



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Departamento de Ciências Econômicas
Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT

WAGNO PEREIRA DA COSTA

ARRANJO PRODUTIVO LOCAL COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICA NO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS
(2002-2008)

Goiânia-GO

2011



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Departamento de Ciências Econômicas
Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT

WAGNO PEREIRA DA COSTA

**ARRANJO PRODUTIVO LOCAL COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICA NO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS
(2002-2008)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Duarte de Castro

Goiânia-GO

2011

C837a Costa, Wagno Pereira da
Arranjo produtivo local como instrumento de política no desenvolvimento do Estado de Goiás (2002-2008). / Wagno Pereira da Costa. – Goiânia, 2011.
103. f.

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2011.

“Orientador: Prof. Dr. Sérgio Duarte de Castro”

1. Arranjo Produtivo Local – APL. 2. Desenvolvimento regional – Goiás. 3. Economia regional – Goiás. I. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. II. Castro, Sérgio Duarte de. III. Título.

CDU: 332.142(817.3)(043.3)

WAGNO PEREIRA DA COSTA

**ARRANJO PRODUTIVO LOCAL COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICA NO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS
(2002-2008)**

Goiânia, 13/05/2011, 16h, PUC-GO (Área I)

Banca examinadora

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Duarte de
Castro

Pontifícia Universidade
Católica de Goiás (PUC-GO)

Prof. Dr. Antônio Pasqualetto

Pontifícia Universidade
Católica de Goiás (PUC-GO)

Profª Dra. Cláudia Regina Rosal
Carvalho

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Dedico à minha família, em especial a minha esposa Laine e aos meus filhos Gabriel e João Pedro.

Agradeço a Deus por ser luz e sal em minha vida...

Aos meus pais Izahir e Maria José, pela motivação de sempre.

A minha esposa e filhos por compreender a importância deste momento em minha vida.

Aos meus irmãos e familiares pela força e por acreditarem que seria possível!

Ao Professor Dr. Sérgio Duarte de Castro pela orientação e compromisso.

Aos meus amigos de toda hora: Marcos Arriel, Leila Brito, Leandro da Costa. Estendo ainda aos meus colegas de mestrado pelas valiosas intervenções.

Aos professores do programa pelas colaborações e sugestões.

Aos estudiosos do desenvolvimento local/regional pelas pesquisas, livros e artigos publicados que muito me ajudaram para direcionar os caminhos dessa dissertação.

Resumo

Investigou-se a estratégia do Arranjo Produtivo Local - APL enquanto instrumento de política para o desenvolvimento do Estado de Goiás. Na teoria econômica, a questão da localização era vista principalmente pelos aspectos de custos do transporte e de acesso a insumos e serviços. Dessa forma, a política industrial seguia os mesmos princípios. Os estudos sobre a competitividade das empresas eram focados principalmente em questões tecnológicas, de demanda, de escala, financeira, além de políticas setoriais. Com uma visão mais sistêmica da política industrial, surgem como alternativa de política pública os Arranjos Produtivos Locais e por outros chamados de Sistemas Locais de Inovações, ou Sistemas Produtivos Locais, ou *Clusters* entre outros, que têm em comum o aspecto local que visam o desenvolvimento e a competitividade das empresas organizadas num determinado território. Com base no estudo da importância do local, do território, das aglomerações industriais, passando por experiências internacionais, destacando os Sistemas Industriais Localizados franceses, e ainda, experiência nacionais de Desenvolvimento Territorial Sustentável - DTS e APL, essa dissertação analisa quais têm sido as possibilidades, limites e resultados da estratégia de APL, como instrumento de política para estruturar e consolidar o desenvolvimento do Estado de Goiás. Para chegar nesses resultados foram utilizadas pesquisas bibliográficas e descritivas realizadas junto às instituições governamentais e não governamentais que desenvolvem ações de apoio a APLs no estado. A abordagem combinou aspectos quantitativos e qualitativos para a análise. A análise dos dados se deu por intermédio da pesquisa descritiva, a qual serviu de apoio para a tabulação dos dados das entrevistas e de outros demonstrativos de resultados.

Palavras-Chave: Desenvolvimento; Aglomerações Industriais, Arranjo Produtivo Local; Sistemas Industriais Localizados; Política Pública; Desenvolvimento Local e Regional.

Abstract

We investigated the strategy of the Local Productive Arrangement - APL as an instrument of development policy of the State of Goiás. In economic theory, the question of location was seen primarily for aspects of transportation costs and access to inputs and services. Thus, the industrial policy followed the same principles. Studies on the competitiveness of the companies were focused mainly on technological issues, demand, scale, financial, and sectoral policies. With a systems view of industrial policy, arises an alternative public policy the Local Productive Arrangements and others called the Local Systems of Innovation, or local production systems, or clusters among others. These alternatives have in common that the local aspect aimed at development and competitiveness of companies organized in a particular territory. Based on the study of the importance of local planning, the industrial clusters, through international experiences, highlighting the French Industrial Systems Located, and also experience of national sustainable regional development - DTS and APL, the dissertation examines what have been the possibilities, limitations and results of the strategy of APL as an instrument of policy to structure and consolidate the development of the State of Goiás. To get these results were used and descriptive literature searches carried out with the governmental and nongovernmental institutions that develop actions to support clusters in the state. The approach combined quantitative and qualitative aspects to the analysis. Data analysis was done through descriptive research, which provided support for the compilation of data from interviews and other income statements.

KEY-Words: Development; Industrial Agglomerations, Local Productive Arrangement; Industrial Systems Located, Public Policy, Local and Regional Development.

Sumário

Lista de Figuras.....	X
Lista de Quadros e Tabelas.....	XI
Lista de Siglas.....	XII
Introdução.....	14
1 Política Territorial.....	17
1.1 A Preocupação com o Local.....	17
1.2 Desenvolvimento Territorial.....	24
1.3 Das Aglomerações Industriais teorizadas por Marshall aos Arranjos Produtivos Locais	26
1.4 Limites e Possibilidades do Desenvolvimento Local Endógeno.....	30
2 As Experiências Internacionais em Políticas Regionais e o uso dos Conceitos como Instrumento de Políticas Públicas no Brasil.....	36
2.1 Experiências Internacionais.....	36
2.1.1 Políticas regionais na Europa.....	37
2.1.2 Sistemas Industriais Localizados – A experiência francesa.....	40
2.2 Experiências brasileiras na utilização das visões de DTS e APL.....	46
2.2.1 Iniciativas a partir da visão do Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil..	47
2.2.2 As iniciativas a partir da visão de APLs no Brasil	54
3 A Experiência da Política de Desenvolvimento de APLs no Estado de Goiás	57
3.1 Antecedentes.....	57
3.2 O Aparato Institucional das Políticas Públicas de APLs em Goiás.....	61
3.3 Análise das políticas específicas de apoio.....	72
3.4 Avaliação das ações de apoio na política de desenvolvimento produtivo e regional do estado.....	82
3.4.1 Organização e Planejamento.....	84
3.4.2 Apoio ao Aprendizado e a Inovação.....	87
3.4.3 Financiamento.....	94
3.4.4 Comercialização e Marketing.....	96
Conclusões.....	98
Referências.....	100

Lista de Figuras

Figura 1 - Novo Mapa dos Pólos de Competitividade da França, 2008.....	42
Figura 2 - Elementos e Princípios da Gestão Social - SDT/MDA - PTDRS.....	50
Figura 3 - Processo de Elaboração do PTDRS.....	51
Figura 4 - Número de APLs apoiados por região de planejamento em Goiás.....	74
Figura 5 - Distribuição dos APLs por ocorrência (2009).....	76
Figura 6 - Mapa de Goiás – Regiões sem ocorrência de APLs.....	78

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1 - APLs apoiados pelo SEBRAE-GO, 2010.....	64
Quadro 2 - APLs apoiados pelo SENAI-GO, em parceria com o Ministério da Integração Nacional, 2009.....	66
Quadro 3 - APLs em que a SECTEC atua como instituição principal.....	67
Quadro 4 - APLs em que a SIC atua como instituição principal.....	69
Quadro 5 - APLs em que a SEPLAN atua como instituição principal.....	70
Quadro 6 - Goiás, APLs Selecionados pela RG-APL, 2009.....	72
Tabela 1 - Estrutura percentual do Produto Interno Bruto e atividades produtivas, segundo Regiões de Planejamento – Goiás – 2002/2008.....	77
Tabela 2 - Goiás e Brasil: Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto <i>per capita</i> e taxas de crescimento – 2002-2008.....	80

Lista de Siglas

AGDR – Agência Goiana de Desenvolvimento Regional
AGETUR – Agência Goiana de Turismo (Goiás Turismo)
APL – Arranjo Produtivo Local
ASPIL – Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais
CAD CAM – Computer-Aided Design and Computer-Aided Manufacturing
CETEMJ – Centro de Tecnologia da Moda de Jaraguá
CIOT – Comitê Interministerial de Organização Territorial (França)
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSAD – Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional
CPER – Contrato de Plano Estado – Cidadão (França)
CT&I – Ciência Tecnologia e Informação
DAT – Direção do Ordenamento Territorial (França)
DATAR – Delegação do Ordenamento Territorial e Ação Regional (França)
DEL – Desenvolvimento Econômico Local
DF – Distrito Federal
DL – Desenvolvimento Local
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DLS – Desenvolvimento Local Sustentável
DTS – Desenvolvimento Territorial Sustentável
FIAT – Fundo de Intervenção para o Ordenamento Territorial (França)
FNAT – Fundo Nacional de Ordenamento Territorial (França)
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FUNMINERAL – Fundo de Mineração
GO – Goiás
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade industrial
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MI – Ministério da Integração Nacional
MPE – Micro e Pequenas Empresas

P,D & I – Pesquisa, Desenvolvimento e Informação
PIB – Produto Interno Bruto
PITCE – Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior
PPA – Plano PluriAnual
PSQ – Programa Setorial de Qualidade
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RG-APL – Rede Goiana de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais
RMG - Região Metropolitana de Goiânia
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAGRO – Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado de Goiás
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECTEC – Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Goiás
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN/SEGPLAN – Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento
SIC – Secretaria de Indústria e Comércio do Estado de Goiás
SIGEOR – Sistema de Gestão Orientada por Resultados
SIL – Sistemas Inovativos Locais
TI – Tecnologia da Informação

Introdução

Por um bom tempo, no Brasil, prevaleceu a tese de que as políticas industriais geravam desperdício de recursos públicos e que, portanto, não procedia mantê-las ou redirecioná-las. Somente a partir da década de 1970, diante das várias discussões, na maioria de geógrafos, sobre políticas territoriais, surgem algumas concepções que valorizam o local, a partir de uma visão sistêmica, destacando a importância do lugar para implantação de políticas desenvolvimentistas.

Enquanto conceitos e estratégias são usados para formatação de uma política pública de desenvolvimento no Brasil, algumas experiências internacionais servem de modelo para eventual estruturação. A priori, destaca-se a política de Sistemas Industriais Localizados da França, que representa o modelo que mais aproxima à proposta que será discutida.

No Brasil, dentre várias ações anteriores, que prepararam o terreno para a política atual de desenvolvimento, destacam-se as políticas de valorização do território, nas versões de pólos, agropólos, distritos, aglomerados industriais, territórios sustentáveis e da cidadania, até as discussões que conceberam os primeiros Arranjos Produtivos Locais.

Neste sentido, para o fortalecimento da política atual, houve a inclusão no Plano Plurianual (PPA), da promoção do desenvolvimento regional por intermédio de Arranjos Produtivos Locais (APLs) como uma das estratégias de política industrial no Brasil. Entretanto, o desenvolvimento regional pode ser alcançado por intermédio do aumento da competitividade das empresas, as quais, quando organizadas em APLs, produzem externalidades positivas e se capacitam a encontrar soluções para problemas comuns, proporcionando um clima de aprendizado coletivo.

Vale ressaltar que os APLs estão presentes em todo o território nacional e em diferentes estágios de desenvolvimento. A proposta de discutir este tema suscita a idéia de que o Estado de Goiás é um mosaico de

oportunidades, contudo, com muitos desafios que preocupam administradores públicos e estudiosos do desenvolvimento.

Nesta perspectiva, essa dissertação quer contribuir, ressaltando alguns elementos, para formatação de uma política desenvolvimentista para o País, que se baseia em aproveitar as oportunidades de um determinado local, que vinculadas aos sistemas inovativos e produtivos, bem como ao estímulo às ações cooperadas, norteadas por gestores empresariais desprendidos e inovadores, se constituem em bases catalisadoras para o desenvolvimento regional.

O problema que orientou o presente trabalho pode ser assim formulado: quais têm sido as possibilidades, limites e resultados da estratégia de APL, como instrumento de política pública em Goiás? A hipótese levantada é a de que se verificam avanços importantes a partir dessa política em vários APLs no estado. Entretanto, a atuação de apoio a APLs em Goiás não chegou a ser prioridade, efetivamente, no âmbito da política estadual de desenvolvimento, tendo resultado, muito mais, da necessidade de promover a interface com as iniciativas federais nesse campo.

O objetivo geral do trabalho é, portanto, investigar a aplicabilidade do APL enquanto instrumento de política para o desenvolvimento do Estado de Goiás. Tendo por específicos, os seguintes objetivos: estudar a importância do local, do território e das possibilidades e limites do desenvolvimento local endógeno; identificar as vantagens de localização; analisar as experiências internacionais, ressaltando os SIL – Sistemas Industriais Localizados da França; comparar a política de APL com a política de DTS - Desenvolvimento Territorial Sustentável; estudar a aplicabilidade do APL e sua estratégia enquanto política; analisar a política de APL implantada no estado de Goiás; mapear, caracterizar e analisar casos específicos de APLs instalados no estado de Goiás; e, investigar os resultados das políticas do governo de Goiás para o desenvolvimento dos APLs do estado.

Foram utilizadas pesquisas bibliográficas e descritivas realizadas junto às instituições governamentais e não governamentais que desenvolvem

ações de apoio a APLs no estado. A abordagem combinou aspectos quantitativos e qualitativos para a análise. A análise dos dados se deu por intermédio da pesquisa descritiva, a qual serviu de apoio para a tabulação dos dados das entrevistas e de outros demonstrativos de resultados.

Para tanto, a dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro, denominado política territorial, traz a preocupação com o local e as possibilidades e limites do desenvolvimento local endógeno. Já no segundo, é apresentado o uso dos conceitos como instrumento de políticas públicas e os relatos das experiências internacionais, contrapondo-se com as visões de DTS (Desenvolvimento Territorial Sustentável) e APL, e, por último, no terceiro capítulo destaca-se a experiência da política de desenvolvimento de APLs no estado de Goiás.

1 Política Territorial

1.1 A Preocupação com o Local

Ao considerar uma análise dos fatores propositivos e institucionais que cria uma localidade, a partir das visões sistêmica, estratégica e organizacional, verifica-se que o recente debate sobre o lugar tem ganhado espaço importante nas discussões atuais. O Local, nesse contexto, é apresentado onde ocorre interação de pessoas, empresas e governos com os sistemas produtivos locais, regionais, nacionais e até internacional.

Para que houvesse esse entendimento atual, alguns autores, geógrafos em sua maioria, começaram, a partir de 1970, a estudar e formar uma corrente buscando entender as múltiplas relações entre os indivíduos e o mundo. Essa corrente geográfica incorpora uma visão mais abrangente da categoria Lugar.

Dessa corrente alguns autores se destacaram. Tuan (1983) considera o lugar como espaço vivido, ressaltando a subjetividade e a afetividade como pontos-chave de sua análise. Para Buttner (1982) cada indivíduo tem seu ponto zero, o Lugar, isto é, o lar e as demais instâncias organizacionais, como a escola, o local de trabalho e o bairro, que aparecem hierarquicamente no formato de um círculo concêntrico, segundo o grau de importância em suas relações individuais. Holzer (1997) analisa o lugar a partir do que ele denomina de pontos essenciais, ou seja, a intencionalidade, a identidade e a percepção, vinculadas a sua essência.

Percebe-se que as discussões sobre o lugar, devido a sua dinâmica e complexidade, proporcionaram uma base conceitual que deu sustentação às políticas de desenvolvimento, tendo a localidade como centro das investigações. A sua importância somente é destacada quando os teóricos começaram a entender que as instâncias econômicas e organizacionais estão enraizadas num determinado território.

Contudo esse entendimento não é uniforme. Contrário aos geógrafos citados, Brandão (2008) destaca que há um enfrentamento a esta visão, que passa pela reflexão crítica, pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas. Ao divergir dessa corrente, esse autor observa que se, por um lado, houve a revalorização do território, no que se convencionou chamar de “geografia econômica”, que valoriza a dimensão espacial no processo de desenvolvimento, por outro, ocorreu à completa banalização das questões que, malgrado sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para a vala comum, culminando num “pensamento único localista” (BRANDÃO, 2008, s/p).

Brandão, afirma ainda, que tal corrente

negligencia cabalmente as questões estruturais do país e as marcantes especificidades de suas regiões, essa agenda se impôs de forma avassaladora na academia e nos governos estaduais e municipais (e nas diversas modalidades de políticas federais: sociais, industriais, agrícolas etc.). (BRANDÃO, 2008, s/p.)

A despeito das críticas de Brandão aos que defendem o localismo e a teoria do desenvolvimento local, percebe-se uma compreensão discriminada na análise dos termos em sua argumentação. O uso mais eficiente desse termo se dá à medida que se conhece a dinâmica dos lugares. Nesse sentido o lugar é proposto aqui como sendo o espaço do acontecer solidário. Onde as ações definem os usos e geram valores de múltiplas naturezas, quais sejam, culturais, antropológicas, econômicas, produtivas, sociais e financeiras, dependendo, sobretudo, da iniciativa do local e de sua organização (SANTOS, 2006, p. 167).

Somando aos geógrafos já citados, outros autores abordam experiências de políticas “públicas” implementadas, de ações orientadas e vinculadas à produção, em parte ou no todo, valorizando a concepção teórica e analítica do local. Essas abordagens são permeadas de elementos que suscitaram as alternativas que propuseram novas estratégias à crise do capitalismo.

Harvey (1996, p. 48-50) destaca que essa ênfase maior da ação local em atividades vinculadas à produção foi uma estratégia utilizada para combater as dificuldades oriundas da crise capitalista que provocaram impactos também nas cidades. Surgiu então, na década de 1970, um novo debate sobre a gestão do local, que acabou por influenciar o pensamento e as estratégias de desenvolvimento local.

Lefebvre (1974) deduz que o espaço traduz um conjunto de diferenças, ou seja, é o *locus* de coexistência da pluralidade e das simultaneidades de padrões, de maneiras de viver a vida urbana. Contudo, não descarta a idéia de que o espaço também é o lugar dos conflitos. Portanto, o espaço não é apenas uma condição e um produto, mas meio para as relações conflitantes dentro do capitalismo.

Nesta visão, o lugar aparece como protagonista das políticas de desenvolvimento, à medida que há interesses e preocupação com os recursos particulares de cada localidade. O lugar torna-se mais do que uma rede de fluxos, é a constituição de um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores de uma mesma comunidade, com o objetivo de engendrar os processos de criação de forma democrática de desenvolvimento local.

A expressão “desenvolvimento local”, segundo Matesco et al (2000, p.497), tem sido nos últimos 20 anos utilizada com referência às iniciativas pontuais. Porém, as novas abordagens sobre o desenvolvimento local, que no Brasil passaram a ser formuladas e experimentadas somente na segunda metade dos anos 1990, trazem um diferencial significativo: a busca de uma intervenção territorializada, onde não se trata apenas de realizar somente um projeto isolado, mas de gerar uma matriz de projetos e ações contínuas, a partir da mobilização dos diferentes atores presentes nos territórios.

Junto a esse movimento, o processo de globalização proporcionou um redescobrimto da dimensão territorial, provocando uma nova distribuição das atividades nesse espaço. A exposição frente a um cenário cheio de exigências em termos de eficiência produtiva, competitividade e organização,

fez com que as diferentes atividades produtivas territoriais e os sistemas locais de empresas percebessem com maior nitidez a importância do território.

Ademais, essas prerrogativas têm como base de discussão o processo de mudança estrutural que as economias e a sociedade dos países em desenvolvimento vêm conhecendo, LLORENS (2001) afirma tratar-se

de uma nova fase de reestruturação tecnológica organizacional que afeta tanto as formas de produção, organização e gestão empresarial quanto a própria natureza do estado e sua regulação socioinstitucional, assim como o funcionamento eficiente de qualquer tipo de organização, pública ou privada. (LLORENS, 2001, p.114)

É importante salientar que não se trata apenas de referir-se a um lugar, mas, ao estudo do desenvolvimento local que compreende a preocupação dos atores sócio-econômicos que se relacionam num determinado território. Segundo Markusen (2005):

(...) os territórios locais guardam essa coerência com os compromissos sociais estáveis, e se organizam segundo um conjunto de regras e de instituições que são parcialmente elaboradas neste nível. Dessa forma, nas últimas três décadas, verifica-se o ressurgimento da preocupação com os fatores “subjetivos” do território, entre os quais a lealdade local, a solidariedade, a reciprocidade, a cooperação e a tolerância. (MARKUSEN, 2005, p.62)

Franco (2006) afirma que a discussão sobre o desenvolvimento local é um grande desafio e, por outro lado,

é uma proposta que comove e mobiliza as pessoas que querem fazer alguma coisa concreta para melhorar as condições de vida e convivência social do lugar onde moram ou trabalham. É um projeto que está ao alcance das pessoas comuns. Assim se explica o fato do tema despertar tanto interesse em qualquer lugar. (FRANCO, 2006, s/p)

Nessa linha de pensamento, convém ultrapassar visões estáticas nas análises do lugar. Em particular, Pecqueur e Zimmermann (2005), sugerem a necessidade de propor uma dinâmica de superação da visão ricardiana das vantagens comparativas, pois o espaço tende a intervir de maneira ativa na

formação e na transformação das atividades ali instaladas, em oposição à idéia de que a globalização conduzirá à criação de um espaço homogêneo que, por conseguinte, seria a negação do lugar.

Na década de 1930, os trabalhos de Losch (1969) indicavam que a localização das atividades econômicas estaria no centro das áreas de mercado, as quais eram supostamente uniformes no espaço geográfico, combinando escala e custo de transportes. Posteriormente, houve uma grande contribuição com a noção ou o conceito de centralidade urbana, desenvolvido por Chirstaller (1966), explicando os determinantes da concentração urbana, em função da natureza e das características produtivas de atividades que exigiam escala e consumo simultâneo à produção, especialmente dos serviços.

Buscando explicar a natureza desigual do desenvolvimento econômico, Myrdal (1972) desenvolveu a noção de causação circular cumulativa mostrando o processo de polarização do capital e dos recursos humanos para as regiões mais desenvolvidas e, perpetuando a desigualdade. Igualmente, HIRSHMANN (1958) demonstrou a tendência de aumentar a desigualdade por processo semelhante ao indicado por Myrdal, embora tenha reconhecido a possibilidade de algum impacto do crescimento das regiões ricas sobre as regiões pobres, por ele denominado efeito de gotejamento, e o papel do capital social básico na criação de condições do desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas. No entanto, argumenta que o desenvolvimento é por natureza desequilibrado, defendendo a concentração de recursos em poucos pontos ou regiões a fim de exercer efeitos de polarização e crescimento, entendendo o crescimento como uma cadeia de desequilíbrios.

Neste sentido, Perroux (1967), desenvolveu ao longo das décadas de 1940 e 1950, a noção de pólo de crescimento ou desenvolvimento, explicando as razões do processo de concentração e o papel das empresas líderes, indústrias motrizes e chaves (capazes de gerar efeitos de encadeamento e integração) no processo de crescimento regional ou local.

Segundo Perroux (1967), a Teoria dos Pólos de Crescimento, tem por base uma forte identificação geográfica, porque é produto das economias

de aglomerações geradas pelos complexos industriais, que são liderados pelas indústrias motrizes. Nesta concepção, há um processo de maturação, ou seja, o pólo de crescimento pode vir a tornar-se um pólo de desenvolvimento quando provocar transformações estruturais e expandir a produção e o emprego no meio em que está inserido.

Assim, conformou-se um modelo desenvolvimentista que concentrava as decisões na escala do poder nacional e supervalorizava os elementos exógenos em detrimento das potencialidades locais e regionais.

Por outro lado, afirmam Pecqueur e Zimmermann (2005) que:

(...) a necessidade de renovar os fundamentos de uma ciência regional em vias de erosão, a urgência de reatar com uma tradição de dinâmica, base da construção territorial, o lugar da inovação dentro desta dinâmica e a incursão do local dentro do global conduzem os economistas espacialistas a integrar ainda mais os instrumentos da organização industrial em suas análises. [...] Mas a necessidade de se emancipar de um preconceito localista, presente com muita frequência, aparece rapidamente como essencial. Não se trata de postular o local, mas de deduzi-lo. (PECQUEUR E ZIMMERMANN, 2005, p. 79)

Dessa forma, as políticas territoriais foram concebidas e geridas por uma máquina governamental que ignorou o conhecimento e as aspirações das comunidades locais, criando e implantando ações numa perspectiva unilateral, uma vez que não permitiu a participação dos segmentos organizados da sociedade nesse processo de condução das políticas públicas.

As discussões da importância do local ganharam mais destaque quando associadas ao desenvolvimento. As recentes experiências em termos de modelos de desenvolvimento local se basearam na concepção de que o fator essencial no desenvolvimento e na competitividade de um determinado território é a sua capacidade de atuação organizada, cooperada e integrada da sociedade local com as políticas regionais e nacional, vinculadas com os recursos disponíveis de seu território.

Dentro da perspectiva crítica, o Local não deve ser concebido apenas como um espaço vivido, subjetivo e percebido, mas como uma

construção social, que envolvem, por sua vez, as dimensões econômicas, sociais e políticas.

Surge também a necessidade de um aprendizado pela interação que está vinculada à visão de um território integrado. Neste, a capacidade de geração, difusão e utilização de novos conhecimentos consolida-se como um processo que transcende a esfera da firma individual e passa a depender da contínua interação entre empresas e destas com as diferentes instituições que constituem sistemas de inovação em diferentes âmbitos.

É dentro dessa linha que Alain Bourdieu (2001, p. 183) trabalha, ou seja, o Lugar não deve ser compreendido dentro de uma vulgata localista, nem de um Lugar “herdado” (caráter estritamente antropológico) e tampouco de um Lugar “necessário”, mas como um Lugar construído. Essa construção ocorre pautada nas relações sociais e, também, nas relações de poder. Segundo esse mesmo autor, “a pessoa pertence a um lugar, de modo forte ou fraco, definitivo ou provisório, assim como pertence a um grupo” (BOURDIEN, 2001, p. 183).

Assim, o Lugar não está dissociado de outros conceitos e/ou categorias analíticas, como, o território, por exemplo. Aliás, os conceitos não são estáticos e hierárquicos, mas dinâmicos e justapostos.

A literatura que retoma a importância do local bifurca-se, em termos analíticos e prescritivos, em duas grandes vertentes. Uma que foca na temática do desenvolvimento territorial em nível local, tratando do território em suas várias dimensões, sem um recorte setorial. As análises nessa vertente aparecem sob várias denominações como de Desenvolvimento Local (DL), Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DELIS), Desenvolvimento Territorial sustentável (DTS) e outros. A outra vertente foca no desenvolvimento de sistemas produtivos localizados, considerando, portanto, um recorte territorial e setorial. Trata de aglomerações produtivas especializadas e sua interação com o desenvolvimento local e, igualmente, aparece sob várias abordagens e denominações como Distritos Industriais, *Clusters*, Sistemas Produtivos Locais (SPLs), Arranjos Produtivos Locais (APLS), Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPILs), entre outros.

1.2 Desenvolvimento Territorial

No Brasil, existe uma base conceitual e uma idéia central de que o território, mas que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social e uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. O desenvolvimento territorial apóia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização das potencialidades de uma determinada região.

Pires et al. (2006, p.442) afirmam que há uma tendência de “explorar o conceito de território como promotor do recurso específico e, portanto, como ator do desenvolvimento”. Para esta vertente, a organização do território que objetiva o desenvolvimento local deve ter como ponto de partida um pacto territorial que viabilize a associação dos interesses promovidos entre os diversos atores regionais, que se conservam independentes, com vista à obtenção de determinados objetivos.

Este ponto é exatamente o grande diferencial do desenvolvimento territorial, pois o território torna-se um agente dentro do processo, e não meramente espectador. À vista disso, Vázquez Barquero (2001) afirma que o território passa a ser:

(...) um agente de transformação e não mero suporte dos recursos e atividades econômicas, uma vez que há interação entre empresas e os demais atores, que se organizam para desenvolver a economia e a sociedade. O ponto de partida para uma comunidade territorial reside no conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) formadores de seu potencial de desenvolvimento. (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 39)

Esse modelo interativo de desenvolvimento ressalta a relevância da cooperação entre firmas e demais instituições e, portanto, o papel dos vínculos e redes envolvendo diferentes organizações no território. Mais do que ações em parceria ou multisetoriais, o desenvolvimento territorial se constituiu numa perspectiva sistêmica de articulação sócio-institucional e sócio-produtiva para transformação dos territórios em locais de alta competitividade, capaz de criar

bases consistentes para uma sustentabilidade social, ambiental, econômica e política.

À medida que novos termos vão se associando, as discussões têm ganhado corpo e conseqüentemente têm ampliadas às bases conceituais para formação de um modelo de desenvolvimento territorial para o país. De acordo com Silveira (2005), os principais acontecimentos que marcaram a trajetória do desenvolvimento do território no Brasil foram:

- criação ou consolidação de estratégias e programas com diferentes abordagens e metodologias, associadas às perspectivas sistêmicas de desenvolvimento com base territorial;
- variação de enfoques e ênfases com diferentes denominações: DLIS (desenvolvimento local integrado e sustentável), DEL (desenvolvimento econômico local), DLS (desenvolvimento local sustentável), Agenda 21 local, Economia Solidária e, simplesmente, DL (desenvolvimento local);
- surgimento de centros de capacitação (formação de facilitadores, multiplicadores, agentes de desenvolvimento), criação conceitual, de estudos e pesquisas, em diferentes lugares do país, relacionados aos temas básicos do desenvolvimento local. (SILVEIRA, 2005, p.28)

O surgimento de novos termos e o aprimoramento de siglas patrocinado muitas vezes por mudanças de governos tem mudado muito pouco a forma genérica do pensamento. Independente da evolução do termo, segundo Franco (2006), o desenvolvimento local é o resultado de um processo natural do mundo contemporâneo.

não há como deter o desenvolvimento local. [...] não depende da vontade política de governos centrais, nem de políticas nacionais mais ou menos acertadas. O desenvolvimento local é parte de uma mudança social que está em curso no mundo contemporâneo. (FRANCO, 2006, s/p.)

A afirmação de Franco (2006) é por ele mesmo reconsiderada, pois o governo pode sim interferir no processo de implantação de uma política de desenvolvimento local. E por outro lado, é comum governos não darem continuidade em ações de governos anteriores, muitas vezes por questões de vaidade, ou, por conseguinte melhoria do programa, dando-lhe nova identidade.

No final da década de 1990 o governo Fernando Henrique Cardoso, criou o Programa Comunidade Ativa, inserindo as estratégias de desenvolvimento territorial em suas políticas sociais. O referido programa foi criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento por meio da indução do “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (DLIS). Foi um Programa de indução ao desenvolvimento local dos espaços mais deprimidos do país. Sua ênfase estava na descentralização e na focalização dos programas para evitar a dispersão e o desperdício de recursos (GUANZIROLI, 2006, p.8).

Outros programas foram criados, tanto na esfera federal quanto nas estaduais, para fomentar o desenvolvimento, sem ainda definir um projeto para o país. As ações eram, na sua maioria, isoladas e associadas ao desenvolvimento de um território, ou, simplesmente mantinha o formato de subsídios das estruturas produtivas num determinado espaço geográfico, que em sua maioria, dependiam da dinâmica do lugar e de políticas públicas, que fossem capazes de promover o desenvolvimento regional.

1.3 Das Aglomerações Industriais teorizadas por Marshall aos Arranjos Produtivos Locais

Alfred Marshall (1996) um dos percussores da idéia de desenvolvimento regional, em sua obra Princípios de Economia (1890), trata do tema de aglomerações industriais em determinados espaços geográficos. O capítulo X dessa obra é um pequeno capítulo sem vínculo com o resto do livro, mas que ressalta interessantes fatores que apontariam as vantagens da aglomeração.

A priori Marshall destaca o surgimento dessas aglomerações a fatores como condições infra-estruturais e de alta demanda, que atrairiam mão-de-obra qualificada para a região, destacando que o desenvolvimento era favorecido pelo caráter do povo e por suas instituições políticas e sociais. Ele destaca um dos fatores mais citados na literatura recente sobre aglomerações, que é a maior velocidade com que a informação se propaga e que faz com que a capacidade inovativa das empresas de uma região aumente.

A sua obra evidencia um fator que seria a viabilização de uma maior especialização produtiva proporcionada pela alta demanda existente na região e que levaria as empresas a se especializarem em algumas fases do processo produtivo, alcançando economias de escala que seriam inatingíveis por pequenas empresas que atuassem isoladamente.

Nesse sentido, vem à tona o conceito de Piore e Sabel (1984) de “especialização flexível”, ou seja, um sistema de produção em que as empresas se concentram na produção de um produto ou linha de produtos, mas tem ao mesmo tempo, capacidade de inovar, adaptando-se a mudanças no mercado. E esse conceito nos reporta ao conceito de aglomerações industriais elaborados por Alfred Marshall (1996), o “distrito industrial”, que engloba aspectos, tais como: firmas especializadas, foco no território, mercado de trabalho e cooperação.

As observações feitas por Marshall destacam fatores sociológicos, econômicos e geográficos, que servem de ponto de partida para as diversas correntes que estudam aglomerações industriais atualmente.

As idéias de Marshall sobre a organização industrial com base em pequenas empresas concentradas espacialmente foram destacadas na medida em que a teoria keynesiana tornou-se hegemônica a partir da crise de 1930. A teoria influenciou fortemente os estudos sobre as dinâmicas territoriais do pós guerra, como os de Perroux (1967), que tratam da estratégia de pólos de desenvolvimento, e Hirschman (1985), que se preocupa com os efeitos em cadeia produzidos pelas grandes plantas industriais. Segundo este último teórico, o desequilíbrio proporciona dinâmica à economia, por meio da necessidade de superar as dificuldades geradas por tal desequilíbrio – a superação destes problemas é que gera o investimento induzido, primordial para o processo de industrialização.

Hirschman (1985), explica que a indução do desenvolvimento é dever do agente superior ao mercado, ele defende a atuação mais ativa do setor público por intermédio do planejamento e de coordenação deste processo.

O ressurgimento da idéia do “distrito industrial marshalliano” ocorre no recente período de reestruturação produtiva, decorrente do esgotamento dos modelos taylorista/fordista, que ocasionaram, além do aumento do desemprego formal, a precarização do trabalho e o crescimento das economias informais. Em contrapartida, o tipo de distrito industrial marshalliano, acena para a possibilidade de construção de um *locus* de cooperação, baseado em aspectos sócio-culturais e na confiança, formado pelas redes de interação entre os agentes.

Logo em seguida, no início dos anos 1990, houve momento peculiar da economia espacial, inicialmente em função do sucesso de experiências internacionais: Vale do Silício, Rodovia 128, Corredor M4, Sophia Antípolis e Tecnópolis Japonesas, observaram-se um interesse crescente pelos parques e pólos tecnológicos, incubadoras de empresas e, tentando em parte adaptar-se a realidade nacional a exemplo dos pólos de modernização tecnológica. É neste momento que inaugura o processo de consolidação das teorias acerca do desenvolvimento de sistemas produtivos locais.

As transformações sistêmicas ocorridas nas últimas décadas não tardaram em impactar significativamente a economia brasileira. Como parte deste movimento cíclico mais geral observou-se no país um crescente interesse pelas aglomerações de pequenas e médias empresas. Esse movimento ganhou força, devido às teorias de desenvolvimento local, fortalecendo assim a idéia da dinâmica dos lugares para o fortalecimento da economia regional.

Concomitantemente a essa discussão, o processo de globalização da economia provocou um redesenho das forças produtivas, promovendo a expansão de novas formas flexíveis de organização da produção, apontando para a falência do modelo fordista, trazendo conseqüências importantes no âmbito econômico, social, organizacional e tecnológico.

A chamada “especialização flexível” se destaca como um novo modelo de organização industrial, com exemplos bem sucedidos na Itália, Alemanha, França, que tiveram como base a expansão de pequenas e médias

empresas, cuja adaptabilidade às flutuações de demanda, ao dinamismo inovador as tornou em organizações importantes neste novo modelo industrial que tem se delineado nas últimas décadas (BAPTISTA, 2002, s/p.).

Apesar do forte otimismo que causou frente à desestruturação de formas clássicas de organização da produção, o modelo de distrito industrial também tem apresentado sinais de esgotamento. Como ressaltam Schmitz e Nadvi (1999) e Le Borgne (1991), o distrito industrial italiano, exemplo na literatura do modelo “marshalliano” começa, sobretudo nos anos 1990, a apresentar mudanças na sua dinâmica de funcionamento.

A principal mudança, segundo Amaral Filho (1999), é que a cooperação cede lugar para as formas de contratualização entre firmas, a constituição de firmas líderes, a especialização em produtos de baixa qualidade e o emprego de mão de obra pouco qualificada (AMARAL FILHO, 1999, p. 1281-1330).

No Brasil, muitas instituições basearam suas políticas industriais, fundamentando-se no modelo dos distritos italianos, contudo as experiências foram se esvaziando, dando lugar a novas formas de intervenção no território. Salienta-se que o grande desafio para implementar uma política nacional é a dimensão continental do país e as diversas iniciativas das instituições públicas e privadas com políticas sobrepostas e isoladas.

Essas mudanças seguem uma tendência mundial, contudo para se tornar competitivas as empresas que se constituíam em distritos, pólos, e em outras denominações necessitavam de uma política que as mantivessem no mercado. Nessa perspectiva surgem novos conceitos, que não vieram para sobrepor às políticas existentes, mas que complementasse as iniciativas até então desenhadas no país.

O advento da estratégia de organização por APL segue uma tendência formulada por Porter (1999) e situa-se na fronteira entre a literatura de organização industrial e desenvolvimento regional e demonstra que a análise setorial não consegue captar a complexidade dos fenômenos que envolvem a dinâmica industrial.

Porter (1999), afirma que

as empresas conquistam uma posição de vantagem em relação aos melhores competidores do mundo em razão das pressões e dos desafios. Elas se beneficiam da existência de rivais internos poderosos, de uma base de fornecedores nacionais agressivos e de clientes locais exigentes. [...] A vantagem competitiva é gerada e sustentada por intermédio de um processo altamente localizado. As diferenças nos valores nacionais, a cultura, as estruturas econômicas, as instituições e a história são fatores que contribuem para o êxito competitivo (PORTER, 1999, p. 167).

A idéia de APL tem sido apresentada na literatura como mecanismo eficaz de promoção do desenvolvimento local. O conceito de *cluster* nos reporta a um conjunto de empresas, em geral pequenas e médias, operando em regime de cooperação onde cada uma das firmas executa um estágio de processo de produção. Essas empresas participam de um mesmo negócio – assim, as firmas integrantes de um *cluster* executam vários estágios da produção e se concentram em uma determinada área geográfica

A análise de APL procura captar os elementos estruturais e sistêmicos da aglomeração enfatizando a rivalidade entre as firmas e quais os fatores da sua dinâmica interna que afetam a competitividade dos agentes. Dessa forma, a temática dos APLs de empresas prioriza o estudo da sua estrutura investigando-se, por exemplo: o tamanho de seus membros, as articulações entre eles, os padrões de especialização e concorrência e as vantagens competitivas que podem ser criadas a partir da estruturação dessa modalidade de aglomeração.

1.4 Limites e Possibilidades do Desenvolvimento Local Endógeno

Antes de analisar os limites e possibilidades do desenvolvimento local endógeno, é importante destacar o conceito do ponto de vista espacial ou regional. Segundo Amaral Filho (1996) entende-se

como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. (AMARAL FILHO, 1996, p. 37)

Para alguns autores, dentre eles o Brandão, a própria perspectiva do desenvolvimento local é um grande desafio, o desconhecimento do termo e principalmente o tratamento irrelevante por parte de instituições de apoio e fomento e do próprio governo tem dado ao tema a vala do comum do conhecimento, onde tudo é igual e não merece destaque.

Em outras palavras, Franco (2006) faz um alerta em uma de suas cartas “constatei nesse período que poucas pessoas percebem que desenvolvimento local não é uma redução do tema geral do desenvolvimento”. (FRANCO, 2006, s/p)

Diante dessa prerrogativa, o limite mais comum do desenvolvimento local é o próprio conceito e entendimento, pois desenvolvimento, em termos genéricos, significa pouca coisa, daí a necessidade de acrescentar outra palavra para se obter um estudo mais próximo do desejado, contudo, ainda há confusão, pois a própria evolução dos termos promovidos por estudiosos do desenvolvimento local, acabam que confundindo ainda mais.

Tratando-se de definições e conceitos do desenvolvimento local, Conti (2005), afirma que

não é por acaso que um dos termos fundamentais da pesquisa econômica e social contemporânea é desenvolvimento local, conceito sintético que subjaz a uma infinidade de outros termos, em torno dos quais tem havido acalorados debates, tais como distritos industriais (Sabel, 1989; Pyke, Becattini e Sengerberger, 1990), agrupamentos (clusters) industriais (Porter, 1990), regiões de aprendizagem (learning regions) (Florida, 1995; Maskell, 1998), ambiente (milieu) inovador (Aydalot, 1986, Maillat e Perrin, 1992), sistemas locais de produção (Abdelmalki e Courlet, 1996; Pecqueur, 2000), “motores regionais” e assim por diante. (CONTI, 2005, p. 210-211)

Nesse cenário de vários entendimentos, Conti (2005) conceitua desenvolvimento local na implicação de algo que é, ao mesmo tempo, “verdadeiramente complexo e vago”. Complexo, segundo Conti (2005) “por que a realidade não pode ser reduzida a métodos de simplificação, próprios da ciência econômica e social ortodoxa moderna”, ou seja, a realidade é decomposta em componentes simples, de mais fácil estudo e compreensão.

É verdadeiramente vago, devido à contraposição conceitual, e ainda, devido à crescente consciência da incapacidade dos modelos tradicionais de analisar o desenvolvimento regional.

Segundo Brandão (2008), nos últimos anos, a concepção de que a escala local tem poder ilimitado, invadiu o debate sobre o desenvolvimento urbano e regional, no Brasil e no mundo. Na sua visão

tais análises subtendem uma idéia de que estaríamos vivendo em comunidade, não em sociedade; que, em decorrência, esse conjunto social não é cindido em classes e interesses políticos complexos (daí discutirem apenas atores sociais); que vivemos processos de destruição das escalas intermediárias e o mundo estaria confirmando a tendência bipolar das escalas espaciais – apenas o “local” e o “global”. Nesta visão, altamente consensuada hoje, só restaria a opção de políticas de desenvolvimento monoescalares, isto é, só tendo o local como ponto de partida (e de chegada?), comunitário, solidário, em ambiente de alta sinergia associativa do seu “capital social”, e que poderia acionar e se conectar à rede dos fluxos globalizados. (BRANDÃO, 2008, p.9)

Neste contexto, afirma Brandão, que a adoção de forma mecânica e indiscriminada por parte dos autores, da literatura internacional contemporânea, fez com que a crítica sobre o desenvolvimento local se confundisse com a aceitação de um “pensamento único”, que prioriza o local.

bastaria cumprir as “exigências” da globalização, deste novo imperialismo da “partilha dos lugares eleitos”, se ajustando, adaptando e submetendo a esta inexorável “fatalidade”, para se tornar um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. (BRANDÃO, 2008, p.10)

O “pensamento único”, que invade o debate do desenvolvimento regional, urbano e local na atualidade, segundo Brandão (2008), nega completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza. Nesse sentido a visão contribui para o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global.

Se, por um lado, houve a revalorização do território, do que se convencionou chamar de “geografia econômica”, e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro, ocorreu a completa banalização das questões que, malgrado sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar

comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro “pensamento único localista”. Quase toda a literatura aborda, e as políticas “públicas” implementam, ações orientadas, em parte ou no todo, por essa concepção teórica e analítica. (BRANDÃO, 2008, p.10)

A grande questão, segundo Brandão (2008), do debate atual sobre o desenvolvimento, é que negligenciam cabalmente as questões estruturais do país e as marcantes especificidades de suas regiões, essa agenda se impôs de forma avassaladora na academia e nos governos estaduais e municipais (e nas diversas modalidades de políticas federais: sociais, industriais, agrícolas etc.).

A reflexão crítica seria necessária para a implantação de um projeto nacional de desenvolvimento, respeitando, sobretudo as escalas geográficas.

Entendo que o enfrentamento a esta visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica, pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas. Nenhuma escala per si é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica destes, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Penso que, ao contrário daquelas visões, as escalas ganham novo sentido e importância nesta fase do capitalismo. (BRANDÃO, 2008, p. 10)

Muitas das diversas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais etc., possuem tal viés. A banalização de definições como “capital social”, redes, “economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais e coletivos, microiniciativas, “comunidades solidárias”; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passem por parcerias “público-privadas”, baseadas no poder de “governança” das cooperativas, agências, consórcios, comitês etc., criou uma cortina de fumaça nas abordagens do tema.

Brandão critica esta “endogenia exagerada” das localidades que crê, piamente, na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua governança virtuosa lugareira. Classes

sociais, ação pública, hegemonia etc., seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado.

Diante desse contexto, “o local pode tudo” e, frente à crescente “sensibilidade do capital às variações do lugar”, bastaria se mostrar diferente e “especial”, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades etc., para ter garantida sua inserção na modernidade.

As verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento vêm perdendo espaço para uma discussão localista, que compromete às ações de longo prazo nas escalas geográficas. Preocupa ainda, a luta dos lugares para realizar a melhor “venda da região ou da cidade”, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, que no curto prazo melhora o “clima local dos negócios”. Contudo, esses investimentos são subsidiados com custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, interferindo nas receitas governamentais, minando os investimentos estruturantes.

Por último, Brandão (2008) aponta para a necessidade da reconstrução, teórica e política, de nossa reprodução social e material em bases nacionais, ou melhor, a reconstrução da própria base nacional, atingida duramente por políticas antinacionais e antipopulares há décadas.

Ainda que aponte uma preocupação relevante, a crítica de Brandão parte de uma falsa idéia de que a grande maioria dos autores que valorizam o local o faz a partir de uma visão localista estreita, sem considerar as interações sistêmicas do local com o regional, o nacional e o global.

Diferentemente do que afirma Brandão (2008), parte significativa da literatura que destaca o papel do Local, o faz a partir de uma ótica sistêmica. Limonad (2004), por exemplo, considera a necessidade de compreensão do desenvolvimento regional, como requisito para entender o local, sobretudo por sua complexidade em tempos atuais.

Pensar o desenvolvimento local nos tempos atuais pode parecer simples, todavia, não há como fazê-lo sem considerar a questão regional. E por que isso? Primeiro por que não há como pensar os lugares, os locais isoladamente, como uma coleção de coisas

desarticuladas entre si, existentes por si só, pois os lugares são resultantes de ações e processos sociais ao longo do tempo geograficamente localizados. Não há como pensar, assim, um lugar isoladamente, uma vez que os distintos atores sociais não estão enraizados no território como plantas ou rochas, ao contrário podem se deslocar pelo espaço e estabelecer articulações em distintas esferas de poder e escalas geográficas. (LIMONAD, 2004, p. 49)

Santos (2006) novamente dar ênfase ao lugar e propõe discussões sobre a importância da ação global como possibilidade para discutir as oportunidades e as virtualidades do lugar, que garantirão a efetiva dinâmica dos processos produtivos, capazes de dar sustentabilidade ao local.

É o lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz. Para se tornar espaço, o Mundo depende das virtualidades do Lugar. Nesse sentido pode-se dizer que, localmente, o espaço territorial age como norma. (SANTOS, 2006, p.230)

Em sua obra, Santos (2006), destaca que “cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente”. (SANTOS, 2006, p. 231)

Nesse sentido, o lugar é valorizado, pois dele é possível propor ações que repercute tanto num ambiente micro, o local, como em ambiente macro, o mundo. É interessante mencionar que à medida que as relações, quais sejam, locais ou regionais, nacional ou internacional, vão se intensificando, a razão de ser do local vai ganhando cada vez mais importância, daí a preocupação do local deixa de ser uma mera e única iniciativa do lugar.

2 As Experiências Internacionais em Políticas Regionais e o uso dos Conceitos como Instrumento de Políticas Públicas no Brasil

As experiências internacionais em políticas de desenvolvimento regional vêm, nos últimos anos, atraindo as atenções de pesquisadores e de formuladores de políticas públicas no Brasil. Esse interesse deve-se à vitalidade que vem caracterizando o desenvolvimento da política regional na Europa nas últimas duas décadas e às importantes mudanças que ali vêm se operando, sejam mudanças de escala, de instrumentos e até de paradigmas.

No Brasil, um novo modelo de desenvolvimento econômico tem sido discutido, buscando soluções os problemas de desigualdades regionais no país. Nesse contexto, a análise da experiência europeia em política regional tem permitido enriquecer o debate atual sobre as perspectivas e possibilidades de evolução política regional no Brasil.

A escolha do caso francês deve-se pela experiência em planejamento e organização no âmbito de políticas regionais quanto à vitalidade que tem dominado o debate recente sobre o tema naquele país.

Antes, propõe-se um breve relato de outras experiências internacionais em políticas regionais, destacando as que mais influenciaram as políticas de desenvolvimento regional no Brasil, entretanto, fez-se um recorte nos modelos europeus.

2.1 Experiências Internacionais

As políticas regionais desenvolveram-se praticamente em todos os países da Europa após a Segunda Grande Guerra. No início dos anos 1950, diferentes países, como a França, a Itália, a Alemanha e a Bélgica, consolidaram ações visando remediar as disparidades regionais presentes em seus territórios.

Os cenários apresentavam desníveis regionais na concentração do nível de emprego, da riqueza e da atividade econômica, que haviam sido

aguçados pela crise de 1930 e pelas rápidas transformações que se seguiram na economia mundial após a Primeira Grande Guerra.

Diante das diversas realidades por vezes de cenários hostis devido às guerras, mas com necessidade de transformação rápida e eficiente, essas economias nacionais ampararam-se na teoria de Perroux, pois viram a necessidade de implantação de uma política baseada na estruturação do território, de amplitude nacional e descentralizada, buscando assim melhor organização espacial que valorizasse, sobretudo, os sistemas locais.

O principal desafio para a implantação da política proposta consistia no enfrentamento localizado e no grau de maturidade de cada país. Pois, na década de 30, a Europa estava bem dividida em decorrência da I Guerra Mundial e com graves problemas regionais, prejudicando ainda mais com a II Guerra Mundial, e foi somente a partir de 1950, que conseguiram consubstanciar problemas em políticas regionais.

Nessa perspectiva, as políticas regionais tinham como objetivo geral garantir um nível mínimo de “coerência espacial” no que se refere ao ritmo do crescimento econômico, ou seja, garantir certa igualdade em relação aos níveis de crescimento entre as diferentes parcelas do território nacional. Entretanto, “o nascimento dessas políticas não obedece à mesma motivação nos diferentes países”. (MONTRICHER, 1995, cap. I)

2.1.1 Políticas regionais na Europa

Os próprios princípios que orientam a política regional européia incentivam os Estados nacionais à mobilização de seus agentes e atores sociais em torno do tema regional. Esses fatores têm estimulado inovações e reformas na política regional de vários países.

A Inglaterra, por exemplo, que já em 1934 adotara medidas de política regional, visava fazer face aos graves efeitos sociais do declínio industrial que caracterizava determinadas zonas do território nacional. Em

outros países da Europa, o nascimento e a institucionalização das políticas regionais obedeceram a objetivos bastante diferentes.

Na Alemanha, foram as demandas locais e a preocupação com as condições de vida e com a unidade federativa que impulsionaram a intervenção estatal no campo regional.

Na França, por outro lado, a política regional nasceu como parte integrante da atividade de planejamento e da intervenção do Estado central e tinha como objetivo principal impulsionar o crescimento econômico nacional.

A política industrial na Itália do pós-guerra pode ser dividida em quatro períodos. Inicialmente, o período de reconstrução - 1945 a 1950 - determina um tipo de intervenção governamental que não se baseava em uma política industrial abrangente, mas em um controle burocrático do dia a dia das empresas, onde o papel regulador do estado se perdia e em substituição surgiu o de mediador de interesses.

Este tipo de relação se estabeleceu na medida em que cada interlocutor acreditava que poderia obter benefícios especiais a partir de sua relação privilegiada com a administração pública. Neste mesmo período surgia a oposição entre duas abordagens que dominam até os dias atuais o cenário italiano: políticas keynesianas de gastos públicos versus livre mercado com desenvolvimento econômico centrado na modernização da indústria.

Percebe-se nessa fase um tipo de intervenção governamental que não se baseava em uma política industrial abrangente, mas em um controle burocrático do dia a dia das empresas, onde o papel regulador do estado se perdia e em substituição surgiu o de mediador de interesses.

Convém destacar que este tipo de relação se estabeleceu na medida em que cada interlocutor acreditava que poderia obter benefícios especiais a partir de sua relação privilegiada com a administração pública.

Já nas décadas de 50 e 60, a segunda fase, e de maior peso para construção dessa experiência, representou a mais profunda alteração da economia italiana. Nessa fase, destacam Cassiolato, Lastres & Szapiro (2000)

“de fato foi praticada uma política industrial composta por legislação designada para forjar a criação e o crescimento de PMEs.”

Nesse processo histórico, a década de 70 correspondeu a um momento de reestruturação dos complexos industriais na Europa por intermédio de fusões e alianças e, segundo diversos analistas, a Itália, ao invés de induzir este reajuste na sua economia, iniciou uma política de auxílio “bailout”¹ para evitar falências.

Contudo foi ao longo dos anos 80 que a produção em pequenas e médias empresas se consolida. Segundo Cassiolato, Lastres & Szapiro (2000),

A expressão da importância das PMEs italianas se verifica através dos seguintes aspectos: 1/4 da produção nacional, 1/3 das exportações e 50% da ocupação já eram originados das pequena e médias empresas na década de 80. (CASSIOLATO; LASTRES & SZAPIRO, 2000, p. 332)

Para dar continuidade nessa política na Itália, alguns instrumentos legais de apoio foram relevantes e merecem ser destacados, sobretudo pela ocasião em que foram criados ou instituídos.

Cassiolato, Lastres & Szapiro (2000) destacam esses instrumentos:

- o apoio à pequena e média empresa se inicia no pós-guerra, através de legislação específica já em 1947. A partir de então são inúmeros os instrumentos legais de apoio criados;
- nas décadas de 50 e 60 ocorre o desenvolvimento da capacidade empresarial, como efeito da política de incentivos às PMEs. Esta característica do pequeno e médio empreendedor italiano é extremamente ressaltada atualmente;
- a intervenção do Estado é marcada pela dicotomia PMEs versus grandes empresas e pelo dualismo Norte -Sul e Público - Privado. (CASSIOLATO; LASTRES; SZAPIRO, 2000, p. 333)

¹ *Bailout* é uma palavra inglesa (de *bail*: fiança, garantia) que, em economia e finanças, significa uma injeção de liquidez dada a uma entidade (empresa ou banco) falida ou próxima da falência, a fim de que possa honrar seus compromissos de curto prazo. Em geral, os bailouts são dados pelos governos ou por consórcios de investidores que, em troca da injeção de fundos, assumem o controle da entidade. Frequentemente o *bailout* é uma solução para problemas temporários de fluxo de caixa nas organizações que contam com uma base suficientemente sólida, em termos de ativos.

2.1.2 Sistemas Industriais Localizados – A experiência francesa

A experiência francesa em Sistemas Industriais Localizados (SIL) procurou evidenciar os laços que unem a estrutura industrial e a sua repartição no espaço nacional. Para tanto, houve combinação de centralismo e dinâmica social local.

Para Jaccoud (2001), dois fatores principais marcaram a experiência francesa: o fortalecimento do planejamento econômico que ocorreu após a Segunda Guerra Mundial e o crescente desequilíbrio espacial que marcava o avanço da industrialização no território francês.

O planejamento econômico, estatal e centralizado, foi a estratégia escolhida pelo governo francês para fazer face aos imperativos da reconstrução do país no pós-guerra. Até meados dos anos 1950 o planejamento teve como objetivo central a reconstrução do aparelho produtivo nacional. Mas progressivamente a questão regional passa a se impor como um dos objetivos maiores da ação estatal. O ponto de inflexão foi marcado pela elaboração de diagnósticos que apontavam para a concentração das atividades econômicas no aglomerado urbano parisiense. (JACCOUD, 2001, p. 8)

Destaca-se que a experiência ocorreu em distintas etapas, proporcionando à França um processo de desenvolvimento sustentado, o que resultou em um melhor ordenamento territorial, descentralizando e territorializando as políticas públicas, ou seja, criou unidades autônomas, fazendo com que o Estado ficasse próximo da realidade local dos territórios.

Segundo Bonnal (2008) a partir da II Guerra Mundial começou a preocupação com o ordenamento territorial do país e essa preocupação não era apenas com a reconstrução, mas também com a modernização.

No período de 1920 a 1945, a França apresentava grandes problemas, tais como: concentração da atividade econômica em Paris; o norte do país centrava na exploração de minérios e as demais regiões eram de ambientes rurais, atrasadas, mal equipadas e com nível de vida muito inferior ao restante do país. (BONNAL, 2008, p. 200)

A partir dessa realidade surgem várias demandas para um plano de desenvolvimento territorial, baseado na idéia de que o Estado teria o dever de organizar e conduzir a ocupação do território de maneira a permitir o desenvolvimento e reforçar a conformação de uma solidariedade nacional, capaz de concentrar e obter vantagens localizacionais, baseando-se no modelo fordista.

Nesse período foram criadas as primeiras regras de localização: o DAT (Direção do Ordenamento Territorial), FNAT (Fundo Nacional de Ordenamento Territorial) e a Caixa de Depósitos e Consignações. Com esses instrumentos foi possível promover as grandes construções no país, permitindo a mudança de empresas no território, bem como, o ordenamento hidroagrícola, infra-estruturas energéticas, zoneamento e o estabelecimento de regiões de ação.

Contudo, as mesmas ações que promoveram o crescimento econômico do país, proporcionaram êxodo rural, intensificando a urbanização. Com isso houve a necessidade de novas estratégias e novas instituições: CIOT (Comitê Interministerial de Organização Territorial, DATAR (Delegação do Ordenamento Territorial e Ação Regional e FIAT (Fundo de Intervenção para o Ordenamento Territorial), que promoveram uma desconcentração do tecido industrial, propondo projetos regionais estruturantes, ou seja, reinaugurou uma época de grandes obras de infra-estrutura de transporte e comunicação.

O período de 1974 a 1990 foi considerado de transição, que ocorreu concomitantemente às crises mundiais do petróleo e de alternância política. O governo de Mitterrand, em 1983, cria o CPER (Contrato de Plano Estado – Cidadão), nesse contrato o Estado negocia com as regiões e repassa os recursos necessários para executar esse plano.

Embora haja uma política nacional nessa perspectiva de descentralização, a região passa ter um papel destacado, ou seja, tem a responsabilidade de preocupação em harmonizar os vários níveis, quais sejam: regional, intercomunal, comunas e departamentos, contando que cada nível define suas grandes orientações.

Na figura 1, observa-se o mapa da França, dividido em pólos de competitividade, nele, destacam os atuais e os projetados, bem como seu grau de influência na estrutura econômica do país. Na proposta francesa, um pólo de competitividade representa um *cluster* num determinado território, ou seja, empresas, laboratórios de pesquisa e instituições de formação para desenvolver sinergias e cooperação. E ainda, outros parceiros, incluindo governos, nacional e local, bem como serviços para os membros do *cluster* a eles associados.

O principal desafio é desenvolver sinergias e projetos colaborativos e inovadores para que as empresas envolvidas tenham uma posição de liderança em seus segmentos e na área de atuação, tanto na França, quanto nas suas áreas de influência externa.

As metas dos pólos é reforçar a competitividade da economia francesa e aumentar o crescimento dos mercados, somando ao crescimento do emprego, para tanto, destacam: aumentar a inovação; consolidando atividades, principalmente industriais; criação de tecnologia intensiva nos territórios; melhorar a atratividade da França, por intermédio de uma visibilidade internacional reforçada.

As principais estratégias para os pólos partem de uma visão compartilhada por diferentes atores, cada grupo desenvolve a sua própria estratégia de cinco anos, o que lhe permite: implementar parcerias entre diferentes atores com habilidades complementares; construção de projetos de colaboração estratégica em I & D que podem se beneficiar do apoio do Estado, inclusive do [Fundo \(FUI\)](#)²; promover um ambiente global favorável à inovação e competitividade, assegurando a condução de eventos promocionais, ou de apoio mútuo dos membros do *cluster* sobre temas como a formação e recursos humanos, propriedade industrial e o financiamento internacional privado do desenvolvimento.

² O Fundo Único Interministerial financia os projetos de pesquisa e desenvolvimento colaborativos dos pólos de competitividade. O fundo tem como vocação apoiar os projetos de pesquisa aplicada para o desenvolvimento de produtos e serviços susceptíveis de ser produzidos em curtos e médios prazos.

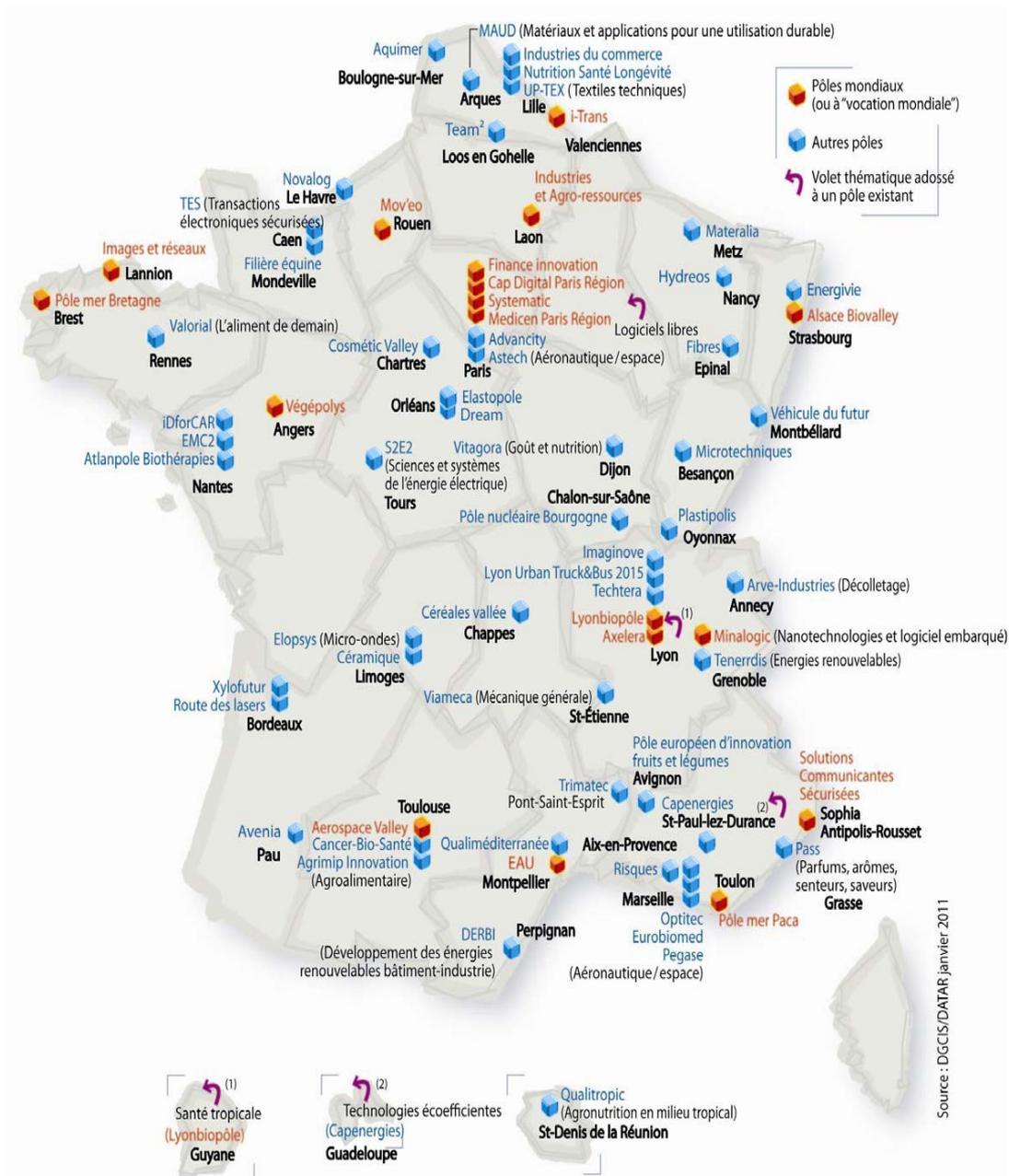


Figura 1 – Novo Mapa dos Pólos de Competitividade da França, 2010.

Fonte: Disponível em: <http://competitivite.gouv.fr/poles-en-action/carte-des-poles-468.html>

A França lançou em 2004 uma nova política industrial que envolve os principais fatores de competitividade, entre elas a capacidade de inovar.

Nesse processo é importante destacar o papel das associações de empresas, centros de investigação e organizações de treinamento, engajados em uma abordagem de parceria (estratégia comum de desenvolvimento), destinada a gerar estímulos em torno de projetos inovadores, que leva em uma direção comum, ou mercados determinados. Esta política visa incentivar e apoiar as iniciativas provenientes de agentes econômicos e acadêmicos em um território.

Ao se analisar o período em que a política industrial francesa foi se consolidando no formato atual, percebe-se que ela tem a contemporaneidade da política industrial brasileira nos moldes dos Arranjos Produtivos Locais, contudo a grande diferença é que a política francesa é nacional, abrange conforme figura 1, todo seu território, subdividida em ações regionais e locais, de acordo com o grau de influência de cada *cluster*; têm linhas de financiamento e o órgão que regula as ações tem *status* de ministério.

Na proposta francesa um *cluster* equivale há um dado território que compreende uma rede de agentes de inovação. Essa estrutura visa priorizar e desenvolver a competitividade da economia regional aumentando o investimento em inovação; consolidar as atividades nos territórios, principalmente industriais de alta tecnologia ou de criatividade; aumentar a atratividade da França, por meio da visibilidade internacional reforçada; e ainda, promover o crescimento e o emprego.

Os elementos principais para o sucesso do *cluster* são: implementação de uma estratégia comum para o desenvolvimento econômico compatível com o planejamento global; amplas parcerias entre os atores em torno de projetos; concentração em tecnologias para mercados com elevado potencial de crescimento; massa crítica suficiente para adquirir e desenvolver visibilidade internacional.

Bonnal (2008) aponta que no ano de 2007, houve a necessidade de implementar o plano, dando novas características e funções, inclusive a própria mudança no nome já sugeria mudança.

Em 2007, o CPER é renomeado, passando a se chamar Contrato de projetos estado – região. Passa a ser estratégico e integrador. É composto de uma parte regional, a parte do ordenamento, e uma

parte territorial que agrega todos os contratos com os entornos locais, contrato de pays, contrato de cidade, contrato locais etc. (BONNAL, 2008, p. 203)

Atualmente a política de desenvolvimento territorial da França é uma política nacional. O Estado ainda detém instrumentos, porém seu papel é menor, dando sequência à estratégia da política descentralizada contratual.

A experiência demonstra que foi um processo rápido e silencioso, sobretudo pelas importantes intervenções do estado. Desde a proposta inicial, somando as diversas e constantes mudanças, o caso francês aponta para os territórios de competitividade, o resultado dessa estratégia de desenvolvimento local/regional (*pays*).

Segundo Bonnal (2008), “os territórios de governança abrangem 64 milhões de habitantes, numa área de 553.000 Km²; são 26 regiões, sendo 22 metropolitanas e 4 ultramarinas; são 100 departamentos e 36.679 comunas.” (BONNAL, 2008, p. 205)

Na estratégia de territórios de competitividade, destacam-se os pólos de competência (nova competitividade pela competência, a idéia de *clusters*) que tem por objetivo criar uma dinâmica territorial a partir da reunião de parceiros de criação de conhecimentos e parceiros industriais e de serviços, cada um especializado em seu ramo. Segundo Bonnal (2008) “não se trata de transformar todo o *pays* (*região*) num *cluster* de competência, mas somente alguns, pois o objetivo é selecionar aqueles que poderão ser inseridos na competição europeia ou mundial”. (BONNAL, 2008, p. 205)

A evolução da política de desenvolvimento regional francesa foi contínua ao longo de sua história. Substituindo paradigmas e instrumentos tradicionais pela busca de caminhos sustentados de desenvolvimento regional, a França tem procurado atualizar e fortalecer a região como espaço prioritário da intervenção pública.

Durante a década de 1990, as mudanças foram particularmente importantes. Inovou-se tanto no que diz respeito aos instrumentos quanto aos

objetivos da política regional: reconheceu-se a possibilidade de emergência de novos espaços territoriais como base para a elaboração de programas de desenvolvimento; buscou-se com ênfase a articulação das intervenções públicas em um mesmo espaço territorial e a promoção da cooperação público-privada; substituiu-se o objetivo do crescimento econômico pelo objetivo do desenvolvimento endógeno.

A responsabilidade dos governos locais e regionais tem sido cada vez mais enfatizada, inclusive no que se refere à mobilização e à gestão dos instrumentos europeus de política regional.

Todas essas modificações têm como fundamento o reconhecimento de que a dinamização da economia mundial e seus impactos nas economias nacionais e mesmo regionais não têm introduzido cenários positivos para o desenvolvimento equilibrado das diversas parcelas do território nacional. Ao contrário, o crescimento das disparidades regionais tem se reafirmado como cenário futuro, caso não haja intervenção decidida dos governos que transforme a questão regional em objetivo prioritário das políticas públicas.

Nesse sentido, os desafios colocados pelos impactos regionais do processo de globalização da economia não parecem ser menores para o Brasil que para a França. Ao contrário, a grande fragilidade das economias periféricas no espaço nacional brasileiro parece demandar uma intervenção ainda mais decidida da parte dos poderes públicos no sentido de priorizar a questão regional. A promoção das economias regionais e a integração das coletividades locais demandam também no Brasil a implementação de estratégias e instrumentos inovadores de ação pública.

2.2 Experiências brasileiras na utilização das visões de DTS e APL

A visão de Arranjos Produtivos Locais tem raízes teóricas comuns à abordagem do Desenvolvimento Territorial Sustentável, mas tratam de objetos diferentes. A abordagem de DTS trabalha com o desenvolvimento do território em todas as suas dimensões, inclusive a econômica, essa última considerada

do ponto de vista multisetorial. Já o conceito de APL refere-se a um arranjo/sistema de atividades econômicas do mesmo segmento/complexo produtivo. Assim, um território que está sendo objeto de uma política de DTS pode comportar diversos APLs, e apoiá-los é um das ações daquela política que inclui ainda preocupação com saúde, educação, infra-estrutura e outras dimensões do desenvolvimento naquele espaço.

2.2.1 Iniciativas a partir da visão do Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil

As primeiras experiências orientadas pela ótica do desenvolvimento territorial no Brasil surgiram na década de 1980, quando o Estado brasileiro, sob um contexto nacional de crise econômica, precisou a redefinir seu papel. O local ganhou atualidade política e se fortaleceu com a Constituição Federal de 1988, a qual ampliou a descentralização na administração pública. Como resultado da Carta Constitucional de 1988, observa-se um forte processo de descentralização no país, com ampliação das responsabilidades de estados e municípios pela formulação e gestão de políticas públicas.

Essa descentralização, ao abrir espaço para a incorporação da sociedade civil na execução de políticas públicas, trouxe nova situação em relação ao desenvolvimento, rompendo com o modelo exclusivo de planejamento calcado na lógica de cima para baixo, inserindo, também, a lógica de baixo para cima. Igualmente, o debate em torno da proposta de desenvolvimento ganhou novos elementos. De um lado, a sociedade civil exigia maior participação, melhores resultados sociais e econômicos ao Estado, caracterizados como demandas do lado interno; de outro lado, a influência externa se dava por meio de novas propostas de desenvolvimento para as regiões deprimidas. Como chamam a atenção Mendonça e Ortega (2005), na década de 1990 parece emergir um aparente consenso em torno da descentralização do planejamento e da execução das políticas públicas.

Nesse contexto foram criados vários conselhos que passaram a ser obrigatórios nos municípios, pois, sem eles, não se podia ter acesso a alguns recursos repassados pelo Governo Federal. Como exemplo, pode-se citar os

seguintes conselhos municipais: Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Assistência Social, dentre outros.

Paralelamente aos avanços no processo de descentralização político-administrativa, multiplicaram-se no Brasil, no final dos anos 80 e início dos anos 90, várias experiências de cooperação intermunicipal, autônomas ou induzidas pelos governos estaduais e federal, por meio da criação de Consórcios Municipais.

Contudo, a promoção do desenvolvimento territorial local se tornou política pública nacional efetivamente em 1999, como o lançamento do Programa Comunidade Ativa, por Fernando Henrique Cardoso (FHC), como uma nova estratégia para superar a pobreza. O programa se propunha a promover o desenvolvimento por meio da indução ao “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS”. Na lógica do programa, o Estado fomentaria e criaria o ambiente institucional que promoveria ações para o desenvolvimento do território, enquanto se esperava que a sociedade civil local se articulasse para promover as ações do desenvolvimento no território.

A proposta de desenvolvimento local era implementada por meio de uma Agenda Local, que derivava de um Plano de Desenvolvimento Local, elaborado por meio de um Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local. Os estados e os municípios eram convidados a aderir a um Termo de Parceria. O Programa foi desenvolvido em parceria como o SEBRAE que lançou, também em 1999, o PRODER-Especial – Programa Especial de Geração de Emprego e Renda. Esse programa foi especialmente desenhado para atuar como vetor de sustentabilidade econômica da política de DLIS do governo federal.

Outra experiência importante, no Governo FHC, inspirada nas políticas de desenvolvimento territorial, foi à implementação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), para gerir as aplicações dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF, especialmente de sua linha destinada ao financiamento de Infra-Estrutura o Pronaf-Infraestrutura (PROINF).

O PRONAF foi criado em 1996 e tem sido o estruturante das ações públicas para o desenvolvimento rural do Brasil. O Governo de Fernando Henrique Cardoso decidiu reconstruir parte da institucionalidade pública, que havia sido desmontada durante o período do Governo do presidente Collor de Mello em 1989, quando foi fundido o Ministério Extraordinário da Reforma e o Desenvolvimento Agrário, com o Ministério da Agricultura. No final de 1999 FHC cria o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário. Em 2000 ele institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDR e os CMDRS, esses últimos como um fórum permanente de debate dos interesses dos agricultores familiares no âmbito municipal. Os conselhos municipais eram responsáveis por analisar e aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural – PMDR –, além de sugerir mudanças nas políticas municipais, estaduais e federais, promover articulações para implementação PMDR, e auxiliar nas decisões de aplicação, acompanhamento e fiscalização dos recursos do PROINF (MENDONÇA E ORTEGA, 2005).

Essa política foi inspirada na abordagem territorial da União Européia como o programa LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais, instituído a partir de 1991, baseado numa estratégia de desenvolvimento endógeno e destinado a territórios rurais em desvantagem sócio-econômica. Esse programa estabeleceu um novo modelo de organização das políticas para o rural europeu, baseado justamente no seu enfoque territorial, em contraponto com o fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum. A marca inovadora desse programa foi, além de seu viés territorial, em oposição ao caráter marcadamente setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais, o tipo de estratégia proposta para a promoção do desenvolvimento rural, com ações do tipo *bottom-up*³, baseadas no princípio da parceria, de caráter multissetorial e integradas.

Essa estratégia, baseada no conceito da competitividade territorial, envolve: a estruturação dos recursos do território de forma coerente; o envolvimento de diversos atores e instituições; a integração entre setores empresariais em uma dinâmica de inovações; e a cooperação com outras

³ abordagem ascendente, ou abordagem "de baixo para cima

áreas e políticas nos vários níveis de governo. De acordo com os termos do programa, a competitividade territorial é alcançada por meio da elaboração de projetos de desenvolvimento que comportem uma visão de futuro, formas de coordenação dos atores e a constituição de um grupo de ação local (BEDUSCHI & ABRAMOVAY, 2003).

A experiência de desenvolvimento territorial rural foi fortemente ampliada no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a criação, em 2003, de uma secretaria específica para implementar essa política: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com a criação da SDT e a automação da vertente Infraestrutura do Pronaf, agora sob a jurisdição da nova secretaria, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto a isso modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais.

Trata-se de um avanço importante em relação à experiência anterior onde a escala das ações não era de âmbito municipal. Outro avanço em relação aos CMDRS é que, enquanto nesses havia uma forte predominância dos executivos municipais, nos Colegiados Territoriais passou a haver um maior envolvimento das organizações da sociedade civil. No entanto, permanece uma limitação quanto a um quesito importante da abordagem territorial do desenvolvimento que é a interintersetorialidade. Essa praticamente inexistente nos colegiados, uma vez que a participação de organizações representativas do setor produtivo para além do agro é absolutamente inexpressivo.

Por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário SDT/MDA iniciou-se em 2005 o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável⁴. Sua missão é “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores locais na gestão

⁴ MDA/SDT – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - Guia de Planejamento Territorial. Doc. de Apoio nº 2. Brasília, 2005

participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (BRASIL, MDA, 2009). A SDT, a partir de um processo de reflexão (figura 2), propôs quatro áreas de resultados para o planejamento dos territórios rurais e para o desenho institucional de sua política, quais sejam:

- a) fortalecimento da gestão social dos territórios rurais - implica na organização, planejamento e controle social por parte das instâncias colegiadas em todas as dimensões do desenvolvimento sustentável;
- b) fortalecimento e ampliação das redes sociais de cooperação – diz respeito ao fortalecimento, ampliação e aperfeiçoamento das organizações territoriais, ao apoio às ações afirmativas de gênero, geração, raça, etnia e populações tradicionais, assim como à formação e o fortalecimento das redes de apoio ao desenvolvimento territorial a partir dos eixos prioritários;
- c) fortalecimento da dinamização econômica dos territórios rurais - implica na ampliação, fortalecimento e diversificação: dos negócios territoriais, das organizações associativas, das bases de prestação de serviços em apoio aos negócios, comércio, associativismo e cooperativismo;
- d) articulação de políticas públicas – diz respeito à articulação de políticas e programas públicos nos territórios rurais e instituições estratégicas, assim como de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS reconhecidos e adotados como referencial para a articulação, elaboração e implementação de políticas públicas nos Territórios Rurais. (BRASIL, MDA, p. 8)



Figura 2 – Elementos e Princípios da Gestão Social - SDT/MDA - PTDRS

Fonte: BRASIL, MDA/SDT, 2009, p. 11

A prática dos territórios rurais significa uma contínua execução do processo de organização, planejamento, coordenação e controle social por parte da sociedade civil e dos gestores públicos. Cada um destes elementos, em geral, é descrito nos documentos referenciais da SDT conforme figura 2.

A estratégia de desenvolvimento territorial implantada pela SDT/MDA reporta-se, em sua fundamentação conceitual, à teoria do capital social proposta por Bourdieu (2001) e Putnam (1998). O capital social no âmbito do PTDRS (figura 3) é apresentado como um dos elementos mediadores do desenvolvimento, haja vista que é entendido como fator endógeno as comunidades territoriais, que combina atitudes de confiança com condutas de reciprocidade e cooperação (BRASIL. MDA, 2009). Sob essa ótica, acredita-se que o capital social potencializa o empoderamento coletivo, o pluralismo e a democratização, mostrando-se ainda como elemento que viabiliza a coesão social e a equidade territorial.



Figura 3 – Processo de Elaboração do PTDRS

Fonte: BRASIL, MDA/SDT, 2009, p. 11

Nesse contexto, o conceito de capital social é associado com o estabelecimento de redes solidárias de articulação dos atores sociais, baseadas nos princípios de reciprocidade e cooperação, o que se constitui numa das diretrizes centrais perseguidas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

Em 2008 o Governo Federal transformou o programa de promoção dos territórios rurais em um programa mais amplo, denominado Territórios da

Cidadania. Congregando ações de 19 ministérios e com expressivo montante de recursos sob coordenação da Casa Civil do Governo Federal, o programa busca dar uma abordagem mais efetivamente territorial, ao tentar integrar e dar coesão a um conjunto de ações e políticas públicas nos territórios, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo.

O programa conta com uma Matriz de Ações, onde cada um dos órgãos do governo federal participantes registra suas ações previstas e realizadas nos territórios. Em 2010 foram registradas 180 ações para os 120 territórios existentes nessa dada, com a previsão de investimentos de R\$ 27,6 bilhões, tendo sido executadas 141 ações até 31 de dezembro daquele ano, com desembolso de R\$ 19,7 bilhões⁵.

Apesar de representar um esforço e um avanço em termos de coordenação de políticas públicas no território o recorte do programa continua basicamente rural. Somente as ações de apoio do MDA, que exerce a secretaria executiva do programa, respondem em alguma medida as demandas organizadas dos colegiados territoriais. As demais ações são registradas burocraticamente na Matriz e guardam uma baixíssima relação com o esforço articulado e endógeno de desenvolvimento dos territórios.

Como mostra Favareto (2009), os programas de Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania são os que mais clara e explicitamente se vinculam a uma visão de desenvolvimento territorial sustentável (DTS). Entretanto, existem outras iniciativas no âmbito do próprio governo federal que partem de uma abordagem territorial. Esse autor destaca as mais relevantes que são: as políticas sociais sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em particular aquelas como o Programa Fome Zero de Segurança Alimentar e Nutricional e que são geridas pelos Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional, os Consad; o Programa das Mesorregiões, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional; e a Agenda XXI, sob responsabilidade do Ministério do Meio-Ambiente. Todos esses programas articulam suas ações em torno de planos territoriais de

⁵Dados disponíveis em www.territoriosdacidadania.gov.br

desenvolvimento e se apóiam na criação de fóruns locais para sua elaboração e gestão.

Em muitos casos os recortes territoriais desses vários programas se entrecruzam e seria fundamental impulsionar a complementaridade potencial que existe entre eles. O grande desafio para avançar nesse sentido consiste, segundo Favareto (2009), “em superar um duplo viés que restringe o alcance destas políticas: o viés de combate à pobreza, e o viés setorial que restringe as ações à agricultura e aos agentes sociais vinculados ao agro”.

2.2.2 As iniciativas a partir da visão de APLs no Brasil

Desde as primeiras iniciativas no Brasil, utilizou-se o termo APLs como um sistema localizado de agentes econômicos, políticos e sociais ligados a um mesmo setor ou atividade econômica, que possuem vínculos produtivos e institucionais entre si, de modo a proporcionar aos produtores um conjunto de benefícios relacionados com a aglomeração das empresas. Configura-se um sistema complexo em que operam diversos subsistemas de produção, logística e distribuição, comercialização, desenvolvimento tecnológico (P&D, laboratórios de pesquisa, centros de prestação de serviços tecnológicos) e onde os fatores econômicos, sociais e institucionais estão fortemente entrelaçados.

A incorporação da abordagem de APLs na esfera das políticas públicas e privadas ocorreu de forma relativamente rápida no Brasil. O primeiro ministério a adotar essa abordagem foi o Ministério da Ciência e Tecnologia MCT, ainda no final da década de 1990. Em 1999 esse ministério iniciou uma articulação com o Fórum de Secretários Estaduais de C&T para identificação dos APLs a serem apoiados por este Ministério. Ele optou por trabalhar com a metodologia de Plataformas Tecnológicas¹³, tendo sido escolhidos três arranjos para cada estado da federação. Foram apoiadas 54 Plataformas em 2000, 53 em 2001 e 42 em 2002. Ao todo foram 105 APLs apoiados com investimentos do governo federal de R\$ 61,6 milhões e contrapartida de R\$52,8 milhões (LEMOS, ALBAGLI e SZAPIRO, 2004)

Essas ações foram financiadas pelo Programa de Apoio à Inovação em Arranjos Produtivos Locais, incluído Fundo Verde Amarelo (FVA), um dos fundos setoriais de fomento à C&T criados à época pelo MCT. Para ser implementado foram estabelecidos convênios de cooperação técnico-científica com os estados da federação envolvidos, quase sempre através das Secretarias de C&T estaduais. Estabeleceu-se no processo um Comitê Gestor Estadual, composto de três representantes do governo estadual em questão e três representantes do governo federal (MCT, Finep e CNPq). Aos estados caberia a seleção de três arranjos a serem apoiados inicialmente, tendo em vista sua contribuição ao desenvolvimento local, a geração de emprego e renda ou às exportações.

Além de incluir uma ação específica no PPA 2000-2003 – esse Ministério apoiou a realização de pesquisas e estudos empíricos sobre APLs. Visando integrar as ações existentes, foi constituído no primeiro semestre de 2003 um grupo interministerial de APLs, com a participação de 21 órgãos federais sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Em agosto de 2004 esse grupo foi formalizado com o nome de Grupo de Trabalho Permanente para APLs (GTP), passando a envolver estes e outros atores governamentais e não governamentais. Seu primeiro objetivo era coordenar, articular e integrar os diferentes atores, políticas e ações de promoção de APLs, no âmbito federal, realizadas por organismos públicos e privados.

Ao mesmo tempo, uma ação em APLs foi inserida no PPA 2004-2007, sob coordenação e responsabilidade do MDIC. As ações iniciais do GTP-APL voltaram-se para a busca de um consenso em torno do conceito e dos critérios de identificação e priorização de APLs entre os parceiros. O grupo se dedicou também ao mapeamento de todas as ações existentes dos organismos envolvidos com abordagens de aglomerações produtivas e a estruturação de um banco de dados. A partir daí elaborou-se um termo de referência para orientar a ação dos integrantes do GTP e decidiu-se pelo apoio conjunto a experiências piloto definindo metodologia de atuação, com foco no crédito e no

financiamento, no desenvolvimento tecnológico, na capacitação empresarial e dos trabalhadores e na promoção de exportações.

O GTP estimulou a criação de Núcleos de apoio a APLs nos diversos estados da federação, com o envolvimento de diversas instituições públicas e privadas com atuação em âmbito estadual. Estimulou também a elaboração de Planos de Desenvolvimento Preliminares (PDPs) nos arranjos priorizados, condicionando a concessão de apoio à existência dos planos.

Entre as instituições de atuação em nível nacional o SEBRAE foi a que mais se destacou na utilização do conceito. Estimulados pelas ações do governo federal e do SEBRAE, a maioria dos estados brasileiros criou programas de apoio a APLs com maior ou menor grau de estruturação e sucesso em seus territórios.

3 A Experiência da Política de Desenvolvimento de APLs no Estado de Goiás

A política de desenvolvimento de Goiás esteve voltada, desde o início dos anos 90, para a atração de grandes investimentos, tendo em vista três objetivos básicos: acelerar o processo de industrialização de sua base de recursos naturais (os grandes complexos agroindustriais e de base mineral); adensar as cadeias produtivas dos setores tradicionais intensivos em emprego, especialmente têxtil-confecções e couro-calçados; e estimular a diferenciação do tecido industrial incentivando o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e em escala, como o farmacêutico e o automobilístico.

3.1 Antecedentes

No início da utilização do APLs como instrumento de política em Goiás, houve esforço de alguns agentes que propunham ações no estado de integrá-lo ao planejamento como estratégia de desenvolvimento. As primeiras ações de apoio a arranjos em Goiás ocorreram no ano de 2000, em parceria com o governo federal, por meio das secretarias de Estado de Ciência e Tecnologia (SECTEC) e de Indústria e Comércio (SIC), que selecionou dois projetos pilotos, o APL Farmacêutico de Goiânia-Anápolis e o de Grãos, Aves e Suínos da Região de Rio Verde.

O objetivo dos projetos era de atuar complementarmente à política de incentivos, ampliando a capacitação produtiva e tecnológica local e promovendo maior enraizamento das atividades produtivas no território. As estratégias envolviam a estruturação de redes de P&D e prestação de serviços técnicos e tecnológicos, além da capacitação e ampliação da base de fornecedores locais. Grandes projetos cooperativos de implantação de infraestrutura de P&D naqueles APLs foram aprovados junto à FINEP no período 2001-2002.

As discussões acerca do tema foram ganhando corpo e partícipes, a partir de uma parceria entre os governos estaduais da Região Centro-Oeste,

com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e suas agências FINEP e CNPq, o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Ciência e Tecnologia, foi possível viabilizar a execução dos dois primeiros projetos.

Desse esforço inicial de elaboração de um “Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para a Região Centro-Oeste”, a parceria evoluiu, fomentando a idéia de articulação a partir desses projetos pilotos no Estado, colaborando para a formatação e implementação de outros projetos cooperativos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em aglomerações produtivas.

No planejamento dessas ações trabalhou-se com dois conceitos. O primeiro foi o de “Plataformas Tecnológicas”, uma metodologia de intervenção que já vinha sendo utilizada pelo CNPq na construção de projetos de pesquisa cooperativos, destacando os da área de agronegócios. O segundo foi o de Arranjos Produtivos Locais, conceito que começava a tomar corpo no meio acadêmico brasileiro, especialmente a partir do esforço da então jovem RedeSist, e que encontrava respaldo dentro da FINEP.

O projeto tomou a forma de Plataformas Tecnológicas em APLs selecionados na região, e veio a se tornar um importante programa nacional, conduzido por uma parceria entre o MCT/FINEP/CNPq e o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Ciência e Tecnologia.

Ainda no ano de 2000, se iniciou mais um movimento de articulação da política de APL no estado pelo SEBRAE nacional, que aprofundou e redirecionou sua estratégia de intervenção nas MPEs. Isso implica dizer que a instituição avançava de uma experiência de suporte a empresas individuais, para formas de apoio coletivo com ênfase na dimensão territorial, que em 2002, culminou na adoção do apoio a APLs como uma das prioridades da entidade.

No Estado, as primeiras ações do SEBRAE se deram no município de Jaraguá-GO no ano de 2001. A instituição assumiu a coordenação e a articulação das indústrias de confecções ali instaladas, utilizando o conceito de

APL. O empenho e o esforço do SEBRAE e principalmente dos partícipes do arranjo, fez com que se tornasse uma referência nas discussões nacionais da entidade e desta forma passou a ocupar papel de destaque na condução das ações de apoio a arranjos no território goiano.

A partir de 2001, o número de arranjos apoiados em Goiás, assim como de órgãos públicos e outras instituições que passam a adotar o conceito na formulação de suas políticas, foi se ampliando paulatinamente, mas sem uma estatística eficiente. Em 2003, constituiu-se um fórum informal de entidades, para estabelecer prioridades de apoio e integrar ações, constituído pelas secretarias estaduais de Indústria e Comércio (SIC), Ciência e Tecnologia (SECTEC), de Planejamento (SEPLAN) e de Agricultura (SEAGRO), além da Agência Estadual de Turismo (AGETUR), o SEBRAE-GO e o SENAI-GO.

Mas o grande impulso se deu em 2004, quando governo federal incorporou o tema à PITCE e a seu PPA 2004-2007, realizou a 1ª Conferência Nacional de Arranjos Produtivos Locais e criou o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL). Acompanhando as iniciativas federais, o governo estadual se organizou para constituir a Rede Goiana de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (RG-APL), e incluiu, ainda que timidamente, a temática dos Arranjos Produtivos Locais no seu PPA 2004-2007.

O governo federal procurou ao mesmo tempo dar uma maior organicidade a sua própria atuação, formando em agosto de 2004, o GTP-APL com 33 instituições governamentais e não-governamentais de abrangência nacional. Logo após sua criação, instituiu-se uma estratégia de atuação piloto envolvendo 11 arranjos em todo o país, entre eles o APL de Confecções de Jaraguá-GO.

No final de 2004 o governo de Goiás, acompanhando a iniciativa federal, cria a Rede Goiana de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (RG-APL), por meio do Decreto 5.990/2004, sob a coordenação da SECTEC. Quando da criação da Rede, 17 APLs estavam sendo objeto de apoio no

Estado. A partir da consolidação da RG-APL, que veio a se dar efetivamente em 2006, ampliou-se, expressivamente, as ações e o número de arranjos apoiados, chegando a 59 no final de 2010.

Seguindo a linha do governo federal, o Estado de Goiás, incluiu novamente no seu PPA 2008-2011 a temática dos APLs. Verificou-se uma ampliação da utilização do conceito, com a preocupação em apoiar a estruturar os arranjos selecionados, passando a integrar as estratégias de desenvolvimento do Estado explicitadas no PPA, em consonância com o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Goiás – PEDG (SEPLAN, 2008, p.15).

Por meio do Programa de Atração e Promoção Industrial - Industrializa Goiás, foi incluída uma ação destinada a Arranjos Produtivos Locais, que visava a apoiar oito arranjos consolidados, sendo dois na Região Metropolitana de Goiânia, um em cada uma das regiões Norte, Nordeste e Entorno do Distrito Federal e outros três em regiões não descritas, escolhidos aleatoriamente e não informados no PPA.

Visando, ainda, o fortalecimento dos APLs, foi inserida uma ação dentro do Programa de Desenvolvimento da Competitividade, com nome de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais. Esta ação, conjugada com outras no PPA, tiveram como objetivo promover a competitividade sustentável do território onde os APLs se inserem, estimulando o desenvolvimento local com a elevação do capital social, democratizando o acesso ao crédito e aos bens sociais, com preservação ambiental, conectando mercados e atraindo recursos exógenos.

A temática aparece também na estratégia “Pólos Dinâmicos Industriais, Comerciais, de Serviços, Turísticos, de Mineração e de Agronegócio”, que tem entre suas diretrizes a “Promoção do desenvolvimento local, incentivando, principalmente, as empresas que praticam cooperação ou participam de APLs com uma governança estabelecida” (SEPLAN, 2008, p. 15).

Identifica-se ainda, que entre os objetivos do Programa “Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento”, encontra-se a busca de “integração das regiões de Goiás às metodologias e ferramentas de desenvolvimento sustentável regional/local, tais como Arranjos Produtivos Locais, Agropólos, Plataformas Tecnológicas e Adensamento de Cadeias Produtivas” (SEPLAN, 2008). Uma ação dentro desse Programa, denominada “Implantação de metodologias de desenvolvimento em Ciência, Tecnologia e Informação (C,T&I)”, abriga as iniciativas da SECTEC de apoio aos arranjos, inclusive a de coordenação da RG-APL.

3.2 O Aparato Institucional das Políticas Públicas de APLs em Goiás

Enquanto aparato institucional, a principal ação no Estado de Goiás em termos de organicidade dos Arranjos produtivos foi com a criação da RG-APL, que passou a ser um fórum de articulação interinstitucional, cujos objetivos são: selecionar os Arranjos Produtivos Locais a serem priorizados pela atuação do governo estadual; integrar as ações de promoção de APLs das diversas instituições governamentais e não-governamentais no Estado; promover a interface com o GTP-APL e com as iniciativas do governo e outras instituições federais em Goiás relativas à dinamização de arranjos; e, apoiar a elaboração e encaminhamento de projetos das empresas e instituições dos APLs junto aos ministérios e agências de fomento federais.

A criação da RG-APL veio dar visibilidade às políticas de apoio a APLs em Goiás, representando um esforço de articulação entre as principais instituições que vinham atuando com o conceito de APL no estado, na tentativa de promover a integração entre as ações, gerando sinergias e evitando a superposição de esforços. As instituições que se destacam na coordenação e implementação de ações de apoio são o SEBRAE-GO, a SECTEC, a SIC, a SEPLAN, a SEAGRO e o SENAI-GO.

Além dessas entidades destacadas, outras instituições compõem a RG-APL, dando suporte técnico nas suas áreas de atuação, sejam elas: Secretaria de Infraestrutura; Agência Goiana de Desenvolvimento Industrial;

Agência Goiana de Desenvolvimento Regional; Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário; Agência de Fomento de Goiás S/A; Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás - FAEG; Federação das Indústrias do Estado de Goiás – FIEG; Universidade Federal de Goiás - UFG; Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-GO; Universidade Estadual de Goiás - UEG.

A Rede tem sua estrutura definida por seu regimento interno, constituída da seguinte forma: Conselho (com um Presidente); Comissão Técnica; Secretaria Executiva; Câmara Técnica de Planejamento e Projetos Estratégicos; e, Câmara Técnica de Estatística.

Desde sua criação, a atuação da RG-APL tem sido principalmente reagindo às iniciativas federais. As ações realizadas nesse campo foram, principalmente, a seleção dos arranjos a serem priorizados pelo GTP, a orientação e apoio aos atores locais na elaboração de planos de desenvolvimento dos APLs priorizados, a homologação das demandas dos arranjos junto aos integrantes do GTP e a divulgação e articulação para a participação em editais de fomento a arranjos das agências federais.

Houve ainda um esforço importante de aproximação das empresas e instituições dos APLs locais com as instituições financeiras e de P&D federais, seja mobilizando grandes caravanas estaduais para participarem em eventos promovidos pelo GTP, seja trazendo essas instituições ao Estado para interagir com representantes dos arranjos.

A RG-APL promoveu o “Seminário de Inovação Itinerante” e “O financiamento mais perto de você”, bem como, apoiou e articulou as instituições estaduais e prefeituras para a viabilização de recursos junto aos ministérios e outras instituições federais para a dinamização de arranjos. As ações da RG-APL, deram a ela, um papel de destaque nos diversos APLs apoiados, apesar de um investimento muito pequeno de recursos do tesouro estadual.

A RG-APL foi bastante efetiva até o início de 2008. Contudo, a reforma administrativa, desarticulou as equipes com experiência na atuação em APLs em vários órgãos do governo estadual, o que levou a uma paralisação na ação da Rede. Na verdade, já desde o início de 2008, as expectativas geradas pelo anúncio da reforma que viria a ser realizada, já havia resultado em uma forte redução no ritmo das ações finalísticas do governo estadual em geral, e da RG-APL em particular.

Além da Rede Goiana, algumas entidades deram aparato técnico, tecnológico e institucional às Políticas de apoio a APLs em Goiás, dentre elas, se destacam o SEBRAE-GO, com ações efetivas datadas desde 2000. Para identificar e selecionar os APLs a serem apoiados, o SEBRAE-GO, utilizou-se do Termo de Referência para atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais, elaborado nacionalmente, que dispõem de conceito, metodologias de identificação e critérios de priorização (SEBRAE, 2003).

Para o SEBRAE, APLs são entendidos como sendo:

(...) aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. (SEBRAE, 2003, p.12)

O SEBRAE-GO, observando sua missão, procurou estimular o empreendedorismo, o surgimento, o desenvolvimento e o aumento da competitividade de pequenos negócios. Especificamente em sua ação junto aos APLs, a instituição promoveu sua política a partir da criação e exploração de vantagens competitivas decorrentes da interação dos atores no território selecionado.

As ações promovidas devem buscar: a conexão com os mercados (orientação para o mercado); a sustentabilidade; a promoção de um ambiente de inclusão; a elevação do capital social (promover a interação e a cooperação entre os atores do território, gerando relações de confiança e aprendizado); a democratização do acesso aos bens públicos (por exemplo, educação, saúde,

crédito, centros de pesquisa, serviços empresariais, plataformas logísticas); a preservação do meio ambiente; a valorização do patrimônio histórico e cultural; o protagonismo local; a integração com outros atores; a mobilização de recursos endógenos.

Quanto à prioridade para a atuação, o documento indica que deve ser dada especial atenção aos territórios que apresentem efetivo potencial de maior dinamismo econômico. Como mecanismo de identificação, sugere a busca de projetos já em desenvolvimento na instituição em aglomerações que se enquadrem na definição, e ainda a realização de mapeamentos das aglomerações produtivas especializadas existentes no estado, por meio da utilização de dados dos órgãos estaduais.

Contudo, existe uma distância entre as formulações do documento nacional e a operacionalização da política nos Sebraes estaduais. Tanto pela autonomia, quanto pelo processo de internalização de novos conceitos e concepções, que naturalmente é sempre lento e desigual nos diversos estados da federação, como nas unidades estaduais.

A heterogeneidade no entendimento da política é grande e pode ser verificada, inclusive, na nomenclatura utilizada. Eles aparecem ora como APL, ora como setor, território ou cadeia produtiva. Dos 21 projetos de apoio a arranjos produtivos locais identificados no SIGEOR, apenas 8 são designados como APLs.

O SIGEOR - Sistema de Gestão Orientada por Resultados, instrumento eficiente adotado pelo SEBRAE desde o final de 2005 para a condução de seus projetos finalísticos, entre os quais se incluía os de apoio a APLs. Com o SIGEOR foi possível monitorar as ações de cada projeto (quadro 1), os recursos específicos alocados no orçamento e os relatórios do consultor responsável e do agente local que acompanhava permanentemente o projeto.

Foram considerados no quadro 1 todos os projetos presentes no SIGEOR que se caracterizavam por serem de apoio coletivo, focados em aglomerações produtivas especializadas, com recorte espacial definido em

escala local e com abordagem territorial. Trata-se de projetos que podem, portanto, ser entendidos como enquadrados em um recorte analítico baseado no conceito de APLs, mesmo que a nomenclatura não tenha sido utilizada para designá-los.

Quadro 1 – APLs apoiados pelo SEBRAE-GO, 2010

Enquadrados como APLs no SIGEOR	Arranjos Produtivos Locais*
SIM 38%	1. APL de calçados de Goiânia e Goianira
	2. APL de confecção da moda feminina na Grande Goiânia
	3. APL de confecções da região do Ouro (Jaraguá)
	4. APL de minerais e cristais de Cristalina
	5. APL de quartzito de Pirenópolis
	6. APL de TI em Goiânia e Aparecida de Goiânia
	7. Arranjo Produtivo Lácteo da microrregião de São Luis de Montes Belos
	8. Desenvolvimento do arranjo produtivo local de açafraão da região de Mara Rosa
NÃO 62%	1. Apicultura no território da Estrada de Ferro
	2. Desenvolvimento da produção orgânica nas regiões do Ouro, dos Negócios e do Engenho
	3. Desenvolvimento do setor moveleiro da região Metropolitana de Goiânia
	4. Desenvolvimento do turismo em Caldas Novas e Rio Quente
	5. Desenvolvimento do turismo no município de Pirenópolis
	6. Economia Criativa da Música
	7. Economia Criativa do Audiovisual
	8. Ovinocaprinocultura na região Reserva da Biosfera Goyaz
	9. Projeto Turismo Religioso de Trindade
	10. Projeto de aproveitamento sustentável de frutos do Cerrado
	11. Projeto da cadeia produtiva de floricultura
	12. Turismo da cidade de Goiás
	13. Clínicas de saúde de Goiânia

Fonte: CASTRO, S. D.; Estevam, L. A.. Análise Crítica do mapeamento e políticas para arranjos produtivos locais no Estado de Goiás IN: CAMPOS, Renato R. (Org.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, p. 346 e 347, 2010.

* manteve-se a nomenclatura tal como se encontra no Sigeor

No quadro 1 pode observar que a denominação de APL foi reservada para os arranjos mais estruturados no estado. Segundo Castro & Estevam (2010),

nenhum dos projetos de apoio a arranjos no setor de serviços aparece com essa denominação, revelando uma incompreensão comum de que APLs referem-se apenas a sistemas produtivos da indústria.

O que fica bastante evidente no conceito implícito nas escolhas do SEBRAE-GO é o entendimento de APLs como arranjos não hierárquicos de micro e pequenas empresas. Praticamente todos os APLs apoiados são constituídos exclusivamente por MPEs. Essa posição revela uma aproximação com a visão de “distritos industriais” dos autores italianos. Esses autores acreditam que não há possibilidade de exploração de vantagens competitivas associadas à cooperação em sistemas produtivos localizados em que se configuram mecanismos hierárquicos, nos quais grandes empresas assumem um papel de coordenação. (CASTRO & ESTEVAM, 2010, p. 347)

Por outro lado, o SEBRAE-GO vem, desde a mudança de sua direção local em 2007, promovendo um desmonte paulatino em sua estrutura de apoio aos APLs, reduzindo o ímpeto e abrangência de suas ações.

Segundo Castro,

a partir de 2007 observa-se certo desmonte dessa estrutura de apoio aos arranjos na instituição. Inicialmente com a não renovação de contratação dos agentes locais, perdendo-se vários quadros que tinham papel chave na animação e condução dos projetos. Em seguida com a eliminação da figura dos consultores específicos, que foram substituídos por consultores regionais, com a responsabilidade de atender aos diversos projetos da região. E finalmente, com o fim dos orçamentos específicos por projeto e a concentração dos recursos em ações genéricas, que passa a valer a partir de 2010. (CASTRO (A), 2010, p.9)

Na avaliação de Castro (2010), os projetos vêm perdendo recursos e mesmo sendo encerrados, como no caso do APL de Jaraguá. A contrapartida é a ampliação dos recursos destinados a projetos mais generalizados de abrangência estadual e sem recorte setorial, substituindo os de atendimento individual, principalmente, e os de ações pontuais como de apoio a feiras e eventos ou programas estaduais de capacitação sem foco. A tendência é claramente a de substituir a gestão por projetos, por uma gestão por funções, difusa e sem objetivos específicos. (CASTRO (A), 2010, p.9)

Outra instituição da Rede é o SENAI-GO que, passou a atuar com arranjos, no final de 2004, a partir de um convite do Ministério da Integração Nacional (MI) para ser o executor de um Programa Desenvolvimento de Arranjo Produtivo Local, daquele ministério, no Entorno do Distrito Federal (quadro 2). No SENAI-GO, ao contrário do SEBRAE-GO, nunca houve uma discussão interna nem ações de capacitação tendo em vista a internalização do conceito. Sua compreensão acerca de APLs parte dos técnicos e da direção e é bastante superficial.

Outro fator é que a atuação do MI em APLs é pouco articulada com o GTP-APL, ocorrendo o mesmo com relação ao SENAI-GO e o RG-APL, contudo, nas suas expertises atua com muita responsabilidade, promovendo a capacitação profissional e tecnológica, a inovação e a transferência de tecnologia, contribuindo para elevar a competitividade da atividade industrial no estado.

A atuação do SENAI-GO, como entidade de apoio tem sido muito importante em diversos arranjos. Na estrutura de apoio se responsabiliza pelos seguintes APLs:

Quadro 2 - APLs apoiados pelo SENAI-GO, em parceria com o Ministério da Integração Nacional, 2009

APLS	Município Pólo	Estágio de Organização
APL de Artesanato da Cidade Ocidental	Cidade Ocidental	Articulado
APL de Artesanato Mineral de Cristalina	Cristalina	Articulado
APL de Confeções de Águas Lindas	Águas Lindas	Articulado
APL de Confeções de Catalão	Catalão	Articulado
APL de Confeções de Novo Gama	Novo Gama	Articulado
APL de Confeções de Planaltina	Planaltina	Articulado
APL de Confeções de Santo Antonio do Descoberto	Santo Antonio do Descoberto	Articulado
APL de Fruticultura Luziânia	Luziânia	Articulado
APL de Mineral/Quartzito de Pirenópolis	Pirenópolis	Articulado
APL de Móveis de Valparaíso	Valparaíso	Articulado

Fonte: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – GO, 2010.

O SENAI-GO possui uma boa capilaridade, contando com dez unidades físicas distribuídas estrategicamente em diversas regiões do Estado, além de nove unidades móveis. Conta ainda com uma razoável estrutura para apoiar as empresas na área de TI e na prestação de serviços técnicos e tecnológicos na área industrial, destacando os de confecções, calçados, móveis e metal-mecânica.

Outra instituição envolvida nesse processo é a SECTEC, entidade gestora da RG-APL, que tem a missão de articular junto às instituições e secretarias de governo a execução da política de C,T&I no Estado. Foi o primeiro órgão da administração estadual, juntamente com a SIC, a atuar com o conceito de APL.

Os arranjos articulados e em articulação apoiados e coordenados pela SECTEC, conforme dados do quadro 3, são:

Quadro 3 - APLs em que a SECTEC atua como instituição principal

APLs	Município Pólo	Estágio de Organização
Farmacêutico de Goiânia e Anápolis	Anápolis	Articulado
Apicultura de Serra Dourada	Goiás	Em articulação
Apicultura do Entorno Norte do DF	Formosa	Em articulação
Aquicultura de São Simão	São Simão	Em articulação
Aquicultura de Serra da Mesa	Minaçu	Em articulação
Aquicultura do Rio Paranaíba	Itumbiara	Em articulação
Bananicultura Buriti Alegre	Buriti Alegre	Em articulação
Cachaça do Vale do Paraná	Posse	Em articulação
Confecções de Sanclerlândia	Sanclerlândia	Em articulação
Mandioca em Bela Vista	Bela Vista de Goiás	Em articulação
Frutos do Cerrado do Vale do Paraná	Mambaí	Em articulação
Grãos, Aves e Suínos da Região de Rio Verde	Rio Verde	Em articulação
Lácteo da Microrregião de Formosa	Formosa	Em articulação
Lácteo da Região de Goiás	Goiás	Em articulação
Lácteo do Norte Goiano	Porangatu	Em articulação
Turismo de Caiapônia	Caiapônia	Em articulação
Turismo de Piranhas	Piranhas	Em articulação
Vitivinicultura de Santa Helena	Santa Helena	Articulado

Fonte: Secretaria de Ciência e Tecnologia de Goiás, 2010.

Sua atuação na área está formalizada através de uma Ação no PPA 2008-2011, denominada “Implantação de metodologias de desenvolvimento em C,T&I”, no âmbito do Programa “Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento”. Entre 2004 e meados de 2008, a SECTEC contava com uma “Superintendência de Estudos e Projetos Estratégicos” cujo foco da atuação era o apoio a APLs. A reforma administrativa do governo, realizada em meados de 2008, extinguiu essa superintendência, o que resultou em demissão e/ou deslocamento da maior parte da equipe que já possuía experiência na área, deixando a atividade restrita a uma pequena Gerência de Ações Locais. Essa desarticulação levou a uma paralisação na ação da Rede, que foi sendo retomada com muita dificuldade em 2009 e 2010.

Ademais, o aparato institucional da SECTEC a credencia para importantes intervenções na RG-APL. Essa secretaria possui uma vigorosa estrutura na área de ensino técnico, com 11 Centros de Educação Profissional – CEPs, sendo 2 em Goiânia e outros 9 distribuídos pelo interior do Estado. Essas unidades oferecem cursos técnicos em nível médio e formação técnica inicial e continuada em todos os níveis de escolaridade. Oferece ainda, cursos técnicos pós-médio nas áreas de administração empresarial, gestão de pequenas empresas, secretariado e assessoria.

A interação dessa estrutura com a ação de apoio aos arranjos, entretanto, ainda é muito pequena. Além disso, a UEG, que é jurisdicionada à Secretaria, possui uma enorme capilaridade, dispondo de unidades em 50 municípios do Estado (43 unidades universitárias e 9 pólos). Várias dessas unidades possuem cursos de tecnólogo oferecidos localmente e focados nas necessidades de diversos APLs apoiados no Estado, além de sediarem cursos técnicos itinerantes. Mas esse potencial ainda é pouco explorado.

Outra instituição da RG-APL é a SIC-GO, órgão do governo estadual responsável pela formulação e execução de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento industrial, de geração de emprego e renda no Estado. Atua desde 2000 no apoio a APLs em Goiás.

Seu foco na atuação em arranjos está no apoio ao desenvolvimento das empresas que os integram, a partir, principalmente, de ações conjuntas e cooperativas. Ela apóia, entre outras, ações fortalecimento da governança dos arranjos, ações de capacitação gerencial, de formação de mão de obra, de redução da informalidade, de acesso a crédito e a mercados.

A Secretaria é integrante ativa da RG-APL, sendo a principal instituição articuladora de 5 APLs, conforme quadro 4, além de atuar pontualmente em vários outros.

Quadro 4 - APLs em que a SIC atua como instituição principal

APLs	Município Pólo	Estágio de Organização
Açafrão de Mara Rosa	Mara Rosa	Articulado
Artesanato Mineral de Cristalina	Cristalina	Articulado
Cachaça da Estrada de Ferro	Orizona	Em articulação
Mineral/Quartzito de Pirenópolis	Pirenópolis	Articulado
Orgânicos da Grande Goiânia e Silvânia	Goiânia / Silvânia	Articulado

Fonte: Secretaria da Indústria e Comércio de Goiás, 2010.

A SIC é responsável, no PPA 2008-2011, por uma ação focada em APLs, denominada “Desenvolvimento local e extensão industrial e empresarial”, no âmbito do “Programa de Modernização Industrial”. Dentro de sua estrutura organizacional, a política para APLs é desenvolvida em duas áreas: a Assessoria Técnica e de Investimentos; e a Superintendência de Geologia e Mineração, esta última, responsável pela atuação nos arranjos de base mineral.

Dentre as instituições de destaque, a SEPLAN-GO é o órgão responsável pelo planejamento, coordenação e suporte das políticas públicas do governo estadual. O foco de sua atuação nos APLs é na ampliação de sua capacidade competitiva e, por conseguinte, incremento da competitividade dos territórios em que eles estão inseridos, como mecanismo de redução das desigualdades regionais.

Seu apoio está voltado, principalmente, para ações de fortalecimento institucional do arranjo - na promoção da integração, participação e comprometimento efetivo dos atores envolvidos no processo – e para ações de elevação do capital social, de democratização do acesso ao crédito e bens sociais, de preservação ambiental e de conexão com mercados.

A atividade de apoio a arranjos está presente enquanto uma diretriz do programa “Economia Competitiva e Expansão de Investimento e Empregos”, de responsabilidade da SEPLAN no PPA 2008-2011. Além disso, no organograma da Secretaria existe uma Gerência de Arranjos Produtivos Locais, subordinada à Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento. Na prática contribuiu na articulação e acompanhamento de 3 APLs (quadro 5).

A SEPLAN integra a RG-APL, tendo função de atuar em qualquer dos arranjos priorizados pela Rede, sempre que demandada. Contudo ela tem uma participação mais permanente e ativa em alguns APLs onde a iniciativa de articulação foi da própria secretaria, conforme quadro 5. Três deles na Região Oeste e outro na Região da Estrada de Ferro.

Quadro 5 - APLs em que a SEPLAN atua como instituição principal

APLs	Município Pólo	Estágio de Organização
Carne da Microrregião de Jussara	Jussara	Articulado
Lácteo da Região da Região da Estrada de Ferro	Bela Vista de Goiás	Em articulação
Lácteo da Microrregião de São Luís de Montes Belos	São Luís de Montes Belos	Articulado
Mandioca da Microrregião de Iporá	Iporá	Articulado

Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás, 2010.

Por último, a SEAGRO é a responsável pela elaboração e execução de políticas para o desenvolvimento da agropecuária no Estado. A Secretaria não possui programa e nem estrutura específica em seu organograma focado na atuação em APLs. Contudo, é integrante ativa da RG-APL, atuando, principalmente, através de sua estrutura descentralizada pelos municípios, que pertencia à extinta Agência Rural do Estado.

Trata-se de uma estrutura de 181 unidades locais, 14 gerências regionais, com abrangência de 100% dos municípios goianos. Além de possuir quatro estações de pesquisa agropecuária (duas em Senador Canedo, uma em Anápolis e uma em Porangatu) e quatro campos experimentais (em Rio Verde, Flores de Goiás, Luiz Alves e Goiânia).

Essa capilaridade daria a instituição, uma capacidade de ação diferenciada nos APLs, devido possuir unidades descentralizadas, onde trabalham pessoas dos próprios municípios, que integram a governança local de quase todos os arranjos e se envolvem em atividades pertinentes ao foco do órgão. A Secretaria, entretanto, só atua como principal instituição articuladora, no APL de Aquicultura da Grande Goiânia. Contudo essa capilaridade e capacidade poderiam ser utilizadas de forma mais produtiva nos arranjos apoiados.

3.3 Análise das políticas específicas de apoio

Cruzando-se as informações das listas de arranjos apoiados pelas diversas instituições já identificadas, chega-se ao número de 59 APLs apoiados em Goiás. Esses arranjos abrangem todas as regiões de planejamento, 166 municípios de um total de 246 no estado, envolvendo 26 segmentos como atividade produtiva principal.

O quadro 6 apresenta 59 Arranjos Produtivos constituídos em Goiás nos últimos 10 anos. Vale destacar o sobressalto ocorrido a partir de 2004, com as ações da RG-APL, como grande articuladora da rede, e por intermédio de ações do SEBRAE-GO atuando diretamente em 21 Arranjos; do SENAI-GO que passou a atuar com arranjos, em parceria com o MI, na região do Entorno do Distrito Federal, hoje atuando em 10 Arranjos; e, do estado de Goiás, por intermédio da SIC, SEPLAN, SECTEC, AGETUR e da AGDR que atuam em 28 Arranjos.

A institucionalização do Arranjo não significa propriamente que o mesmo está em pleno desenvolvimento, até pelo fato de definição, conceito e nível de articulação, pode-se perceber que destes colocados, apenas 36 estão

articulados (quadro 6) e mantém certa governança. (CASTRO & ESTEVAM, 2010)

Quadro 6 - Goiás, APLs Selecionados pela RG-APL, 2009

1. Açafração de Mara Rosa ^{a*}
2. Apicultura do Norte ^a
3. Apicultura da Estrada de Ferro ^a
4. Apicultura de Serra Dourada ^a
5. Apicultura do Entorno Norte do DF ^a
6. Aqüicultura da Grande Goiânia ^b
7. Aqüicultura de São Simão ^b
8. Aqüicultura da Serra da Mesa ^b
9. Aqüicultura do Rio Paranaíba ^b
10. Artesanato da Cidade Ocidental ^a
11. Artesanato Mineral de Cristalina ^a
12. Audiovisual de Goiânia ^a
13. Bananicultura Buriti Alegre ^a
14. Cachaça da Estrada de Ferro ^b
15. Cachaça do Vale do Paraná ^b
16. Calçados de Goiânia e Goianira ^{a*}
17. Carne da Microrregião de Jussara ^b
18. Cerâmica Vermelha Norte ^{a*}
19. Clínicas de saúde de Goiânia ^a
20. Confeções de Catalão ^a
21. Confeções da Região de Jaraguá ^{a*}
22. Confeções de Águas Lindas ^a
23. Confeções de Novo Gama ^a
24. Confeções de Planaltina ^a
25. Confeções de Sanclerlândia ^b
26. Confeções de Santo Antônio do Descoberto ^a
27. Confeções de Moda Feminina de Goiânia e Trindade ^{a*}
28. Confeções Rio Verde ^b
29. Economia Criativa da música de Goiânia ^a
30. Farmacêutico de Goiânia e Anápolis ^a
31. Florestal do Vale do São Patrício ^b
32. Frutos do Cerrado do Vale do Paraná ^a
33. Fruticultura Luziânia ^a
34. Grãos, aves e suínos da região de Rio Verde ^b
35. Lácteo da Microrregião de Formosa ^b
36. Lácteo da Região da Estrada de Ferro ^{a*}
37. Lácteo da Região de Goiás ^b
38. Lácteo da Região de São Luís de Montes Belos ^{a*}
39. Lácteo do Norte Goiano ^a
40. Mandioca em Bela Vista ^b
41. Mandioca da Microrregião de Iporá ^{a*}
42. Mandioca em Cristalina, Luziânia e Planaltina ^c
43. Minhocultura na Cidade Ocidental ^c
44. Mineral/quartzito de Pirenópolis ^{a*}
45. Móveis da Região Metropolitana de Goiânia ^{a*}
46. Móveis de Valparaíso ^a

47. Móveis de Itapuranga ^a
48. Orgânicos da Grande Goiânia e Silvânia ^a
49. Ovinocrinocultura no Nordeste ^a
50. Projeto Cadeia Produtiva da Floricultura ^a
51. TI de Goiânia e Aparecida ^{a*}
52. Turismo da Chapada dos Veadeiros ^a
53. Turismo da Cidade de Goiás ^a
54. Turismo de Caiapônia ^b
55. Turismo de Caldas Novas e Rio Quente ^a
56. Turismo de Piranhas ^b
57. Turismo de Pirenópolis ^a
58. Turismo religioso de Trindade ^a
59. Vitivinicultura de Santa Helena ^a

Fonte: CASTRO, S. D.; Estevam, L. A.. Análise Crítica do mapeamento e políticas para arranjos produtivos locais no Estado de Goiás IN: CAMPOS, Renato R. (Org.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, p. 350 e 351, 2010.

Para melhor compreensão do quadro 6, os Arranjos identificados com a letra (a) foram classificados como “articulados”, ou seja, são aqueles que possuem alguma forma de coordenação local definida, algum planejamento para a sua atuação e um histórico mínimo de ações de apoio ou de protagonismo local. Já os que aparecem com a letra (b) foram classificados como “em articulação” são arranjos que estão sendo objetos de políticas de sensibilização e articulação inicial. Estão, ainda, classificados nessa última categoria alguns APLs que já contaram com certo nível de apoio e coordenação local, depois desarticularam, mas estão sendo ou serão objeto de retomada dos esforços de apoio e organização.

A letra (c) identifica os Arranjos apoiados pela ação do MI/Ride sem participação de instituições do estado, e ainda, os que aparecem com o símbolo (*) são os arranjos priorizados pelo GTP-APL e que possuem PDPs - Plano de Desenvolvimento Preliminares.

Analisando os 59 arranjos apoiados (quadro 6) identifica-se que 30 são do segmento de agropecuária/agroindústria, 18 de indústria e 11 de serviços. Os de agroindústria são poucos estruturados, valendo-se mais da produção familiar, principalmente, como apicultura, aquicultura, mandioca, açafrão, produtos lácteos. Os classificados como indústria, predominam os de segmento tradicionais, tais como: confecções, calçados, móveis. Destaca-se que 50% dos APLs industriais são de confecções nas mais diversas

especialidades, do total, 3 são de MPEs de base mineral e um no ramo farmacêutico. No setor de serviços, são 7 de turismo, que representa 63,64% do segmento de serviços. Destacam 2 na área de economia da cultura (audiovisual e música), um de TI e um na área da saúde.

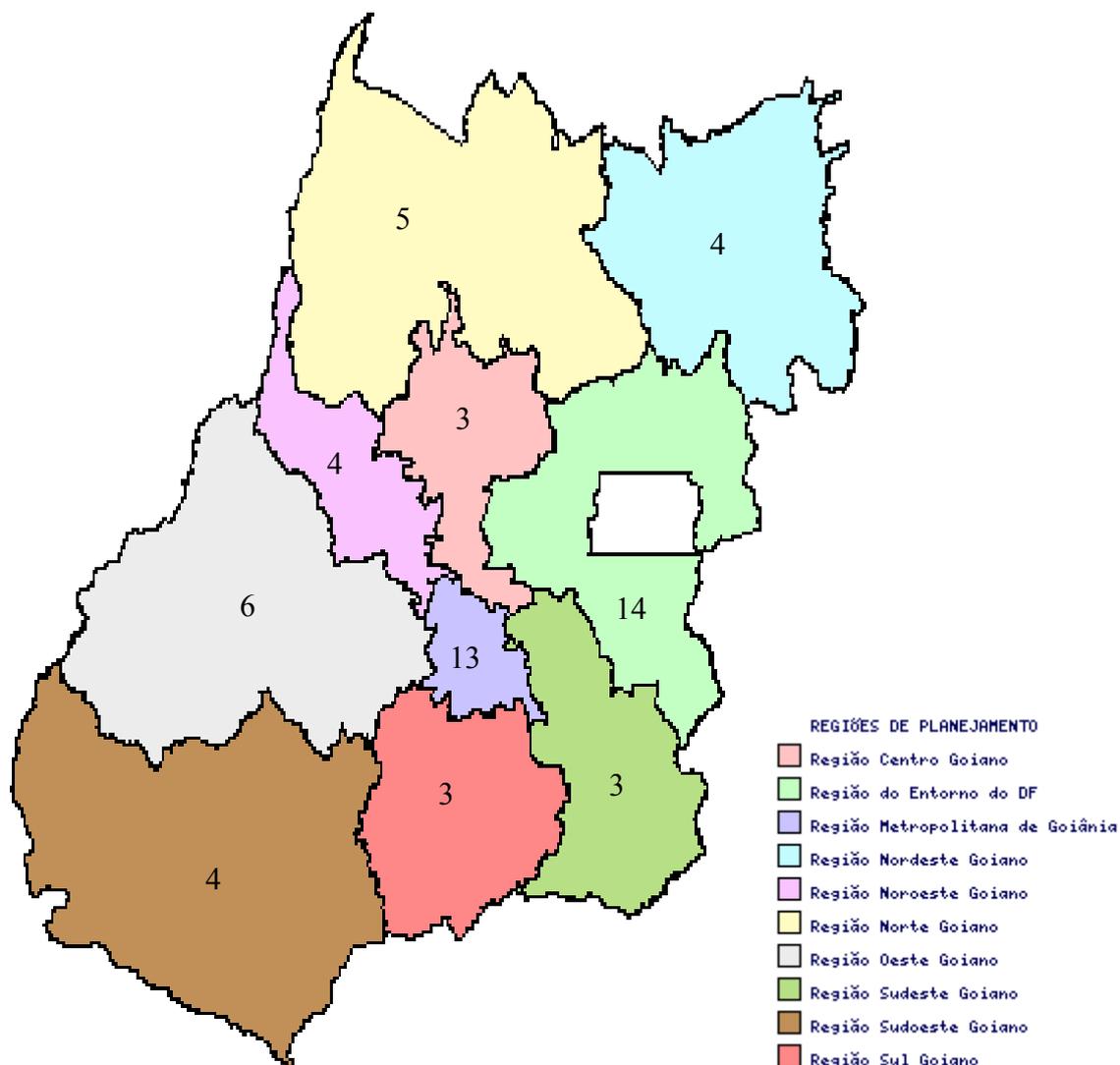


Figura 4 - Número de APLs apoiados por região de planejamento em Goiás

Fonte: CASTRO, S. D.; Estevam, L. A.. Análise Crítica do mapeamento e políticas para arranjos produtivos locais no Estado de Goiás IN: CAMPOS, Renato R. (Org.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, p. 353, 2010.

No que se referem à distribuição espacial (figura 4), as maiores concentrações encontram-se no entorno do Distrito Federal, com 14 APLs

apoiados, que representa 23,7% e na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) com 13 APLs, representando 22,0%. Na RMG e no Centro Goiano, encontram-se os APLs mais antigos em termos da iniciativa de apoio. Destacam-se, ali, alguns arranjos que possuem articulações locais fortes que lhes asseguram uma dinâmica independente, como os de calçados, móveis, de confecções femininas de Goiânia, confecções de Jaraguá, além dos de TI, de orgânicos, de audiovisual e o farmacêutico de Goiânia-Anápolis.

Os APLs que passaram a ser apoiados a partir de 2004 foram induzidos a se articular por políticas de inclusão e de geração de emprego e renda em regiões mais atrasadas do estado, além do entorno do Distrito Federal e tinham como metas atingir as regiões oeste, norte, noroeste e nordeste do estado. Das 33 iniciativas existentes no conjunto dessas regiões (figura 4), destacam 9 APLs onde tem havido respostas mais consistentes e políticas mais continuadas. São os APLs de açafração, cerâmica vermelha e de apicultura, na região norte; de frutas do cerrado e o de turismo, na região nordeste; de lácteos, na região Oeste; de quartzito, de artesanato mineral e de fruticultura, no entorno do Distrito Federal.

Nas regiões sul, sudeste e sudoeste goiano, as mais desenvolvidas do estado, tem-se menor presença de APLs apoiados, apenas 10 (figura 4). As regiões sul e sudoeste sediam grandes aglomerações da indústria de alimentos e agroenergia, especialmente dos complexos de grãos, carnes, lácteos, atomatados e sucroalcooleiro. No sudeste, região de Catalão é sede de importantes aglomerações nos segmentos minero-químico e minero-metalúrgico, com as presenças das indústrias Fosfértil (fosfato); Anglo American (Nióbio e fosfato) e metalmecânico (Mitsubishi e John Deere). Entretanto essas aglomerações não têm sido apoiadas por meio da política de APLs. A única exceção é a do arranjo de grãos, aves e suínos de Rio Verde e Jataí. Os poucos arranjos timidamente apoiados situam-se nos segmentos da bananicultura, aquicultura, apicultura, vitivinicultura, confecções e turismo.

A figura 5 evidencia esse vazio de políticas para APLs em toda essa faixa (sul, sudeste e sudoeste do mapa), percebe-se a posição defendida em 2004, que mudaria o foco de atuação de apoio a APLs no estado. No mais é

coerente com a opção pelo uso da abordagem prioritária para apoio das MPEs, com foco na geração de emprego e como política compensatória nas regiões menos desenvolvidas.

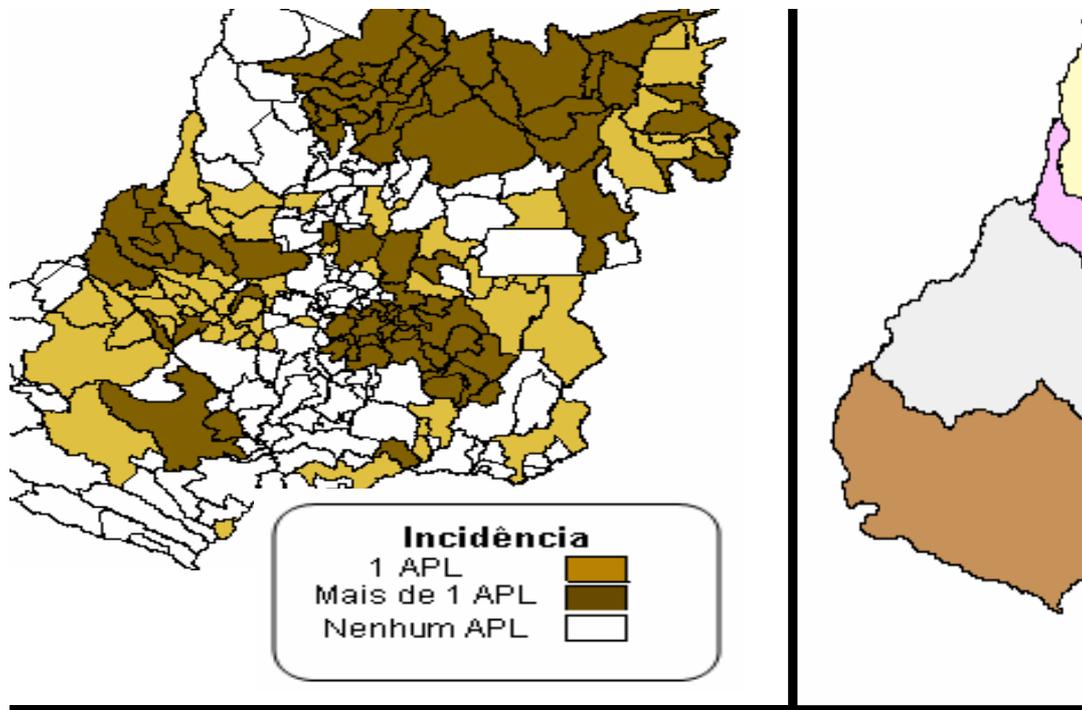


Figura 5 – Distribuição dos APLs por ocorrência (2009)

Fonte: CASTRO, S. D.; Estevam, L. A.. Análise Crítica do mapeamento e políticas para arranjos produtivos locais no Estado de Goiás IN: CAMPOS, Renato R. (Org.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, p. 354. 2010.

Percebe na parte mais escura do mapa, que a aglomeração de atividades produtivas está relacionada com o agrupamento de recursos humanos e tecnológicos que propiciam o desencadeamento e a evolução do processo produtivo. Os processos de aglomeração geram forças que atraem para estes centros, recursos e atividades produtivas.

Nos vazios apresentados na figura 5 combinam-se ausências de condições estratégicas para o desenvolvimento de aglomerações. Uma boa parte dos municípios goianos é de pequeno porte, havendo grandes vazios

urbanos e econômicos que dificultam a formação de pólos. Estes municípios, na maioria não possuem nexos de trocas necessários a integração intra e inter-regional e são caracterizados como vazios econômicos (parte branca do mapa). Em suma isso representa um dos maiores entraves para o desenvolvimento de atividades organizadas num APL.

Os dados da Tabela 1 evidenciam a evolução do Produto Interno Bruto por regiões de planejamento do Estado de Goiás, comparando os anos de 2002 a 2008, alguns números chamam a atenção, houve um crescimento da agropecuária na composição do PIB estadual, exceto nas regiões sudeste e sudoeste. Quanto à atividade industrial ocorreu uma redução significativa nas regiões metropolitana, sul e sudoeste. Os serviços tiveram uma baixa variação, destacando o crescimento da atividade na região centro-goiano.

Tabela 1 - Estrutura percentual do Produto Interno Bruto e atividades produtivas, segundo Regiões de Planejamento – Goiás – 2002/2008

(%)

Região de Planejamento	2002				2008			
	PIB	Agropecuária	Indústria	Serviços	PIB	Agropecuária	Indústria	Serviços
Metropolitana de Goiânia	37,51	3,42	31,30	48,23	37,18	3,64	25,61	47,75
Centro Goiano	9,00	5,74	10,18	8,99	11,34	6,69	13,40	9,39
Norte Goiano	4,88	5,62	7,90	3,70	5,20	7,74	8,02	3,80
Nordeste Goiano	1,23	1,81	0,81	1,35	1,67	3,45	1,77	1,50
Entorno do Distrito Federal	8,08	9,69	6,07	9,06	8,48	11,14	6,94	9,29
Sudeste Goiano	6,97	11,53	6,99	5,48	7,48	11,07	10,11	5,46
Sul Goiano	8,88	12,15	11,39	7,04	8,12	12,97	9,60	6,95
Sudoeste Goiano	16,87	35,49	21,24	10,46	14,32	26,36	20,02	10,49
Oeste Goiano	4,83	10,99	3,00	4,12	4,58	12,85	3,35	3,90
Noroeste Goiano	1,74	3,58	1,12	1,57	1,63	4,08	1,18	1,47
Estado de Goiás	100,00							

Elaboração: Seplan-GO/Sepin/Ger

A seguir, está relacionado o mapa da distribuição dos Arranjos Produtivos Locais pelos municípios por intensidade de ocorrência dos APLs (uma ocorrência e mais de uma ocorrência representada de cor mais forte). Logo em seguida, estão apresentados as tabelas de PIB e PIB *per capita* dos Municípios goianos, referente aos anos de 2002 a 2008, último dado disponível, a título de cotejamento com a especialização dos APLs.

Na figura 6, o mapa representa a distribuição dos APLs no estado de Goiás, observa-se que a maioria deles concentra-se em municípios próximos à região metropolitana de Goiânia, estendendo ao centro até o município de Anápolis e ao sudeste, abrangendo boa parte da região. Outros três grupos de arranjos estão situados na região sudeste do estado, na região oeste e ao longo da BR-153, que vai do município de Anápolis, no centro do estado, e se estende até o norte, na divisa com o estado do Tocantins. Há incidências isoladas, como os municípios de Rio Verde, no sudoeste, e Itumbiara, no sul no estado.

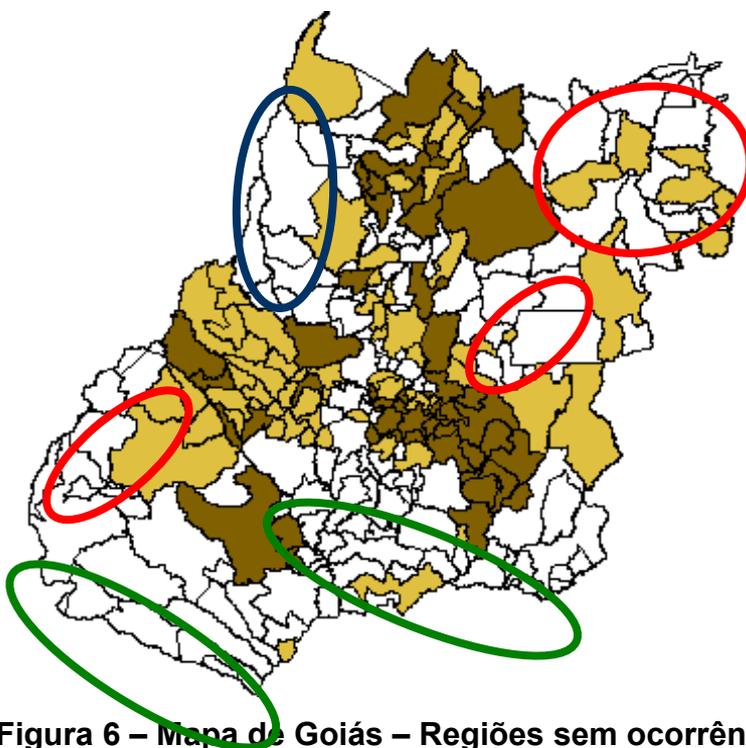


Figura 6 – Mapa de Goiás – Regiões sem ocorrência de APLs

Fonte: Castro (B), Arranjos Produtivos Locais (APLs) em Goiás: Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio. p. 30. 2010.

Nota-se, também, no referido mapa de Goiás (figura 6), seis grandes áreas sem ocorrências de APLs. Os dois primeiros grandes grupos estão situados numa faixa que vai do sudoeste, passado pelo sul, atingindo parte do sudeste do estado. No geral, são municípios com alta produção agropecuária, principalmente grãos, elevada participação na geração de riqueza – PIB (tabela 1) e, maioria deles, de baixa população. Conseqüentemente estas regiões possuem os maiores PIB *per capita* do estado (tabela 1). As atividades econômicas desenvolvidas nestes municípios não são favoráveis a

aglomeração dos agentes, mas um trabalho no sentido de organizar empresas prestadoras de serviços para atividades agrícolas pode ser uma iniciativa bem sucedida.

Seguindo no sentido anti-horário do mapa, na parte norte do entorno do Distrito Federal, estão municípios com baixa geração de riquezas (PIB), elevada população e com os menores PIB per capita do estado. É uma região que oferta mão-de-obra, em sua maioria de baixa qualificação, para capital federal. São municípios conhecidos como cidades dormitório. Devido à alta taxa de crescimento demográfico, é uma região com demanda por serviços públicos crescente, tendo os piores indicadores sociais do estado. Atividades aglomerativas, no sentido de construir arranjos, poderiam estar ligadas a serviços que atendem o Distrito Federal.

Na sequência, um pouco mais acima, a região nordeste do estado apresenta os piores indicadores econômicos do estado (PIB), baixa população e assim como o entorno do DF, apresenta os menores PIB per capita. É uma região de grande vazio econômico e social e com alta dependência da administração pública (transferências governamentais). O ponto positivo da região são as belezas naturais, com cerrado nativo, grutas e cavernas, sendo propício para atividades ligadas ao extrativismo vegetal e ao ecoturismo.

Outra região que não apresenta incidência de APLs é a noroeste do estado. Trata-se de uma região tradicional de pecuária extensiva, onde não existe nenhum município com mais de 20 mil habitantes, formando grande vazio urbano. A infraestrutura e a base de serviços desta região são bastante precárias. Há incidências de frigoríficos e atividades de confinamentos de bovinos estão sendo estimuladas. Um potencial que pode ser desenvolvido nesta região é o turismo, haja vista exploração ainda de forma pouco profissional nos municípios que margeiam o Rio Araguaia, na divisa com o estado de Mato Grosso.

No extremo oeste do mapa, última faixa sem incidência de APLs a ser relatada, trata-se de municípios com baixa geração de riquezas e PIB per capita abaixo da média estadual. Estes municípios são polarizados pelo

município de Barra do Garças, no estado de Mato Grosso, onde há uma rede serviços que atende grande parte deles, havendo uma dificuldade de desenvolver atividades econômicas que geram aglomeração dos seus agentes.

Já os dados da Tabela 2 evidenciam o crescimento vertiginoso do PIB em Goiás em valores correntes, apresentam no ano de 2008 um crescimento acima da média do Brasil, e um fato interessante é que de 2002 para 2008 o PIB mais que dobra de valor, acompanhando a tendência nacional. Contudo não se pode afirmar que as políticas de APL implementadas no estado foram às responsáveis por esse feito, sabe-se que houve contribuições, mas os órgãos responsáveis pelas estatísticas não dispõem de uma metodologia que faça apuração desses dados.

Tabela 2 - Goiás e Brasil: Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto *per capita* e taxas de crescimento – 2002-2008

ANO	Produto Interno Bruto				Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	
	Valores Correntes (R\$ milhão)		Taxas de Crescimento (%)		Valores Correntes (R\$)	
	Goiás	Brasil	Goiás	Brasil	Goiás	Brasil
2002	37.416	1.477.822	-	-	7.078	8.378
2003	42.836	1.699.948	4,24	1,15	7.937	9.498
2004	48.021	1.941.498	5,22	5,71	8.718	10.692
2005	50.534	2.147.239	4,18	3,16	8.992	11.658
2006	57.057	2.369.484	3,1	3,96	9.956	12.687
2007	65.210	2.661.345	5,47	6,09	11.548	14.465
2008	75.275	3.031.864	8	5,16	12.879	15.990

Elaboração: Seplan-GO/Sepin/Gerência de Contas Regionais – 2010

* Taxa de crescimento PIB a preço de mercado corrente (Incluído os impostos)

Segundo os técnicos da SEPLAN-GO, o PIB goiano em 2008 teve a maior taxa de crescimento desde 1995. A referida variação nesse ano foi à maior do Centro-Oeste e a terceira entre os estados brasileiros. O bom resultado ocorreu graças ao crescimento generalizado em todos os grandes setores econômicos, mais os principais fatos que contribuíram na formação da taxa, no ano de 2008, foram: a recuperação da produção e dos preços agrícolas; a expansão do cultivo da cana-de-açúcar, com instalação e ampliação de diversas indústrias de etanol e açúcar; aumento na fabricação e montagem de automóveis, com a instalação da segunda empresa no ramo.

Pode-se acrescentar, ainda, o bom desempenho do comércio, construção civil, intermediação financeira, influenciados pela melhoria da renda, emprego e maior oferta de crédito, e transporte, refletindo o crescimento das atividades econômicas que demandam este setor.

Segundo Castro (D) (2010), o estado precisa avançar na formulação de uma política de desenvolvimento produtivo, tecnológico e regional integrada, no âmbito da qual o apoio a APLs se insira como um instrumento importante para a intervenção em escala local, atuando de forma complementar com outros recortes e instrumentos em diversas escalas.

3.4 Avaliação das ações de apoio na política de desenvolvimento produtivo e regional do estado

Apesar dos importantes avanços registrados nas ações de APLs em Goiás, enquanto política de apoio ainda não é prioridade, efetivamente, no âmbito da conjuntura estadual de desenvolvimento. A atenção dispensada ao tema pelo primeiro escalão do governo é ainda bastante limitada. Sua presença no PPA, assim como na aplicação efetiva dos recursos do estado foi muito pequena. As realizações no segmento têm sido possíveis, basicamente, por meio da captação de recursos na esfera federal.

No tocante, as ações se constituíram por intermédio de pequenos núcleos de técnicos e dirigentes intermediários em algumas secretarias, agências do estado, e nas instituições. As equipes responsáveis nos órgãos são muito reduzidas e com dificuldade em trabalhar coordenadamente com os diversos programas disponíveis no estado no apoio a cada arranjo.

E ainda, muitos dos programas para dar suporte às atividades nos segmentos dos arranjos apoiados foram vinculados a outras superintendências ou diretorias que não aquelas responsáveis pela política de apoio aos arranjos. Há problemas para articular esses instrumentos de apoio dentro de cada órgão. Assim, o representante de uma secretaria ou agência na RG não representa, necessariamente, o órgão com seu conjunto de programas e ações, e sim apenas o que está diretamente vinculado à sua gerência ou superintendência.

Como muitos programas estaduais são espelhos de programas federais, muitas vezes as dificuldades de articulação estão relacionadas aos órgãos do governo federal onde, igualmente, existe superposição de ações. Um exemplo bem claro são as ações de apoio ao APL de pequenas agroindústrias vinculadas à agricultura familiar, que representam 21 dos APLs apoiados no Estado. A ação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), no que se refere a esse segmento, se dá, principalmente, a partir da abordagem territorial, por meio de seu “Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais”.

Para viabilizar a integração e participação dos diversos atores no território o programa implementa toda uma estrutura institucional composta por um “Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS)” “Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável” (CEDRS) e “Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural” (CMDR) e estimula a elaboração de Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS) nos municípios. O principal instrumento de ação é a linha de “infra-estrutura e serviços” do PRONAF que disponibiliza recursos sem retorno principalmente para equipamentos e infra-estrutura coletiva nos territórios selecionados.

O principal papel dos CMDR, e o que os mantém ativos, é o de decidir sobre a utilização dos recursos com base nos seus PDRS. Goiás possui sete territórios rurais aprovados, e está com processo em curso para criação de mais um, o território da Serra da Mesa. Trata-se de regiões com concentração da agricultura familiar. Nos últimos anos ele tem contado com recursos anuais do PRONAF para esse programa da ordem de R\$ 5,4 milhões. (CASTRO(c), 2010, p.70)

O Programa Agrofamiliar da SEAGRO, com seus vários instrumentos, apóia-se e articula-se fundamentalmente com a política dos Territórios Rurais. Ele é subordinado à Superintendência de Desenvolvimento Agrário e Fundiário, que dispõe de toda uma estrutura de pessoal e recursos para viabilizá-lo.

A ação de apoio aos APLs, nessa Secretaria, é responsabilidade de uma pequena “Supervisão de Organização Rural e Geração de Renda” vinculada a outra superintendência, a de “Execução de Programas”, sem recursos específicos para sua atividade. Assim, apesar de grande parte dos APLs focados na agricultura familiar situar-se no espaço dos referidos Territórios Rurais praticamente não há integração entre as ações, e em alguns momentos superposição e até conflitos. Da mesma forma não existe nenhuma articulação entre o “Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável” e o RG-APL, o que poderia resultar em importante ampliação da eficácia das ações de ambos os programas.

O recém criado Ministério da Pesca está implantando seus Territórios da Pesca que não conversa nem com os Territórios Rurais nem com a ação dos APLs. Esse tipo de dificuldade se verifica, igualmente, nos demais órgãos estaduais que operam a política. Não se trata de um problema apenas de dificuldade de integração entre instâncias governamentais. É muito mais uma evidência de que em Goiás a política de apoio a APLs não chegou a se configurar de fato como uma política de governo, presente na agenda política do estado.

No trabalho de mapeamento de APLs realizado por Castro & Estevam (2010) apresenta as principais ações de apoio específicas aos arranjos, organizadas em 4 grandes áreas a saber: Organização e Planejamento; Apoio ao Aprendizado e a Inovação; Financiamento e; Comercialização e Marketing.

3.4.1 Organização e Planejamento

Um dos papéis da política pública em APLs é o de atuar no sentido estimular e apoiar ações organizadas, fomentando o trabalho conjunto e colaborativo.

Ao se observar o conjunto das ações desenvolvidas pelas várias instituições de apoio aos APLs consta-se que uma parte importante das ações, e mesmo de recursos, estão voltados para o objetivo dar uma organicidade ao

esforço de desenvolvimento do trabalho cooperativo no arranjo. Como a realização de seminários de sensibilização, definir um conjunto de objetivos e metas comuns, construir e sustentar uma instância de coordenação local do projeto, avançar no planejamento e controle das ações.

O SEBRAE nacional desenvolveu uma metodologia padronizando essa ação em seu Sistema de Gestão Orientado por Resultados GEOR. Os passos da metodologia são:

- Promover reuniões iniciais e fazer uma análise de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças para o desenvolvimento do APL;
- Definir claramente um público alvo (exemplo: confeccionista em não lojas de roupas, no caso do APL de confecção de Goiânia);
- Definir um objetivo para o projeto em conjunto com os empresários – construir uma visão de futuro compartilhada;
- Definir resultados mensuráveis que permitam analisar a efetividade do projeto;
- Definir as ações que contribuam com os resultados incluindo todas as ações dos parceiros com valores, datas, local e responsável;
- Realizar uma Pactuação do projeto com a comunidade e instituições que participam;
- Executar as ações; mensuração e apresentação a sociedade dos resultados.

Para a mensuração das ações a metodologia prevê o estabelecimento de um conjunto de indicadores e a realização pesquisas no momento inicial e final do projeto para avaliar sua evolução.

Dois aspectos importantes dessa metodologia são a “Pactuação” do projeto, onde os diversos atores locais e as instituições de apoio formalizam o

seu compromisso de forma muito objetiva, definindo inclusive seu aporte de recursos - e o sistema de mensuração e controle.

Ambos representam avanços importantes, entretanto há problemas. Os técnicos do SEBRAE reclamam com freqüência que os compromissos assumidos pelas instituições são muitas vezes formais e, muitas vezes, não cumpridos. As demais instituições, por sua vez, reclamam de um comportamento às vezes exclusivista do SEBRAE.

A partir da criação do RG-APL, as instituições estaduais passaram também a adotar uma metodologia de articulação dos arranjos inspirada no modelo GEOR, porém mais simples:

- Promover reuniões de sensibilização;
- Organizar e/ou reorganizar Comitês Gestores;
- Elaborar de Termos de Referência dos arranjos (onde se estabelece a visão de futuro e se realiza o “pacto” entre os atores);
- Elaborar os PDPs no modelo criado pelo GTP-APL;
- Desenvolver e acompanhar as ações.

A exigência do GTP-APL de que os arranjos tivessem um plano desenvolvimento preliminar para poder entrar na lista dos APLs priorizados por aquela instituição, contribuiu para fazer avançar os esforços de planejamento. Doze PDPs foram elaborados e oficinas esforços de planejamento se verificam nos arranjos mais estruturados.

Uma lacuna importante é a falta de um sistema de acompanhamento das ações e resultados dos APLs que estão fora do GEOR do SEBRAE. Nem o RG nem as secretarias possuem sistemas de acompanhamento. Muitas vezes não existe, nem mesmo, relatórios sistemáticos das atividades.

Existe uma idéia implícita nessas metodologias de que o padrão de gestão de APLs é a existência de um comitê gestor permanente, que se reúne periodicamente para acompanhar o desenvolvimento de um projeto coletivo

altamente organizado. A insistência nesse tipo de modelo leva muitas vezes ao cansaço e ao desânimo daqueles atores mais ativos e dedicados que tem suas expectativas frustradas pela falta de compromisso de seus parceiros.

É preciso encontrar formas flexíveis de articulação e coordenação, respeitando as diferentes características e trajetórias dos arranjos. As formas não são únicas nem necessariamente estáveis e contínuas.

3.4.2 Apoio ao Aprendizado e a Inovação

Um dos papéis fundamentais da política pública para a promoção de APLs é o de estimular a geração, difusão e uso de conhecimentos para o aprendizado, cooperação e inovação no âmbito dos arranjos.

Lundvall (2000) destaca que o aprendizado é um processo interativo e que se dá por meio de ganho de competências associado ao conhecimento tácito de indivíduos, empresas e aglomerações. Lembra que as competências podem ser conseguidas por diferentes mecanismos e que o papel da política de inovação deve ser, principalmente, desenvolvê-los.

Aponta ainda, quais seriam os principais mecanismos de capacitação inovativa enfatizando a importância do desenvolvimento dos recursos humanos e a integração das diferentes partes do arranjo em redes, além da interação. Assim, segundo, Lundvall (2000), a política pública de inovação em arranjos deveria:

- Apoiar a formação de recursos humanos com ênfase no desenvolvimento da capacidade de aprender;
- Estimular formas de organização das empresas que dê ênfase para o aprendizado coletivo;
- Estimular a constituição de redes de inovações das empresas com seus fornecedores, clientes e concorrentes;

- Apoiar a formação de redes de empresas e de instituições de conhecimento em diferentes níveis, local estadual nacional e internacional;
- Fomentar o uso de TI como fonte de informação para o aprendizado.

A análise das ações desenvolvidas pelas instituições de apoio mostra que a política nessa área, na maior parte dos arranjos, não conseguiu passar dos esforços de qualificação de recursos humanos (RH). As atividades de capacitação, seja de empreendedores, seja de mão de obra, representam o maior número de ações e consomem grande parte dos recursos destinados ao apoio aos arranjos no Estado.

Elas são desenvolvidas principalmente pelo SEBRAE-GO, como foco nos empreendedores, e pelo SENAI-GO, centrado na formação técnica da mão de obra. Secundariamente é realizada pelos Centros de Educação Profissional (CEPs) do Governo Estadual e pela UEG.

O baixo nível de capacitação empresarial é um conhecido problema das MPEs em geral, particularmente grave em Goiás. Trata-se de um Estado com forte base agropecuária e de urbanização e industrialização muito recente. Os empreendedores de micro e pequenos negócios, sobretudo no interior, têm geralmente qualificação e experiência empresarial muito limitada.

A principal questão que pode ser destacada com relação aos esforços que vem sendo desenvolvidos nesse campo é a baixa efetividade das ações. Mesmo em APLs que foram alvos de intensa atividade nesse campo, com a realização de inúmeros cursos, observa-se o desconhecimento e/ou não utilização de conceitos e práticas básicas de gestão.

A explicação pode estar no fato de que a maior parte dos cursos de gestão oferecidos é excessivamente pasteurizada, e não inclui técnicas de aprendizado prático dentro das empresas. A combinação de extensão com qualificação, dando ênfase no desenvolvimento da capacidade do empresário de aprender dentro do seu próprio negócio, parece ser um bom caminho para enfrentar o problema.

Em alguns casos, nos arranjos em segmentos onde o SENAI-GO tem uma maior competência específica - como móveis, confecções e calçados -, as atividades de assistência técnica e tecnológica tem certo peso. As ações são em geral cursos e consultorias voltadas para a melhoria de processos (sobretudo controle e racionalização da produção, layout e organização, e implantação de ferramentas de qualidade).

Entretanto, não se registram avanços significativos nesse campo. O problema é a falta de continuidade nas ações. Trata-se de um serviço caro, que só é prestado de forma ampla para grupos maiores de empresas, nos arranjos, em momentos em que se consegue aprovar projetos junto a organismos federais capazes de financiá-los. Os projetos, entretanto são de curta duração e não têm continuidade, de tal forma que as empresas não têm tempo de internalizar as competências e grande parte do esforço acaba se perdendo. Esse é o caso das ações que foram desenvolvidas, em diferentes momentos, nos APLs de confecções de Goiânia e de Jaraguá, e nos de calçados e de móveis, ambos de Goiânia.

Em alguns casos, como nos APLs do entorno do DF, apoiados pelo SENAI-GO, os recursos provenientes da parceira com o MI permitiram uma ação mais continuada de assistência técnica e tecnológica. Entretanto, como na maior parte deles a base produtiva na atividade do arranjo é muito frágil, quando não, praticamente inexistente, não se consegue gerar resultados significativos.

Nesse campo, estratégico para o desenvolvimento dos arranjos, é bastante claro a falta de articulação e sobreposição de instrumentos e ações. Em levantamento realizado em novembro de 2009 pôde-se constatar que existem quatro projetos de extensionismo tecnológico para MPEs que não se conversam: o Programa de Extensão Industrial Exportadora (PEIEx) da APEX; o PEIEX do MDIC; o Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC) da FINEP e o Agentes Locais de Inovação (ALI) do SEBRAE-Fapeg.

O Programa de Extensão Industrial Exportadora (PEIEx), originalmente surgido no MDIC e voltado para APLs, ganhou uma versão sem

foco em APLs na APEX, mas continua existindo nos moldes anteriores e com o mesmo nome no MDIC. Apesar de seu foco não ser extensão tecnológica ele incorpora essa dimensão. Em Goiás a versão APEX está sendo executada pela Secretaria de Indústria e Comércio, contudo sem articulação com a ação de apoio a APLs da secretaria. Um convênio está sendo buscado para implementar a versão do PEIEX do MDIC.

Em todos esses projetos estão previstos e/ou sendo realizados atendimentos a empresas que integram diversos arranjos no Estado como, por exemplo, os de confecções, calçados e móveis. Entretanto, eles não conversam entre si e nem com as governanças dos arranjos.

Em apenas quatro arranjos o apoio a inovação tem conseguido ir, efetivamente, além da qualificação e da assistência técnica, tornando-se um componente prioritário em sua estratégia de desenvolvimento. Trata-se dos arranjos de quartzito de Pirenópolis, de cerâmica vermelha do norte, de açafração de Mara Rosa, e de Lácteos da Região de São Luis de Montes Belos. Em alguns outros se verificam também alguns avanços nesse campo, como nos de TI de Goiânia e Aparecida, no de Confecções de Jaraguá, de Vitivinicultura de Santa Helena.

No caso de Pirenópolis, uma rede envolvendo a SGM, o SENAI-GO, o IEL e os produtores locais, tem viabilizado a pesquisa mineral, o desenvolvimento de novos produtos e usos, bem como soluções para o aproveitamento de rejeitos, além da busca por processos de exploração sustentáveis.

Experiência semelhante se verifica no APL Cerâmica do norte, envolvendo uma rede ainda mais ampla. Nesse arranjo, as ações orientadas pelo esforço de atender os requisitos do Programa Setorial de Qualidade (PSQ) dos produtos, com o acompanhamento sistemático de um bolsista de alto nível, têm provocado uma enorme efervescência inovativa. Os resultados são bastante promissores com a introdução de melhorias incrementais de processos e de produtos, desenvolvimento de novos produtos, novas formas de gestão e outras.

Esses dois APLs, de base mineral, têm como principal instituição apoiadora a Superintendência de Geologia e Mineração (SGM) da SIC-GO. O perfil dessa instituição parece ser determinante no fato do esforço inovativo ter papel central em sua estratégia de desenvolvimento. Como já foi mencionado anteriormente, a SGM é herdeira da estrutura do antigo Centro de Tecnologia Mineral de Goiás, que já foi referência nacional na área.

Além disso, apesar da maior parte dos recursos empregados serem oriundos de organismos federais como a FINEP e o MME, a existência do FUNMINERAL tem assegurado capacidade de aporte de contrapartida e garantia de continuidade nas ações.

Outro diferencial na ação junto a esses arranjos é a experiência de extensão tecnológica. Em ambos os casos a disponibilização de engenheiros e técnicos qualificados para acompanhamento e apoio sistemático e de longo prazo às empresas no local, tem feito a diferença na produção de resultados. Essa atuação continuada e muito próxima às empresas, diferentemente das ações tradicionais de capacitação e assistência técnica pontual, são muito mais efetivas em possibilitar o desenvolvimento e internalização de competências nas firmas e no arranjo.

Há ainda um componente nessas experiências, especialmente no caso da cerâmica vermelha, que merece ser destacado. A necessidade de atender os requisitos do PSQ, e a busca de certificação pelo INMETRO, funciona como um eixo comum estruturante das várias ações de capacitação e assistência técnica e tecnológica. A necessidade de atender requisitos e metas, sujeitas a auditorias, funciona com elemento de avaliação da efetividade das ações e como instrumento de pressão para que os conhecimentos obtidos sejam realmente incorporados à prática das empresas. O uso criativo de uma Etiqueta Verde APL e uma Etiqueta Vermelha APL para o controle do cumprimento de metas parciais, pactuadas entre os atores locais, amplia a efetividade do processo.

A experiência do APL de açafração de Mara Rosa é bastante específica e rica. Talvez seja o único caso em Goiás em que a interação

universidade setor produtivo, no âmbito de um arranjo produtivo, tem ocorrido de forma mais efetiva, e constitui a própria base do projeto de desenvolvimento do arranjo.

A Universidade Federal de Goiás - UFG, por meio de seu Departamento de Agronomia, já pesquisava o açafraão desde 1986. Quando em 2001, iniciaram-se os esforços de articulação do APL em Mara Rosa, sob a coordenação da SIC-GO, a equipe da UFG se integrou ao esforço de forma bastante pró-ativa.

Desde então outras áreas da instituição – como as de engenharia de alimentos, ciências biológicas e química -, foram incorporadas ao esforço, quinze projetos de P&D já foram desenvolvidos com apoio do CNPq, gerando seis trabalhos de pós-graduação e dezenas de publicações em periódicos especializados.

Trata-se de uma produção acadêmica que resulta de um esforço de desenvolvimento tecnológico produzido a partir de um rico processo de aprendizado interativo no âmbito do arranjo, gerando um conhecimento que vem transformando aos poucos a produção local. Exemplo disso é a planta piloto, na qual a cooperativa de produtores, constituída a partir do esforço de articulação do arranjo, processa hoje sua produção. Nessa planta todos os equipamentos foram produzidos e/ou adaptados pela UFG a partir da experiência dos atores locais, em um processo rico aprendizado interativo. A miniaturização e flexibilização de instalações e equipamentos para agroindústrias de pequeno porte são estratégicos para o desenvolvimento de arranjos no segmento.

Outro caso onde a preocupação com o conhecimento ocupa um papel de destaque é o do APL de produtos lácteos de São Luis de Montes Belos. Diferentemente de Mara Rosa, trata-se de uma região de pequenos produtores de leite, com cultura empresarial, que reagiram de forma bastante rápida e eficiente aos estímulos da política pública. Configurou-se uma articulação bastante virtuosa entre produtores, prefeituras e laticínios,

buscando enfrentar um quadro de relativa estagnação econômica da região, de gerou um forte protagonismo local.

Desde o início de sua articulação houve uma grande preocupação com a qualificação de recursos humanos, o que resultou na criação de diversos cursos em nível técnico, superior e de pós-graduação na região. Além disso, através de uma parceria com a Embrapa Gado de Leite e a UEG está sendo implantado um grande Centro Tecnológico do Leite, abrangendo uma Fazenda Escola, Laticínio Escola, diversos laboratórios como de Carrapatograma, de Bromatologia e Solos, Biotecnologia Aplicada à Pecuária de Leite e outros. O Centro, com parte já em funcionamento, atua na capacitação de recursos humanos, na transferência de tecnologia e na pesquisa.

Outra experiência que merece menção é a o do Centro de Tecnologia da Moda de Jaraguá - Cetemj, construído no âmbito do projeto do APL de confecções daquela região.

O Cetemj foi inaugurado em junho de 2008, mas o que vem funcionando, de fato, são as atividades de capacitação, que já existia na pequena unidade do SENAI.

Aquilo que poderia representar avanços mais efetivos para a capacidade inovativa no APL, como a oficina de *design*, a pesquisa de uso de novos materiais, não saiu do papel.

Mesmo a biblioteca digital e o CAD Cam para uso coletivo, cujos equipamentos já foram adquiridos, enfrentam enormes dificuldades e não conseguem ser colocados em funcionamento.

Além refletir dificuldades burocráticas da prefeitura local, esse caso é um exemplo da falta de engajamento efetivo do governo estadual com a estratégia de desenvolvimento de APLs. A articulação existente tem sido eficiente na busca de recursos federais para iniciativas como essa.

Entretanto, esses recursos financiam a estrutura física e os equipamentos. A responsabilidade da manutenção e operação, que é cara e exige recursos humanos qualificados, é responsabilidade do Estado em

parceria com as prefeituras. O que acontece, não apenas no caso de Jaraguá, mas igualmente em São Luis e Santa Helena, é que não existem recursos no estado previstos para isso. A saída que está sendo encontrada pela secretaria estadual de ciência e tecnologia, é transformar os três Centros Tecnológicos referidos em Centros de Educação Profissional - CEPs, porque esses contam com aportes do Ministério da Educação.

3.4.3 Financiamento.

A dificuldade de acesso ao crédito, tanto para investimentos, como, principalmente, para capital de giro é um velho problema das MPEs. Os principais problemas são: falta de linhas de específicas para capital de giro, falta de informação sobre as linhas existentes, elevada burocracia para tomar o crédito, problemas de garantias, problemas de cadastro, informalidade. Do ponto de vista dos APLs, a questão é encontrar formas cooperativas de resolver o problema do acesso, que devem ser adequadas ao diferentes estágios de desenvolvimento dos arranjos. A política pública nesse campo se limitou a ações horizontais que promoveram avanços no acesso ao crédito para o conjunto das MPEs, favorecendo, indiretamente, o desenvolvimento dos arranjos. As principais ações nesse campo são:

- Criação de linha de Giro Puro na Agência de Fomento do Estado (financiamentos até R\$ 100 mil com taxas de 2% a.m.);
- Criação do Programa Crédito Produtivo da SIC-GO: crédito barato para giro e investimento (limite de R\$ 16.000,00, em 24 meses, com três de carência e juros 0.5% ao mês) aliado à qualificação de empreendedores;
- Criação do Funmineral para apoiar o desenvolvimento da pequena empresa mineral. (Entre 2003 e 2009 foram financiados 327 projetos, somando o valor de R\$ 42,5 milhões, sendo a grande maioria de empreendimentos dos três APLs de base mineral apoiados);

- Expansão do Micro Crédito: Banco do Povo, que está presente em 243 municípios goianos (até R\$ 4 mil, com juro de 0,6% ao mês).

As ações específicas foram bastante limitadas e, em geral, por iniciativa dos próprios arranjos. São ações como:

- Divulgação de informações sobre as linhas existentes> com a realização de diversos Seminários e Workshops;
- Negociação para criação de linhas específicas: Em função de uma demanda da coordenação de APL de Tecnologia da Informação, foi criada, na Agência de Fomento, uma Linha Especial para o APL de TI. A linha, entretanto, não funcionou, apenas 6 operações foram realizadas. O problema é que suas condições não diferem das outras linhas regulares da Agência para as MPES. Assim as empresas acabam utilizando as linhas mais conhecidas. O mesmo ocorre com a linha específica existente no Banco do Brasil, o BB Giro APL, coincidentemente também só foram aprovados seis projetos nessa linha;
- Criação de Cooperativas de crédito. Apesar da tentativa em vários APLs nenhuma cooperativa de crédito conseguiu funcionar. Geralmente elas esbarram em problemas de cadastros dos sócios;
- O Banco do Brasil tem cumprido um papel importante através do seu programa Desenvolvimento Regional Sustentável DRS que é implementado em 8 APLs: confecções da região de Goiânia; Móveis de Goiânia, Apicultura de Formosa, Fruticultura de Luziânia, Confecções de Santo Antonio do Descoberto; Lácteos de São Luis e Piscicultura na Serra da Mesa. O programa não se limita ao apoio ao crédito, envolvendo todo um conjunto de ações de apoio que o aproximam dos agentes locais.

Trata-se de uma experiência de “finanças de proximidade” que vem apresentando resultados interessantes.

O avanço mais efetivo nesse campo, entretanto, esbarra nas rígidas regras do sistema monetário nacional, moldadas para o financiamento de grandes empresas. Tais regras colocam uma camisa de força à formulação de soluções criativas adequadas às necessidades das MPEs brasileiras e são completamente avessas à experiências de ação coletiva neste campo. Propor e aprovar regras de financiamento bancário específicas para essa realidade é uma exigência premente. Regras mais flexíveis e capazes de dar respostas às dificuldades concretas de acesso ao crédito das MPEs, bem como de viabilizar soluções do tipo *cluster banks*⁶.

3.4.4 Comercialização e Marketing

Ao se observar as ações de apoio à promoção comercial e ao marketing nos APLs em Goiás, duas questões chamam a atenção. A primeira é que o volume das ações nesse campo é pequeno em relação ao conjunto. Verifica-se um viés ofertista na política. A maior parte do esforço se concentra na qualificação de recursos humanos, e na melhoria da gestão e dos processos produtivos.

Mas esse não é um privilégio de Goiás, trata-se de um viés muito comum nas políticas de promoção de MPEs. O próprio SEBRAE discute frequentemente esse problema.

As ações desenvolvidas são, principalmente, as tradicionais políticas de promoção comercial de produtos de micro e pequenas empresas:

- Apoio à participação em feiras e eventos;
- Organização de feiras e eventos (Jaraguá expo fashion; Feilac, Feira e Festival Gastronômico do Açafrão e tantas outras);
- Realização de Rodadas de Negócios;

⁶ Banco do APL (clusters) que serviria para preencher a lacuna que foi criada por políticas desfavoráveis a essa iniciativa.

- Desenvolvimento de embalagens, Confecção de Folders; Catálogos de Produtos; Criação de websites.

As principais vantagens competitivas, decorrentes de economias de aglomeração em APLs, no que se refere à comercialização e ao marketing são:

- Os ganhos de escala através de venda conjunta, por meio de centrais de negócios, plataformas de comercialização e outras;
- Exploração da identidade territorial como riqueza intangível que se agrega ao valor dos produtos. (por meio da criação de Marcas Coletivas, Selos de Origem, Indicações Geográficas)

Existem intenções declaradas nas políticas, vários esforços em curso no sentido de explorar essas vantagens, assim como casos em que já se explora.

Exemplo disso é o processo de solicitação de Indicação Geográfica do Açafraão, bem como a Cooperativa de Mara Rosa, o Selo Brasil Pequeno do APL de Jaraguá, e a Plataforma de Comercialização de Frutas de Luziânia.

Há dificuldade, particularmente, em se conseguir viabilizar centrais de negócios. Vários são os APLs que perseguem esse objetivo há muito tempo sem sucesso. Esse é um campo em que as políticas ainda têm muito que avançar.

Conclusões

As ações de APLs no Estado de Goiás tiveram mais um caráter de política compensatória do que de política de desenvolvimento. A maior parte dos arranjos apoiados possui pouca estrutura, estão em atividades informais e com pequena expressão econômica. Além disso, as ações destinadas a sua promoção são tímidas e desarticuladas dos demais instrumentos da política de desenvolvimento, como os de incentivos fiscais e os de investimentos em infraestrutura.

A atuação de apoio a APLs em Goiás não chegou a ser prioridade, efetivamente, no âmbito da política estadual de desenvolvimento, tendo resultado, muito mais, da necessidade de promover a interface com as iniciativas federais nesse campo, quase sempre reagindo e replicando localmente as estratégias das entidades que detém alguma ação em APLs.

Todavia, essa política, no formato atual, desarticulada e com várias interpretações, tem obtido alguns exitosos casos de sucesso, tanto nos arranjos apoiados pela iniciativa pública quanto pelas privadas, a exemplo do SEBRAE, antes de sua reestruturação estadual e do SENAI-GO mediante convênio com Ministério da Integração Nacional.

A criação da RG-APL representou sem dúvida um avanço na tentativa de estruturar uma política estadual de apoio a APL, focada principalmente no desenvolvimento regional. Contudo, a paralisia e o desmonte do governo entre os anos 2007 e 2010, prejudicou as diversas atividades em curso, onde muitas destas ações de apoio estavam inclusive desvinculadas das políticas de desenvolvimento produtivo, cujo principal instrumento era o programa estadual de incentivos fiscais.

Diante das inúmeras e desarticuladas ações, projetos e políticas encontradas nos diversos rincões do Brasil, depara-se com a necessidade de se formular uma política de desenvolvimento regional para o país. Que essa política possuísse alguns eixos estruturantes, tais como: caráter continuado, ações sustentáveis; capacidade de integrar as regiões; que valorizasse as

iniciativas e os sujeitos dos locais; e, com ações colegiadas, coordenadas e estrategicamente pensadas nas diversas realidades desse país de dimensão continental.

Para tanto, em 2010, completou-se 10 anos das primeiras experiências de APLs no Brasil, e é mais que chegado o momento de apropriar desse conhecimento e de tantas outras formulações acerca do tema e pensar num modelo nacional de desenvolvimento inspirado nessa estratégia.

Estruturado por um órgão responsável com status de ministério e com orçamento próprio, e que se espelhe no modelo francês de organização, estruturação e dinâmica do território. Este órgão se responsabilizaria pelas ações das políticas de planejamento e desenvolvimento regional, envolvendo todos os entes da federação.

A política pública deveria ser direcionada a quem mais necessita, potencializando seu aspecto distributivo, ou para quem, contemplado com vantagens comparativas e competitivas seja auto-suficiente para atrair investimentos. Até por que as políticas públicas não são neutras e a forma como as mesmas são planejadas e executadas definem quem se apropriará da renda gerada e se terão impactos no desenvolvimento de uma região.

Referências

- AMARAL FILHO, J. do. *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional*. In: Anais do XXVII Encontro Nacional da ANPEC. Belém – PA, dezembro/1999.
- _____. *Desenvolvimento Regional Endógeno em um ambiente federalista*. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS Nº 14 – Fortaleza: UFC, DEZ. DE 1996.
- BAPTISTA, Creomar. *Distritos flexíveis e desenvolvimento endógeno: uma abordagem “marshalliana”*. Disponível em: < <http://www.geocities.com/statprof/distrit.html> >. acesso em 17/12/2009.
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. *Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil*. In: XLI CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 27 a 30 de julho de 2003, Juiz de Fora.
- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Termo de referência: *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, março 2008, mimeo.
- BONNAL. P. França. *Evolução e Funcionamento do Desenvolvimento Territorial da França*. In: TIBURCIO, B. MIRANDA, C. *Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol. 8, Brasília: IICA, 2008.
- BOURDIEN, A. *A questão do Local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. *Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento*, 2008. disponível em <http://www.sep.org.br/artigo/BRANDAO.pdf>, acesso em 05/04/2009.
- BRANDÃO, Carlos A. *Economia Política e Dimensão Territorial do Desenvolvimento*. IV Encontro Nacional de Economia Política. Anais... Fortaleza, junho/2000.
- BRASIL, MDA/SDT – *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - Guia de Planejamento Territorial*. Doc. de Apoio nº 2. Brasília: SDT/MDA, 2005.
- _____. *Orientações Gerais Para a Elaboração e Qualificação do PTDRS*. Brasília: SDT/MDA, Agosto/2009.
- BRASIL, MDIC. *Arranjo Produtivo Local*. Disponível em www.mdic.gov.br acesso 24/10/2009.
- BUTTNER, A. *Aprendendo o dinamismo do mundo vivido*. In: CHRISTOFOLLETTI, Antonio. *Perspectiva da Geografia*. São Paulo: Difel, 1982.

CASSIOLATO, J. E.. *Apresentação Palestra Máster*. 4ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais. Centro de Eventos e Treinamentos da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio, Brasília-DF: GTP APL, 27 de outubro de 2009.

CASSIOLATO, J., LASTRES H. e SZAPIRO, M. *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. NT 27 - Projeto de pesquisa arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas. Rio de Janeiro, 2000. www.ie.ufrj.br/redesist

_____ *Novos objetivos e instrumentos de política de desenvolvimento industrial e inovativo em países selecionados*. NT 13. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, Dezembro de 2000.

_____ (A) *Relatório I - Arranjos Produtivos Locais (APLs) em Goiás: Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio*. Goiânia: Projeto BNDES/FEPESE-UFSC, 2010. mimeo.

_____ (B) *Relatório II - Arranjos Produtivos Locais (APLs) em Goiás: Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio*. Goiânia: Projeto BNDES/FEPESE-UFSC, 2010. mimeo.

_____ (C) *Relatório III - Arranjos Produtivos Locais (APLs) em Goiás: Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio*. Goiânia: Projeto BNDES/FEPESE-UFSC, 2010. mimeo.

_____ (D) *Relatório Final: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações – Goiás*. Goiânia: Projeto BNDES/FEPESE-UFSC, 2010. mimeo.

CASTRO, S. D.; Estevam, L. A.. *Análise Crítica do mapeamento e políticas para arranjos produtivos locais no Estado de Goiás* IN: CAMPOS, Renato R. (Org.). Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

CHRISTALLER, Walter. *Central places in southern Germany*. New Jersey: Prentice-Hall, 1966.

CIADT. Novo Mapa dos Pólos de Competitividade da França, Paris: CIADT, 2010. Disponível em: <http://competitivite.gouv.fr/poles-en-action/carte-des-poles-468.html>. Acesso em dezembro de 2010.

CONTI, S.. *Espaço global versus espaço local: perspectiva sistêmica do desenvolvimento local*. IN Economia e Território. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

FAVARETO, Arilson. *Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Working Paper*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile, 2009.

FRANCO, A.. *O desenvolvimento local e o governo atual*. Carta Capital 102 de 05/01/2006, disponível em: www.augustodefranco.org. Acesso em dezembro de 2010.

GUANZIROLLI, *Carlos Enrique*. *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Niterói/RJ: UFF, Maio/2006.

HARVEY, David. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 39, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O. *Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada*. In: CARDOSO, F.H.; SORJ, Bernardo e FONT, M. (orgs.). *Economia e Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

HOLZER, W.. *Uma discussão fenomenológica sobre os conceitos de paisagem e lugar, território e meio ambiente*. In: *Território nº 3*. Rio de Janeiro: Garamond – LAGET/UFRJ, 1997.

JACCOUD, L.. *Experiências Internacionais em Política Regional: O Caso da França*. Texto para Discussão nº 815, Brasília: IPEA, Agosto de 2001.

LE BORGNE, D., *La politique industrielle regionale en Italie, Ministère de l'industrie et de l'Aménagement du Territoire*. Paris: CEPREMAP, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris. Ed.Anthropos, 1974.

LE MOS, C. ALBAGLI, S. E SZAPIRO, M. *Promoção de arranjos produtivos locais: iniciativas em nível federal, RedeSist, Nota Técnica RedeSist Rio de Janeiro, 2004*. Disponível em <www.sinal.redesistie.ufrj.br>. Acesso em dezembro de 2010.

LIMONAD, E.. *Desarrollo local, la cuestión regional, las nuevas tecnologías, algunos puntos para reflexión. V Colóquio sobre transformaciones territoriales. Nuevas visiones en el inicio de siglo XXI*. Argentina. Univerdad de la Plata, 2004.

LLORENS, F. A.. *Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

LÖSCH, A. Economic regions. In: FRIEDMANN, J. e ALONSO, W. (eds.), *Regional development and planning: a reader*. Cambridge: MIT, 1969.

LUNDEVALL, B.-A. Innovation policy and knowledge management in the learning economy. In: *IV Conferência Internacional em Política Tecnológica e Inovação*. Curitiba, 2000.

MARKUSEN, A. *Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator*. In: DINIZ, Clélio Campolina; Lemos, Mauro Borges (Org). *Economia e Território*. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia*. São Paulo; Nova Cultural, 1996.

MATESCO, V. R. et al. Mecanismos de apoio às micro e pequenas empresas brasileiras: o caso Patme no período 1992-98. *Revista Brasileira de Economia*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 493-525, set./dez. 2000.

MENDONÇA, N. C. e ORTEGA, A. C. Estratégias de desenvolvimento territorial: governo FHC X governo Lula. *Anais do X Encontro Nacional de Economia Política*, Campinas, 24 a 27 de Maio de 2005. Disponível em http://www.sep.org.br/artigo/10_congresso_old/xcongresso107.pdf. Acesso em Janeiro de 2011.

MONTRICHER, Nicole. *L'Aménagement du Territoire.*, Paris: La Découverte, 1995.

MYRDAL, G. Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

PECQUEUR, B; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In DINIZ, C. C; LEMOS, M. B. (Orgs.) *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

PERROUX, François. *A economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.

PIORE, M.; SABEL, C., *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York, Basic Book, 1984.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia*, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.

PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

RG-APL. Rede Goiana de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais. *Panorama dos APLs de Goiás. Relatório Semestral da Rede Goiana de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais*. Goiânia: SECTEC, 2007. mimeo

SANTOS, M.. *A natureza do espaço*. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SEBRAE. Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Termo de Referência para atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais*. Brasília: SEBRAE, 2003. mimeo. Disponível em www.biblioteca.sebrae.com.br. Acesso em: 15/10/2009

SEPLAN, Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás. *Dados Estatísticos SEPIN*. Goiânia, 2010. Disponível em www.seplan.go.gov.br . Acesso em: 10/02/2011.

_____ *Plano Plurianual 2008-2011*. Goiânia: Seplan-GO, 2008. Disponível em www.seplan.go.gov.br . Acesso em: 05/04/2009.

SCHMITZ, H. & NADVI, K. *Clustering and industrialization*: introduction. *World Development*, Oxford, v. 27 n. 9, Setembro de 1999.

SILVEIRA, C. M. *Desenvolvimento local: marcos conceituais e históricos*. Rio de Janeiro: Rededlis, 2005.

TUAN, Yi Fu. *Espaço e Lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1983.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2001.