

UM PANORAMA DA POLÍTICA PARA OS ARRANJOS E SISTEMAS PRODUTIVOS INOVATIVOS LOCAIS NO PERÍODO DE 2001 À 2010

MARCELO G. P. MATOS

Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrado e doutorado em Economia pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente, é pesquisador da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais RedeSist. Coordena e desenvolve pesquisa na área de inovação, sistemas de inovação, arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais, clusters e distritos industriais, desenvolvimento regional e local, micro e pequenas empresas, dinâmica industrial, política industrial e de inovação

ELAINE CAVALCANTE PEIXOTO BORIN

Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ. Graduação em Engenharia Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Adjunta da Faculdade de Engenharia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais RedeSist/UFRJ. Desenvolve pesquisa na área de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais, clusters e distritos industriais, desenvolvimento regional e local, micro e pequenas empresas, incubadoras de empresas e empreendedorismo.

Resumo: Este artigo apresenta um panorama de política para os Arranjos Produtivos Locais no período de 2001 à 2010, baseado em um estudo de caso realizado em oito arranjos produtivos com diversas atividades econômicas em diferentes partes do Brasil. Este estudo de caso faz parte de uma pesquisa realizada pela Redesist que denomina-se: “A evolução e dinâmica de ASPILS de MPES no Brasil – Análise da dinâmica de evolução de APLs e o impacto de fomento”.

Palavras chaves: Arranjo produtivo local; políticas de desenvolvimento produtivo; desenvolvimento sustentado

AN OVERVIEW OF THE POLICY FOR THE ARRANGEMENTS AND LOCAL INNOVATIVE PRODUCTIVE SYSTEMS FROM 2001 TO 2010

Abstract: This article presents an overview of policy for the Local Productive Arrangements in the period 2001 to 2010, based on a case study conducted in eight productive arrangements with several economic activities in different parts of Brazil. This case study is part of a survey by Redesist that is called the: "The evolution and dynamics of MPES ASPILS in Brazil - Analysis of the dynamic evolution of APLs and the impact of promotion."

Key words: Local Productive Arrangement; productive development policies; sustained development



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

laboreuerj@yahoo.com.br

www.polemica.uerj.br

Polêm!ca, v. 13, n.4, outubro/dezembro de 2014

LABORE
Laboratório de Estudos Contemporâneos
POLÊMICA
Revista Eletrônica

Esse artigo tem como base estudos empíricos sobre a evolução dos Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - ASPILs centrados em diversos tipos de atividade em diferentes partes do país. Estes estudos tiveram como objetivos fundamentais: (i) identificar e analisar a evolução de ASPILs selecionados, discutindo quais foram os processos de transformação por eles trilhados e quais foram as políticas implementadas e seus resultados; (ii) avaliar como evoluiu sua estrutura institucional, qual o papel articulador e dinamizador que tem desempenhado a infraestrutura institucional e de serviços; e (iii) avaliar as experiências de fomento e traçar perspectivas para políticas que promovam o desenvolvimento virtuoso e sustentado dos ASPILs. Nesse artigo será apresentado, apenas dentro do contexto da pesquisa, um breve panorama da política para os ASPILs.

Foram realizados oito estudos empíricos em Arranjos Produtivos Locais já anteriormente estudados em pesquisas da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais - RedeSist (no período compreendido entre 2001 e 2003), de forma que se obtivesse duas fotografias destes em momentos distintos de sua evolução. Os seguintes casos foram objeto de pesquisa:

- ASPIL de Bonés de Apucarana PR;
- ASPIL de Confeções de Jaraguá/GO;
- ASPIL de Confeções em Campina Grande/PB;
- ASPIL da Ovinocaprinocultura do Sertão Central no Ceará: um estudo comparativo;
- ASPIL de Fruticultura do Pará.
- ASPIL de Petróleo e Gás da Região de Macaé/RJ;
- ASPIL de Eletrônica e Telecomunicações em Santa Rita do Sapucaí/MG;
- ASPIL de Eletrometal-Mecânico da Microrregião de Joinville/SC

A primeira parte da pesquisa foi constituída pela avaliação dos resultados dos



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

laboreuerj@yahoo.com.br

www.polemica.uerj.br

Polêm!ca, v. 13, n.4, outubro/dezembro de 2014

LABORE
Laboratório de Estudos Contemporâneos
POLÊMICA
Revista Eletrônica

estudos já realizados nos ASPILs em foco no início da atual década (entre 2001 e 2003), período referenciado como t_0 . A segunda parte consistiu da realização de um novo estudo empírico (entre 2009 e 2010), período referenciado como t_1 , a qual buscou levar em consideração elementos adicionais com relação à pesquisa empírica inicial, com destaque para:

1. avaliação do conjunto de iniciativas de apoio e fomento implementado no espaço de tempo específico entre t_0 e t_1 , bem como das transformações ocorridas no contexto econômico mais amplo (padrão de concorrência e contexto macroeconômico) no qual os ASPILs se inserem;
2. ênfase específica na infraestrutura institucional e de serviços;
3. análise e avaliação do desempenho das empresas e do conjunto dos ASPILs.

A partir da conjugação do estudo realizado em t_0 e os estudos realizados em t_1 , foi possível avançar na discussão dos acertos e erros das políticas públicas e privadas direcionadas a ASPILs, bem como das estratégias seguidas pelos agentes produtivos, convergindo para a proposição de políticas que contribuam para o desenvolvimento sustentado dos ASPILs no futuro.

A abordagem de arranjos produtivos ou sistemas produtivos parte de um conceito amplo de aglomeração produtiva, que engloba todos os tipos referidos na literatura (clusters, distrito, pólos industriais, redes, etc.), focalizando, entretanto, “um conjunto específico de atividades econômicas que possibilite e privilegie a análise de interações, particularmente aquelas que levem à introdução de novos produtos e processos” (CASSIOLATO; LASTRES, 2003)

Conforme proposto pelo próprio referencial conceitual que norteia as pesquisas da RedeSist, cada Arranjo Produtivo Local possui características muito específicas. O desenvolvimento das capacitações produtivas e inovativas é condicionado por uma ampla gama de fatores relacionados às características do território no qual se inserem (características econômicas, sociais, culturais, climáticas, cognitivas, etc.), bem como



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

laboreuerj@yahoo.com.br

www.polemica.uerj.br

Polêm!ca, v. 13, n.4, outubro/dezembro de 2014

LABORE
Laboratório de Estudos Contemporâneos
POLÊMICA
Revista Eletrônica

por determinantes competitivos e de mercado específicos a diferentes grupos de atividade econômica. E a concepção de políticas que possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento de cada ASPIL necessariamente tem que abordar estas especificidades. Por isto, cada um dos estudos empíricos traz um rico universo de questões, informações e análises, que dificilmente pode ser generalizado. Também não é objetivo destes estudos apontar para padrões ideais ou modelos de referência únicos. Tendo em vista estas limitações, o presente artigo parte da perspectiva de que algumas características e tendências gerais, mesmo que com algum grau de abstração, podem ser identificadas, constituindo subsídios para se avançar no debate acerca de políticas para ASPILs

Um panorama da política para ASPILs (2001 – 2010)

Em 2004 foi instalado o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP-APL, com uma Secretaria Técnica, lotada na estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o objetivo de adotar uma metodologia de apoio integrado a arranjos produtivos locais, com base na articulação de ações governamentais. O GTP-APL fomentou e apoiou a criação de núcleos estaduais de apoio a APLs, os quais foram criados no âmbito das secretarias de estado e contando com uma composição igualmente diversificada como aquela em nível federal. Enquanto que em alguns estados os núcleos estaduais foram criados com o objetivo imediato de se beneficiarem das novas iniciativas e recursos federais, em outros estados foi elaborada uma densa rede de instituições, com iniciativas estruturadas envolvendo um grande número de APLs.

Estabelecem-se, assim, as bases para a construção de uma política nacional de Arranjos Produtivos Locais. A partir disto, observou-se que a dimensão territorial passou crescentemente a ser tomada como referência para se pensar um projeto de desenvolvimento para o País. Tal perspectiva convergiu com a preocupação do governo federal acerca da problemática da desigualdade regional, a qual passa a constituir uma questão nacional. Neste contexto, o desenvolvimento local assumiu importância



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

laboreuerj@yahoo.com.br

www.polemica.uerj.br

Polêm!ca, v. 13, n.4, outubro/dezembro de 2014

LABORE
Laboratório de Estudos Contemporâneos
POLÊMICA
Revista Eletrônica

estratégica (LEMOS et al., 2006).

As inúmeras iniciativas relacionadas à promoção de APLs ao longo dos últimos anos ganharam materialidade concreta, tendo contribuído para mobilizar atividades em diversos segmentos. A existência de inúmeras ações baseadas neste referencial e de institucionalidades concretas que foram construídas em diversos territórios locais se espelha na menção dos APLs, nos planos de desenvolvimento (PDP, PACTI, PNDR, Brasil Maior), como instâncias/meios de atuação para alcançar objetivos diversos. Em diversas iniciativas, observa-se a tendência de englobar na política para APLs aquelas atividades e territórios que ficavam de fora dos grandes projetos setoriais e estruturantes. Portanto, o que, por um lado, pode ser caracterizado como uma política compensatória, por outro lado, pode revelar um rico ponto de partida para a promoção da desconcentração da atividade produtiva. Nesta perspectiva, o destaque estratégico “regionalização” da política nacional de desenvolvimento enfatiza o papel dos arranjos produtivos locais como um instrumento central para se alcançar os objetivos de aproveitar capacidades e potencialidades regionais e de promover atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura e em áreas marginalizadas.

As seguintes áreas amplas de atuação têm sido priorizadas pelas organizações envolvidas na política para ASPILs (ordenadas da mais a menos recorrente/enfaticada) (CAMPOS et al., 2010; APOLINÁRIO; SILVA, 2010):

- Governança – a ação individual mais frequente está relacionada à visão de que produtores, organizações de geração e difusão de conhecimentos e outros atores institucionais deveriam se articular de forma mais intensiva e formalizada, de forma a poderem mobilizar e se beneficiar de iniciativas coletivas. Portanto, muitas iniciativas têm tido como foco a sensibilização e mobilização dos atores, criação de espaços e meios para o diálogo e de instâncias formais de representação dos ASPIL (núcleos gestores, etc.);
- Acesso a mercados – o segundo conjunto mais frequente de iniciativas está relacionado à provisão de oportunidades, meios e incentivos para a ampliação dos mercados do ASPIL e a entrada em novos mercados. São recorrentes os esforços de



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

laboreuerj@yahoo.com.br

www.polemica.uerj.br

Polêm!ca, v. 13, n.4, outubro/dezembro de 2014

LABORE
Laboratório de Estudos Contemporâneos
POLÊMICA
Revista Eletrônica

se constituir alguma espécie de identidade para o ASPIL, seja por meio da criação e divulgação de um nome e identidade visual (uma espécie de marca coletiva) ou por meio de iniciativas de obtenção de registros de indicação geográfica. Isto se associa a esforços de publicidade que visam promover uma associação entre esta “marca” e uma noção de qualidade dos produtos, práticas socialmente e ambientalmente corretas, etc. Em associação com estas iniciativas, são promovidas frequentes missões empresariais para a participação em feiras, eventos e exposições no país e no exterior, no qual os empresários, em conjunto com as organizações de fomento, representam o ASPIL;

- Compras públicas – uso do poder de compra dos governos municipal e estadual como forma de mobilizar estruturas produtivas específicas. O caso mais frequente está associado à obrigação legal de parte da merenda escolar ser adquirida na região. ASPILs, enquanto instâncias formais (seja com nome de arranjo ou outras estruturas formais, como associações de produtores) têm figurado como um foco prioritário de direcionamento desta demanda.
- Capacitação técnica – articulação entre instituições de capacitação (com destaque para aquelas dos sistemas indústria e comércio), associações e organizações de promoção, criando cursos focados nas necessidades dos ASPILs e com a provisão de condições especiais (de acesso descontos ou mesmo gratuidade) para empregados e empresários;
- Consultoria e capacitação gerencial – apoio à incorporação e aperfeiçoamento de práticas e técnicas de gestão (desde aspectos básicos de contabilidade até perspectivas estratégicas de marketing). As iniciativas têm sido direcionadas aos diferentes tipos de empresa (empresas novas ou consolidadas; menor ou maior porte), envolvendo o atendimento de demandas individuais (balcão), cursos de capacitação e cursos articulados com oferta de consultoria como forma apoiar a incorporação dos elementos aprendidos nas práticas da empresa;
- Infraestrutura física – cessão ou disponibilização em condições especiais de espaços



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

laboreuerj@yahoo.com.br

www.polemica.uerj.br

Polêm!ca, v. 13, n.4, outubro/dezembro de 2014

LABORE
Laboratório de Estudos Contemporâneos
POLÊMICA
Revista Eletrônica

para a implantação de estruturas produtivas (parques industriais, condomínios, etc.) e espaços de comercialização (shoppings); ampliação de infraestrutura de comunicação; infraestrutura de logística (espaços para armazenamento, centrais de distribuição e meios de transporte de cargas). Nos ASPIs em que se conta com o deslocamento do consumidor até a localidade (serviços, turismo e produtos turísticos, setores tradicionais baseados em caravanas, como sacoleiras nas confecções), verificam-se iniciativas voltadas à melhoria das infraestruturas de transporte e urbana relevantes;

- Difusão tecnológica e apoio à incorporação de novos processos produtivos, via consultoria, capacitação e crédito;
- Aquisição coletiva de insumos e contratação coletiva de serviços especializados;
- Crédito para capital de giro, para aquisição de máquinas e equipamentos e ampliação de estrutura produtiva;
- Apoio ao atendimento a normas fitossanitárias e ambientais, a requisitos para certificação e obtenção de selos;

A experiência recente de políticas no Brasil e em diversos países aponta para a importância de se avançar para além de ações voltadas para empresas individuais e de uma postura “ofertista”, que parte do pressuposto de que exista uma demanda correspondente para os recursos tradicionais ofertados. A experiência recente tem demonstrado a importância do desenho de políticas que levem em consideração às especificidades de cada território e de sua estrutura produtiva e que mobilize não somente empresas individuais ou segmentos específicos, mas sim o conjunto dos agentes produtivos, organizações de ensino e capacitação, ciência e tecnologia, financiamento, representação e formulação de políticas.

O esforço de construção de um arcabouço institucional iniciado com a criação do GTP-APL constitui um rico ativo do país. O período recente evidencia um panorama amplamente favorável para a consolidação de uma política sistêmica de



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

laboreuerj@yahoo.com.br

www.polemica.uerj.br

Polêm!ca, v. 13, n.4, outubro/dezembro de 2014

LABORE
Laboratório de Estudos Contemporâneos
POLÊMICA
Revista Eletrônica

desenvolvimento local/regional e que tem como principais beneficiários as micro e pequenas empresas. A grande oportunidade e o grande desafio que se coloca no presente é a articulação entre uma política de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social. Especificamente, isto significa uma convergência das estratégias de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento regional e local.

Referências Bibliográfica

- APOLINÁRIO, V; SILVA, M.L. (2010) Políticas para Arranjos Produtivos Locais: análise em estados do nordeste e Amazônia legal. 1ª ed., RN: EDUFRN
- CAMPOS, et. al, (2010). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Rio de Janeiro: E-Papers.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.(2003). O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL. M. L. (Org.) Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro. Relume Dumará.
- LEMOS, C.; ALBAGLI, S.; SZAPIRO, M. (2006). Políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil: evolução recente e desafios atuais. In: Lastres, H. M. M.; Cassiolato, J. E. (ed.). *Estratégias para o desenvolvimento - um enfoque sobre arranjos produtivos locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste*. Rio de Janeiro: E-Papers.
- NOTA TÉCNICAS – PP (2014). A evolução e dinâmica de ASPILS de MPES no Brasil – Análise da dinâmica de evolução de APLs e o impacto de fomento. Rio de Janeiro: Redesist

Recebido em: 11/08/2014

Aceito em: 10/09/2014



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

laboreuerj@yahoo.com.br

www.polemica.uerj.br

Polêm!ca, v. 13, n.4, outubro/dezembro de 2014