

As políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais

Erica Ribeiro de Sousa Simonetti¹

Quésia Postigo Kamimura²

Edson Aparecida Araújo Querido Oliveira³

Introdução

A REDISIST (2004) define Arranjos Produtivos Locais (APL) como um conjunto de agentes econômicos, políticos e sociais localizados no mesmo território, que desenvolve atividades econômicas correlatas e que apresenta vínculo expressivo de produção, interação, cooperação e aprendizagem.

De acordo com Cassiolato e Lastres (2003), nos APL há vários atores que se destacam, dentre eles: (a) Atores econômicos (clientes, parceiros e competidores; fornecedores de insumos, componentes, ou equipamentos; fornecedores de serviços técnicos); (b) Atores do conhecimento (consultores; universidades e institutos de pesquisa); (c) atores de regulação (órgão gestor do APL, governos em seus vários níveis); e (d) atores sociais (sindicatos, associações empresariais organizações de suporte e organizações do chamado “Terceiro Setor”, dentre outros).

Para que haja um crescimento e desenvolvimento desses arranjos produtivos, é necessário existir uma sinergia nas relações criadas pelos atores econômicos, atores do conhecimento, atores de regulação e os atores sociais, amparados por sistemas institucionais voltados aos interesses e às necessidades das atividades desenvolvidas na região. Para que possua um

¹ Mestra em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté (UNITAU). Especialista em Gestão Financeira Controladoria e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins.

² Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo. Professora do Programa de Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté.

³ Doutor em Engenharia Aeronáutica e Mecânica - Área de Organização Industrial pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica. Pós-Doutorado em Gestão da Inovação Tecnológica - Área de Produção pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (2010). Professor Assistente Doutor da Universidade de Taubaté. Exerce o Cargo de Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação na UNITAU.

sucesso competitivo, é necessária uma articulação entre as empresas e o ambiente na qual estão inseridas, por meio de estruturas de apoio .

O objetivo geral deste capítulo é identificar quais as principais políticas direcionadas aos APL. Tem por objetivos específicos, apresentar os arranjos como estratégia para o desenvolvimento regional, fazer um comparativo entre os arranjos produtivos de Nova Friburgo e Cianorte, no que tange às políticas públicas e aos resultados obtidos. Quanto ao método, com relação à abordagem, é do tipo qualitativo; em relação ao nível, é descritiva exploratória, com delineamento bibliográfico e documental. O instrumento utilizado foi coleta de dados em fontes secundárias.

O trabalho está estruturado em cinco seções. Na primeira, tem-se esta introdução; na segunda, a revisão da literatura, que contém os tópicos sobre conceitos, tipologias e as principais características dos APL; a terceira seção apresenta os arranjos produtivos locais como importante estratégia no desenvolvimento regional; a quarta seção aborda a importância das políticas públicas no desenvolvimento dos APL; a quinta seção trata de um estudo comparativo nos APL de Nova Friburgo e Cianorte, no que tange às suas características, evolução e apoio recebidos para o seu desenvolvimento; por último, as considerações finais.

Referencial teórico

Arranjos Produtivos Locais

Os Arranjos Produtivos Locais (APL) são definidos como aglomerações de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal, bem como de empresas correlatas e complementares como fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, em um mesmo espaço geográfico (um município, conjunto de municípios ou região), com identidade cultural local e vínculo, mesmo que incipiente, de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais e instituições públicas ou privadas de treinamento, promoção e consultoria, escolas técnicas e universidades, instituições de pesquisa, desenvolvimento e engenharia, entidades de classe e instituições de apoio empresarial e de financiamento (ALBAGLI; BRITO, 2002).

De acordo com o conceito de arranjos produtivos, a premissa básica para se configurar um arranjo produtivo é a aglomeração, ou seja, quando há um número significativo de empresas em torno da mesma atividade produtiva.

Marshall (1982) já mencionava sobre a vantagem da concentração geográfica de empresas concorrentes. Essa vantagem era por causa da

concentração de atividades produtivas, de um curso de informações, do sucesso e reputação alcançada pelo local ou região, pela localização concentrada de fornecedores e clientes, pela circulação do conhecimento científico e tecnológico, entre outros.

Características dos Arranjos Produtivos Locais

As empresas aglomeradas podem ser de aspecto vertical ou horizontal. Para Costa (2010, p. 206) “os APL’s de Conformação Vertical apresentam uma estrutura mais complexa formada pela interação e cooperação de agentes em diferentes elos da cadeia produtiva local”. Já os de aspecto horizontal segundo o mesmo autor: “As ligações horizontais ocorrem com empresas localizadas no mesmo elo da cadeia produtiva e podem ser ligações diretas ou mediadas por associações empresariais”. (COSTA, 2010, p. 206).

Segundo Lastres e Cassiolato (2003), a formação de arranjos e sistemas produtivos locais encontra-se geralmente associada à trajetória histórica de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais (regionais e locais), a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum. São mais propícios a desenvolverem-se em ambientes favoráveis à interação, à cooperação e à confiança entre os atores. A ação de políticas tanto públicas como privadas pode contribuir para fomentar e estimular tais processos históricos de longo prazo.

Castro (2009) disserta sobre algumas características que são consideradas quando se fala em arranjos produtivos locais, tais como: (1) Território: O APL compreende um recorte do espaço geográfico (parte de um município, conjunto de municípios, bacias hidrográficas, vales, serras entre outros.) que seja passível de uma integração econômica e social no âmbito local; (2) Especialização Produtiva: além da produção, leva em consideração o conhecimento que pessoas e empresas têm sobre a atividade econômica principal; (3) Aprendizagem e Inovação: É quando há um intercâmbio sistemático de informações, produtivas, tecnológicas e mercadológicas, interação com outras empresas, por meio de cursos, feiras; (4) Cooperação: Há cooperação produtiva, visando à economia de escala, e cooperação inovativa, que diminui riscos, custo e tempo, dinamizando o potencial inovativo dos arranjos produtivos locais; (5) Atores Locais: São instituições de promoção, financiamento, crédito, ensino e pesquisa: os centros tecnológicos, as associações empresariais, os prestadores de serviços, as organizações de terceiro setor e os governos em todos os âmbitos.

Ainda em relação aos itens que caracterizam os arranjos produtivos locais Lastres e Cassiolato (2003) classificam do seguinte modo:

• **Dimensão territorial:** constituem recorte específico de análise e de ação política, definindo o espaço onde processos produtivos, inovativos e cooperativos têm lugar, tais como: município ou áreas de um município; conjunto de municípios; microrregião; conjunto de microrregiões, entre outros. A proximidade ou concentração geográfica, levando ao compartilhamento de visões e valores econômicos, sociais e culturais, constitui fonte de dinamismo local, bem como de diversidade e de vantagens competitivas em relação a outras regiões.

• **Diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais:** envolvem a participação e a interação não apenas de empresas - que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação, como também de diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento. Incluem-se, portanto, universidades, organizações de pesquisa, empresas de consultoria e de assistência técnica, órgãos públicos e organizações privadas.

• **Conhecimento tácito:** verificam-se processos de geração, compartilhamento e socialização de conhecimentos por parte de empresas, organizações e indivíduos. Particularmente, conhecimentos tácitos são aqueles que não estão codificados, mas estão implícitos e incorporados em indivíduos, organizações e até regiões. O conhecimento tácito apresenta forte especificidade local, decorrendo da proximidade territorial e/ou de identidades culturais, sociais e empresariais. Esse aspecto facilita sua circulação em organizações ou contextos geográficos específicos, mas dificulta ou mesmo impede seu acesso por atores externos a tais contextos, tornando-se, portanto, elemento de vantagem competitiva que o detém.

• **Inovação e aprendizado interativos:** o aprendizado interativo constitui fonte fundamental para a transmissão de conhecimentos e a ampliação da capacitação produtiva e inovativa das empresas e outras organizações. A capacitação inovativa possibilita a introdução de novos produtos, processos, métodos e formatos organizacionais, sendo essencial para garantir a competitividade sustentada dos diferentes atores locais, tanto individuais como coletivamente.

• **Governança:** governança refere-se aos diferentes modos de coordenação entre os agentes e atividades que envolvem da produção à distribuição de bens e serviços, assim como o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos e de inovações. Existem diferentes formas de governança e hierarquias nos sistemas e arranjos produtivos,

representando formas diferenciadas de poder na tomada de decisão (centralizada e descentralizada; mais ou menos formalizada).

- **Grau de enraizamento:** envolvem geralmente as articulações e envolvimento dos diferentes agentes dos APL com as capacitações e os recursos humanos, naturais, técnico-científicos, financeiros, assim como com outras organizações e com o mercado consumidor local. Elementos determinantes do grau de enraizamento geralmente incluem: o nível de agregação de valor, a origem e o controle das organizações e o destino da produção (local nacional e estrangeiro).

Tipos de Arranjos Produtivos Locais

As aglomerações ocorrem de acordo com três modalidades: **(1) Arranjo geográfico (casual) de empresas**, com ocasionais elos interfirmas, nenhuma ou escassa experiência de cooperação e instituições locais inexistentes ou fracamente desenvolvidas; **(2) Distritos Industriais Marshallianos (italianos)**, com transações interfirmas mais fluídas, práticas de cooperação muito mais robustas, instituições locais mais desenvolvidas e efetivas, economias de escala em âmbito do distrito, possibilitadas pela substancial especialização dos empreendimentos, pela profunda integração entre atividades econômicas e pelo tecido sócio-cultural local; **(3) Redes de empreendimentos com alguma forma de liderança predominante**, podem se configurar como Centro-Radial Líderes-Seguidores ou Plataforma-Satélite, com o líder fornecendo os serviços estratégicos. (PIETROBELLI, 2003).

Cada Arranjo Produtivo Local tem suas características específicas, sua história de origem, o ambiente socioeconômico e a complexidade, mas ele pode se diferenciar também por seu nível de desenvolvimento.

Castro (2009) classifica em Arranjos Incipientes, Arranjos em Desenvolvimento e Arranjos Desenvolvidos:

- **Arranjos Incipientes:** É quando não há um interesse por parte da iniciativa privada nem do setor público, ocasionando, assim, uma integração de interesses, e a base produtiva é bem rudimentar. Há uma carência no âmbito financeiro também:

São os arranjos desarticulados, carentes de lideranças legitimadas. Falta integração entre as empresas, o poder público e a iniciativa privada e uma visão mais ampla para o empresariado. Não há centros de pesquisa ou de profissionalização que poderiam contribuir para elaborar/implementar novos processos produtivos. (CASTRO, 2009, p. 8).

- **Arranjos em Desenvolvimento:** a sua atuação promove uma força de atração de novos empreendimentos, motivam os empresários a

realizarem investimentos, tornando-os competitivos. São organizados em classes, com o foco sempre no regional e não no individual:

Seu processo de desenvolvimento é reconhecido, possibilitando a atração de novas empresas e incentivando os empreendedores locais a também participarem da geração de renda do novo movimento empresarial. Novas atividades econômicas relacionadas com o arranjo produtivo começam a surgir e há uma demanda por maior competitividade ao longo da cadeia produtiva e também por serviços. (CASTRO, 2009, p. 8).

- **Arranjos Desenvolvidos:** Há uma estrutura ampla e complexa, uma interação que promove cooperação e aprendizagem, gerando uma inovação e competitividade:

Os arranjos classificados como de terceiro nível apresentam-se mais bem articulados, de importância para o desenvolvimento local, pela capacidade de atrair novas empresas, fornecedores, prestadores de serviços, banco etc. Suas lideranças atuam, principalmente, em entidades de classe, com relacionamentos formais. (CASTRO, 2009, p. 8).

APL como estratégia para o desenvolvimento regional

Por seus diversos benefícios para o local e região, os arranjos produtivos vêm sendo objeto formador e fomentador das micro e pequenas empresas (AMARAL FILHO et al., 2003). As ações conjuntas no âmbito local entre as empresas e as ações destas com o poder público mostram crescente importância, permitindo maior entendimento da realidade local.

As capacidades de articulação e cooperação da economia local para um melhor aproveitamento de suas externalidades positivas como a especialização produtiva, presença de instituições produtoras e difusoras de tecnologia, entre outros, são elementos importantes na avaliação das possibilidades de novos empreendimentos. A constatação de APL consolidados localmente pode indicar que alguma vantagem tanto para as empresas quanto para a região, tais como o emprego e a renda.

Nessa linha, Brito (2002, p. 1) enfatiza que:

[...] a estruturação em aglomerados estimula processos interativos de aprendizado ao nível local que viabilizam o aumento da eficiência produtiva criando um ambiente propício à elevação da competitividade dos agentes. Além disso, é comum o argumento de que a intensificação das articulações e interações entre empresas nessas aglomerações costuma ter

impactos importantes em termos de geração e da qualidade do emprego ao nível local, contribuindo para dinamização desses espaços econômicos.

Como já assinalado, os APL não constituem objetivos das políticas, mas meios ou instrumentos para se construir o desenvolvimento em sentido amplo, propiciando formas de dar maior dinamismo econômico, sustentabilidade a pequenos empreendimentos, ambiente propício à inovação e sistemas de governança social e politicamente sustentáveis. (CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

Essas novas formas de aglomerações produtivas têm influenciado a competitividade e o crescimento das micro e pequenas empresas que buscam nessas aglomerações ampliar seus conhecimentos, aperfeiçoar os procedimentos, refinar suas habilidades, produzir e comercializar bens e serviços para obterem aumento de eficiência produtiva, assim como maior capacidade de coordenação de decisões estratégicas (ALBAGLI; BRITO, 2002).

Os Arranjos Produtivos proporcionam às empresas participantes subsídios para enfrentar o mercado acirrado, superarem os desafios e até mesmo as barreiras impostas pelo excesso de burocracia, dificuldades de acesso ao crédito, bem como discutir as características e vantagens relacionadas a esses modelos de estrutura organizacional. Um grupo de empresas fortalecidas gera uma externalidade positiva na geração de emprego e renda, tornando-se um atrativo a outras empresas a se instalarem na região, conseqüentemente, há um desenvolvimento regional.

A importância das políticas públicas no desenvolvimento dos APL

As políticas governamentais voltadas ao fortalecimento dos aglomerados industriais existentes têm uma fundamental importância. Ao agente dessas políticas cabe prover os fatores externos necessários ao aproveitamento das possibilidades locais, particularmente, os fatores cujo provimento extrapola em escala as possibilidades de obtenção a partir dos agentes locais, explorando o potencial de desenvolvimento existente na localidade (UNCTAD, 1998).

Consideradas como poderosas estratégias de elevação da capacidade competitiva de determinadas atividades econômicas, como também disseminadora do conhecimento, as políticas voltadas aos APL estabelecem vantagens competitivas que fortalecem as empresas. (SANTOS et al., 2004).

Percebe-se cada vez mais o empenho do governo, seja federal, estadual ou municipal, e de entidades representativas e de apoio às empresas, com destaque às micro e pequenas empresas, em apoiar as iniciativas e formatar políticas públicas para os APL como uma nova percepção de políticas de desenvolvimento regional sustentável com prioridade para a inclusão social, a redução das desigualdades sociais, a geração de trabalho, de emprego e de renda. Tais políticas federais e estaduais permitem sinalizações estratégicas para atuação desses atores locais.

É importante que tais sinalizações se façam claras, tanto por meio de um projeto de desenvolvimento nacional e estadual com a sociedade, como por meio de políticas setoriais articuladas entre si. A incorporação dessa abordagem em estratégias nacionais e estaduais de longo prazo é também primordial como forma de evitar descontinuidades, que levam à desmobilização dos agentes locais e à desestruturação das iniciativas desenvolvidas localmente.

Os arranjos produtivos brasileiros por si sós não são capazes de promoverem um salto à consolidação, devido à cultura econômica, em que a competição acirrada promove a estagnação e não o desenvolvimento regional.

Este salto somente pode ser concebível com a intervenção do Estado ao planejar o desenvolvimento dessas localidades e regiões, coordenar as ações dos agentes, coagir e constranger os interesses deletérios, em que pese criar as condições para que esses aglomerados edifiquem forças centrípetas benéficas ao desenvolvimento do capital social local, da capacidade de governança local e do próprio desenvolvimento econômico local, além de arbitrar a constituição de acordos territoriais, corroborando projetos que melhor acolham os interesses da coletividade, e forças centrífugas capazes de dinamizar, a partir desse polo, toda a economia regional. (COSTA, 2010, p.190).

A interferência do governo proporciona o desenvolvimento dos arranjos produtivos locais e, conseqüentemente, regionais. Para promover e dar apoio aos APL, as iniciativas públicas podem desempenhar ações como: i) oferecer a base infraestrutural adequada para o desempenho dos arranjos; ii) incentivar a formação de trabalhadores capacitados e qualificados; iii) estimular as atividades de P&D; iv) oferecer subsídio fiscal; v) investir em projetos/programas/ações que possam mediante uma base institucional promotora de desenvolvimento de produtos e processos (CERVIERI, 2008).

Os “APLs como Estratégia de Desenvolvimento”, segundo a nova Política Nacional para os APL, deverá, necessariamente, desdobrar-se em 05 Eixos Estruturantes: (1) Crédito e Financiamento, a fim de suportar o

processo de especialização produtiva localizada; (2) Governança e Cooperação, para consolidar as relações interfirmas; (3) Tecnologia e Inovação, para promoção da capacidade tecnológica endógena; (4) Formação e Capacitação, na construção de capital humano diferenciado nos APL; e (5) Acesso aos Mercados Nacional e Internacional, para sustentabilidade do arranjo produtivo. (BRASIL, 2006).

O objeto principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é “a redução das desigualdades regionais e o apoio ao desenvolvimento das regiões brasileiras, na busca de melhor exploração dos potenciais que emergem da exuberante diversidade cultural, social e econômica do nosso país”. (GALVÃO, 2007, p. 338).

Não obstante à importância das políticas públicas no desenvolvimento regional e na consolidação dos APL, esse desenvolvimento e essa consolidação, para serem alcançados, de fato, devem levar em consideração, ao promover as políticas públicas, a singularidade de cada arranjo produtivo, formada por fatores sociais, culturais, institucionais, morfológicos, históricos, geográficos, políticos, microeconômicos, mesoeconômicos e macroeconômicos. A agenda pública voltada para o apoio ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais deve ser estruturada em 4 etapas: a) Identificação de aglomerações produtivas; b) Diagnósticos das aglomerações identificadas; c) Classificação/taxonomia a partir dos diagnósticos; d) Implementação da política de apoio ao desenvolvimento em casos selecionados.

A ação pública deve proceder pró-ativamente com base nas características e potencialidades de cada aglomerado⁴. Entretanto, deve alertar para o risco de uma abordagem *top-to-bottom* na formulação e implementação de política, em que real grupo de interesse é excluído do processo, que se limita a ouvir uma elite, caracterizando-se pela falta de transparência e credibilidade. Essa insuficiência de suporte por parte do potencial beneficiário pode resultar no abafamento das instituições públicas, paralelamente ao enfraquecimento das influências mútuas. (SPÄTH, 1994).

Instituições de apoio ao desenvolvimento dos arranjos produtivos locais no Brasil

A política de apoio para os APL foi contemplada no âmbito da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), por meio das diretrizes vinculadas à promoção e ao desenvolvimento de ações integradas de fomento às atividades de micro, pequenos e médios empreendimentos (PMES) em Arranjos Produtivos Locais (APL).

O Governo Federal passou a organizar o tema Arranjos Produtivos Locais por meio das seguintes medidas: (1) Incorporação do tema no âmbito do PPA 2004-2007, por meio do Programa 0419 - Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas; (2) Instituição do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL). Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o GTP APL conta com o apoio de uma Secretaria Técnica lotada no Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas da Secretaria do Desenvolvimento da Produção. (BRASIL, 2006).

Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL)

Devido à necessidade de articular as ações governamentais com vistas à adoção de apoio integrado a arranjos produtivos locais, foi instituído, em agosto de 2004, pela Portaria Interministerial nº 200, de 02/08/2004, o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais - GTP APL, envolvendo 23 instituições governamentais e não governamentais. Em outubro de 2005, foram integradas mais 10 instituições (Portaria Interministerial nº 331, de 24/10/2005), totalizando as 33 que atualmente constituem o grupo. Posteriormente, foram alterados alguns de seus representantes por meio de portarias do MDIC, são elas: nº 187, de 31/10/2006; nº 106, de 28/04/2008; e nº 133, de 16/06/2010. Em 2011, novos nomes foram inseridos, conforme PORTARIA MINISTERIAL Nº 167, DE 29 DE JUNHO DE 2011.

Em agosto de 2004, instituiu-se o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL), composto por mais de 20 instituições governamentais e para-estatais de abrangência nacional, com o objetivo principal de integração das diversas ações voltadas a empresas localizadas em APLs e, desta forma, articular e coordenar os esforços para o desenvolvimento competitivo dos produtores. (SUZIGAN, 2006, p.35).

Sua coordenação é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio da Coordenação-Geral de Arranjos Produtivos Locais, órgão do Departamento de Competitividade Industrial deste Ministério. Esta se constitui, também, como Secretaria Técnica do GTP APL. Conforme publicado em portaria, O GTP APL possui a atribuição de

elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos locais em todo o território nacional. (BRASIL, 2011).

De acordo com Costa (2010), o GTP APL tem as seguintes ações indicativas: (i) Identificar os APL existentes no país, inclusive naqueles segmentos produtivos com potencialidade para se constituírem como futuros arranjos, conforme sua importância no respectivo território; (ii) Definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de arranjos produtivos no território nacional, respeitando as especificidades de atuação dos órgãos governamentais e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações; (iii) Propor modelo de gestão multisetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de APL; (iv) Construir sistema de informações para o gerenciamento das ações; (v) Elaborar termo de referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema, as atividades desse Grupo de Trabalho foram focalizadas, inicialmente, em 11 APL pilotos, distribuídos nas cinco regiões do país, com o propósito de testar a metodologia de atuação integrada.

Com o intuito de priorizar alguns dos arranjos identificados e ampliar a atuação do GTP APL, uma lista de 10 APL prioritários por Estado foi ratificada pelos parceiros estaduais. O último levantamento concluído, realizado em 2005, identificou 957⁵ arranjos, possibilitando a geração de relatórios a partir do setor econômico, da unidade da federação e da instituição atuante na localidade.

Instituições do GTP APL

(1) APEX-Brasil: O Programa de Exportação de Consórcio (PEC) tem como objetivo a execução de ações de promoção de exportações de empresas brasileiras. Os PEC devem ser elaborados e apresentados por grupo de empresas organizadas em consórcio formalmente constituído. O PEC viabiliza a realização de uma série de ações com vistas à promoção de exportações de empresas nacionais: Feiras Internacionais, Missões Comerciais, Projeto Comprador, Projeto Imagem, dentre outros. Os beneficiários são os APL organizados em consórcio de empresas (Micro, pequenas e médias empresas organizadas formalmente em consórcio), em qualquer região no território nacional e qualquer setor de atividade econômica.

(2) Banco da Amazônia: Instrumentos econômicos e financeiros utilizados pelo Banco da Amazônia, que concede financiamentos setores produtivos agropecuário, agroindustrial, industrial, florestal, de turismo, de comércio e serviços de exportação e de infraestrutura.

(3) Banco do Brasil: São beneficiados micro e pequenas empresas, em todo o território nacional, e todos os setores econômicos por meio do: a) Proger Urbano Empresarial - financiamento a projetos de investimento e investimento com capital de giro associado, mediante abertura de crédito fixo, que proporcionem geração ou manutenção de trabalho e renda; b) Proger Turismo Investimento - financiamento a projetos do setor turístico, para investimento e investimento com capital de giro associado, mediante abertura de crédito fixo, que proporcionem geração ou manutenção de trabalho e renda; c) Proger Urbano Cooperfat - Financiamento a empreendimentos que promovam a criação de postos de trabalho e a geração e a distribuição de renda por meio dos modelos associativista e cooperativista da área urbana, dentre outros.

A Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais -(REDESIST)

A *RedeSist* vem desenvolvendo o conceito e a abordagem metodológica focados em arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. É uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, da Europa e da Ásia.

A ênfase em *Sistemas e Arranjos Produtivos Locais* privilegia a investigação dos seguintes aspectos: (1) relações entre conjuntos de empresas e destes com outros atores; (2) fluxos de conhecimento, em particular, em sua dimensão tácita; (3) bases dos processos de aprendizado para a capacitação produtiva, organizacional e inovativa; (4) importância da proximidade geográfica, social e cultural como fontes de diversidade e vantagens competitivas.

Os principais resultados das pesquisas realizadas pela *RedeSist* confirmam que a aglomeração de empresas e o aproveitamento das sinergias coletivas geradas por suas interações vêm fortalecendo suas chances de sobrevivência e crescimento, constituindo-se em importante fonte geradora de vantagens competitivas duradouras. A participação dinâmica em arranjos produtivos locais tem auxiliado empresas, especialmente a MPME, a ultrapassarem as conhecidas barreiras ao crescimento, a produzirem

eficientemente e a comercializarem seus produtos em mercados nacionais e até internacionais. (REDESIST, 2004.)

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) é uma agência do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) destinada ao fomento da pesquisa científica e tecnológica e à formação de recursos humanos para a pesquisa no país. Por meio de editais, apoia o desenvolvimento dos arranjos produtivos locais onde há uma seleção pública de apoio aos projetos destinados à capacitação, à pesquisa e ao desenvolvimento dos arranjos produtivos locais. Sua história está diretamente ligada ao desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil contemporâneo. A estrutura funcional do CNPq compreende uma Diretoria Executiva, responsável pela gestão da instituição, e um Conselho Deliberativo, responsável pela política institucional.

Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)

A FINEP foi criada em 24 de julho de 1967 para institucionalizar o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, que fora criado no ano de 1965. Posteriormente, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), a FINEP atua em consonância com a política do MCT, em estreita articulação com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Enquanto o CNPq apoia prioritariamente pessoas físicas, por meio de bolsas e auxílios, a FINEP apoia ações de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I) de instituições públicas e privadas. O apoio ao desenvolvimento de APL é por meio das chamadas públicas para financiamento de projetos de pesquisa, inovação, modernização como a chamada pública MCT/FINEP/SEBRAE Ação Transversal - Cooperação ICT/Empresas de 2005.

Os financiamentos e ações da FINEP estão voltados para as finalidades: (1) ampliação do conhecimento e capacitação de recursos humanos do sistema Nacional de C, T&I; (2) Realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação de produtos e processos; (3) Aumento da qualidade e do valor agregado de produtos e serviços para o mercado nacional, visando à melhoria da qualidade de vida da população e a substituição competitiva de importações; (4) Incremento da competitividade de produtos, processos e serviços para o mercado internacional, visando ao aumento das exportações; (5) Promoção da inclusão social e da redução das disparidades regionais; (6) Valorização da

capacidade científica e tecnológica instalada e dos recursos naturais do Brasil. (BRASIL, 2005).

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

O SEBRAE foi criado na década de 70, com o objetivo de estimular o empreendedorismo e o desenvolvimento do Brasil. É uma entidade privada e de interesse público que apoia a abertura e expansão dos pequenos negócios e transforma a vida de milhões de pessoas por meio do empreendedorismo. O SEBRAE tem uma missão clara e focada no desenvolvimento do Brasil por meio da geração de emprego e de renda pela via do empreendedorismo. Na década de 90, o SEBRAE desenvolveu várias atividades com as aglomerações empresariais, sempre com foco nas MPE. Com a consolidação do conceito de APL no início dos anos 2000, o SEBRAE se organizou, definiu políticas e elaborou metodologia para sua atuação em APL.

As diversas ações do SEBRAE, no sentido de colaborar no desenvolvimento dos APL, visavam, entre outros: (1) Promover a cultura da cooperação e aprendizado coletivo; (2) Promover processos de geração, aquisição e difusão do conhecimento; (3) Estimular a construção e o fortalecimento de governança do APL (4). Estimular a construção e o fortalecimento de identidade do APL. Atualmente, o SEBRAE possui vasta experiência acumulada devido à atuação em APL de todo o território nacional sendo, portanto, referência no assunto. (CASTRO, 2009).

Estudo comparativo dos APL de Cianorte e Friburgo

Arranjos Produtivos de Cianorte - PR

O surgimento do arranjo produtivo de Cianorte data do ano de 1977, com a abertura de uma empresa familiar de libaneses. A partir dessa experiência bem sucedida, outras empresas foram surgindo e, juntamente com o crescimento geométrico no número de empresas, foi-se criando uma estrutura institucional compatível, por meio da instituição de sindicatos - Sindicato dos Alfaiates, Costureiras e Trabalhadores da Indústria de Confecções de Cianorte (SINDICOST) e Sindicato das Indústrias do Vestuário de Cianorte (SINVESTE), criados, respectivamente, em 1987 e 1988. No início da década de 1990, realizou-se a primeira EXPOVEST - a maior exposição feira do vestuário da região, sob a coordenação da Associação das Indústrias de Confecção e Vestuário de Cianorte (ASCONVEST), outra importante instituição local (IPARDES, 2006, p. 29).

Situada na região noroeste do Estado do Paraná, a área ocupada pelo arranjo totaliza 4.968,5 km², representando 2,5% do território paranaense. O Arranjo Produtivo Local do Vestuário de Cianorte abrange os municípios de Cianorte, Cidade Gaúcha, Guaporema, Indianópolis, Japurá, Jussara, Rondon, São Manoel do Paraná, São Tomé, Tapejara, Tuneira do Oeste, Nova Olímpia, Tapira e Terra Boa, sendo Cianorte o centro de referência do APL.

Cianorte, o centro do APL, está localizado entre municípios de destaque no Estado do Paraná, a uma distância de 101 km de Maringá, 97 km de Paranavaí, 96 km de Umuarama e 81 km de Campo Mourão. A distância entre Cianorte e a capital do Estado é de 527 km. (PARANÁ, 2006).

De acordo com a tipologia adotada pelo Projeto Identificação, Caracterização, Construção de Tipologia e Apoio na Formulação de Políticas para os Arranjos Produtivos Locais (APL) do Estado do Paraná, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) e pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), este APL do Vestuário de Cianorte configura-se como um Vetor de Desenvolvimento Local (VDL), ou seja, um sistema local com importância relativa para a atividade de confecção no Estado, mas muito expressiva para a região em que se localiza.

Conforme levantamento realizado pelo IPARDES e SEPL (IDENTIFICAÇÃO, 2005b), dentre os municípios que compõem o APL, Cianorte é aquele que sedia os ativos institucionais de apoio ao APL: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Sindicato das Indústrias do Vestuário (SINVESTE), Universidade Paranaense (UNIPAR) e Universidade Estadual de Maringá (UEM). FIEP, SINVESTE, ASCONVEST, Associação de Shoppings Atacadistas de Moda de Cianorte (ASAMODA), Shopping Nabhan e Prefeitura Municipal.

A Associação de Shoppings Atacadistas de Moda de Cianorte (ASAMODA), foi criada com a intenção de fomentar o turismo de compras em Cianorte. Há mais de 400 lojas das fábricas, distribuídas nos cinco shoppings atacadistas de confecções, que recebem, em média, 30 excursões de lojistas e sacoleiros diariamente. Esses clientes são oriundos de vários estados da Federação.

A produção concentra-se na confecção de jeans, modinha, camisaria, malhas, lingerie, moda social masculina e feminina, moda infantil e infanto-juvenil, linha bebê e praia, entre outros, e possui uma produção de mais de 5 milhões de peças/mês, com qualidade e preços que garantem competir com qualquer outro grande centro produtor de confecções do País. De acordo com a RAIS (2008), contava em 2007 com 580 estabelecimentos

formais vinculados à atividade de confecções, gerando 7.756 empregos no setor.

Arranjos Produtivos de Nova Friburgo-RJ

Esta cadeia produtiva têxtil tem ênfase nas micro e pequenas empresas produtoras de lingerie, moda praia e *fitness* no “Polo de Nova Friburgo e Região” (Cordeiro, Cantagalo, Bom Jardim, Duas Barras e Macuco). O surgimento do arranjo de Nova Friburgo- RJ ocorreu em 1968 com a instalação de uma grande indústria de moda íntima. Em 1982, com a década perdida, ocasionou crise no setor e demissões de 600 costureiras, o que propiciou o início de muitas atividades de microempresas.

Em 1997, com um estudo encomendado pela FIRJAN/SEBRAE, a fundação Getúlio Vargas (F.G.V) fez um estudo específico sobre as potencialidades socioeconômicas do Rio de Janeiro, onde é identificado o APL. Já no ano 2000, há um diagnóstico sobre o setor de moda íntima. No ano seguinte tem-se o primeiro projeto APEX, que teve apoio financeiro do BID.

No ano de 2002, houve o lançamento da 10ª edição da Feira do Vestuário de Nova Friburgo (FEVEST). O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), o Sindicato da Indústria do Vestuário (SINDVEST), o Serviço Nacional da Indústria (SENAI)/Serviço Social da Indústria (SESI) e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) assinaram um convênio de criação do Conselho de Desenvolvimento da Moda que tem, dentre outras, a atribuição de definir políticas e programas orientados para a promoção do desenvolvimento regional e setorial da indústria de vestuário da região centro norte fluminense, dentro do conceito de distritos industriais, denominado cluster.

A estrutura desse conselho prevê uma Secretaria Executiva (composta por um representante do SEBRAE e um da FIRJAN) que coordena todas as ações definidas pelo conselho e um Comitê Técnico (composto por representantes de todas as instituições que formam o Conselho), que tem a função de acompanhar a execução das políticas definidas pelo próprio Conselho.

Há vários atores atuando diretamente neste arranjo: **Governo** - o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Prefeituras (Nova Friburgo, Bom Jardim, Cordeiro, Cantagalo, Duas barras e Macuco) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDET/RJ); **Crédito** - Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Invest-Rio; **Fomento** - SEBRAE

e CODIN; **Capacitação** - SEBRAE , SENAI e UERJ; **Inovação** - SENAI/NAD e UERJ; **Empresariais** - FIRJAN e SINDVEST. Associação Friburguense das Indústrias de Confeção, Têxteis e Artefatos (AFINCO).

O impacto que esse APL gera é espantoso. Com 900 confecções, a produção volta-se para as linhas lingerie noite, dia e sensual, moda praia e *fitness*. O setor gera mais de 20 mil postos de trabalho, diretos e indiretos, e contabiliza um faturamento anual que gira em torno de R\$ 600 milhões. As exportações também fazem parte das ações do Polo: 14% das empresas trabalham com o mercado externo. Em 2004, os números com exportação totalizaram US\$ 4,6 milhões. As peças produzidas na região podem ser encontradas em vários países, principalmente, Portugal, EUA, Uruguai e Argentina.

Discussão preliminar

Os arranjos produtivos locais podem acontecer de forma induzida ou natural, mas para que haja o seu desenvolvimento, necessita-se de apoio. São notórias as vantagens que esses arranjos trazem para as empresas participantes, sendo este, fonte geradora de vantagens competitivas bem como a aprendizagem coletiva, cooperação e a inovação. Tudo isso gerado por meio do aproveitamento das sinergias. O todo é maior que suas partes, ou seja, sozinha as empresas participantes desses arranjos, por mais que se esforçassem não conseguiriam. Entre várias outras vantagens, os arranjos geram economias de escala e melhoram a especialização produtiva. Essas vantagens estimulam e contribuem para o desenvolvimento regional, sendo necessário o envolvimento e sintonia das organizações de apoio, que não é tarefa simples para a geração de um cenário positivo dentro do escopo abordado.

Para que ocorram todos os benefícios que os arranjos produtivos podem oferecer, é necessário que haja um apoio tanto público como privado, que estimule a cooperação, o aprendizado e a inovação, sendo importante no desenvolvimento econômico local, por meio do emprego, da renda e do bem como o progresso tecnológico.

O sucesso dos APL está diretamente relacionado à presença de diversos subsídios estratégicos. Em que pese somente a participação das entidades de apoio, como universidades e centros de P&D, é necessária presença de alguns elementos, como capital social, capital humano, governança e esforços do governo.

Ao fazermos uma comparação entre os arranjos produtivos de Cianorte- PR e os de Nova Friburgo-RJ, observamos que há uma semelhança no que tange ao surgimento, pois ambos surgiram de forma natural.

Posteriormente, com a aglomeração de um número expressivo de empresas, o apoio institucional foi fundamental para que houvesse a sua consolidação. A especialização produtiva é o mesmo setor, têxtil de vestuário, no quesito apoio institucional de forma direta. O APL de Nova Friburgo tem se destacado frente à de Cianorte, além do número dos envolvidos em que pese a visão empreendedora se difere, onde a orientação é a exportação.

Considerações finais

Com o intuito de identificar as principais políticas direcionadas aos APL, é possível notar que a política de apoio para os APL foi contemplada no âmbito da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), por meio das diretrizes vinculadas à promoção e ao desenvolvimento de ações integradas de fomento às atividades de micro, pequenos e médios empreendimentos (PMES) em Arranjos Produtivos Locais (APL). Posteriormente, o governo federal organizou o tema Arranjos Produtivos Locais por meio das seguintes medidas: (1) Incorporação do tema no âmbito do PPA 2004-2007; (2) Instituição do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), que é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o GTP APL e que conta com o apoio de uma Secretaria Técnica lotada no Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas da Secretaria do Desenvolvimento da Produção. (BRASIL, 2006).

O capítulo apresentou os arranjos como estratégia para o desenvolvimento regional, por ser considerada como uma poderosa estratégia de elevação da capacidade competitiva de determinadas atividades econômicas, como também disseminadora do conhecimento. As políticas voltadas aos APL estabelecem vantagens competitivas que fortalecem as empresas.

Por fim, na comparação entre os arranjos produtivos de Nova Friburgo-RJ e os de Cianorte-PR, verificamos que há semelhanças e nuances; no que tange às políticas públicas, salientamos a notoriedade da importância das instituições na consolidação dos arranjos produtivos locais.

Referências

ALBAGLI, S.; BRITO, J. **Arranjos Produtivos Locais: Uma nova estratégia de ação para o SEBRAE - Glossário de Arranjos Produtivos Locais.** RedeSist, 2002.

AMARAL FILHO, Jair do et al. **Núcleos e arranjos produtivos locais: casos do Ceará.** Rio de Janeiro, 2002. Disponível em:

<<http://www.ipeu.ce.gov.br/publicacoes/artigos/>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

BRASIL. **Arranjos Produtivos Locais - APLs**. 2006. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=300>> Acesso em: 26 fev. de 2012.

BRASIL. Ministério da Ciência e tecnologia. **Financiadora de estudos e projetos -FINEP**. Agência brasileira de Inovação, 2004/2005. Disponível em:< <http://www.cnpqv.embrapa.br/publica/palestras/finep.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2011.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/cbapl/public/institucional/gtp-apl>> Acesso em: 21 nov. 2011.

BRITO, J. **Cooperação tecnológica e aprendizado coletivo em redes de firmas: uma sistematização de conceitos e evidências empíricas**. Niterói: UFF, 2002.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Org.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. São Paulo: Relume Dumará, 2003.

CASTRO, Luiz Humberto de. **Arranjo produtivo local**. Brasília: SEBRAE, 2009.

CERVIERI, Cândida Maria. Desafios para uma Política Nacional de Apoio aos APLs. **T&C Amazônia**, ano VI, n. 15, p. 24-32, out. 2008. Disponível em: <https://portal.fucapi.br/tec/imagens/revistas/005_ed015_desafios_para_uma_politica_naciona.pdf> Acesso em: 18 dez. 2012.

PARANÁ. **Prefeitura do Município de Cianorte**. Disponível em <<http://www.cianorte.pr.gov.br/cianorte.php?tipo=1>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Mais Gráfica, 2010.

FRANKLIN, Adalberto. **Apontamentos e fontes para história econômica de Imperatriz**. Imperatriz, MA: Ética, 2008. GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira. A política brasileira de desenvolvimento regional e o ordenamento territorial. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

IPARDES. **Instituto Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: IPARDES, n. 82, 2006.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 2 v.

PIETROBELLI, Carlos. A evolução de regimes tecnológicos dos distritos industriais: Itália e Taiwan. In: _____. **Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

REDESIST. **Rede de pesquisa em sistemas produtivos e inovativos locais**. 2004. Disponível em: <www.redesist.ie.ufrj.br> Acesso em: 26 de Jul. de 2011.

SPÄTH, Brigitte. **Implications of industrial districts for upgrading small firms in developing countries: synthesis of discussions in Technological dynamism in industrial districts: an alternative approach to industrialization in developing countries?** United Nations Conference on Trade and Development. New York, Geneva, 1994.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R. Sistemas Locais de Produção: indicadores, estudos de casos e políticas. In: HASENCLEVER, L.; FOURÉ, Yves-A. (Org.). **Caleidoscópio do Desenvolvimento Local no Brasil: diversidade das abordagens e das experiências**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

Texto publicado no 2º SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO - 16 a 19 de setembro - 2014