

PROJETO

ELEMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA TIPOLOGIA DE APLs

NOTA TÉCNICA 3

TIPOLOGIAS PARA APLs: O FOCO NAS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO E OBJETIVOS DE POLÍTICA.



Projeto

Elementos para o desenvolvimento de uma tipologia de APLs

NOTA TÉCNICA 3

Tipologias para APLs: o foco nas estratégias de intervenção e objetivos de políticas.

Coordenação do Projeto:

José Eduardo Cassiolato

Equipe de Coordenação:

Marco Vargas
Fábio Stallivieri
Marcelo Matos
Cristina Amorim

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: PRINCÍPIOS E LIMITAÇÕES DE TIPOLOGIAS.....	04
1. TIPOLOGIAS PARA APLS COM FOCO EM OBJETIVOS DE POLÍTICA: UMA REVISÃO DA LITERATURA.....	05
2. POLÍTICAS DE APOIO A APLS NA REGIÃO SUL: AS EXPERIÊNCIAS DO PARANÁ, DE SANTA CATARINA E DO RIO GRANDE DO SUL	10
3. GTP-APL E NÚCLEOS ESTADUAIS: METODOLOGIAS DE CLASSIFICAÇÃO DOS ARRANJOS APOIADOS E MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES IMPLEMENTADAS.....	20
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS.....	40

TIPOLOGIAS PARA APLs:

O FOCO NAS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO E OBJETIVOS DE POLÍTICA

ANA LÚCIA TATSCH (UNISINOS E REDESIST)

INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica foi desenvolvida no âmbito do *Projeto Elementos para o Desenvolvimento de uma Tipologia de Arranjos Produtivos Locais* (APLs) que tem como objetivo maior subsidiar o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL) em suas ações de apoio aos arranjos.

Dentre as alternativas para a elaboração de uma tipologia para arranjos produtivos locais, há aquela cujo foco está nos objetivos de política que se queira atingir; e é esse o objeto deste texto. Nesta nota apresentam-se subsídios para a construção de uma tipologia ancorada em objetivos de políticas que utilizam APLs como objeto fundamental das ações.

Embora, a terminologia/conceito APL venha sendo amplamente utilizada como instrumento de política seja científico-tecnológica, industrial e/ou de desenvolvimento regional tanto em nível federal quanto estadual em diversas unidades da federação, há espaço para que se avance no aprimoramento dessas ações de apoio a APLs em todo o País¹. Com o intuito de refletir nessa direção, a presente nota discute então formas de classificar os objetivos de intervenção do Estado visando apoiar o desenvolvimento produtivo e inovativo de arranjos produtivos locais no Brasil.

O texto está organizado em quatro seções além dessa introdução. Na primeira seção, a partir da literatura nacional e, portanto, da realidade de países em desenvolvimento como o Brasil, discutem-se possíveis linhas de intervenção e diretrizes estratégicas de atuação que permitam enquadrar os APLs a serem selecionados e apoiados. Procura-se assim apresentar tipologias cujo foco sejam os objetivos de política, ressaltando que não existe apenas uma alternativa ideal.

A segunda seção procura trazer elementos para a reflexão já que busca contrapor as experiências de políticas de apoio a APLs de três estados, todos da região sul do País – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul –, que têm em comum uma longa trajetória de ações implementadas. A partir da análise destes casos, espera-se trazer para o debate a complexa realidade do processo de implementação de ações de apoio desta natureza em nível estadual e ressaltar a relevância de se ter estratégias de intervenção/apoio claras e definidas. Cabe frisar que tais casos analisados refletem um quadro mais geral verificado no conjunto dos estados brasileiros. Isso pode ser afirmado com base nos resultados apresentados pela pesquisa *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil* cuja síntese está publicada em Campos et al. (2010) e Apolinário e Silva (2010). Assim, os casos da região sul representam aqui uma ilustração da experiência descentralizada da política de apoio a APLs no Brasil.

¹ Os resultados da pesquisa intitulada *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil*, demandada e financiada pelo BNDES, apontam nesta direção. Os relatórios de pesquisa podem ser consultados em <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>.

Na terceira seção, ainda com o intuito de enriquecer o debate sobre como classificar os objetivos de políticas de apoio a arranjos, avalia-se os critérios de classificação de APLs empregados por diversos organismos que implementam ações de apoio a arranjos em todo o Brasil. Para tanto, realizou-se uma pesquisa junto aos organismos parceiros do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL) e junto aos Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs. Através da Coordenação-Geral de Arranjos Produtivos Locais, órgão do Departamento de Competitividade Industrial vinculado à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do MDIC, foi encaminhado um questionário via e-mail, em março de 2010, a todos os organismos participantes do GTP-APL e aos núcleos estaduais, no qual buscou-se verificar se a instituição utiliza algum tipo de critério para classificar os arranjos produtivos locais apoiados e, se sim, qual critério é esse. Procurou-se ainda investigar como o processo de avaliação das ações implementadas é realizado e se são empregados indicadores para avaliar essas ações. Dezenove instituições responderam ao questionário.

Por fim, na quarta e última seção, são feitas as considerações finais.

1. TIPOLOGIAS PARA APLs COM FOCO EM OBJETIVOS DE POLÍTICA: UMA REVISÃO DA LITERATURA

A literatura nacional tem tratado do tema da dimensão local como fator determinante da capacidade inovativa e, portanto, dos arranjos produtivos locais como uma alternativa relevante de desenvolvimento econômico. Esse reconhecimento tem também contribuído para que as políticas focando conjuntos de atores, suas articulações e seus territórios estejam também na pauta de vários trabalhos acadêmicos.

Essa seção visa então, a partir de revisão bibliográfica, apresentar objetivos de política voltada para arranjos produtivos locais presentes na visão de diversos autores brasileiros. Pretende-se assim discutir linhas de intervenção e diretrizes estratégicas de atuação que permitam enquadrar os APLs a serem selecionados e apoiados.

Nesta direção, o trabalho de Costa (2007) propõe uma taxonomia de aglomerações produtivas a partir do objetivo da intervenção. Para esse autor, a classificação dos aglomerados permite enquadrá-los com base em problemáticas capazes de fornecerem linhas gerais de intervenção. Nessa direção, afirma que o Estado pode “selecionar os casos que serão objeto de intervenção de acordo com o programa de governo e com as diretrizes estratégicas de atuação das instituições governamentais com foco no apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos. A intervenção, desta forma, de modo algum deve ser voluntariosa e desprovida de parâmetros que a balizem” (COSTA, 2007, p. 238).

Costa (2007) sugere os seguintes objetivos de política:

- i) aumentar o grau de cooperação e coordenação nas atividades dos agentes do aglomerado;
- ii) fomentar o desenvolvimento das empresas e conseqüentemente do aglomerado;

- iii) fomentar o desenvolvimento local e regional;
- iv) fomentar a exportação e a colocação dos produtos do aglomerado em novos mercados;
- v) fomentar o desenvolvimento tecnológico;
- vi) promover o treinamento técnico da mão-de-obra e quadro administrativo, fomentar o desenvolvimento tecnológico, e melhorar a qualidade dos produtos e dos processos produtivos;
- vii) melhorar a qualidade do produto e dos processos produtivos;
- viii) melhorar a qualificação da mão-de-obra e quadro administrativo, melhorar o processo produtivo, e aumentar a qualidade do produto;
- ix) aumentar o nível de formalização das empresas;
- x) aumentar o nível de formalização da mão-de- obra; e
- xi) aumentar o índice de sobrevivência das empresas.

Nessa proposta, a formulação da taxonomia calca-se no objetivo de intervenção a partir de uma tipificação das aglomerações. Para essa tipificação, o autor considera vários aspectos, como: o grau de cooperação entre os produtores; a estrutura interna do aglomerado; as características das empresas; o papel do setor público; o principal mercado atendido; a qualidade do produto; a importância para a economia local ou regional; o grau de institucionalidade; o grau de tecnologia do produto ou processo; a identidade sócio-cultural; a qualificação da mão-de-obra; a qualificação do quadro administrativo; a presença de instituições de pesquisa; o nível de informalidade das empresas; o índice de sobrevivência das empresas, dentre outras (COSTA, 2007, p. 228 e 229).

Ainda com relação à tipificação dos arranjos, outros trabalhos que também discutem as dimensões principais dos APLs podem ser mencionados. Britto (2000), por exemplo, assinala que a “estrutura” interna das aglomerações envolve uma série de elementos, tais como: o padrão de especialização setorial das mesmas; o tamanho relativo de seus membros participantes; as articulações inter-industriais subjacentes; os padrões de concorrência que prevalecem nos mercados respectivos e as vantagens competitivas que podem ser geradas a partir da estruturação desses arranjos (BRITTO, 2000).

Cassiolato e Szapiro (2003), por sua vez, destacam três dimensões principais para auxiliar na classificação dos arranjos: o grau de territorialidade, a forma de governança e o mercado de destino da produção do arranjo. Quanto à governança, essa pode se dar através de formas hierárquicas ou em forma de redes. Com relação ao destino da produção local, esse pode ser o mercado local/regional, regional/nacional, ou ainda nacional/internacional. E, finalmente, quanto ao grau de territorialidade das atividades produtivas e inovativas, isto é, quanto ao enraizamento local das capacitações necessárias às atividades inovativas, essa territorialidade pode ser alta, média ou baixa.

Já Suzigan et al. (2004) descrevem quatro tipos de arranjos, que são: (1) vetor de desenvolvimento local; (2) núcleo de desenvolvimento setorial-regional; (3) vetor avançado; e (4) embrião de arranjo produtivo.

A partir da lógica de desenvolvimento dos APLs, em um dos extremos têm-se os “embriões de APLs”, que se caracterizam por ainda serem incipientes tanto em termos da importância que apresentam para o local quanto para o setor produtivo ao qual pertencem, e em outro os “núcleos de desenvolvimento setorial-regional”. Em termos de políticas de intervenção para esses dois extremos, Suzigan et al. (2007) mencionam que para os embriões a política deve incluir ações com foco na função de comercialização (ex.: pesquisas de mercado) e capacidade de produção. As primeiras devem servir para ajudar as empresas a identificarem nichos de mercado que possam ser explorados por atividades promocionais coordenadas, visto que essa parece ser uma forma adequada de evitar a expansão não organizada da capacidade de produção e, assim, o aumento da produção acompanhado de redução de preço e qualidade. As ações também devem incluir medidas que ofereçam condições para a aquisição de capacidades produtivas para que as empresas tenham condições tecnológicas de atingir os mercados-alvo escolhidos.

Para os APLs denominados de “núcleos de desenvolvimento setorial-regional”, ações políticas adequadas devem ser aquelas que objetivam reduzir ou eliminar a dependência de canais de venda e estimular o desenvolvimento de produtos, de marcas, de registro de patentes, design e certificações de qualidade. Ainda, são fundamentais as ações voltadas para a educação e treinamento técnico.

Como os APLs classificados como “vetores de desenvolvimento local” constituem sistemas que já superaram o estágio embrionário, as políticas deveriam ajudá-los a: desenvolver capacidades técnicas superiores (P&D, marcas próprias, design, patentes, certificações da qualidade), e identificar mais facilmente novas oportunidades.

Já os sistemas do tipo vetores avançados são sistemas inseridos em estruturas econômicas diversificadas e integradas. Políticas para esses vetores deveriam buscar mobilizar os próprios recursos locais avançados que constituem o tecido econômico circundante e que diferenciam esses vetores dos outros tipos de sistemas locais de produção.

De todo modo, qual seja a denominação empregada, ao examinar-se os diferentes casos estudados pela RedeSist ao longo de vários anos observa-se que há nitidamente APLs em estágios de estruturação distintos. Arranjos com mesma especialização setorial, mas localizados em diferentes regiões apresentam características singulares. Isto é, ao pensar-se em políticas para arranjos deve-se levar em conta suas trajetórias evolutivas, já que tais estágios, sejam emergentes sejam de consolidação, implicam em ações distintas e específicas.

Quando se analisa ainda a natureza do objeto e as necessidades específicas dos APLs,

Scaltolin (2009), observa que a literatura tem agrupado as políticas públicas em APLs em três grandes direções:

- Políticas de engajamento dos atores que envolvem desde políticas voltadas a conscientização e aproximação dos diferentes atores, até políticas de mobilização destes atores e o suporte à governança local. Procuram ainda fomentar a maior cooperação dos agentes para o sucesso dos APLs.
- O segundo conjunto de políticas públicas se refere às políticas de prestação de serviços coletivos, que visam reduzir custos e ampliar a competitividade sistêmica, como a construção de espaço coletivo para facilitar o acesso aos mercados pelos APLs, políticas para reduzir custos de compra de insumos, ou mesmo políticas para qualificar a mão de obra local.
- A terceira direção envolve políticas de P&D que em ações conjuntas ou mesmo individuais procuram reforçar a capacidade de aprendizado e inovação do APL.

Também levando em conta a natureza do objeto, para Campos (2009), a formulação da política voltada aos arranjos produtivos locais deveria levar em conta o papel estratégico que esse objeto da política – o APL – possa ter. Assim, para esse autor, “não se trata de criar ou não APLs, mas de após um diagnóstico regional, no qual está logicamente considerado a dimensão produtiva, identificar como as aglomerações ali presentes podem ser instrumentos de política para os objetivos articulados do desenvolvimento produtivo com o desenvolvimento regional do local em questão” (CAMPOS, 2009, p. 54 e 55). Em outras palavras, a política de apoio a APLs deve considerá-los instrumentos que articulem as estratégias de desenvolvimento regional e produtivo-tecnológico, assim como as prioridades e os programas específicos para cada APL devem ser orientados pela função que o APL possa ter no espaço de sua localização, como instrumento da estratégia de política definida. Consideradas essas premissas, Campos (2009) propõe um elenco de estratégias, conforme se vê abaixo.

- i) APLs para estímulo a regiões deprimidas;
- ii) APLs para desenvolvimento de setores absorvedores de mão de obra;
- iii) APLs para desenvolvimento competitivo de setores exportadores;
- iv) APLs para desenvolvimento tecnológico de setores intensivos em conhecimento;
- v) APLs para estímulos a serviços geradores de renda local;
- vi) APLs para complementação de cadeias produtivas regionais.

Nessa proposta, os arranjos podem ser pensados como instrumentos para atingir uma série de objetivos. Logo, para cada objetivo estratégico poder-se-ia pensar num conjunto de ações dentro dos eixos que hoje já balizam a atuação dos órgãos do GTP – APL, que são: acesso a mercados; capacidade produtiva; financiamento e investimento; formação e capacitação; governança e cooperação; e inovação e tecnologia.

Assim, no caso de APLs votados para o desenvolvimento competitivo de setores exportadores, por exemplo, poder-se-ia desenvolver algumas ações específicas dentro de cada eixo. No eixo inovação e tecnologia, poder-se-ia focar na infraestrutura de serviços de certificação e normatização, no desenvolvimento de marca própria e em design; no eixo governança e cooperação, fomentar a criação de consórcios de exportação; no eixo financiamento e investimento, em linhas de crédito para exportação; e no eixo formação e capacitação, promover o fortalecimento de capacitações inovativas.

Embora interessante, tal proposta pode trazer dificuldades para o enquadramento dos arranjos já que um mesmo APL poderia ser classificado, por exemplo, como instrumento para o desenvolvimento competitivo de setores exportadores e também como instrumento para o desenvolvimento de setores intensivos em mão de obra, como é a realidade de muitos dos arranjos calcados em segmentos industriais tradicionais. Tal questão poderia ser resolvida via tomada de decisão da instituição apoiadora, isto é, ainda que o mesmo APL possa ser objeto de mais de uma estratégia, haveria uma opção por um objetivo de intervenção quando da seleção deste arranjo para apoio. O que não significa que em um momento subsequente esse mesmo APL possa ser alvo de outra estratégia, não excludente.

Cassiolo et al. (2000), quando analisam a questão de políticas para aglomerações produtivas, também apresentam os objetivos que as iniciativas que visam a transformação de aglomerações produtivas em sistemas locais de produção devem ter. Esses são: (1) revolucionar e estimular o ambiente local, por meio de ações voltadas, por exemplo, para a educação, aprendizado e capacitação, para a difusão de informações críticas, articulação com universidades e centros de pesquisa; (2) superar gargalos e alcançar economias de escala coletivas; (3) obter economias externas; e (4) fortalecer a sinergia entre os diversos atores do aglomerado.

Enfim, para encerrar essa seção cabe ressaltar especialmente dois pontos. O primeiro é que a partir do que foi apresentado verifica-se que há diversas perspectivas de enxergar a política, o que implica um elenco diverso de alternativas e possibilidades para classificar os arranjos a partir de objetivos de intervenção. Não há assim, sem dúvida, uma fórmula única.

O segundo ponto é que tal variedade é resultado de uma agenda intelectual particular e não idêntica que parte de “óculos” diferentes. Logo, deve ser vista com cautela já que pode ser reducionista de uma realidade complexa. Por outro lado, pode ser de tal forma ampla que tudo cabe. Nesse sentido, nas propostas apresentadas pode-se, por exemplo, identificar objetivos como aumentar o nível de formalização das empresas e aumentar o índice de sobrevivência das empresas que de tão genéricos aplicam-se a tudo e pouco vinculam-se aos aspectos-chave do conceito de sistema e arranjos produtivos e inovativos locais; o que reduz a possibilidade de aproveitar as vantagens desse enfoque.

Deve-se então ter atenção às tipologias genéricas, pois as realidades estaduais e locais possuem especificidades que devem ser levadas em conta. Adiante, busca-se justamente trazer para o debate a experiência de implementação de políticas de apoio a arranjos a partir da análise dos casos da região sul.

2. POLÍTICAS DE APOIO A APLs NA REGIÃO SUL: AS EXPERIÊNCIAS DO PARANÁ, DE SANTA CATARINA E DO RIO GRANDE DO SUL

Nesta seção, discute-se três casos dos estados da região sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – onde ações de apoio a arranjos vem sendo desenvolvidas. Como foi dito, a intenção é valer-se destes exemplos como uma ilustração da experiência descentralizada da política de apoio a APLs no Brasil, já que a realidade desses estados analisados traduzem um quadro mais geral verificado no conjunto dos estados brasileiros. Os resultados apresentados pela pesquisa *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil*, cuja síntese está publicada em Campos et al. (2010) e Apolinário e Silva (2010), permitem realizar tal afirmação.

Primeiramente, vale ressaltar que nos três estados aqui descritos – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – , ações de apoio a APLs vêm sendo desenvolvidas, embora com aparatos institucionais diversos.

Em Santa Catarina, por exemplo, embora não exista uma estratégia política explícita de apoio, várias ações de promoção de APLs vêm sendo implementadas. Conforme Campos, Bitencourt e Silva (2010, p. 95), a ação de apoio a APLs está inscrita “[...] numa institucionalidade que, apesar de densa, não exige que haja uma estratégia articulada de apoio aos APLs no âmbito estadual, pois cada órgão formula a sua política de apoio de acordo com seus próprios objetivos institucionais”.

Já o caso do Rio Grande do Sul diferencia-se da situação de Santa Catarina justamente pela política de apoio a arranjos ter surgido de uma estratégia explícita de governo. Em 1999, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através de sua Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), criou o Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção. Foi esse Programa que iniciou e formalizou a política voltada para APLs nesse estado. Desde então os diferentes governos gaúchos vêm apoiando diversas aglomerações produtivas. Nota-se, no entanto, uma perda de fôlego da ação do governo com o passar do tempo.

A semelhança do Rio Grande do Sul, o Paraná também viveu um processo de desarticulação e indefinição das suas políticas públicas voltadas aos arranjos. No Paraná, foi a partir de 2003 que o governo estadual incorporou o conceito de APL em sua política de desenvolvimento. Isso a partir do mapeamento dos arranjos que foram identificados por metodologia calcada em quocientes locacionais (SCATOLIN et al., 2010). A partir dessa identificação, a Secretaria de Estado do Planejamento em conjunto

com a Federação de Indústrias do Paraná e com o SEBRAE PR, formaram a Rede APL, a qual passou a atuar como coordenadora das ações junto aos arranjos. Para Scatolin et al., “[...] a organicidade da Rede APL se sustentou apenas durante o estágio de planejamento, se desfigurando, todavia, na medida em que novos instrumentos de política específicas de APLs e recursos financeiros se tornaram necessários (2010, p. 115).

Feitas essas considerações, adiante busca-se melhor comparar as ações de apoio nesses três estados a partir de determinados aspectos: enfoque metodológico e/ou critérios adotados para seleção/priorização dos APLs apoiados, foco principal e objetivos estratégicos associados às políticas para arranjos, institucionalidade e instrumentos de apoio a APLs em cada estado.

a) Enfoque metodológico e/ou critérios adotados para seleção/priorização de APLs em cada estado da região sul

No Paraná, a metodologia de identificação dos aglomerados industriais foi desenvolvida pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) e subsidiou a decisão sobre os arranjos a serem priorizados pelas políticas públicas. O estudo, tendo por base o conceito de APL como “aglomeração de agentes econômicos, políticos e sociais que operam em atividades correlatas, estão em um mesmo território e apresentam vínculos de articulação, de interação, cooperação e aprendizagem” (IPARDES, 2006 apud SCATOLIN et al., 2010, p. 116), adotou os seguintes procedimentos (SCATOLIN, 2009):

1. Identificação e mapeamento das aglomerações produtivas do Paraná que possuíam características potenciais de APLs considerando sua importância regional e setorial;
2. Mapeamento dos ativos institucionais e do perfil técnico-científico de cada região com potencial de mobilização de apoio aos APLs;
3. Seleção e validação dos APLs considerados estratégicos para o estado. Nessas aglomerações foram desenvolvidos estudos para subsidiar a caracterização dos arranjos e a identificação de problemas e demandas locais balizadoras das diretrizes que orientaram as ações.

Os instrumentos escolhidos para a identificação de concentração geográfica de atividades econômicas foram:

1. Quociente Locacional;
2. Coeficiente de Gini locacional²;

² Observa-se, no entanto, que o Coeficiente de Gini Locacional foi descartado, dado que algumas das classes de atividades econômicas importantes, tais como a indústria da madeira e a indústria de confecções, são relativamente desconcentradas e a aplicação do Gini Locacional implicaria a perda de relevância regional e setorial dessas classes. Diante disso, a principal fonte de informação utilizada foi a

3. Parâmetros Convencionais em Termos Absolutos:

- a. Número de empregos vinculados à atividade econômica em análise;
- b. Número de estabelecimentos vinculados à mesma classe de atividade na região.

A partir da base de dados que se chegou, foram utilizados os indicadores convencionais e sucessivos filtros que levaram em conta as especificidades do estado do Paraná. Os APLs foram identificados a partir de quatro critérios: i) importância da atividade para a região (especialização pelo Quociente Locacional); ii) importância da atividade para o setor no estado; iii) número de estabelecimentos; e iv) número de empregos formais.

O próximo passo da pesquisa foi a organização das aglomerações em dois segmentos, considerando: i) o grau de especialização da microrregião na respectiva classe (tamanho do QL), que representa a importância regional da aglomeração; e ii) a participação da microrregião no total de emprego da classe no estado, que representa a importância setorial no estado.

O conjunto das aglomerações identificadas foi então classificado em quatro tipos de aglomeração: Núcleo de Desenvolvimento Setorial Regional, Vetor de Desenvolvimento Local, Vetor Avançado e Embriões.³

Na sequência, considerou-se alguns critérios que levaram em conta a relevância de cada aglomeração, como: densidade fiscal, exportação e vendas para outro estado, compras locais e número de estabelecimentos e importância das vendas da classe na própria microrregião.

Essas aglomerações selecionadas foram visitadas por pesquisadores para caracterizá-las quanto à sua estrutura produtiva e à ambiência institucional. A finalidade dos estudos foi consolidar conhecimento existente sobre o objeto e identificar problemas e demandas locais, apontados pelas instituições de apoio e lideranças dos APLs. Tais elementos compuseram um conjunto de subsídios para a formulação de diretrizes de políticas de apoio aos arranjos no Paraná.

Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

³ O Núcleo de Desenvolvimento Setorial Regional é o subconjunto que reúne as aglomerações consideradas importantes para uma dada região ou pela importância na atividade econômica no Estado. Já o Vetor de Desenvolvimento Local considera o conjunto das aglomerações com importância para o desenvolvimento local/regional, porém de menor relevância para o setor no Estado. O subconjunto considerado como Vetor Avançado é composto pelas aglomerações que possuem importância setorial, mas com pouca relevância local/regional por se situar em um tecido econômico mais abrangente, por conseguinte mais diversificado. Por último, há o subconjunto denominado como Embriões, no qual são encontradas as aglomerações que possuem potencial para o desenvolvimento, sem ser, no entanto, relevante para a região e para o setor.

Quanto à metodologia adotada para identificação dos APLs no estado Rio Grande do Sul e os critérios para seleção dos arranjos objeto de políticas, levando em conta a pesquisa de Tatsch (2009), observou-se que, em geral, ocorreu um processo de identificação baseado principalmente no conhecimento empírico de especialistas envolvidos com a política sobre a estrutura produtiva das regiões gaúchas. A lógica por essa escolha está na percepção de que o conhecimento empírico a respeito das características da dinamicidade sócio-econômica de uma região com alguma especialidade produtiva localmente concentrada é determinante para a definição de regiões e setores produtivos a serem apoiados. Assim, ao invés de metodologias calcadas em quocientes locacionais, os conhecimentos, tácito e codificado, do histórico das regiões gaúchas foram o principal elemento para orientar a identificação dos arranjos.

A identificação dos APLs no Rio Grande do Sul não é resultado somente do esforço de organismos estaduais, mas também de organismos federais. No caso dos organismos estaduais, dois se destacam no processo de identificação e seleção de APLs para apoio, que são a SEDAI e o SEBRAE RS. Já no que diz respeito aos organismos federais, ganham ênfase o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Integração Nacional (MI), entre outros. O MDIC destaca-se no que se refere à coordenação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL).

Ressalta-se que na SEDAI o processo de identificação dos arranjos produtivos locais e a construção dos critérios de escolha dos arranjos apoiados pelo Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção, no período 1999 a 2002, partiram de estudos já elaborados. Dentre os quais vale citar o trabalho realizado por Maria Alice Lahorgue (1985) sobre os principais eixos industriais do Rio Grande do Sul. Além deste, o trabalho intitulado Competitividade e Inovação da Indústria Gaúcha, realizado no âmbito da Fundação de Economia e Estatística (FEE), coordenado por Castilhos e Passos (1998), foi também subsídio ao apontar os gargalos das cadeias industriais gaúchas.

Nessa fase inicial da política de apoio a APLs eram claros os critérios de escolha dos arranjos a serem apoiados. Considerou-se não só a proximidade espacial entre os diferentes elos das cadeias produtivas, mas também a existência na aglomeração de instituições de ensino e pesquisa, bem como a presença de interações, mesmo que informais entre os atores locais. A capacidade de geração de emprego e renda também foi levada em conta, assim como a possibilidade de estímulo a novas atividades nos espaços territoriais escolhidos para implementar a política.

A partir da escolha dos arranjos a serem apoiados, foi feito então um mapeamento dos APLs com base em dados secundários da RAIS, em informações advindas dos diagnósticos elaborados e em estudos encomendados realizados por pesquisadores de universidades locais.

A seleção dos outros APLs, que foram apoiados nas fases subsequentes da política em

âmbito do Governo Estadual, ainda sob coordenação da SEDAI, não se deu de forma tão refletida e estudada quanto na primeira fase (1999-2002). Enquanto na primeira fase da política de apoio a APLs, houve uma maior reflexão para seleção dos arranjos a serem objeto da política pública, nas fases subsequentes (2003-2006 e 2007-2010), esse processo é balizado por demandas sociais e pressões políticas e menos por estudos sistematizados sobre a realidade sócio-econômica gaúcha.

Com relação à Santa Catarina, cada instituição apoiadora adotou critérios próprios. Conforme Campos (2009), no caso do Sebrae SC, há critérios mínimos para um APL ser apoiado: deve possuir pelo menos vinte estabelecimentos vinculados a uma mesma cadeia produtiva, que devem ocupar no mínimo cem pessoas e o produto final produzido pelo APL deve apresentar características mínimas de homogeneidade. Com base nesses critérios, o Sebrae SC analisa as demandas que chegam. Nesta prática há um critério subjacente que é a capacidade dos demandantes de formularem suas demandas e cumprirem a exigência de contrapartida aos recursos aplicados pelo Sebrae. Além disso, o critério que discrimina os arranjos a serem apoiados está associado a um aspecto do conceito de APLs da instituição: a forte articulação entre os atores locais⁴.

No caso do Instituto Euvaldo Lodi (IEL/SC), dois critérios complementares são determinantes para a seleção dos APLs a serem apoiados: um diagnóstico preliminar sobre a situação produtiva, tecnológica e social da indústria no estado e a capacidade de organização dos atores locais em torno do desenvolvimento de atividades em prol de objetivos comuns. O reduzido número de arranjos apoiados por esse organismo, sugere que essa forma de atuação acaba levando ao apoio daqueles casos mais estruturados, de maneira ainda mais acentuada do que no caso do Sebrae/SC. Em consequência, o apoio dado direciona-se às atividades bastante desenvolvidas em suas regiões. Já a contigüidade espacial nem sempre é um elemento essencial na identificação dos arranjos (CAMPOS, 2009).

No que tange à Câmara de APLs, o apoio ocorre para aqueles arranjos que se encontram em estágios de maior grau de coordenação e desenvolvimento. Esse é o caso dos APLs considerados prioritários pelo GTP - APL. Tais arranjos foram selecionados de um conjunto caracterizado por reconhecida estruturação das práticas coletivas internas (CAMPOS, 2009, p. 17 e 18).

Enfim, conforme conclui Campos (2009, p. 18), os organismos com mais experiência no desenvolvimento de ações para APLs difundem um conceito associado à necessidade da presença de relações fortes entre os atores locais, o que acaba privilegiando os arranjos mais estruturados.

b) Foco principal e objetivos estratégicos associados às políticas para APLs nos três estados da região sul

⁴ Para o Sebrae/SC, APL é “um conjunto de empresas do mesmo setor, de uma mesma cadeia produtiva, que além da proximidade física e de **uma forte relação com os agentes da localidade**, têm em comum uma mesma dinâmica econômica” (Sebrae/SC, 2009 apud CAMPOS, 2009, p. 13).

Como pode ser visto adiante, nos estados da região sul, as ações têm apoiado um elenco diverso de APLs. Isso sem dúvida é resultado das diferentes formas de identificar e classificar tais arranjos. Santa Catarina apóia 69 arranjos; o Rio Grande do Sul, 33; e o Paraná, 22.

No que tange à Santa Catarina, o foco das políticas é pouco diversificado e concentra-se principalmente em políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo e de serviços com ênfase no apoio a micro e pequenas empresas, através de estímulos ao empreendedorismo, à governança local, e à capacitação e tecnologia (CAMPOS, 2009, p. 47). O apoio se dá, especialmente, a APLs que já constituíam base industrial relevante e outros em processo de consolidação (CAMPOS; VARGAS; STALLIVIERI, 2010, p. 49).

No Paraná, como a Rede APL, responsável pela implementação da política pública, partiu de diagnóstico junto à indústria extrativa, de transformação e de software entre as microrregiões do estado, as ações de política pública das instituições locais da Rede acabaram orientadas para esses segmentos. O setor primário e o setor terciário não foram contemplados no diagnóstico (SCATOLIN, 2009). Dessa forma, “tratou-se de uma decisão deliberada por parte da Rede APL de restringir-se em grande parte à Indústria de Transformação e em menor parte à Indústria Extrativa e de Informação e Comunicação” (SCATOLIN, 2009, p. 17).

Logo, houve, segundo Scatolin et al., uma priorização daqueles arranjos mais desenvolvidos, especialmente, no que diz respeito à integração de sua cadeia produtiva, à articulação entre os agentes e suas instituições e à sua capacidade sistêmica para inovar (2010, p. 118-19).

No Rio Grande do Sul, o Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção visava “[...] apoiar o desenvolvimento de Sistemas Locais de Produção gaúchos já articulados – ou em processo de estruturação – em torno das cadeias produtivas mais dinâmicas do Estado” (CASTILHOS, 2002, p. 58). Soma-se a isso, o fato de que “[...] a escolha dos arranjos produtivos respondeu [...], em alguns casos, sua possibilidade de criar pólos regionais de industrialização de forma a favorecer a redistribuição regional do PIB” (CASTILHOS, 2002, p. 57). Ou ainda, a seleção considerou “[...] em alguns casos, o simples fato de constituírem aglomerações não pertencentes ao eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, que concentra grande parte da atividade industrial gaúcha. Neste último caso, o objetivo era reduzir essa concentração” (CASTILHOS, 2007, p. 246).

De toda forma, percebe-se o enfoque dado aos APLs cuja especialização produtiva calca-se nas atividades industriais manufatureiras. Essa foi uma escolha intencional dado o âmbito de atuação da SEDAI e as possibilidades de intervenção daquele momento.

Nas fases seguintes do programa de apoio a APLs, novos arranjos foram selecionados. Examinando o novo elenco de APLs selecionados, verifica-se que não há grande

diversificação nos segmentos econômicos apoiados. Só adiante, sob influência de organismos federais, e inclusive do SEBRAE (primeiro nacional e depois regional), que houve uma diversificação no foco de atuação dos APLs mapeados e apoiados. Em função, especialmente, da atuação do SEBRAE, novos APLs foram identificados e apoiados, alguns desses vinculados ao setor primário e terciário. Isso teve um impacto positivo no sentido de alargar a lista de APLs mapeados e apoiados, ampliando no território os espaços atendidos pela política e incluindo outros arranjos agroindustriais e de serviços. Apesar disso, falta ainda, no elenco de arranjos apoiados, outros relacionados, particularmente, aos serviços e às atividades culturais. Enfim, ao se analisar os segmentos de atividades dos APLs mapeados e apoiados no estado, verifica-se que há uma predominância de APLs com especializações produtivas industriais manufatureiras e tradicionais no Rio Grande do Sul (TATSCH, 2009).

A tabela a seguir resume o número de APLs apoiados em cada estado da região sul por atividade econômica.

Tabela 1 - APLs apoiados por estados da região sul e por atividade econômica

	Agroindústria		Indústria		Serviços		Comércio		Total
	n°	% do total do estado	n°	% do total do estado	n°	% do total do estado	n°	% do total do estado	
RS	8	24,2%	22	66,7%	3	9,1%	0	0%	33
SC	24	34,8%	28	40,6%	14	20,3%	3	4,3%	69
PR	0	0%	17	77,3%	5	22,7%	0	0%	22

Fonte: CAMPOS, R. R.; VARGAS, M. A.; STALLIVIERI, F. (2010, p. 45).

Nota: A indústria engloba a indústria de transformação e da extração mineral.

Ao analisar-se as informações da Tabela fica evidente a convergência entre os três estados no que tange a uma maior concentração de APLs voltados para a indústria. Santa Catarina se destaca pela maior diversificação quanto às atividades econômicas dos arranjos apoiados. Dos três estados, é o único que apoia APLs de comércio. Também é aquele que possui apoio mais expressivo para arranjos da agroindústria. Do total de 69 APLs apoiados em SC, 40,6% desses são da indústria manufatureira, 34,8% vinculados à agroindústria, 20,3% relacionados a serviços e 4,3% atinentes ao comércio. Já o Paraná apoia majoritariamente APLs industriais (77% do total de 22 arranjos apoiados) e apenas cinco arranjos de serviços. O Rio Grande do Sul também apoia especialmente os arranjos industriais, que representam 67% do total dos 33 APLs apoiados; mas apoia ainda arranjos agroindustriais (24% daqueles apoiados) e poucos arranjos de serviços (9% do total de arranjos apoiados).

c) Escopo, institucionalidade e instrumentos da política de apoio a APLs

Quanto à ação de apoio aos APLs em Santa Catarina, essa centra-se especialmente “[...] em ações de apoio ao desenvolvimento produtivo e de serviços com ênfase no apoio a micro e pequenas empresas, através de estímulos ao empreendedorismo, à governança local e à capacitação (CAMPOS; BITENCOURT; SILVA, 2010, p. 101-102).

Ao que parece antes de ser uma política de governo, é um instrumento de ação utilizado por órgãos para cumprir seus fins quais sejam o estímulo a micro e pequena empresa e pequenos produtores agrícolas, e também serve como justificativa para financiar a capacitação tecnológica em pequenos empreendimentos (CAMPOS, 2009, p. 48).

A trajetória Santa Catarina é ainda restrita ao apoio a demandas específicas dos APLs. Não há articulação com políticas estaduais de desenvolvimento regional e produtivo. Nessa direção, Campos, Bitencourt e Silva argumentam que “[...] a ação de apoio a APLs é, na prática, a utilização desse instrumento para a execução dos objetivos-fim dos órgãos que as aplicam. Essa constatação implica em que a definição das ações de apoio responde às condições de demanda dos agentes organizados, originada em setores e regiões específicas, e não se articula a uma estratégia de desenvolvimento regional e produtivo de âmbito estadual” (2010, p. 102).

Enfim, o formato que tais políticas adquirem tem duas características principais. Uma delas é que se constitui num programa específico das organizações e não como uma política de governo. A outra é que seu formato se adapta à demanda dos agentes organizados e não responde a uma estratégia de desenvolvimento do estado (CAMPOS, 2009, p.48). Em outras palavras, o conjunto das ações se restringe a poucos órgãos que as executam e têm autonomia em relação ao governo do estado na sua formulação. “Isso faz com que a política para apls seja na prática a utilização desse instrumento para a execução das ações fins dos órgãos que as aplicam e não uma política de estado” (CAMPOS, 2009, p.49).

A causa para o fato da política para APLs no estado de Santa Catarina existir enquanto ação isolada dos órgãos que a executam, ou seja, excessivamente fragmentadas quanto à sua finalidade e formato é que, mesmo com a existência de uma instituição como a Câmara de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos e Redes de Empresa com o objetivo de articular essas ações, ela não se constitui numa estratégia estadual de desenvolvimento regional e produtivo (incluída a dimensão tecnológica) com base no estímulo às competências locais (CAMPOS, 2009, p.49).

Quanto ao Paraná, para Scatolin (2009), a Rede APL revelou uma nítida fragilidade para implementar políticas coordenadas de médio e longo prazos. Isso porque, segundo ele, a rede carece de governança interior, mantendo-se como um conjunto formal, mas sem uma estratégia para o desenvolvimento dos arranjos; o que há, são ações pontuais.

Não se pode deixar de reconhecer que para os gestores da governança local, a incorporação do conceito de APL proporcionou uma maior interação e um fortalecimento do comportamento cooperativo entre as empresas. No entanto, a situação relativamente caótica da Rede ao perder sua organicidade inicial, acaba contribuindo para que os APLs superem suas dificuldades a partir de suas iniciativas, ao recorrer a eventuais políticas de caráter geral (SCATOLIN, 2009, p. 52).

Ainda para Scatolin (2009, p. 53), “essa incapacidade da Rede APL de concatenar

políticas públicas em torno de eixos estruturais que alavanquem a competitividade da indústria paranaense, deriva, em grande medida de falhas institucionais. Primeiramente, há uma superposição de papéis e mesmo de ações das diferentes instituições envolvidas, o que faz com que algumas se destaquem, como é o caso do SEBRAE, e outras fiquem à deriva, sem uma divisão de trabalho adequada. Isso resulta, portanto, na falta de coerência e de abrangência das políticas, especialmente porque as ações não correspondem a uma orientação coordenada por parte do estado ou da Rede”. Em consequência os APLs buscam apoio em políticas genéricas e suas demandas acabam se diluindo. É necessário que as políticas sejam coerentes com o propósito inicial de fortalecimento dos arranjos, evitando que estes procurem se adaptar ao status quo da política industrial (SCATOLIN, 2009).

Soma-se a isso o fato de que o foco das ações de apoio aos arranjos no Paraná tem sido apenas o setor manufatureiro, com pouco envolvimento de outros atores (como as universidades, grandes empresas, start ups, outras entidades), e ainda pouca prioridade para as regiões mais atrasadas (SCATOLIN, 2009, p. 56).

Quanto ao Rio Grande do Sul, a política teve a intenção de dar conta de diferentes focos, como o de cooperação e governança, formação e capacitação, inovação e tecnologia, acesso aos mercados interno e externo, e financiamento e investimento. Observou-se, no entanto, uma perda de fôlego da política voltada aos APLs com o passar do tempo. Isso se deveu à redução da equipe da SEDAI ao longo dos anos e à consequente diminuição da capacidade técnica da mesma, bem como à contenção de gastos, que acabaram alterando o papel da Secretaria no escopo da política. A Secretaria deixou de atuar de forma estratégica, elencando os segmentos e as regiões dos APLs a serem priorizados e apoiados, e passou a ser apenas repassadora de recursos. Deixa, portanto, de ter um papel mais ativo no desenho de uma política clara de desenvolvimento regional (TATSCH, 2009).

Os convênios consistem no principal instrumento utilizado pela SEDAI para operacionalizar a política para arranjos, sendo que a maior parte deles envolveu o repasse de recursos financeiros por parte do Estado e contrapartidas econômicas⁵ e/ou financeiras⁶ dos partícipes do convênio, ou seja, os atores participantes dos APLs (TATSCH, 2009).

Observou-se que, com o passar do tempo, tais recursos repassados a projetos específicos via convênios foram alocados a partir das demandas advindas dos agentes presentes nos APLs. A Secretaria avalia os projetos apresentados, mas não planeja a priori as lacunas e gargalos a serem alvo de atuação. São os atores locais que organizam os pleitos. Verifica-se assim que em anos recentes não há focos claros na política pública de apoio a APLs; embora, as intenções e as áreas de atuação tenham sido herdadas da fase inicial.

⁵ São as contrapartidas que não envolvem dinheiro em espécie e sim a disponibilização de recursos humanos e infraestrutura física.

⁶ São as contrapartidas que envolvem determinado montante de recursos financeiros, os quais são disponibilizados, em espécie, para o conveniente responsável pela gestão dos recursos.

Assim, diferentemente da primeira fase, quando a política de apoio aos APLs tinha papel de destaque no programa de governo, nas fases subsequentes pode-se dizer que tal política perde fôlego. Tal perda deu-se não em razão do montante dos gastos realizados mas, sobretudo, em razão da ação do governo, que deixa de ser o protagonista, aquele que induz, e passa a ser passivo frente às demandas do local. Não que os agentes locais não devam ser ouvidos e seus pleitos levados em conta. A crítica não está nos agentes, mas sim no papel da Secretaria que deixa de atuar de forma estratégica. Considera-se que a atuação do Estado não deve estar calcada em uma abordagem *top-to-bottom*; no entanto, diante da escassez de recursos financeiros, a priorização e a sinalização para os atores locais das diretrizes estratégicas do governo tornam-se fundamentais.

Para concluir, vale frisar que Santa Catarina, diferentemente do Rio Grande do Sul e do Paraná, tem suas ações de apoio a arranjos dispersas em vários órgãos que a executam, resultando em desarticulação. Já no caso do Rio Grande do Sul e do Paraná há uma instituição - no caso a SEDAI e a Rede APL, respectivamente - que concentra a coordenação dessas ações. Esses dois casos - RS e PR - têm ainda em comum a vivência de um processo de perda de importância da política voltada aos APLs no contexto das ações de seus governos.

No que tange à forma adotada para a seleção dos arranjos apoiados, os três estados passaram por experiências distintas. O Paraná valeu-se de critérios formais, calculando quocientes locacionais. O Rio Grande do Sul levou em conta a expertise de pesquisadores, técnicos e formuladores de política. Já em Santa Catarina cada instituição apoiadora adotou critérios próprios.

Como resultado, Santa Catarina apóia 69 arranjos; o Rio Grande do Sul, 33; e o Paraná, 22 APLs. Santa Catarina além de apoiar o maior número de APLs entre os três estados, também é aquele cujas atividades produtivas dos arranjos são as mais diversificadas (40,6% dos APLs apoiados são da indústria manufatureira, 34,8% vinculados à agroindústria, 20,3% relacionados a serviços, e 4,3% atinentes ao comércio). Já o Paraná apoia especialmente APLs industriais (77% do total); o que sem dúvida é decorrente dos critérios adotados para o mapeamento e a seleção de arranjos. O Rio Grande do Sul também apóia especialmente os arranjos industriais, que representam 67% do total dos 33 APLs apoiados; mas apóia ainda arranjos agroindustriais (24% do total) e poucos arranjos de serviços (9% do total de arranjos apoiados).

Enfim, pode-se dizer que nos três estados da região sul analisados - Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná - existem ações de apoio a APLs que vêm sendo implementadas; no entanto, viu-se que não se está utilizando todo o potencial desse enfoque como instrumento de política. Isso porque tais ações não estão sendo pensadas dentro de uma estratégia de Estado visando o desenvolvimento econômico, social e tecnológico das diferentes regiões. Além disso, quando da seleção dos arranjos a serem apoiados, os governos desses estados acabaram priorizando particularmente aqueles arranjos produtivos locais calcados na atividade industrial manufatureira, localizados em regiões, na maioria das vezes, mais dinâmicas do território estadual. Dessa forma, perdeu-se a oportunidade de alargar o âmbito do apoio a outros arranjos. Assim, a seleção/priorização na maior parte das vezes pouco sinalizou uma estratégia, mais geral,

para o desenvolvimento do estado, e, em muitos casos, até mesmo foi pouco pensada enquanto uma estratégia de ação para cada arranjo em particular, levando em conta suas especificidades.

Feitas essas considerações sobre a realidade dos três estados quanto às suas políticas de apoio a APLs, na seção seguinte, avança-se na direção de olhar para a experiência brasileira em políticas de apoio a arranjos ao analisar-se a ação de vários organismos formuladores e executores de política.

3. GTP – APL E NÚCLEOS ESTADUAIS: METODOLOGIAS DE CLASSIFICAÇÃO DOS ARRANJOS APOIADOS E MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES IMPLEMENTADAS.

A partir de 2003, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) passa a ser, em nível federal, o organismo-chave na coordenação da política de apoio aos arranjos produtivos locais. Sua atuação, através do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, inicia com a coordenação do Programa Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (Programa 1015) – parte integrante do PPA 2004-2007. Sob a responsabilidade desse Ministério está a coordenação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL). O GTP-APL foi constituído em 2003 e formalizado pela Portaria Interministerial nº 200 de 3 de agosto de 2004. É composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais de âmbito nacional. Sua principal função é elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a APLs em todo o território nacional.

No documento Termo de Referência para a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, o GTP-APL apresenta o objetivo da adoção de ações integradas de políticas públicas para arranjos produtivos locais que é estimular processos locais de desenvolvimento, através da promoção da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos no território onde o APL está inserido. Busca-se, assim: o desenvolvimento econômico; a redução das desigualdades sociais e regionais; a inovação tecnológica; a expansão e a modernização da base produtiva; o crescimento do nível de emprego e renda; a redução da taxa de mortalidade de micro e pequenas empresas; o aumento da escolaridade e da capacitação; o aumento da produtividade e competitividade; e o aumento das exportações (BRASIL / MDIC, 2004, p. 9).

Inserida então na visão de “APLs como Estratégia de Desenvolvimento”, tal Política desdobrar-se em cinco eixos estruturantes (BRASIL / MDIC, 2006b, p. 13):

1. Crédito e Financiamento, a fim de suportar o processo de especialização produtiva localizada,
2. Governança e Cooperação, para consolidar as relações inter-firmas,
3. Tecnologia e Inovação, para promoção da capacidade tecnológica endógena,

4. Formação e Capacitação, na construção de capital humano diferenciado nos APLs, e
5. Acesso aos Mercados Nacional e Internacional, para sustentabilidade do arranjo produtivo.

Ainda no documento do Termo de Referência, o GTP-APL apresenta a definição de arranjo. Em linhas gerais, “[...] um APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas” (BRASIL / MDIC, 2004, p. 5).

Segundo o Termo, em função da diversidade de conceitos existentes para se caracterizar o que se considera como APL, “[...] optou-se por uma menor acuidade no uso desse termo, mas que fosse consenso por parte das várias instituições envolvidas na elaboração de políticas públicas” (BRASIL / MDIC, 2004, p. 5).

Após o consenso sobre o termo APL e a definição das variáveis determinantes para identificação de arranjos, o GTP-APL constituiu um Cadastro de APLs. Este Cadastro foi formado a partir do trabalho de mapeamento dos aglomerados produtivos, onde as instituições participantes do Grupo atuavam com uma abordagem própria de APL⁷. Tal trabalho resultou num Cadastro de mais de 400 aglomerados identificados no Brasil. Do Cadastro foram selecionados 11 APLs no Brasil para uma fase piloto, a qual visava testar e aprimorar a metodologia de atuação da Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais do GTP-APL.

Os critérios utilizados para a seleção dos arranjos, na fase piloto, foram os seguintes: (I) presença do maior número de instituições atuantes em um determinado APL; (II) no máximo um arranjo por estado; e (III) privilegiar a diversidade setorial. Com base no primeiro critério de seleção, identificaram-se os arranjos onde existiam quatro ou mais instituições atuantes. Depois, os APLs foram ordenados pelo número de instituições atuantes, de forma decrescente; iniciando com os arranjos com sete instituições (maior número de instituições por APL). Por fim, identificaram-se os APLs melhor posicionados por região, elegendo, no máximo, um arranjo para cada estado.

A partir de 2005, o GTP-APL iniciou a denominada ampliação da estratégia, com a seleção de, no máximo, cinco arranjos por estado. Primeiramente, cada instituição do Grupo apresentou uma lista de até cinco APLs por estado. O critério utilizado em tal seleção foi o mesmo “critério I” da fase piloto: a concentração de instituições atuantes, parceiras do GTP-APL, no arranjo. Com base nas listas das instituições, o Grupo selecionou de dois a cinco APLs por estado. No caso de empate, os critérios considerados para o desempate foram: (a) diversidade setorial no estado; (b) o arranjo

⁷ No entanto, nos APLs indicados, por cada instituição para compor o Cadastro do GTP-APL, deveriam ser observada a definição do termo, bem como as variáveis determinantes para existência de um arranjo.

estar localizado em uma mesorregião prioritária definida pela Câmara de Política de Desenvolvimento Regional da Casa Civil / Presidência da República; e (c) maior quociente locacional entre os APLs do mesmo setor empatados por estado (BRASIL / MDIC, 2006a). Aplicando-se tais quesitos, chegou-se a uma lista de 141 APLs prioritários, os quais foram ratificados ou retificados pelos Núcleos Estaduais (NEs). Os NEs têm como finalidade “[...] fomentar as demandas dos APLs locais, além de analisar suas propostas e promover articulações institucionais com vistas ao apoio demandado” (BRASIL / MDIC, 2006a, p. 9).

Recentemente o mesmo Grupo de Trabalho, no âmbito do que denominam “segunda geração de políticas públicas para APLs”, destaca quatro estratégias/metapas da intervenção da política pública (Informação Verbal)⁸:

- Fomento à interação sistêmica: adensamento do espaço produtivo, inovação, produção e comercialização conjunta – incorporação da visão sistêmica;
- Fortalecimento de capacitações produtivas e inovativas: adquirir e usar conhecimentos e inovações para agregar qualidade e valor aos bens e serviços produzidos;
- Coesão com o desenvolvimento local: orientação para as especificidades/potencialidades locais e seu ambiente produtivo e institucional;
- Sustentabilidade econômica, política/institucional, social e ambiental: associação das diferentes dimensões do desenvolvimento.

Feita essa contextualização, os critérios utilizados pelos organismos que fazem parte do GTP – APL e pelos Núcleos Estaduais para classificar os arranjos produtivos locais apoiados são analisados a seguir, bem como as formas de avaliação por esses organismos das ações implementadas.

As considerações realizadas adiante foram feitas a partir da análise dos resultados da pesquisa feita junto aos organismos parceiros do GTP – APL. Via Coordenação-Geral de Arranjos Produtivos Locais (também Secretaria Técnica deste grupo de trabalho), órgão do Departamento de Competitividade Industrial vinculado à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do MDIC, foi encaminhado, em março de 2010, a todos os núcleos estaduais e aos organismos participantes do GTP – APL um questionário, no qual buscou-se verificar se a instituição utiliza algum tipo de critério para classificar os arranjos produtivos locais apoiados e se se sim, qual critério é esse. Procurou-se ainda investigar como o processo de avaliação das ações implementadas é realizado e se são empregados indicadores para avaliar essas ações.

Do total de instituições consultadas, 19 responderam ao questionário. São elas:

⁸ Apresentado por Margarete Gandini, Coordenadora do Grupo de Trabalho Permanente de Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), em 02 de junho de 2011, no Seminário APL BRDE, promovido pela Comissão Permanente de APLs e Cadeias Produtivas dos Estados Integrantes do CODESUL, ocorrido no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) em Porto Alegre.

- Banco do Brasil (BB),
- Banco do Nordeste (BNB),
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),
- Confederação Nacional da Indústria (CNI),
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq),
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF),
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA),
- Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA),
- Ministério de Minas e Energia (MME),
- Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais da Bahia (NE BA),
- Núcleo Gestor de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (NE MG),
- Núcleo Estadual de Trabalho dos Arranjos Produtivos Locais de Mato Grosso (NE MT),
- Rede Paulista de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (NE SP),
- Rede Paranaense de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (Rede APL Paraná),
- Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais de Rondônia (NE RO),
- Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Rio Grande do Sul (NE RS),
- Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado de Tocantins (NE TO),
- Núcleo Estadual de APLs de Sergipe (NE SE),
- Núcleo Estadual do Ceará (NE CE).

A seguir, procura-se apresentar e organizar as respostas dadas pelos organismos do GTP – APL e pelos Núcleos Estaduais às seguintes perguntas: *A sua instituição utiliza algum tipo de critério para classificar os arranjos produtivos locais apoiados? Se sim, qual é?* Diante é feita uma síntese dessas respostas em um quadro resumo.

Dos 19 organismos que responderam ao questionário, 10 informaram não possuir critérios de classificação. São eles: BNB, CNI, CNPq, CODEVASF, EMBRAPA, MAPA, NE BA, NE RS, NE TO e NE CE.

Alguns desses organismos justificaram sua opção e fizeram esclarecimentos. O BNB, por exemplo, frisou que atua com “estratégias setoriais”. Em meados de 2008, o Banco iniciou sua atuação de apoio aos arranjos produtivos locais via “Estratégia Nordeste Territorial”, “cujo objetivo é atuar com foco em atividades econômicas prioritárias para o desenvolvimento regional, visando o adensamento de suas cadeias produtivas, a partir da intermediação para concessão de crédito e para a promoção de ações complementares ao crédito, a serem realizadas por instituições parceiras”. As atividades

econômicas nas quais se realizam as ações da “Estratégia Nordeste Territorial” são selecionadas, segundo o Banco informou, a partir da identificação das vocações econômicas locais (apontadas por estudos técnicos do próprio Banco e de outras instituições técnicas) e das prioridades setoriais indicadas pela SUDENE e pelos governos estaduais. Levam ainda em conta as prioridades apoiadas pelas políticas públicas federais. A operacionalização da estratégia de estruturação de atividades produtivas se dá a partir de ações integradas contemplando as seguintes vertentes: oferta de crédito; aporte de conhecimento e tecnologia; estímulo à cooperação e à gestão compartilhada; articulação de parcerias; associação de políticas governamentais de caráter social.

Já a CNI informa: “Não obedecemos nenhuma tipologia ou lista que defina se um determinado grupo de empresas está inserido num APL ou não. Dessa forma, acreditamos que estaremos ampliando o alcance dos benefícios de um APL, que é a construção das relações entre empresas e entre empresas e instituições de apoio”.

O CNPq esclarece que, embora não utilize uma classificação dos APLs, estabeleceu critérios para a seleção das propostas submetidas aos Editais 39/2008 e 31/2009, cujos recursos destinaram-se à capacitação, formação e fomento a projetos específicos para APLs.

A CODEVASF, embora assinala que não possui critérios classificatórios, ressaltou que trabalha, na maior parte das vezes, com aglomerados produtivos formados por pequenos produtores que desenvolvem uma atividade produtiva no território, ainda em fase inicial de organização, atingindo somente o mercado local e regional.

O MAPA destaca que seus objetivos estratégicos são a articulação do agronegócio e a integração e organização das cadeias produtivas. Nesse sentido, o Ministério realiza um conjunto de ações, incluindo, por exemplo, o suporte a Câmaras Setoriais de diversas cadeias produtivas e o apoio à constituição de estruturas de coordenação produtiva envolvendo cooperativas.

O NE da Bahia comunica que a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia não possui classificação própria; segue a tipologia definida pelos seus parceiros locais. Um deles é o SEBRAE que, por sua vez, informa: 1) Os critérios utilizados não classificam o APL, mas indicam/direcionam a atuação do Sebrae, são eles: número de empresas, existência dos elos da cadeia, existência de parceiros com aporte financeiro e/ou apoio direto, existência de governança, posicionamento do setor/mercado. 2) Os APLs são atendidos pela metodologia intitulada Geor (Gestão Estratégica Orientada para Resultados).

O NE do Ceará indica também que não possui critério para classificar os arranjos produtivos locais apoiados, mas para definir os APLs prioritários, foi feito um ranking de arranjos, em reunião do Núcleo Estadual, tendo como referência o conceito da RedeSist/critérios GTP APL.

Por fim, o NE do Tocantins explica que, embora não utilize metodologias específicas, busca identificar as vocações regionais e as potencialidades dos projetos apoiados pelo Estado e/ou parceiros estratégicos, como o SEBRAE e o SENAI.

Finalmente, há aqueles organismos que possuem critérios explícitos de classificação dos APLs apoiados. São nove os organismos que manifestaram utilizar critérios para classificar os APLs apoiados: MME, BNDES, NE MG, NE MT, NE SP, Rede APL Paraná, NE SE, NE RO e BB.

Dentre esses organismos que responderam afirmativamente à questão, está o MME que indicou que “Pelo Termo de Referência para Política de Apoio ao Desenvolvimento dos APLs, elaborado pelo GTP APL/MDIC, um **APL de Base Mineral** deve ser balizado pela seguinte caracterização: dispor, num dado território, de um número significativo de empreendedores que atuem na cadeia produtiva mineral (prospecção, extração, beneficiamento, transformação mineral e comercialização) e que compartilham formas percebidas de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e algum mecanismo de governança. Incluem não somente empresas – produtoras de bens e serviços, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes etc. e suas variadas formas de representação e associação – mas também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas à formação, capacitação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento, inovação e engenharia, promoção e financiamento do setor mineral”.

A partir daí, o MME classifica os APLs de base mineral em três tipos de acordo com o seu grau de desenvolvimento: “**a) APL Embrionário** - início de concentração de micro, pequenas e médias empresas (MPME), grau variado de capacitação técnico-gerencial, expansão acentuada de novas empresas entrando em operação, grau de cooperação e interação incipiente entre os agentes e como diferencial competitivo a geologia favorável, mercado emergente, atuação do setor público no fomento e na articulação dos agentes, rede de apoio tecnológico; **b) APL Organizado** – micro, pequenas e médias empresas (MPME) com pessoal treinado em operação e gestão, uso de melhores equipamentos e tecnologia, cooperação entre empresas e baixa cooperação com outros agentes, razoável controle operacional e da qualidade das substâncias e produtos minerais, baixo investimento em pesquisa (geologia, lavra, beneficiamento) e pouca diferenciação entre produtos, controle ambiental insatisfatório (impactos e resíduos); **c) APL Inovativo** – MPME e grandes empresas (GE) com mão de obra qualificada e excelência gerencial, chave na capacidade de inovação e resposta rápida ao mercado, elevado grau de cooperação entre empresas e agentes, vinculação com o mercado externo”.

O MME esclarece ainda que para a identificação/classificação da tipologia de cada APL deverão ser consideradas as informações abaixo classificadas, parte integrante do Projeto Pesquisa e Implantação de Banco de Dados de Arranjos Produtivos Locais (APLs) de Base Mineral, cadastrados na RedeAPLmineral e apoiados pelo CT Mineral e pelo GTP APL MDIC, que está em análise visando a obtenção de recursos junto ao Programa ESTAL/PNUD de cooperação técnica com o MME.

1. Indicadores da região

- Localização: área de abrangência do APL (*municípios onde há atividades relacionadas ao Apl*);
- Cidade Polo (que exerce a função de liderança dentro do APL);
- População da cidade-polo;
- IDH;
- Número de empresas;
- Destino da produção;
- Empregos diretos e indiretos gerados.

2. Tipologia do APL

- Porte das empresas (Pequenas, Médias ou Grandes – participação);
- Capacidade Inovativa (projetos, pesquisas, etc.);
- Cooperação e especialização entre empresa (panorama da organização produtiva e nível de interação e governança);
- Principais compradores;
- Mercado interno;
- Mercado externo;
- Exportação (volume);
- Competição.

3. Sistema de Governança

- Parceiros do APL;
- Índice de Associativismo (como se dá a organização/cooperação das empresas);
- Órgãos Regulamentadores do Setor;
- Principais Fornecedores;
- Parcerias com Centro de Pesquisa / Universidade.

O BNDES informa que pauta sua atuação por políticas e estratégias articuladas com as orientações do governo federal e organizadas em seu planejamento corporativo de longo prazo. Possui instrumentos para o apoio à dinamização de qualquer tipo de atividade ou sistema produtivo e inovativo e, mediante as estratégias e objetivos da política ou ação em questão, define os critérios adequados para a seleção de APLs a serem apoiados.

Um dos principais objetivos da atual atuação estratégica do BNDES é garantir a coesão e a sustentabilidade de locais e regiões, planejando sua evolução de forma consoante com o desenvolvimento nacional de longo prazo e equilibrado econômica e socialmente. Neste âmbito, a política de apoio a APLs visa estimular aqueles que contribuam para a:

- Atenuação dos desequilíbrios locais, regionais e sociais, com apoio a atores, atividades e territórios menos contemplados por políticas;

- Dinamização e adensamento de atividades e arranjos produtivos e inovativos no entorno de projetos estruturantes: os novos arranjos associados aos empreendimentos âncora, aqueles previamente existentes no local e aqueles resultantes de demandas desencadeadas pelos novos fluxos econômicos;
- Erradicação da pobreza extrema, inclusão produtiva e sustentabilidade sócio ambiental.

Quanto aos critérios para a seleção de APLs a serem apoiados, o BNDES utiliza critérios correlacionados aos objetivos a serem alcançados na ação em questão. Como exemplos, pode-se mencionar:

- Ação de apoio a APLs de inclusão produtiva: critérios de renda (baixa, de acordo com parâmetros definidos), localização do público alvo (primeira fase, estados da região Nordeste), sustentabilidade (requisitos ambientais) e tipo de empresa (cooperativa);
- Programa de financiamento a unidades da federação para o desenvolvimento integrado contemplando investimentos em APLs: o APL deve estar inserido no planejamento de longo prazo do desenvolvimento do estado ou DF;
- Programa de capital de giro para micro e pequenas empresas no Nordeste: porte e localização regional das empresas.

Já no que se refere aos critérios para classificação dos APLs apoiados, o BNDES trabalha com dados referentes a: projeto apoiado, atividade produtiva, localização, atores participantes dos APLs, e porte - número de empregados e faturamento - das empresas que compõem os APLs.

O NE de Minas Gerais diz adotar critérios de classificação expostos em documento elaborado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de MG onde estão contidas as informações relevantes para o reconhecimento de um APL; tais informações são resultado de discussões dos integrantes do Núcleo Gestor. Os indicadores empregados são os mesmos descritos acima também empregados pelo MME (indicadores da região; tipologia do APL; sistema de governança).

O Programa de Apoio à Competitividade dos APLs de Minas formulado em parceria pelo governo do estado, BID, SEBRAE MG e IEL FIEMG, prevê ainda o enquadramento dos APLs a serem apoiados pelo programa da seguinte forma: a) APLs já diagnosticados; b) APLs já trabalhados com bons resultados; c) APLs com rápido potencial de crescimento; d) APLs que contam com liderança já estabelecida; e) APLs que contam com grande importância regional; f) APLs que introduzam novas tecnologias na matriz estadual; e g) APLs com grande capacidade de geração de empregos.

O NE de Mato Grosso, por sua vez, ressalta que para aderir ao Programa do SEBRAE MT, os arranjos devem possuir as seguintes características: a) produção de produtos que apresentem características mínimas de homogeneidade; b) capacidade do arranjo em contribuir efetivamente para o aumento das exportações, ou substituições competitiva das importações, e, ainda, a potencialidade de mercado e de geração de trabalho e renda; c) um número de empreendimentos e pessoas ocupadas que seja significativo se comparado com a dinâmica do território considerado, e que possa estabelecer uma dinâmica descrita no Termo de Referência do SEBRAE. Para os agrupamentos que não possuem essas características, o SEBRAE desenvolverá outros tipos de ações/esforços.

Ainda segundo esse Núcleo, existem critérios para definir o grau de prioridade em função da importância, tendência e urgência: a) contrapartida local; b) participação de cada arranjo no PIB, na geração de emprego, nas exportações e competição com importações; c) capacidade de especialização produtiva do arranjo em contribuir para as prioridades estabelecidas no plano de trabalho do Sistema SEBRAE, bem como dos Governos Federal e Estadual; d) relações do tipo: PIB setor/região; MPE/setor/região, nº empregados/setor/região; e) % de participação no PIB estadual; f) análise de cenário e tendências da economia; g) nº de parceiros (inclusive potenciais); h) dinamicidade e organização institucional, capacidade de resposta.

Já a Rede Paulistana de Apoio aos APLs respondeu que o critério é: “APLs apoiados formalmente pelo Governo do Estado juntamente com o Bid, Sebrae e Fiesp (15 APLs)” que compreendam “Aglomeração de empresas em um município ou região, com participação do Governo do Estado/SEBRAE ou não, atuantes em um segmento da economia considerando a sua cadeia produtiva, com uma entidade local como governança desse APL”.

A Rede Paranaense de apoio aos APLs, por sua vez, explica que no caso do Paraná, a seleção se deu a partir do trabalho coordenado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), com o apoio técnico-metodológico do Prof. Wilson Suzigan da UNICAMP. A pesquisa utilizou duas bases de dados: RAIS – MTE e Cadastro de Informações Fisco-Contábeis da Secretaria de Estado da Fazenda. Com relação aos indicadores, foram utilizados dois principais: Quociente locacional (QL) e Gini Locacional (GL).

Em 2005, foi realizado o estudo: Identificação, Caracterização, Construção de Tipologia e Apoio na Formulação de Políticas para os Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Estado do Paraná. Esse documento foi elaborado pelo IPARDES e Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Nesse documento foram mapeadas 114 aglomerações produtivas industriais, em 2010 foi realizada uma atualização que ampliou para 120 aglomerações produtivas.

- Também desenvolveu um conjunto de análises que buscaram sinalizar quais eram as aglomerações produtivas com as maiores potencialidades de desenvolvimento. Os principais critérios considerados foram:

- Número de classes de atividades afins;
- Densidade fiscal, exportação e vendas para outros estados;
- Compras locais;
- Número de estabelecimentos – sobretudo de pequenas e médias empresas;
- Importância das vendas da classe de atividade na própria microrregião;
- Número de empregos criados.

Outro aspecto contemplado foi a presença de ativos institucionais (Centros de Pesquisa, Institutos Tecnológicos, Universidades, instituições de apoio) próximos a essas aglomerações e o nível de relacionamento com as referidas aglomerações. Nesse sentido, os arranjos produtivos locais de maior potencialidade no estado foram categorizados da seguinte forma: Núcleo de Desenvolvimento Setorial Regional, Vetor de Desenvolvimento Local, Vetor Avançado e Embrião.

O Núcleo Estadual de APLs de Sergipe destaca que com sua instalação foi possível selecionar de forma sistemática os APLs. A identificação dos atuais APLs foi feita principalmente através de uma pesquisa com todas as instituições do Núcleo e outros parceiros que já vinham trabalhando com ações de desenvolvimento local. O primeiro objetivo foi mapear junto às instituições, órgãos e entidades membros do Núcleo Estadual de APL, informações como: ações de apoio desenvolvidas pelas Instituições do Núcleo, principais estrangulamentos nas atividades produtivas, tipos de ações apoiadas, entre outras. Após essa etapa, utilizou-se de critérios para pontuação e priorização dos APLs identificados. Os critérios utilizados foram: ocupação e renda, número de instituições intervenientes, oportunidades de desenvolvimento, inovação e capital social. A governança foi fator importante na classificação dos APLs. Levou-se em consideração também os estudos acadêmicos sobre os APLs em Sergipe. A partir da análise de todos esses fatores, os membros do APL/SE elegeram os arranjos que seriam inicialmente apoiados pelo Núcleo.

O Núcleo Estadual de Rondônia ressalta que a metodologia inicial usada baseou-se nos dados do Registro Anual de Informação Social (RAIS), produzidos pela Secretaria de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), considerando o trabalho formal com registro em dezembro de 2002. No decorrer da criação e implantação do NEAPL RO a partir de 2007, foram priorizados 11 APLs para receber o apoio do Núcleo, tal classificação foi dada em função da importância das atividades econômicas no momento.

A partir do ano de 2011, por decisão do NEAPL RO em reunião ordinária, será realizada a atualização e o mapeamento dos APLs de Rondônia, considerando que os dados estão desatualizados, devido ao surgimento de novas atividades econômicas, e evolução de outras já existentes. Para tanto, a metodologia está em processo de construção, seguindo os princípios recomendados pelo MDIC GTP APL.

Outro organismo ainda que tenha respondido de forma afirmativa à questão, indicando que se vale de critérios, não conseguiu demonstra-los em sua resposta. Esse é o caso do BB que informou utilizar critérios; no obstante frisou que “A metodologia APL do Banco do Brasil tem como eixo principal o estímulo à participação de representante do Banco na Governança do Arranjo, visando o aprofundamento do conhecimento sobre a atividade produtiva e o estreitamento do relacionamento negocial. A partir do fortalecimento dos vínculos entre Banco e agentes produtivos, procura-se criar condições ideais para a ‘acesso ao crédito’, contribuindo para a disponibilização de produtos e serviços bancários. As necessidades das empresas são semelhantes, mas podem se manifestar de formas distintas, dependendo dos setores de atuação, sazonalidades ou regiões nas quais estejam inseridas. Orientando-se por essa premissa, o Banco do Brasil tem procurado atender às demandas creditícias de forma diferenciada para as empresas integrantes de APL, para tanto o fluxo da atuação é composto das seguintes fases: 1ª Elaboração do Diagnóstico do APL, com o intuito de ampliar as informações sobre os arranjos apoiados; 2ª Identificação das necessidades dos APLs e direcionamento das ações de acordo com o perfil; 3ª Elaboração do plano de negócios para atuação nos APLs, utilizado como instrumento de planejamento, para subsidiar as ações do representante do banco junto a Governança”.

Para finalizar essa seção, analisa-se ainda as respostas dadas a outra pergunta feita na mesma enquête realizada junto aos organismos do GTP – APL e aos Núcleos Estaduais: ***Como é realizado o processo de avaliação das ações implementadas? Há indicadores utilizados para avaliar essas ações?*** No quadro resumo apresentado adiante são também sintetizados os comentários dos respondentes com relação a esses questionamentos.

Dos 19 respondentes, 16 adotam uma avaliação das ações implementadas através de indicadores. E 3 instituições – MAPA, MME e NE TO – não possuem um sistema de avaliação.

Em resposta a essas questões, o BB frisou que desenvolveu aplicativo para acompanhamento do plano de negócios, da evolução dos negócios com os empreendimentos, acesso ao crédito e também para o reconhecimento do desempenho da agências que atuam junto aos APLs.

Já o BNB informou que tanto a efetivação da aplicação dos recursos quanto as estratégias específicas, como é o caso da Estratégia Nordeste Territorial, são dotadas de sistemas de acompanhamento gerencial, tanto no aspecto de metas financeiras quanto também na firmatura de contratos de parcerias com instituições para a oferta de serviços complementares ao crédito (assistência técnica, fortalecimento da comercialização, difusão de novas tecnologias de produção e gestão, capacitação, dentre outras). Somado a esse processo de avaliação, é feito também o acompanhamento do apoio à implementação de políticas públicas nos territórios de atuação do BNB.

O BNDES esclarece que, em algumas ações ou programas do Banco, são elaborados sistemas próprios de avaliação. Na ação de apoio a APLs para a inclusão produtiva (ou baixa renda), por exemplo, são realizados seminários semestrais reunindo todos estados

envolvidos para balanço e avaliação da implementação da ação por cada um deles. Está também prevista a definição de indicadores e de modelo que sirva para o acompanhamento e avaliação da ação no longo prazo.

A Área de Planejamento do BNDES realiza, ainda, atividades de avaliação de algumas ações selecionadas, com utilização, entre outras ferramentas, da metodologia de marco lógico e definição de indicadores específicos para medir a contribuição da ação para os objetivos almejados.

Cabe salientar, por fim, que o BNDES implementou a Metodologia de Avaliação de Empresas (MAE), um instrumento para que os técnicos avaliem, sistematicamente e de forma colegiada, aspectos qualitativos das empresas de sua carteira. Trata-se de um questionário para orientar a análise da estratégia, da competitividade e dos ativos intangíveis de uma empresa, a partir do padrão de concorrência do setor em que atua. É baseado em parâmetros para avaliação de aspectos como inovação, sustentabilidade, governança corporativa, política de RH, dentre outros. A MAE é, assim, um importante instrumento para gerir o conhecimento e subsidiar as operações do Banco, assim como avaliá-las.

O CODEVASF destacou que, no momento, os indicadores são os provenientes da rubrica orçamentária, constante no PPA, referente aos recursos recebidos pela Codevasf do OGU: nº de APLs apoiados por ano. Como informação complementar e para acompanhamento do impacto das políticas públicas implantadas, consultam o site do IBGE visando identificar a evolução da produção ao longo de um período referente aos municípios apoiados por suas ações. Consultam também o site da PNUD visando identificar a evolução do IDH.

Ressaltam, entretanto, que estão interessados e a procura de um sistema e de indicadores que traduzam melhor o impacto das políticas aplicadas no território, considerando que diversas instituições atuam em um mesmo território, com as mesmas ações e com os mesmos empreendimentos produtivos.

Para a CNI, os projetos apoiados pelo PROCOMPI⁹ têm, necessariamente, uma importante ação, que é a mensuração dos resultados, por meio de indicadores selecionados e pactuados com os empresários e demais parceiros locais. Assim, cada projeto tem seus próprios indicadores, que estão relacionados ao resultado que se quer alcançar com aquele determinado projeto. Adicionalmente, a CNI implantará uma pesquisa nacional, para avaliar o resultado do conjunto dos projetos apoiados. Buscam um indicador nacional, comum a todos os projetos, que é a produtividade das empresas beneficiadas. A pesquisa está em fase de planejamento.

⁹ O programa de apoio à competitividade das micro e pequenas empresas indústrias (PROCOMPI), fruto da parceria entre a CNI e o SEBRAE nacional, apóia projetos concebidos pelas Federações Estaduais de Indústrias, em parceria com o SEBRAE nos estados e empresas industriais e/ou sindicatos industriais.

O Núcleo Gestor de Minas Gerais explica que os indicadores são elaborados de acordo com cada ação realizada e com instrumentos de fomento executados nos respectivos APLs. Ressalta ainda que em função dos distintos setores produtivos possuírem peculiaridades, da mesma forma que as diversas regiões do estado onde se localizam os APLs, não consideram “prudente o desenvolvimento genérico de indicadores, mas sim a criação específica dos mesmos, de acordo com a atividade implementada”.

O Núcleo Estadual de Mato Grosso diz realizar aferição periódica do estágio de absorção das mudanças que estão ocorrendo no arranjo, através da realização de entrevistas com os empresários e instituições e da obtenção de informações sobre os resultados alcançados em relação às metas traçadas. Em seguida, a equipe responsável pelo trabalho se reúne com os empresários para avaliação dos resultados encontrados. As ações de monitoramento e avaliação serão específicas de cada APL, decorrente do pacto estabelecido.

A Rede Paulista de Apoio aos APLs comenta que se reúne com as empresas do APL, em reunião geralmente organizada pela governança local, para discutir as necessidades. No caso do IPT, por exemplo, as ações são tecnológicas, havendo indicadores a serem avaliados após os atendimentos, tanto mediante questionários quanto entrevistas pessoais feitas por terceiros devidamente selecionados, contratados e treinados.

A Rede APL Paraná esclarece que o processo de avaliação das ações não é realizado a partir de um conjunto de indicadores único para toda a rede de instituições de apoio. As instituições possuem indicadores de esforço e resultado para suas ações específicas, tornando relevante estruturar esse processo de avaliação único.

O Núcleo Estadual da Bahia, da mesma forma, esclarece que os indicadores vinculam-se à forma de operação dos parceiros; no caso do SEBRAE, cada ação/projeto possui indicadores de desempenho das empresas (faturamento e produtividade). Tais indicadores são mensurados anualmente.

O Núcleo Estadual de Rondônia ressalta que na elaboração dos Planos de Desenvolvimentos Preliminares (PDPs) foram identificados indicadores específicos para cada setor, mas em nível do próprio Núcleo não foram identificados indicadores. Entendem que necessitam construir um sistema de monitoramento e avaliação das ações.

No caso dos setores, os indicadores então considerados são os seguintes: **PDP Apicultura:** Porcentagem de aumento na produção; Porcentagem de aumento de novos apicultores; Porcentagem de aumento na venda de produtos apícolas; Porcentagem de aumento da produtividade média; Recuperação de áreas degradadas próximas aos apiários; Incremento no nível da melhoria de vida e bem-estar das comunidades produtoras; **PDP Pecuária de Leite:** Recolhimento Anual de ICMS da base produtiva do APL X PIB anual do Estado; População residente na área rural no APL/ano; Número de inovação técnicas e de processo incrementadas nas empresas rurais monitoradas pelo

PROLEITE no APL/ano; Valor do Investimento operacional para melhoria e modernização da base produtiva do APL/ano; Número de empregos oferecidos na área rural/ano e nível de renda dos produtores monitorados pelo SEBRAE no APL; Número de produtores alfabetizados e concluintes de escola técnica por ano no APL; Número de participantes nas ações de capacitação voltada para a qualificação técnica, comercial e de gestão; Índice de perda do produto colhido nas propriedades e Margem da Cadeia de Valor da Indústria e Índice de vendas dentro do APL; Índice de exportações dos produtos derivados do APL; **PDP Madeira Móveis**: Existência de rede de atores locais funcionando, até 2011; Porcentagem do aumento da produção; Porcentagem do aumento do faturamento; Porcentagem do aumento do número de empregos; Número de empresas legalizadas; Percentual dos produtos comercializados no Show Room; Volume de matéria prima fornecido por área de manejo florestal; Número de hectares reflorestados; **PDP Fruticultura**: Porcentagem de aumento na produção com qualidade; Porcentagem de aumento na venda de produtos frutíferos; Porcentagem de aumento da produtividade média; Recuperação de áreas degradadas e incorporação ao processo produtivo da fruticultura; Incremento e modernização do parque industrial; e Incremento no nível da melhoria de vida e bem-estar das comunidades produtoras.

O Núcleo Estadual de Sergipe informa que o processo de avaliação das ações implementadas se dá por meio do acompanhamento feito através dos técnicos e gestores de APL das ações desenvolvidas pelas instituições membros do APL-SE, através de visitas institucionais e de campo. Os indicadores utilizados são os que constam nos Planos de Desenvolvimento de cada APL.

O Núcleo Estadual do Ceará esclarece que o processo de avaliação só é possível para os APL que já tem seu Plano de Desenvolvimento Preliminar elaborado. Neste caso, o desenvolvimento das ações é acompanhado pela instituição líder do APL e a avaliação de seus resultados é feita com base nos indicadores definidos no Plano.

O Núcleo Estadual do Rio Grande do Sul esclarece que o processo de avaliação das ações apoiadas pelo Estado, com repasse de recursos através de convênios, ocorre mediante a análise técnica para enquadramento e o acompanhamento dos projetos realizados pelos respectivos APLs.

O CNPq comunicou que, atualmente, o processo de avaliação consiste na análise de relatórios técnicos relativos ao desenvolvimento dos projetos e à participação de bolsistas, que devem ser apresentados em até 60 dias após o término dos projetos. Não há indicadores propriamente, mas a verificação do atendimento dos objetivos originais.

A EMBRAPA frisou que ainda não tem a preocupação com indicadores específicos para APLs. As ações implementadas pela EMBRAPA em APLs no Brasil são financiadas principalmente pelo sistema de pesquisas da própria Instituição (Macroprogramas) ou por instituições financiadoras diversas, o que leva a avaliar os resultados alcançados de acordo com as exigências dos financiadores (FINEP, CNPq, Fundação Banco do Brasil, Fundações Estaduais de Apoio a Pesquisas, entre muitas

outras) ou com o que for estipulado em cada Chamada de Apresentação de Propostas de Pesquisa, dos Macroprogramas.

Por fim, como foi dito anteriormente, tanto o MAPA quanto o MME ressaltam que não utilizam indicadores; no caso desse último, estão aguardando a implementação do projeto anteriormente mencionado para avançar em uma proposta. O Núcleo Estadual de Tocantins também informa que não utiliza indicadores, mas os está organizando.

Para concluir a seção, é importante sintetizar os resultados desta pesquisa realizada com os organismos participantes do GTP-APL e com os Núcleos Estaduais tanto no que diz respeito aos critérios de seleção e classificação dos APLs apoiados quanto no que tange aos mecanismos e indicadores de avaliação das ações implementadas.

Com relação ao primeiro aspecto, verifica-se que os organismos analisados podem ou não ter critérios claros e explícitos para classificar os arranjos a serem apoiados. Se os possuem, não são homogêneos. Isto é, há critérios distintos para classificar os arranjos apoiados. Essa distinção de critérios entre os organismos pode também ser explicada pela diferença de papéis dessas instituições.

De todo modo, na tentativa de agrupar os critérios empregados, pode-se dizer que vários deles calcam-se: na relevância e repercussão sócio-econômica da atividade-chave do APL, por exemplo, impacto no PIB, nas exportações e no nível de emprego; nas características/conformação do APL e em seu estágio de desenvolvimento, considerando a presença de agentes, a governança local, os vínculos/interações entre as empresas e demais atores, etc.; e na capacidade de resposta da aglomeração ou potencialidade de desenvolvimento, o que inclui, por exemplo, a contribuição para o incremento das exportações.

Na maior parte das vezes o que conta para a seleção são critérios que privilegiam os arranjos com maior número de empresas, mais trabalhadores ocupados, maior presença de atores e de interações/cooperação entre eles, uma governança melhor estruturada, uma institucionalidade melhor organizada, uma maior contribuição econômica.

Assim, em decorrência do tipo de critérios classificatórios que estão sendo empregados há uma grande possibilidade do apoio estar privilegiando aqueles arranjos mais estruturados e dinâmicos. Isso porque a seleção e a priorização do apoio, como se viu, em grande parte dos organismos examinados, está baseada em critérios que dão destaque para APLs com uma organização institucional melhor estruturada, que envolvem um número significativo de estabelecimentos, e que contribuem de modo importante para a economia regional.

Vale fazer um destaque aos critérios propostos pelo BNDES. Levando em conta o conjunto dos respondentes, esse foi o único organismo que ressaltou a importância de condicionar os critérios às estratégias e objetivos de política. Isso porque os critérios

utilizados pelo Banco para a seleção de APLs a serem apoiados são correlacionados aos objetivos a serem alcançados na ação em questão.

Quanto à avaliação das ações implementadas, verifica-se que a maior parte dos organismos vale-se de processos de avaliação. Tais processos podem ou não contar com indicadores e esses podem ser qualitativos ou quantitativos. Não há homogeneidade entre as formas de avaliar dos respondentes, mas há unanimidade quanto à necessidade de avaliação.

No caso de uma avaliação mais qualitativa, adota-se especialmente visitas, entrevistas, reuniões e seminários com os envolvidos. Quando a avaliação é quantitativa são construídos indicadores geralmente de desempenho.

Vários organismos salientam que deve haver um olhar particular sobre cada ação dedicada a cada arranjo, considerando suas especificidades. Nesse sentido, é apontada a dificuldade em padronizar e generalizar os indicadores de avaliação, tornando tal processo avaliativo específico a cada APL apoiado. Na maior parte dos casos, é levado em conta o que foi acordado com os atores de cada arranjo, especialmente a partir das metas estabelecidas nos Planos de Desenvolvimento Preliminares (PDPs).

Quadro 1 – Síntese das respostas dos organismos do GTP-APL e dos Núcleos Estaduais

	A instituição utiliza algum tipo de critério para classificar os APLs apoiados?	Se sim, qual é?	Como é realizado o processo de avaliação das ações implementadas? Há indicadores?
BB	Sim	A metodologia APL do BB tem como eixo principal o estímulo à participação de representante do Banco na Governança do Arranjo, visando o aprofundamento do conhecimento sobre a atividade produtiva e o estreitamento do relacionamento negocial. A partir do fortalecimento dos vínculos entre Banco e agentes produtivos, procura-se criar condições ideais para “acesso ao crédito”, contribuindo para a disponibilização de produtos e serviços bancários.	O Banco desenvolveu aplicativo para acompanhamento do plano de negócios, da evolução dos negócios com os empreendimentos, acesso ao crédito e também para o reconhecimento do desempenho das agências que atuam junto aos APLs.
BNB	Não há critérios de classificação e sim prioridades setoriais.	-	Tanto a efetivação da aplicação dos recursos, como também estratégias específicas, como é o caso da Estratégia Nordeste Territorial, são dotadas de sistemas de acompanhamento gerencial.
BNDES	Sim	Quanto aos critérios para a seleção de APLs a serem apoiados, o BNDES utiliza critérios correlacionados aos objetivos a serem alcançados na ação em questão. Como exemplos, pode-se mencionar: <ul style="list-style-type: none"> • Ação de apoio a APLs de inclusão produtiva: critérios de renda (baixa, de acordo com parâmetros definidos), localização do público alvo (primeira fase, estados da região Nordeste), sustentabilidade (requisitos ambientais) e tipo de empresa (cooperativa); • Programa de financiamento a unidades da federação para o desenvolvimento integrado contemplando investimentos em APLs: o APL deve estar inserido no planejamento de longo prazo do desenvolvimento do estado ou DF; • Programa de capital de giro para micro e pequenas empresas no Nordeste: porte e localização regional das empresas. <p>Já no que se refere aos critérios para classificação dos APLs apoiados, o BNDES trabalha com dados referentes a: projeto apoiado, atividade produtiva; localização; atores participantes dos APLs; porte - número de empregados e faturamento - das empresas que compõem os APLs.</p>	Há vários instrumentos de avaliação: Na ação de apoio a APLs para a inclusão produtiva: seminários semestrais reunindo envolvidos Metodologia de marco lógico e definição de indicadores específicos Metodologia de Avaliação de Empresas (MAE): avalia aspectos qualitativos da carteira de empresas
CNI	Não		Os projetos apoiados pelo PROCOMPI mensuram por meio de indicadores selecionados e pactuados com os empresários e demais parceiros locais. Cada projeto tem seus próprios indicadores, que estão relacionados ao resultado que se quer alcançar.
CNPQ	Não		O processo de avaliação consiste na análise de relatórios técnicos relativos ao desenvolvimento do projeto e à participação de bolsistas.
CODEVASF	Não		Atualmente os indicadores são os provenientes da rubrica orçamentária (do PPA), referente aos recursos recebidos pela Codevasf do OGU: nº de APLs apoiados por ano.

EMBRAPA	Não		----
MAPA	Não		----
MME	Sim	Um APL de Base Mineral deve dispor, num dado território, de um número significativo de empreendedores que atuem na cadeia produtiva mineral e que compartilham formas percebidas de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e algum mecanismo de governança. De acordo com o grau de desenvolvimento classificam-se os arranjos formais em três tipos: a) APL Embrionário; b) APL Organizado; e c) APL Inovativo	-----
NE BA	Não possui classificação própria		Os indicadores de avaliação são definidos pelos parceiros locais. No caso do Sebrae, cada ação/projeto possui indicadores de desempenho das empresas (faturamento e produtividade) que são expressos no SIGEOR.
NE MG	Sim	a) APLs já diagnosticados; b) APLs já trabalhados com bons resultados; c) APLs com rápido potencial de crescimento; d) APLs que contam com liderança já estabelecida; e) APLs que contam com grande importância regional; f) APLs que introduzam novas tecnologias na matriz estadual; e g) APLs com grande capacidade de geração de empregos.	Os indicadores são elaborados de acordo com cada ação realizada e com os instrumentos de fomento executados nos respectivos APL.
NE MT	Sim	Para aderir ao Programa do SEBRAE/MT, os arranjos devem possuir as seguintes características: a) a produção de produtos que apresentem características mínimas de homogeneidade; b) a capacidade do arranjo em contribuir efetivamente para o aumento das exportações, ou substituições competitiva das importações, e, ainda, a potencialidade de mercado e de geração de trabalho e renda; c) um número de empreendimentos e pessoas ocupadas que seja significativo se comparado com a dinâmica do território considerado. Ainda, existem critérios para definir o grau de prioridade em função da importância, tendência e urgência: a) contrapartida local; b) participação de cada arranjo no PIB, na geração de emprego, nas exportações e competição com importações; c) capacidade de especialização produtiva do arranjo em contribuir para a prioridades estabelecidas no plano de trabalho do Sistema SEBRAE, bem como dos Governos Federal e Estadual; d) relações do tipo: PIB setor/região; MPE/setor/região, nº empregados/setor/região; e) % de participação no PIB estadual; f) análise de cenário e tendências da economia; g) nº de parceiros (inclusive potenciais); h) dinamicidade e organização institucional, capacidade de resposta.	É realizada aferição periódica do estágio de absorção das mudanças que estão ocorrendo no arranjo, através da aplicação de entrevistas com os empresários e instituições e a obtenção de informações sobre os resultados alcançados em relação às metas traçadas.
NE SP	Sim	Aglomeración de empresas em um município ou região, com participação do Governo do Estado/SEBRAE ou não, atuantes em um segmento da economia considerando a sua cadeia produtiva, com uma entidade local como governança desse APL.	Reunião preliminar com as empresas do APL considerado, geralmente organizada pela governança local, para discutir as necessidades.
REDE APL PARANÁ	Sim	Para sinalizar quais eram as aglomerações produtivas com as maiores potencialidades de desenvolvimento, os principais critérios considerados foram: número de classes de atividades afins; densidade fiscal, exportação e vendas para outros estados; compras locais; número de estabelecimentos (sobretudo de PMEs); importância das vendas da	Não foram utilizados indicadores para avaliar ações

		<p>classe de atividade na própria microrregião (número de empregos criados).</p> <p>Outro aspecto contemplado foi a presença de ativos institucionais (Centros de Pesquisa, Institutos Tecnológicos, Universidades, instituições de apoio) próximos a essas aglomerações e o nível de relacionamento com as referidas aglomerações.</p>	
NE RO	Sim	<p>A metodologia inicial usada foi com base nos dados da RAIS.</p> <p>No decorrer da criação e implantação do NEAPL RO a partir de 2007, foram priorizados 11 APLs para receber o apoio do Núcleo, tal classificação foi dada em função da importância das atividades econômicas no momento.</p> <p>A partir do ano de 2011, será realizada a atualização e mapeamento dos APLs de Rondônia, considerando que os dados estão desatualizados, devido o surgimento de novas atividades econômicas, e evolução de outras já existente. Desta forma, estamos em processo de construção da metodologia, seguindo os princípios recomendados pelo MDIC GTP APL.</p>	<p>Na elaboração dos Planos de Desenvolvimentos Preliminares foram identificados indicadores específicos para setor. A nível de NEAPL RO, não foram identificados indicadores específicos. Necessitamos da construção de um sistema de monitoramento e avaliação das ações.</p>
NE RS	Não		<p>O processo de avaliação das ações apoiadas pelo Estado, com repasse de recursos através de convênios, ocorre mediante a análise técnica para enquadramento e o acompanhamento dos projetos realizados pelos respectivos APLs.</p>
NE TO	Não		<p>Não há indicadores.</p>
NE SE	Sim	<p>A identificação dos APLs foi feita principalmente através de uma pesquisa com todas as instituições do Núcleo e outros parceiros que já vinham trabalhando com ações de desenvolvimento local. O primeiro objetivo foi mapear junto às instituições, órgãos e entidades membros do Núcleo, informações como: ações de apoio desenvolvidas pelas Instituições, principais estrangulamentos nas atividades produtivas, tipos de ações apoiadas, entre outras. Após essa etapa, utilizou-se de critérios para pontuação e priorização dos APLs identificados. Os critérios utilizados foram: ocupação e renda, número de instituições intervenientes, oportunidades de desenvolvimento, inovação e capital social. A governança foi fator importante na classificação dos APLs. Levou-se em consideração também, os estudos acadêmicos sobre os APLs em Sergipe. A partir da análise de todos esses fatores, os membros do APL SE elegeram os arranjos que seriam inicialmente apoiados pelo Núcleo.</p>	<p>O processo de avaliação das ações implementadas se dá por meio do acompanhamento feito através dos técnicos e gestores de APL das ações desenvolvidas pelas instituições membros do APL-SE, através de visitas institucionais e de campo. Os indicadores utilizados são os que constam nos Planos de Desenvolvimento de cada APL.</p>
NE CE	Não. No entanto, para definir quais APL seriam prioritários, foi feito um ranking de APL, em reunião do Núcleo Estadual, tendo como referência o conceito da RedeSist/critérios GTP APL.		<p>Critérios por APL segundo PDPs.</p>

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir essa Nota, vale resgatar seu propósito que é contribuir para a construção de uma tipologia ancorada em objetivos de políticas que utilizam APLs como objeto fundamental de suas ações.

A necessidade de se avançar em uma reflexão desta natureza ganha sentido quando se examina a experiência brasileira na implementação de políticas de apoio a APLs tanto por organismos de nível federal quanto estadual.

Como se viu a partir dos casos dos estados da região sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul –, os critérios adotados para o mapeamento, seleção e priorização dos APLs influenciam o número e o tipo de arranjos selecionados para apoio.

Ainda com base nessas experiências da região sul, que ilustram a realidade nacional, verifica-se que a falta de uma definição clara de estratégias que orientem as ações acaba fragilizando a oportunidade de se valer do objeto APL para estimular o desenvolvimento econômico e social de forma ampla, abarcando os mais diferentes segmentos e os territórios com os mais diversos níveis de desenvolvimento.

Tomando também como base os dados de realidade obtidos a partir da enquete realizada, destaca-se a diversidade que caracteriza os mecanismos/critérios de classificação e seleção de APLs por parte das organizações de apoio que integram o GTP-APL e os Núcleos Estaduais.

Na maior parte das vezes, os critérios empregados estão relacionados ao impacto (em termos do PIB, das exportações, do emprego, ...) e à relevância sócio-econômica da atividade-chave do APL; à constituição e ao estágio de desenvolvimento do APL (considerando a presença de agentes, a governança local, os vínculos/interações entre as empresas e demais atores, ...); e à capacidade de resposta da aglomeração ou potencialidade de desenvolvimento. Em outras palavras, dados os critérios atuais, os APLs com uma institucionalidade melhor organizada, envolvendo um número significativo de estabelecimentos, e que já contribuem de modo importante para a economia regional são aqueles com mais chance de serem apoiados. Portanto, há uma tendência a apoiar aqueles arranjos mais estruturados e dinâmicos.

O mapeamento, a seleção e a priorização dos APLs apoiados são esforços que fazem sentido se inserirem-se numa estratégia maior de desenvolvimento de um estado, região ou país. Portanto, a aderência à estratégia de governo deve ser levada em conta. Em outras palavras, é necessário identificar os APLs a serem apoiados, estudar suas características e diagnosticar seus gargalos, para então atuar sobre suas realidades; contudo, tal atuação precisa ser pensada com base em uma estratégia maior de intervenção do Estado voltada para o desenvolvimento.

Para se avançar na construção dessas estratégias, os elementos-chave do próprio conceito de sistemas e arranjos produtivos e inovativos locais devem ser postos em destaque. A aderência ao conceito é importante, pois só assim os objetivos serão orientados prioritariamente para a criação-difusão de conhecimento, para o estímulo a múltiplas formas de aprendizado e para a construção de competências que potencializem e ampliem a competitividade dos espaços locais. A questão sistêmica deve então orientar essa formulação.

Nesta direção, vale destacar que o termo sistema/arranjo resgata a dimensão local, enfatizando a questão do aprendizado, da inovação e do território. Logo, dimensões como enraizamento, adensamento e aprendizado devem orientar a construção da política de apoio a APLs. São esses atributos que se deve buscar estimular e, portanto, os objetivos da intervenção devem estar alinhados a eles.

Em síntese, ainda nesse sentido, pensando na aderência que os objetivos de política devem ter ao conceito, esses devem ser orientados especialmente para o estímulo à promoção das mais diversas formas de aprendizado e, portanto, para a criação e difusão de conhecimentos, e assim, conseqüentemente, para os processos inovativos, desenvolvendo capacitações produtivas e inovativas e reforçando e ampliando a competitividade de um dado território.

Assim, o que se propõe é atrelar os critérios às estratégias e objetivos de política. Assim, por exemplo, se o objetivo é adensar o espaço produtivo de um determinado território, os arranjos ainda pouco estruturados é que devem ser privilegiados pelo apoio e não aqueles mais dinâmicos.

E ainda mais, ao reconhecer-se o papel central das inovações e dos processos de aprendizado que estão em sua origem, bem como sua dimensão territorial, a política deve ser pensada para todo tipo de arranjo, seja mais ou menos estruturado, cujo protagonismo seja do segmento manufatureiro, de serviços, de comércio ou vinculado a atividades culturais. De todo modo, o que não deve ser esquecido é que a política não pode ser padronizada, deve levar em conta as especificidades do local. Uma política descontextualizada tem grande chance de ser ineficiente. Portanto, a diversidade dos diferentes territórios deve ser reconhecida.

Os objetivos da política e as estratégias de intervenção devem levar em conta a realidade local, promovendo e incentivando as potencialidades existentes, mas também criando condições para novas oportunidades que podem emergir desses espaços. Não há uma fórmula única.

Soma-se a isso o fato de que as estratégias de intervenção são ligadas à institucionalidade e, portanto, vinculam-se ao papel dos organismos; logo, não serão idênticas e não podem ser únicas. Agora, nos diferentes níveis – federal, estadual e municipal –, que tem legitimidade política para eleger os arranjos a apoiar, deve haver

clareza nos objetivos estratégicos de Estado que orientem as ações dos diversos organismos. São as linhas gerais que iluminam e sinalizam as ações de apoio.

Por fim, no que tange aos processo de avaliação das ações implementadas, como se viu, as instituições consideram tal processo muito importante e procuram adotar metodologias avaliativas. Tais procedimentos muitas vezes são calcados em indicadores quantitativos, mas levam também em conta um exame qualitativo a partir de entrevistas e reuniões com agentes dos arranjos. O que foi bastante enfatizado foi a dificuldade de se ter uma padronização na formatação de indicadores e, portanto, uma universalização dos mecanismos de avaliação. Por isso da avaliação ser feita geralmente caso a caso, isto é, de forma particular em cada APL apoiado, levando em conta o que foi estabelecido e acordado nos Planos de Desenvolvimento. Há, contudo, uma manifestação por parte dos organismos que se deve avançar nos procedimentos de avaliação.

Neste sentido, vale pensar também em indicadores de avaliação das próprias políticas, procurando relacionar indicadores aos objetivos propostos e, neste caso, não apenas indicadores de desempenho, como aqueles relacionados aos impactos sobre produção, renda, exportação, devem ser levados em conta, mas também aqueles que buscam estimar os fluxos e ponderar as interações. Sabe-se de antemão que tais aspectos são muito mais difíceis de mensurar. De todo modo, há espaço para se avançar neste campo.

REFERÊNCIAS

APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA, Maria L. da (Orgs.). Políticas para arranjos produtivos locais: análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal. Natal: Editora UFRN, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Termo de referência para política nacional de apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos Locais**. Brasília: MDIC / GTP-APL, 2004.

_____. **Oficina regional de orientação à instalação de núcleos estaduais de apoio a arranjos produtivos Locais**. Brasília: MDIC / GTP-APL, 2006a.

_____. **Manual de apoio aos arranjos produtivos Locais**. Brasília: MDIC / GTP-APL, 2006b.

_____. Desenvolvimento da Produção. Arranjos produtivos Locais – APLs. APLs no Brasil. **PPA 2008-2011 – Ações de Apoio APLs / MDIC**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em 05 Abr. 2009.

BRITTO, J. **Características Estruturais dos Clusters Industriais na Economia Brasileira**. Nota Técnica RedeSist n.29/00. Rio de Janeiro, junho de 2000.

CAMPOS, R. R. (Coord.). Relatório Final: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações – Santa Catarina. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. Disponível em: <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>

CAMPOS, Renato et al. (Orgs.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

CAMPOS, R.; BITENCOURT, P.F.; SILVA, V. A. Da. Santa Catarina: as possibilidades de políticas para arranjos produtivos locais. In: CAMPOS, Renato; STALLIVIERI, Fábio; VARGAS, Marco Antônio, MATOS, Marcelo. (Orgs.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Rio de Janeiro: E-papers, 2010, p. 89 -112.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; SZAPIRO; M. **Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Rio de Janeiro: REDESIST – IE / UFRJ, 2000. (Nota técnica 27 – Contrato BNDES / FINEP / FUJB).

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO; M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003. p. 35-50.

CASTILHOS, C. C.; PASSOS, M. C. (Coords.). **Competitividade e inovação na indústria gaúcha**. Porto Alegre: FEE; São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 1998.

CASTILHOS, C. C. Políticas públicas e desenvolvimento de arranjos produtivos locais: reflexões sobre o programa gaúcho. In: FAURÉ, Y-A.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil**: diversidade de abordagens e das experiências. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

_____. Sistemas locais de produção do RS: reflexões sobre seus limites e possibilidades enquanto política pública. In: CASTILHOS, C. C. (Coord.). **Programa de apoio aos sistemas locais de produção**: a construção de uma política pública no RS. Porto Alegre: FEE / SEDAI, 2002.

COSTA, E. J. M. da. **Políticas públicas e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em regiões periféricas**. Tese (Doutorado em Economia) — Campinas, SP: Unicamp/IE, 2007.

GARCEZ, Cristiane; KAPLAN, Eduardo; MAGALHÃES, Walsey; LEMOS, Cristina; LASTRES, Helena M. M. Análise de políticas para arranjos produtivos locais no Brasil: uma introdução. In: CAMPOS, Renato; STALLIVIERI, Fábio; VARGAS, Marco Antônio, MATOS, Marcelo. (Orgs.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Rio de Janeiro: E-papers, 2010, p. 35-40.

LAHORGUE, M. A. **Estudos sobre os eixos industriais do interior do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria de Indústria e Comércio, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 1985. (Relatório Técnico).

LEMOS, C.; ALBAGLI, S.; SZAPIRO, M. **Promoção de arranjos produtivos locais**: iniciativas em nível federal. Rio de Janeiro: REDESIST – IE / UFRJ, 2004. (Nota técnica do projeto “Arranjos produtivos locais: uma nova estratégia de ação para o SEBRAE”).

REDESIST. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Jun. 2005. Disponível em: <www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 18 nov. 2005.

SCATOLIN, F. D. (Coord.). Relatório Final: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações – Paraná. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. Disponível em: <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>

SCATOLIN, F. D. et al. Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Estado do Paraná. In: CAMPOS, Renato; STALLIVIERI, Fábio; VARGAS, Marco Antônio, MATOS, Marcelo. (Orgs.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Rio de Janeiro: E-papers, 2010, p. 113-138.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R. C.; SAMPAIO, S. E. K. Sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 543-562, out. / dez. 2004.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Sistemas locais de produção: indicadores, estudos de casos e políticas. In: FAURÉ, Y-A.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil**: diversidade de abordagens e das experiências. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R. C. Designing policies for local production systems: a methodology based on evidence from Brazil. **Revista Economia**, v. 8, p. 161-186, 2007.

TATSCH, A. L.; RUFFONI, J.; BATISTI, Vanessa. Trajetória, análise e diretrizes para a política de apoio a arranjos produtivos locais no Rio Grande do Sul. In: CAMPOS, Renato; STALLIVIERI, Fábio; VARGAS, Marco Antônio, MATOS, Marcelo. (Orgs.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Rio de Janeiro: E-papers, 2010, p. 55-87.

TATSCH, A. L. (Coord.). Relatório Final: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações – Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. Disponível em: <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>

VILASCHI FILHO, A.; CAMPOS, R. R. Sistemas / arranjos produtivos localizados: conceitos históricos para novas abordagens. In: CASTILHOS, C. C. (Coord.). **Programa de apoio aos sistemas locais de produção**: a construção de uma política pública no RS. Porto Alegre: FEE / SEDAI, 2002.