

Trajatória dos Programas de Apoio aos Sistemas e Arranjos Produtivos Locais-SAPLs no Ceará

Jair do Amaral Filho¹

1. Introdução

O conceito de Sistema e Arranjo Produtivos Locais-SAPL adotado nesta “nota” é aquele consagrado pelos pesquisadores da Redesist, ao longo de seus 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”.

A noção de “Sistema Produtivo Local” é entendida aqui como um sistema de produção descentralizado, diferente, portanto da organização produtiva verticalizada, ou centralizada em uma só empresa. Por sua vez, a noção de “Arranjo Produtivo Local” não deve ser confundida 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 se compõe de estruturas, relações de interdependência (concorrenciais e cooperativas), divisão de trabalho, aprendizagem, padrão tecnológico e inovativo, coordenação, governança e padrão de competitividade (ou inserção). Entendido de outra maneira trata-se da capacidade endógena de atores de certo tecido sócio-produtivo local 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. (ver Amaral Filho, 2008)

2. Histórico e contextualização dos trabalhos de mapeamento de SAPLs no Estado do Ceará

O trabalho de identificação ou mapeamento dos Sistemas e Arranjos Produtivos Locais-APLs no Ceará teve início no ano de 2000. Esteve à frente desse trabalho o Centro de Estratégia de Desenvolvimento-CED do governo estadual do Ceará.²

¹ Pós Doutor e Doutor em Economia, Professor Titular em Desenvolvimento Econômico do DTE/FEAAC e Professor do Caen da Universidade Federal do Ceará-UFC; Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre “Região, Indústria e Competitividade-RIC” (CNPq/UFC) e membro da REDESIST.

² O trabalho de referência dessa fase é Amaral Filho *et alli* (2003).

Posteriormente, em 2003, o mesmo foi seguido pelo Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas-IPECE, que sucedeu o referido CED.³ Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, no ano de 2003, o trabalho de identificação e mapeamento dos SAPLs no Estado foi assumido por essa Secretaria, mas somente em 2005, já que seu foco visava fundamentalmente o desenvolvimento dos territórios.⁴ A SDLR não só possibilitou avançar no trabalho de identificação e mapeamento dos SPALs, mas realizou também um importante trabalho de mobilização e apoio junto aos sistemas produtivos e seus atores, por meio de vários projetos, dentre eles o (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 SAPLs, dentre elas destacam-se a USAID e o Ministério de Integração Nacional.

Importante ressaltar que, no lugar de ter uma motivação acadêmica, a emergência desse longo trabalho se deu em razão da necessidade de se criar 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, que tenha empreendido esforço semelhante.

As equipes técnicas, dos referidos órgãos, desenvolveram e aplicaram uma metodologia de trabalho baseada em três níveis de identificação:

- (i) aplicação do Cociente 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 de campo. 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 de produtores, tamanhos dos produtores, tipos de produtos, matérias-primas e insumos, mercados, existência de associações, interações técnico-produtivas, etc. Tal Roteiro não 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

³ Para essa fase sugere-se ver Amaral Filho; Scipião & Rabelo (2004)

⁴ Nessa fase fica como referência Amaral Filho; Scipião; Mateus & Botão (2006)

funcionamento de vários sistemas produtivos no Estado, sem, no entanto, utilizarem o questionário recomendado pela REDESIT.⁵

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 possível, como se sabe, pela aplicação do Cociente Locacional, ou qualquer outro tipo de Cociente, baseado em dados secundários da RAIS ou da PNAD.

De acordo com esses três níveis de critérios, foram identificados os seguintes Sistemas e Arranjos Produtivos Locais-APLs no Ceará:⁶

- **Região do Cariri**

- (i) SAPL de Calçados-Juazeiro do Norte
- (ii) SAPL de Jóias Folheadas-Juazeiro do Norte
- (iii) SAPL de Turismo Religioso-Juazeiro do Norte
- (iv) SAPL de Pedras Ornamentais-Juazeiro do Norte

Nessa mesma região há indícios de concentração de produtores de confecções, mas que ainda não receberam um estudo aprofundado que fosse capaz de revelar características de SAPL. Em resumo, não se conhece o tamanho da população de agentes nem suas possíveis interações.

- **Região da Serra de Ibiapaba**

- (i) SAPL de Cachaça-Viçosa do Ceará

Há nessa região uma concentração de equipamentos, hotéis, pousadas, bares e restaurantes voltados para o turismo natural e ecológico, devido às dotações naturais da Serra de Ibiapaba. No entanto, não foi ainda realizada pesquisa de campo que pudesse caracterizar a existência de SAPL. Ou seja, não se conhecem os agentes, os equipamentos e suas interações.

- **Região do Sertão Central**

- (i) SAPL Pingo D'água, de produtos agrícolas-Quixeramobim
- (ii) SAPL Caprino-Ovinocultura-Quixadá e Quixeramobim
- (iii) SAPL de Apicultura-Mombaça

- **Região do Vale Uruburetama**

- (i) SAPL de Redes-Irauçuba
- (ii) SAPL de Bordados-Irauçuba

⁵ Esses trabalhos serão 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

⁶ No ANEXO deste texto poderão ser encontrados dois MAPAS indicando vários desses SPALs com seus respectivos Municípios, para se ter uma breve idéia da distribuição espacial dos mesmos.

- **Região Norte**

- (i) SAPL de Móveis-Marco
- (ii) SAPL de Confecções-Frecheirinha
- (iii) SAPL de Confecções-Morrinhos
- (iv) SAPL de Bordados-Itapagé

Nessa região, há uma aglomeração de produtores de móveis, no Município de Bela Cruz, mas em condições muito precárias em termos de governança, entre os produtores.

- **Região do Sertão dos Inhamus**

- (i) SAPL de Crochê-Nova Russas

- **Região da Serra do Baturité**

- (i) SAPL de Castanha de Caju-Barreira
- (ii) SAPL de Turismo-Guaramiranga/Mulungu
- (iii) SAPL de Café Ecológico-Guaramiranga/Mulungu

- **Região do Jaguaribe**

- (i) SAPL Metal-mecânica-Tabuleiro do Norte
- (ii) SAPL de Cerâmica Vermelha-Russas
- (iii) SAPL de Redes-Jaguaruana
- (iv) SAPL de Fruticultura Irrigada-Limoeiro do Norte
- (v) SAPL de Artesanato de palha-Palhano
- (vi) SAPL de Artesanato de palha-Itaiçaba

Nessa região, no município de Morada Nova (Distrito de São João de Aruaru), há um agrupamento de produtores de móveis de madeira, de baixa qualidade, trabalhando de maneira precária. Em outras épocas esse agrupamento mostrou-se próspero devido ao apoio do Programa Compras Governamentais.

- **Região Centro-Sul/Cariri**

- (i) SAPL de Redes-Varzea Alegre

- **Região Litoral Leste**

- (i) SPAL de Camarão
- (ii) SPAL de Lagosta
- (iii) SPAL de Turismo (Canoa Quebrada, e o entorno)
- (iv) SPAL de Cerâmica
- (v) SPAL de Artesanato

- **Região Litoral Oeste**

- (i) SPAL de Turismo (Jeriuaquara e seu entorno)

- **Região Metropolitana de Fortaleza-RMF**

- (i) SAPL de Bordado-Maranguape
 - (ii) SAPL de Bordado-Aquiraz

- **Região-Cidade de Fortaleza**

Como se sabe a cidade de Fortaleza reúne uma grande quantidade de empresas, setores, grupamento de empresas; cadeias produtivas e SAPLs. No entanto, por razões injustificáveis ela permaneceu fora dos trabalhos de identificação e mapeamento de SPALs. No entanto, apesar da falta de estudos aprofundados, com metodologia adequada, é sabido que há indícios evidentes da existência de SAPLs em Fortaleza. Para citar apenas alguns casos, há os SAPLs de Turismo, do Entretenimento, Cultura e Criatividade, Tecnologia da Informação, Comércio Atacadista e Varejista, Saúde Hospitalar, dentre outros segmentos na área de Serviços. Dado que não receberam estudos aprofundados de identificação, tais SAPLs não receberam apoios coordenados e decisivos. Entretanto, alguns trabalhos vêm sendo realizados, pela Prefeitura de Fortaleza, no sentido de impulsionar e dar visibilidade a esses SAPLs, dentre eles o trabalho de identificação das atividades de Cultura e Criatividade (Sefin/Secretaria da Cultura); Lei de Incentivos Fiscais voltados para Sistemas e Arranjos Produtivos Locais (Sefin).

Políticas de Apoio aos APLs no Ceará

Até o ano de 2000 não havia qualquer tipo de política de apoio aos Sistemas e Arranjos Produtivos-SAPLs 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, haviam dois mecanismos de apoio que funcionavam em benefício das micro e pequenas empresas em geral, sem um foco específico no tocante a segmento ou território. Os mecanismos eram: (i) o FCE-Fundo Constitucional Estadual 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 dentro da economia do Estado, tal como móveis escolares. Esse programa também não se sustentou, mas antes do seu fim 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 SPALs.

O apoio aos SAPLs, no Ceará, teve início em 2000 com a criação do Centro de Estratégia do Desenvolvimento-CED, pelo Governo do Estado. Nesse momento o CED iniciou um trabalho de identificação e mapeamento das aglomerações e 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, para depois assumir a nomenclatura de Arranjos Produtivos Locais-APLs. O apoio do governo estadual no mapeamento dos APLs foi a primeira atitude oficial em relação a esse segmento. Em seguida, com o aparecimento dos resultados, setores do governo e do Sebrae passaram a dar atenção aos APLs. O Sebrae Nacional, já em parceria com a REDESIST, passou a incluir em sua agenda de programação anual alguns instrumentos de apoio. O Instituto Evaldo Loide-IEL, associado à Federação das Indústrias do Ceará-Fiec, também passou a considerar os APLs em suas ações.

A primeira ação efetiva e oficial do Governo Estadual do Ceará foi o lançamento, pelo governador Lúcio Alcântara, da Rede Institucional de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais-APLs do Ceará. Esta rede emergiu de um processo de discussão que durou cerca de dois anos para amadurecer. Na formação da Rede, assinaram Protocolo de Compromisso com o Governo as seguintes Entidades:

- Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR
- Secretaria do Empreendedorismo-SETE
- Secretaria do Desenvolvimento Econômico-SDE
- Secretaria da Ciência e da Tecnologia-Secitece
- Secretaria da Agricultura-Seagri
- Secretaria do Turismo-Setur
- Sebrae
- Banco do Brasil-BB
- Banco do Nordeste do Brasil-BNB
- Banco Mundial/Rede Nós
- Fecomércio/Senac
- Fejece
- Incubadora-UFC
- Núcleo de Tecnologia do Estado-NUTEC
- Instituto do Desenvolvimento do Trabalho-IDT
- IEL/INDI/FIEC
- OCEC/SESC
- Senai
- Senar/Faec

A Rede Institucional de apoio 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. A partir do ano 2007, com a instalação do novo governo estadual, sob a direção do governador Cid Gomes, a Rede Institucional de apoio deixou de existir na prática, devido à desmobilização causada pela troca de pessoas que ocupavam os cargos das instituições implicadas na Rede. Entretanto, em agosto de 2007, a Rede foi recriada com outro nome, Instituto Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais, por meio do Decreto n.28.810/2007.

Deste Núcleo passaram a participar 22 Entidades, praticamente as mesmas que participavam da Rede anterior. Interessante notar que este Núcleo foi aproveitado pelo Grupo de Trabalho Permanente para APLs-GTP APL para estabelecer as interfaces entre o governo federal e entidades estaduais e municipais do Ceará.

Em seguida serão listados os SAPLs que receberam apoio a partir de 2005:

- SAPL Pingo D'água em Quixeramobim: apoios da prefeitura local; Banco Mundial; Banco do Nordeste do Brasil-BNB; Universidade Estadual do Ceará-UECe. Os apoios serviram para instalar energia elétrica, exploração hídrica, crédito, etc.
- SAPL Caprino-ovinocultura em Quixadá-Quixeramobim: apoios das prefeituras locais; Sebrae; Secretaria da Agricultura do Estado do Ceará; BNB; Embrapa. Os apoios foram direcionados para melhoria das raças; melhoria de manejos; aumento da produtividade; vacinação; gestão; etc.
- SAPL de Castanha de Cajú em Barreira: apoios do Projeto São José; Banco do Nordeste do Brasil-BNB; Secretaria Estadual do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR; USAID. Os apoios foram em forma de financiamento para compra de equipamentos, construção de galpões; capacitação; etc.
- SAPL da Cachaça em Viçosa do Ceará: apoios da SDLR; Sebrae; IEL. Apoios para compra de equipamentos, melhoria da qualidade do produto, capacitação, viagens para conhecer outros apIs de cachaça, etc.
- SAPL de Redes de Jaguaruana: apoios da SDLR; IEL; Sebrae. Apoios para aquisição de galpão, capacitação, e comercialização.
- SAPL de Rede de Várzea Alegre: apoios da SDLR; Sebrae e Projeto São José. Apoios para compra de equipamentos e construção de galpão.
- SAPL de Apicultura de Mombaça: apoios da SDLR; Sebrae e Projeto São José. Apoios para a construção da Casa de Mel.
- SAPL de Confeccões de Frecheirinha: apoios do Sebrae. Apoios em forma de capacitação e desenho.
- SAPL de Artesanato em Juazeiro do Norte: apoios do Ministério da Integração e da SDLR. Apoios para a construção da Sede do Artesão, incluindo salas para capacitação, trabalho e vendas.
- SAPL do Turismo Religioso de Juazeiro do Norte: apoios da SDLR; Banco Mundial; Sebrae. Apoios para a construção do Centro do Romeiro; restauração da estátua do Padre Cícero; capacitação.
- SAPL de Cerâmica Vermelha de Russas: apoios da SDLR; Senai; Nutec; Sebrae; Finep. Apoios para melhoria da matéria-prima; aprimoramento do forno de queima; capacitação; viagens para conhecer outros apIs.
- SAPL de Pedras Ornamentais em Santana do Cariri: apoios da Finep; Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia-Secitece. Apoios para diminuir o desperdício; melhorar o corte das pedras, etc.
- SAPL de Calçados de Juazeiro do Norte: apoios da SDLR; Apex; Sebrae. Apoios em forma de capacitação e exportação.
- SAPL do Turismo em Canoa Quebrada: apoios da SDLR, voltados para urbanização e melhoria dos equipamentos.
- SPAL de Leite e Derivados na Região do Jaguaribe: apoios da SDLR e Ministério da Integração Nacional, voltados para a instalação de Tanques de Resfriamento.

- SPAL do Artesanato em Juazeiro do Norte: apoios da SDLR e Ministério da Intergração Nacional.

Referências Bibliográficas

- Amaral Filho, J. do; Amorim, M; Rabelo, D.; Moreira, V.C.; Araújo, M.R.de; Rocha, G. & Scipião, T. (2003), “Identificação de Arranjos Produtivos Locais no Ceará”, in Helena Martins Lastres; José Eduardo Cassiolato & Maria Lucia Maciel (org.), *Pequena Empresa, cooperação e desenvolvimento local*. Ed. Relume Dumará, Rio de Janeiro.
- Amaral Filho, J. do; Scipião, T. & Rabelo, D. (2004), *Identificação e mapeamento das aglomerações produtivas especializadas no Ceará – pistas para identificação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)*, Texto de Discussão n.14, IPECE, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, Ce.
- Amaral Filho, J.; Scipião, T.T.; Mateus, Lidiane A. & Botão, H.H.S. (2006), *Subsídios para identificação de Arranjos Produtivos Locais-APLs no Ceará*, Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, Ed. Premium, Fortaleza, Ce.
- Amaral Filho, J. (2008), “Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas, Texto preparado para o VI Encontro Nacional da ENABER- Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, 2008.