a análise dos diferentes conceitos e critérios de identificação de APLs utilizados pelas agências públicas e privadas presentes nos estados permitem caracterizar as deficiências relacionadas a estas metodologias utilizadas e, em conseqüência, incorporar regiões e arranjos geralmente não detectados pelos critérios adotados.

---

<sup>1</sup> O termo APLs foi cunhado pela RedeSist - Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais. Os pesquisadores da equipe de coordenação do estudo fazem parte desta rede, a qual conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, África, Europa e Ásia. Para detalhes, ver: [www.redesist.ie.ufrj.br](http://www.redesist.ie.ufrj.br)

Em segundo lugar, a análise das balanças comerciais estaduais, assim como a identificação e análise das políticas implementadas pelas diversas esferas institucionais, públicas ou privadas, permitem um entendimento a respeito das melhores formas de ação nos APLs, possibilitando, ainda, maior articulação das políticas implementadas pelas diferentes esferas institucionais.

Em terceiro lugar, a identificação e caracterização dos grandes projetos federais nos nove estados do Nordeste, visando promover reflexão sobre seus impactos e, especialmente, o grau de endogenia destes projetos em relação às respectivas economias dos estados. Visa também propor ações comprometidas com a superação dos eventuais limites identificados.

Para a elaboração da pesquisa, serão combinados pesquisa bibliográfica, consultas e tabulações especiais de base de dados secundárias, estudos de casos e realização de entrevistas. Esse acervo de informações deverá englobar os artigos publicados em revistas acadêmicas ou especializadas, tanto nacionais, quanto internacionais, especialmente, aqueles disponíveis na base periódicos CAPES ou outras bases bibliográficas acessíveis a partir dos sistemas de bibliotecas das universidades envolvidas.

Ainda no que diz respeito ao levantamento bibliográfico, os pesquisadores deverão explorar as informações disponíveis no acervo formado por relatórios ou documentos técnicos elaborados pelos diversos órgãos de governo: municipal, estadual e federal.

Em relação à parte empírica, os pesquisadores deverão recorrer às bases de dados estaduais, nacionais e internacionais. As nacionais incluem principalmente os micro dados das pesquisas realizadas pelo IBGE (CNAE, PNAD, etc.), os dados disponíveis nos ministérios – em especial aqueles disponíveis no MDIC (produzidos pelo Grupo Permanente de Trabalho em APLs) e no MF - assim como aqueles disponíveis no BNDES, particularmente dados não sigilosos do GeoBNDES, e no IPEA.

## **5. Resultados esperados**

Os principais produtos resultantes do estudo são:

- a) Seminários abertos ao público, para apresentação e discussão dos resultados parciais e finais do estudo.
- b) Relatórios de pesquisa de cada estado contendo: listagem e caracterização dos organismos responsáveis pelo apoio; lista dos respectivos arranjos identificados e daqueles apoiados; análise dos conceitos, critérios e metodologias utilizados por estes órgãos na identificação e seleção dos APLs; indicação de arranjos ausentes nas listas; mapas estaduais ressaltando os APLs identificados, os apoiados e aqueles ausentes; e arquivos (excel ou access) contendo as informações referentes aos APLs de cada estado: município(s) e código IBGE/CNAE da atividade principal de cada APL. Prazo: 2 (dois) meses após a contratação.
- c) Relatórios de pesquisa com as balanças comerciais dos estados, com principais resultados (entre estados e com o exterior) e indicação de oportunidades para os diferentes APLs. Prazo: 5 (cinco) meses após a contratação.
- d) Relatório final do estudo sobre as políticas de apoio a APLs, com a síntese dos resultados, conclusões e recomendações, incluindo: vantagens e limitações do mapeamento de APLs como instrumento para orientação de política e sugestão de novas políticas para apoio a arranjos produtivos e desenvolvimento regional, explorando em especial as possibilidades existentes quanto ao entorno dos grandes projetos, além das áreas e atores não contemplados na agenda de política. Prazo: 9 (nove) meses após a contratação.
- e) Relatórios técnicos específicos sobre o estudo dos impactos dos grandes projetos federais nas economias estaduais da região Nordeste e a proposição de ações e formas de

desenvolvimento numa visão sistêmica, endógena e sustentável. Prazo: 16 (dezesseis) meses após a contratação.

f) Divulgação publicação em Internet e na forma de livros.

## **6. Responsáveis técnicos**

A pesquisa terá sua execução técnica a cargo de um conjunto de pesquisadores liderados por:

- Professor Doutor Renato Ramos Campos, Departamento de Economia do Centro Sócio Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), coordenador do grupo dos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; e
- Professora Doutora Valdênia Apolinário, Departamento de Economia do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), coordenadora do grupo dos estados do Norte, Nordeste e Mato Grosso.

A equipe de pesquisa é integrada por professores de universidades sediadas em cada um dos demais estados nos quais serão realizados os estudos. Os professores que fazem parte da equipe de coordenação do projeto, listados a seguir, integram a Redesist e possuem vasta experiência na área objeto do estudo.

### **Estudo do Sul, Sudeste e Centro-Oeste**

#### **Coordenação Geral**

Renato Ramos Campos, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

#### **Coordenações Estaduais**

Ana Lúcia Tatsch, Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos)

Fábio Dória Scatolin, Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Ana Lúcia Gonçalves da Silva, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Marisa R. A. Botelho, Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Jorge Nogueira de Paiva Britto, Universidade Federal Fluminense (UFF)

Arlindo Villaschi Filho, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Cleonice Alexandre Le-Bourlegat, Universidade Católica Dom Bosco (UCDB/MS)

Sérgio Duarte de Castro, Universidade Católica de Goiás (UCGO)

### **Estudo do Norte, Nordeste e Mato Grosso**

#### **Coordenação Geral**

Valdênia Apolinário, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

#### **Coordenação Estadual**

Paulo F. M. B. Cavalcanti Filho, Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Lúcia Maria Góes Moutinho, Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Maria Cecília Junqueira Lustosa, Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Ricardo Oliveira Lacerda de Melo, Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Hamilton de Moura Ferreira Jr., Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Francisco de Assis Veloso Filho, Universidade Federal do Piauí (UFPI)

João Gonsalo Moura, Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Jair do Amaral Filho, Universidade Federal do Ceará (UFC)

Francisco de Assis Costa, Universidade Federal do Pará (UFPA)

Mauro Thury de Vieira Sá, Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

José Porfiro da Silva, Universidade Federal do Acre (UFAC)

Alexandre Magno de Melo Faria, Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)