

Política para APLS no RS: critérios e arranjos selecionados para apoio*

Ana Lúcia Tatsch**

Doutora em Economia. Professora do Programa de Pós-Graduação da UNISINOS e pesquisadora associada à RedeSist – IE / UFRJ

Janaina Ruffoni***

Doutora em Política Científica e Tecnológica (DPCT) - UNICAMP. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da UNISINOS

Vanessa de Souza Batisti****

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UNISINOS

Marcelo Gostinski*****

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UNISINOS

Marilise Dorneles Spat*****

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UNISINOS

* Versão original, apresentada no 5º Encontro de Economia Gaúcha 2010. Este artigo foi elaborado com base no Relatório I do projeto de pesquisa financiado pelo BNDES, intitulado **Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**, concluído em Dezembro em 2009. Agradecemos a bolsista Cláudia Borba Matos que auxiliou na coleta e organização dos dados.

**E-mail: altatsch@unisinis.br

***Email: jruffoni@unisinis.br

****E-mail: vanessa.batisti@gmail.com

*****E-mail: mgostinski@gmail.com

*****E-mail: marilisespat@yahoo.com.br

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados do estudo que procurou identificar os arranjos produtivos locais no Rio Grande do Sul que são objeto de políticas de apoio. Nesse sentido, foram identificados os organismos e caracterizadas as metodologias utilizadas por eles para a identificação e seleção desses APLs apoiados. No que tange aos procedimentos metodológicos, foram utilizadas diversas fontes secundárias de pesquisa que foram qualificadas através de entrevistas nas instituições responsáveis pela formulação e/ou implementação de iniciativas no RS. O artigo foi estruturado em cinco seções. Na primeira, expõe-se o histórico do desenvolvimento da atenção dada à questão dos arranjos produtivos locais como tema de intervenção na política do Rio Grande do Sul. Na segunda, apresentam-se os organismos de coordenação e implementação de políticas para APLs nos âmbitos estadual e nacional e o foco dessas ações. Na terceira seção, discutem-se as metodologias adotadas para identificação dos APLs e os critérios para seleção dos arranjos objetos das políticas. Na quarta procura-se apontar os APLs que são alvo de política. Por fim, na quinta e última seção, são feitas as considerações finais. Para concluir, vale ressaltar que embora a política pública de apoio a APLs no Rio Grande do Sul tenha sofrido avanços, mas também recuos e eventuais descontinuidades, ela “sobreviveu” a mais de uma década e consolida-se como um importante programa de desenvolvimento regional no estado. É possível evoluir tanto no sentido de avaliar e refletir a respeito da política e de possíveis novos APLs a serem apoiados, quanto na construção de instrumentos e metodologias de monitoramento e avaliação da política.

Palavras-chave

Arranjo produtivo local; Políticas e iniciativas de apoio; Rio Grande do Sul.

Abstract

This paper presents the results of a research that aimed identify Local Production Systems (LPS) in Rio Grande do Sul (RS) that are target of political support. Institutions involved with the political support were identified and characterized the methodologies used by them for identification and selection of these LPS supported. Regarding the methodological procedures

were used several secondary sources of research that have been qualified through interviews in the institutions responsible for formulating and / or implementing initiatives in the RS. This article is structured into five sections. At first, we present the history of the policy for LPS in the RS. Second, we present the institutions that coordinate and implement policies for LPS in the local and nacional level and the focus of this policies. The third section presents a discussion about the methodologies adopted for the identification of LPS and the criteria for selecting the LPS. The fourth seeks to show the LPS that are the subject of politics. Finally, in the fifth and final section concluding remarks are made. It is noteworthy that although public policy in support LPS in RS has been progress, but also declines and discontinuities, it "survived" to more than a decade and is recognized as an important regional development program in the state. It is possible and necessary to evolve both in order to evaluate and reflect on the policy gaps and possible new LPS to be supported as the construction of tools and methodologies for monitoring and evaluation of policy.

Key words

Local Production Systems; Evaluation of Policy; Rio Grande do Sul/Brasil.

Classificação JEL: R58, O29.

A história da evolução institucional de apoio a arranjos produtivos locais (APLs) no Rio Grande do Sul remonta aos anos noventa, antecipando-se inclusive à ação dirigida a arranjos em nível do governo federal. Em 1999, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através de sua Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), criou o Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção. Foi esse Programa que iniciou e formalizou a política voltada para APLs no estado. Desde então os diferentes governos gaúchos vêm apoiando diversas aglomerações produtivas.

Na esfera federal, o apoio a aglomerações produtivas destaca-se a partir de 2003, quando foi constituído o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Dentre as finalidades do GTP-APL está a identificação dos arranjos produtivos locais existentes no país, bem como a priorização dos APLs a serem apoiados e a definição de critérios para ação conjunta governamental de fortalecimento desses arranjos.

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados do estudo que procurou identificar os arranjos produtivos locais no Rio Grande do Sul que são objeto de políticas de apoio. Nesse sentido, foram identificados os organismos e caracterizadas as metodologias utilizadas por eles para a identificação e seleção desses APLs apoiados. Partiu-se da constatação de que, mesmo quando não explicitados em documentos de política, a utilização de qualquer metodologia que vise “identificar” APLs traz implicitamente algum critério seletivo.

No que tange aos procedimentos metodológicos, foram utilizadas diversas fontes secundárias de pesquisa que foram qualificadas através de entrevistas nas instituições responsáveis pela formulação e/ou implementação de iniciativas no RS.

O artigo foi estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na primeira, expõe-se o histórico do desenvolvimento da atenção dada à questão dos arranjos produtivos locais como tema de intervenção na política do Rio Grande do Sul. Na segunda, apresentam-se os organismos de coordenação e implementação de políticas para APLs nos âmbitos estadual e nacional e o foco dessas ações. Na terceira seção, discutem-se as metodologias adotadas para identificação dos APLs e os critérios para seleção dos arranjos objetos das políticas. Na quarta procura-se apontar os APLs que são alvo de política. Por fim, na quinta e última seção, são feitas as considerações finais.

1 Antecedentes, conceitos utilizados e desenvolvimento da atenção dada à questão dos arranjos produtivos locais como tema de intervenção na política estadual¹

A história da evolução institucional de apoio a APLs no Rio Grande do Sul remonta aos anos noventa, antecipando-se inclusive à ação dirigida a

¹ Esta seção foi escrita tendo como ponto de partida pesquisa elaborada no âmbito do Projeto “Mobilizando conhecimentos para desenvolver Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas empresas no Brasil”, coordenado pela RedeSist / UFRJ e financiado pelo SEBRAE nacional, cuja síntese está publicada em Tatsch e Passos (2008). As informações foram revisadas e atualizadas a partir de outras fontes secundárias e de novas entrevistas junto a atuais gestores tanto da SEDAI quanto do SEBRAE. Gestores passados da SEDAI foram também consultados.

arranjos em nível do governo federal. Em 1999, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através de sua Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), criou o **Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção**.

Foi esse Programa que iniciou e formalizou a política voltada para APLs no estado. Desde então os diferentes governos gaúchos vêm apoiando diversas aglomerações produtivas. Tal apoio, no entanto, não foi idêntico nem teve a mesma ênfase ao longo do tempo. Por isso, na análise que segue dividi-se a política em três fases, que são coincidentes aos períodos de três governos distintos. A fase inicial (1999 – 2002), do governo Olívio Dutra²; a segunda fase (2003 – 2006), durante o governo Rigotto; e, a atual, a partir de 2007, na gestão da governadora Yeda Crusius.

Vale ressaltar que mesmo antes de 1999, havia no estado uma política de desenvolvimento local calcada nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social (COREDES). Os COREDES são divisões administrativas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Foram criados por lei estadual de 1994, embora começaram a ser implantados em 1991, com o objetivo de promover a participação da sociedade, via entidades representativas, no planejamento do desenvolvimento regional³. Quando instituídos, visavam a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, a integração dos recursos e das ações do governo da região, a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região, e a preservação e recuperação do ambiente. Atualmente, o estado está dividido em 28 COREDES.

Voltando à primeira fase da política de apoio a APLs, cabe atentar para o conceito que estava orientando a concepção do Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção. Embora o termo Sistemas Locais de Produção remeta à noção de sistemas industriais localizados ou sistemas produtivos locais introduzida por pesquisadores franceses, cujo principal representante é Courlet, a nomenclatura adotada, conforme a própria coordenadora do Programa à época – Clarisse Chiappini Castilhos –, é antes um “nome fantasia”. Isto é, a nomenclatura expressa mais a preocupação política com o desenvolvimento endógeno e, portanto, local, do que uma

² Somente em 2002, através do Decreto Nº 41.331 de 17 de Janeiro de 2002, que se institui o Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção do Rio Grande do Sul – Programa SLPs, visando assim assegurar a continuidade da política.

³ Participam dos COREDES, deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do conselho, prefeitos e presidentes de câmaras de vereadores, representantes de instituições de ensino superior da região, representantes das associações, sindicatos e dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada da região.

referência teórica específica. O conceito adotado parte da ampla literatura que discute as vantagens das aglomerações produtivas frente às novas condições internacionais de concorrência. Assim, aspectos como especialização produtiva, proximidade das atividades, existência de instituições de ensino e de P&D, densidade preexistente das relações entre os atores locais, além do potencial demonstrado de empregar um número significativo de trabalhadores, fazem parte do conceito adotado.

Acreditava-se que os espaços produtivos que tinham características de arranjos, dado que a articulação entre os agentes ser ainda incipiente, poderiam chegar a sistemas através da intervenção institucional que promovesse a dinamização desses espaços locais. Em decorrência disso, o Programa tinha como objetivo geral consolidar os Sistemas Locais de Produção do Rio Grande do Sul e como objetivos específicos:

- Implantar políticas públicas setoriais, com corte regional, fundamentadas nos conceitos de Sistemas Locais de Produção.
- Fortalecer ou construir, quando for o caso, um processo virtuoso de interações entre os diversos atores econômicos, de modo a possibilitar o aproveitamento dinâmico das vantagens competitivas geradas pela existência de um Sistema Local de Produção.
- Capacitar as empresas para o aprendizado tecnológico e organizacional, através do aproveitamento das sinergias geradas pela existência de um Sistema Local de Produção.

A partir das características da indústria do Rio Grande do Sul, principalmente no que se refere à concentração regional de cadeias produtivas, assim como a existência de uma rede de instituições de ensino e pesquisa e de outras instituições, o governo estadual selecionou cinco aglomerações como foco inicial de suas ações, quais sejam: Autopeças da região da Serra; Máquinas e Implementos Agrícolas das regiões Fronteira Noroeste, Alto Jacuí, Missões, Noroeste Colonial e Produção; Coureiro-calçadista das regiões do Vale dos Sinos e Paranhana; Moveleira da região da Serra; e Conservas e Doces Coloniais da microrregião Sul.

A idéia na época era “apoiar o desenvolvimento de Sistemas Locais de Produção gaúchos já articulados – ou em processo de estruturação – em torno das cadeias produtivas mais dinâmicas do Estado [...] coerentemente com suas diretrizes, que podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: apoio e dinamização da matriz produtiva existente; fomento a investimentos estratégicos; apoio à organização de atividades associativas” (Castilhos, 2002, p.58).

Nesse período de 1999 a 2002, o Programa foi implementado em duas etapas⁴. Como foi dito anteriormente, foi a SEDAI a secretaria de Estado encarregada de coordenar as atividades em parceria com os agentes locais, mediante a realização de convênios, apoio institucional e articulação política.

A primeira etapa, desenvolvida ao longo do ano 2000, consistiu na realização de diagnósticos dos arranjos a partir das dimensões produtivas, institucionais e de aprendizado. Tais diagnósticos foram elaborados com base nas informações coletadas em oficinas de trabalho que contaram com a participação dos principais atores locais (associações de empresas, sindicatos de trabalhadores, universidades locais e regionais e institutos de ensino e pesquisa das regiões) e governamentais.⁵ O resultado dessas oficinas foi a definição de estratégias e um plano de ação para o fortalecimento da cooperação e eficiência nos arranjos selecionados.

A segunda etapa consistiu na organização “de grupos de trabalho para a formulação e a implementação das ações apontadas. Em cada um dos SLPs, o Governo do Estado atuou no sentido de solucionar os gargalos detectados nos diagnósticos, além de disponibilizar uma rede pública de serviços destinada às empresas. Essa rede possui instrumentos voltados para a inovação e a qualificação produtiva, para a promoção comercial, para o fomento à cooperação e para o crédito” (Castilhos, 2002, p.59).

O Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção foi pensado como um “guarda-chuva” para ordenar os demais programas do governo, elencados adiante, também coordenados pela SEDAI:

- a) O Programa Extensão Empresarial, mediante convênios com universidades regionais, teve como objetivo a identificação e resolução de problemas técnicos, gerenciais e tecnológicos das empresas. Foram criados dois núcleos para atender aos SLPs coureiro-calçadista e moveleiro.
- b) O Programa Redes de Cooperação visava organizar empresas a partir de ações conjuntas que facilitassem a solução de problemas comuns e viabilizassem novas oportunidades. Esse programa também foi implementado com a participação das universidades locais.

⁴ O lançamento do Programa, em março de 2000, ocorreu em um evento intitulado Seminário Internacional sobre Mundialização e Sistemas Locais de Produção que foi realizado visando sensibilizar a opinião pública para a questão, divulgar o Programa e agregar os parceiros potenciais – estaduais, municipais e federais.

⁵ Para um detalhamento dessas oficinas de trabalho, ver Zawislak, Ruffoni e Vieira (2002).

- c) O Programa de Apoio à Participação em Feiras Nacionais e Internacionais direcionou-se principalmente para as micro, pequenas e médias empresas. Voltou-se basicamente aos APLs cuja produção é vendida no mercado internacional, buscando proporcionar a participação das empresas de menor porte nas feiras internacionais, principalmente as empresas moveleiras e coureiro-calçadistas.
- d) O Programa de Capacitação Empresarial tinha como objetivo a promoção de cursos, em parceria com as universidades, voltados para o treinamento de pequenos e médios empresários nas questões de rotina da atividade empresarial como, por exemplo, planejamento, produção, custos e mercado.

Todos esses quatro programas⁶ foram direcionados para melhor atender as demandas dos arranjos selecionados pelo governo. Isto é, havia a diretriz de priorização nesses quatro programas, entendidos como instrumentos, para aqueles setores presentes em APLs. Vale ressaltar, no entanto, que esses programas tinham “vida própria”, embora fosse entendido que deveriam alimentar o programa-chave voltado para o apoio aos APLs. O que se verifica é que, na prática, isso funcionou parcialmente, já que por questões de política interna havia uma disputa quanto ao *status* dos programas.

Data ainda dessa fase a criação dos Centros Gestores de Inovação (CGIs) em 2001, com o objetivo de “... atuar na produção e difusão de inovação em produto, processo, gestão e comercialização, visando otimizar o uso da infra-estrutura técnica, tecnológica, produtiva e de suporte aos segmentos” (Castilhos, 2002, p.60). Trata-se, portanto, de um importante instrumento de política “capaz de dinamizar a difusão de inovação no tecido produtivo local e de criar o núcleo de *governance* de cada SLP. Foram criados CGIs através de convênio da SEDAI com os agentes locais dos arranjos de autopeção (Metal mecânico/automotivo), conservas, moveleiro e máquinas e implementos agrícolas (Metal-mecânico pré-colheita, colheita e pós-colheita) e um Centro Integrado de Inovação e Design para o arranjo coureiro-calçadista, atual Centro de Design do Centro Universitário FEEVALE.

⁶ Dentre esses quatro programas, o de Extensão Empresarial e o de Apoio à Participação em Feiras Nacionais e Internacionais foram aqueles que tiveram uma implementação mais ativa. Os dois outros programas foram pouco utilizados nessa primeira fase.

Tais CGIs foram criados com o intuito de serem uma instância de integração e articulação entre os agentes dos arranjos⁷. Cada CGI possuía um conselho consultivo, cujos assentos eram preenchidos por representantes de universidades, escolas estaduais, sindicatos, associações comerciais e industriais e pela SEDAI. Havia também um conselho administrativo, no qual as universidades e o Estado tinham representação; e dois coordenadores, um executivo e outro administrativo, que organizavam as ações.

O Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção pode ser considerado o ponto de partida para as ações governamentais direcionadas ao fortalecimento de arranjos produtivos no estado empreendidas nos anos que sucederam a sua criação. Assim, todas as iniciativas do governo do Estado implementadas a partir de 1999 levaram em consideração a reflexão feita durante o período de preparação do programa assim como os avanços alcançados.

Os recursos foram repassados até 2002. O ano seguinte pode ser considerado um ano de transição nas atividades de apoio aos arranjos produtivos no Rio Grande do Sul, uma vez que a mudança de governo, com o conseqüente ingresso de uma nova equipe na administração estadual implicou na paralisação de algumas das ações. Em 2004, são retomados os repasses dos recursos sob nova orientação. As instituições vinculadas a cada arranjo passam também a contribuir com recursos para, juntamente com o governo, financiar algumas ações de promoção e apoio às atividades dos arranjos. A partir dessa data, a SEDAI regulariza o repasse de recursos.

No começo do Governo Rigotto (2003 – 2006), houve a mudança no nome do Programa. Primeiramente, na tentativa de imprimir a “marca” do Governo na política, referenciou-se o termo Cadeias Produtivas no lugar de Sistemas Locais de Produção. Entretanto, tal alteração não foi bem aceita e, no mesmo ano, o Programa passou a referenciar em seu nome o termo Arranjos Produtivos Locais, com vistas a se adequar aos termos utilizados nas políticas públicas em âmbito nacional. O programa intitulou-se então **Programa de Apoio aos APLs**.

⁷ Conforme proposta do próprio Governo, esses centros buscam: “[...] estimular a sinergia entre os agentes dos Arranjos Produtivos Locais, agregando a inovação produtiva através da pesquisa e divulgação de informações, como fator de competitividade ao segmento; fortalecer a interação entre os agentes locais, aproveitando as vantagens competitivas decorrentes do APL; capacitar as empresas para o aprendizado tecnológico e organizacional, pela sinergia gerada com a integração entre os agentes do APL; identificar e encaminhar soluções para os gargalos tecnológicos e de formação, qualificação e especialização de mão-de-obra do setor produtivo; disponibilizar informações voltadas à pesquisa de novos materiais ou componentes, capacitação técnica em gestão e de inovações tecnológicas centradas na ampliação da competitividade da cadeia” (RS, 2009a).

Nessa segunda fase, novos arranjos foram selecionados, além dos já atendidos na primeira fase, quais sejam: Gemas e jóias (Vale do Taquari, Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Serra e Fronteira Oeste), Vitivinícola (Serra), Base Florestal (Metade Sul do Estado), Bioenergia e Alta Tecnologia (Metropolitana Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos).

Diferentemente da primeira fase, o programa que mais teve visibilidade foi o de Redes de Cooperação. A maior parte das redes formadas foi no segmento do comércio / varejo e serviços em geral. Na indústria, foram constituídas redes nos segmentos como moveleiro, calçadista, metal mecânico, vestuário, cosméticos e vinhos. Já o de Extensão Empresarial perde fôlego devido à contenção de gastos. A opção à época foi quitar dívidas para depois recomeçar; no entanto, não houve continuidade.

Conforme representante da própria SEDAI, com a mudança do governo as ações relacionadas à política para APLs calcam-se, sobretudo, no fortalecimento da governança local. O papel do Estado passa a ser de “indutor do desenvolvimento” e “regulador” e sua atuação ocorre através de convênios com entidades locais. Os repasses de recursos, que são limitados, visam ser um incentivo. Esses convênios são estabelecidos buscando incrementar a competitividade e a cooperação no arranjo e ampliar o mercado das empresas ali localizadas. Vale ressaltar que o papel, sobretudo, de “regulador” para o Estado é também condicionado pela carência de recursos, na medida em que esse limitante restringe também sua forma de atuação.

Os Centros Gestores de Inovação (CGIs) considerados, na primeira fase, como importante instrumento de política tiveram, a partir da segunda fase, destinos diversos. Ao final do governo Olívio Dutra nem todos os recursos acordados foram repassados; assim, no primeiro ano do governo Rigotto, avaliaram-se as dívidas e foram priorizados os pagamentos de pendências. Verificou-se que alguns CGIs funcionaram bem e outros nem tanto. Como exemplo de bom funcionamento, pode-se citar o CGI presente no arranjo moveleiro. Além disso, como os convênios até então assinados não previam a possibilidade de busca de outros recursos e apoios, aquela forma jurídica necessitava sofrer ajustes. Nessa direção, é que se procura criar, por exemplo, no arranjo de máquinas agrícolas uma nova instituição, chamada de Associação Centro de Inovação Tecnológica (ACITEC).

No ano de 2005, ainda no Governo Rigotto, foi constituído o Núcleo Estadual (NE) de Apoio aos APLs, que se constitui como o “elo” de ligação com o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), no âmbito federal. O NE no estado é composto por um representante de cada uma das seguintes instituições: SEDAI; Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT RS); Caixa RS; Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e

Pequena Empresa (SEBRAE RS); e Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS) / Instituto Euvaldo Lodi (IEL RS).

O papel de “indutor” do desenvolvimento, assumido pela SEDAI na segunda fase, foi intensificado no Governo de Yeda Crusius (de 2007 até o presente momento) – considerado como a terceira fase – não havendo evolução em relação ao Governo de Germano Rigotto. A atuação nos arranjos continuou através da celebração de convênios com as entidades envolvidas; as quais junto com os empresários locais, priorizam, anualmente, as necessidades do arranjo que devem ser atendidas no ano seguinte.

O Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção – que, originalmente, consistia no programa “guarda-chuva”, ordenando os demais programas e ações de apoio e promoção em nível estadual – hoje se configura como um subprograma do Programa de Cooperação Empresarial e Inovação (PCI). O referido programa é um dos oito “[...] através dos quais a SEDAI articula, organiza e executa em conjunto com seus parceiros no âmbito estadual as ações necessárias para atingir os objetivos estratégicos, otimizando os recursos técnicos e financeiros disponíveis” (RS, 2009). O PCI faz parte do Programa Estruturante Mais Trabalho, Mais Futuro, do eixo “Desenvolvimento Econômico Sustentável”, tratando da cooperação entre empresas, sendo composto pelos subprogramas: Apoio a Arranjos Produtivos Locais e Redes de Cooperação.

Os outros três programas de compunham o programa “guarda-chuva” de Apoio aos Sistemas Locais de Produção – Extensão Empresarial, Capacitação Empresarial e Apoio à Participação em Feiras Nacionais e Internacionais – também se tornaram subprogramas. Os dois primeiros fazem parte do Programa de Capacitação para a Competitividade Empresarial (PCCE), enquanto o último faz parte do Programa EXPORTA-RS, o qual visa à inserção das empresas gaúchas no comércio internacional.

Nessa terceira fase, soma-se ao elenco de APLs apoiados pela SEDAI, os seguintes arranjos: Têxtil e Confecções (Serra Gaúcha), Carne do Pampa (Campanha e Fronteira Oeste), Ovinocultura de Corte (Campanha e Fronteira Oeste), Automação e Controle Eletroeletrônico (eixo Porto Alegre - Caxias do Sul), e Pólo Naval (Rio Grande).

Finalmente, cabe ainda destacar que do ponto de vista dos gestores públicos houve uma evolução positiva em termos de estabelecimentos de parcerias e de ações cooperativas nos APLs de modo geral. Entende-se que as ações desenvolvidas contribuíram para a mobilização de diversos agentes existentes nos arranjos, como associações, sindicatos, empresas, instituições de ensino e pesquisa, entre outras, e colaboraram para a criação e consolidação de uma identidade para as regiões.

No entanto, foi assinalada a dificuldade de mensurar a eficácia das ações desenvolvidas. Isso porque não foram criados, nem na primeira nem na segunda e terceira fases, instrumentos para avaliação dos programas.

Dessa forma, não é possível avaliar os resultados concretos e os impactos dos programas nos arranjos, regiões e até mesmo no estado.

Outro importante organismo de atuação no estado é o SEBRAE RS, instituição privada sem fins lucrativos e de utilidade pública. Com relação às ações do SEBRAE regional, segundo representantes do próprio SEBRAE, sua política de atuação passou a ser calcada na abordagem de arranjos produtivos locais⁸ nos primeiros anos da década de 2000.

O SEBRAE em nível nacional passou por um redirecionamento estratégico no ano de 1999. A partir de tal direcionamento, houve uma evolução da abordagem, a qual passou a privilegiar o território, ao invés do setor de atividade, e o coletivo⁹, em detrimento à empresa individual. As ações de apoio às micro e pequenas empresas

[...] foram gradativamente incorporando dimensões e variáveis externas ao ambiente interno dos negócios, passando a considerar também as questões estruturais, o entorno ou ambiente institucional, político e infra-estrutural, bem como a relação dos pequenos negócios entre si e com os demais elos de uma cadeia produtiva de setores prioritários (SEBRAE, 2003, p.8).

Com o objetivo de promover a competitividade e a sustentabilidade dos micro e pequenos negócios, o SEBRAE estabeleceu então a atuação em APLs como uma de suas prioridades. Assim, desde 2002, a atuação do SEBRAE em âmbito nacional passou de uma abordagem de solução individual a seus clientes para o progressivo atendimento de necessidades e oportunidades de forma coletiva, respeitando as diferenças regionais.

O SEBRAE regional atuou nesta direção especialmente neste período de 2003 a 2006. Havia a intenção de fortalecimento da dinâmica dos APLs. A estratégia da abordagem de APLs baseava-se em uma metodologia

⁸ Segundo documentos do SEBRAE, o objetivo de atuar com a metodologia de arranjos produtivos locais é “[...] promover a competitividade e a sustentabilidade dos micro e pequenos negócios, estimulando processos locais de desenvolvimento”. Ainda, conforme tais documentos, os pequenos negócios, ao se organizarem isoladamente, reproduzem a forma de organização das grandes firmas, sem alcançar suas principais vantagens: economias de escala, capacidade de investimento em inovação e emprego de profissionais qualificados. Portanto, a instituição entende que a organização das empresas em arranjos é fonte geradora de vantagens competitivas duradouras (SEBRAE, 2009).

⁹ Dentre as formas coletivas de abordagem do SEBRAE destacam-se: grupos de empresas e de empreendedores; associações, cooperativas e consórcios; núcleos setoriais; redes de horizontais; encadeamentos empresariais; arranjos produtivos locais; e redes de APL.

cuja etapa preliminar, objetiva a identificação e seleção dos APLs a serem atendidos. As etapas subsequentes, 2 e 3, representam a fase preparatória da atuação em si, se propõem a articular, sensibilizar e mobilizar os atores locais com vistas a estabelecer um relacionamento entre eles, como também nivelar conceitos em relação à atuação do SEBRAE em arranjos. A partir daí pode ser elaborado o plano de trabalho de atuação no APL e, na sequência, pactuá-lo com os atores locais. Na continuidade, há o monitoramento desses planos de trabalho contratualizados, bem como encontros de análise dos resultados alcançados. Dado o andamento do trabalho, novos planos são estabelecidos. Vale sublinhar que mecanismos de acompanhamento e avaliação são utilizados durante todo o processo e balizam a tomada de decisões.

Por fim, é importante frisar que o SEBRAE regional tem forte atuação no estado e se vale de sua capilaridade para ter uma presença marcante nas diversas regiões. Especialmente durante o governo Rigotto, devido à perda de fôlego da política pública de apoio aos APLs, em razão da contenção de recursos, o SEBRAE regional acabou atuando e preenchendo um vazio de política pública; passando a operar como um importante coordenador das iniciativas em determinados arranjos.

Com vistas a dar continuidade à descrição da política de APLs no Rio Grande do Sul, a próxima seção apresenta os organismos de coordenação e implementação, bem como o foco das políticas realizadas no estado.

2 Os organismos de coordenação e implementação de políticas estaduais para arranjos produtivos locais e o foco / tipo das políticas

Nesta seção são apresentados os organismos de coordenação e implementação de políticas para APLs, assim como é discutido o foco dessas políticas. A seção divide-se em duas subseções: uma primeira que trata dos organismos estaduais e uma segunda que aborda os organismos da esfera federal.

2.1 Organismos estaduais de coordenação e implementação de políticas para APLs

Nessa primeira subseção, apresentam-se os principais organismos estaduais de coordenação e implementação de políticas, que são relevantes para os APLs identificados e apoiados no Rio Grande do Sul.

Conforme já sublinhado, a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), através do Departamento de Fomento aos Investimentos, é organismo-chave de coordenação de políticas para APLs no RS. Essa Secretaria seleciona os arranjos a serem apoiados pela política pública e coordena sua execução.

As políticas implementadas sob sua coordenação, especialmente no período de 1999-2002, orientaram-se para o apoio às diversas formas de cooperação entre as empresas e as demais instituições locais, procurando fortalecer a governança local. Visavam também estender ao conjunto dos agentes do arranjo as “vantagens da proximidade”, via “democratização das externalidades”, assegurando às firmas de diferentes portes acesso às externalidades positivas da aglomeração (Castilhos, 2007, p.242). Nesse sentido, cabe frisar o exemplo dado no que tange ao arranjo calçadista do Vale dos Sinos, cuja intenção era estender às empresas de menor porte o acesso à infraestrutura de ensino, desenvolvimento e pesquisa.

Pode-se dizer então que o foco da política implementada pela SEDAÍ através do Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção era a cooperação e a governança; mas não só. A formação e capacitação, a inovação e tecnologia, e o acesso aos mercados interno e externo eram também focos da política. O foco na inovação e tecnologia é visível em função de outro instrumento de política – os Centros Gestores de Inovação (CGIs) – que deveriam atuar na produção e difusão da inovação, via otimização do uso da infraestrutura técnica e tecnológica de apoio aos segmentos produtivos dos APLs.

A atuação nos diferentes focos listados fica explícita a partir da intenção do governo de vincular os programas anteriormente mencionados – Extensão Empresarial, Redes de Cooperação, Apoio à Participação em Feiras Nacionais e Internacionais, e Capacitação Empresarial – ao Programa de Apoio aos SLPs. Os objetivos de cada um desses quatro programas, apresentados na seção 1, vão ao encontro dos focos de política descritos e reforçam a intenção do governo de atuar nesses campos.

Contudo, como dito antes, por mais que no discurso do governo Olívio Dutra (1999 a 2002) esses programas estivessem voltados e devessem contribuir para a promoção dos arranjos produtivos locais do estado, na realidade, formalmente pouco se vincularam ao programa

“guarda-chuva” de apoio aos APLs, embora possam ter, com certeza, auxiliado na capacitação competitiva das empresas localizadas nos arranjos.

Quanto a investimento e financiamento, não foram criados mecanismos de financiamento específicos aos APLs, as linhas de crédito do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) não eram exclusivas às empresas dos APLs. Quanto aos investimentos, houve, por exemplo, apoio à instalação de uma planta produtora de MDF no estado para suprir gargalo da cadeia-produtiva de móveis no APL moveleiro da Serra Gaúcha. O uso do Fundo Operação e Empresa (FUNDOPEM) exerceu papel importante no financiamento desse projeto.

Atualmente, a capacidade de acompanhamento da Secretaria diminuiu devido ao enxugamento de seu corpo técnico e da forte contenção de despesas imposta pela política estadual de ajuste fiscal. A atuação ocorre através de convênios com entidades locais, para as quais são repassados recursos a projetos específicos. Os recursos existentes são alocados a partir das demandas advindas dos agentes presentes nos APLs. A Secretaria avalia os projetos apresentados, mas não planeja *a priori* as lacunas e gargalos a serem alvo de atuação. São os atores locais que organizam os pleitos. Verifica-se assim que no presente não há focos claros na política pública de apoio a APLs; embora, as intenções e as áreas de atuação tenham sido herdadas da fase inicial.

Os recursos destinados à execução do programa de apoio a APLs foram desde o início (em todas as três fases) previstos em dotação orçamentária da SEDAI. Além desses, são repassados recursos provenientes da Consulta Popular¹⁰.

A Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SCT RS), por seu turno, atua junto aos arranjos produtivos gaúchos, principalmente através do seu Programa de Apoio aos Pólos de Inovação Tecnológica; embora esse não tenha sido concebido com tal fim. Esse programa foi implantado com a finalidade de “[...] estimular a integração entre universidades e centros de pesquisa com o setor produtivo, objetivando o desenvolvimento de tecnologias adequadas às diferentes regiões do RS” (RS, 2009b). Atualmente, existem 22 Pólos de Inovação ou Modernização Tecnológica no Estado.

Com relação ao SEBRAE RS, sua atuação tradicionalmente objetiva, a partir de um trabalho de articulação e mobilização de parcerias locais, viabilizar projetos de capacitação e qualificação das pequenas e médias empresas. O SEBRAE RS tem como missão “promover a competitividade e o

¹⁰ Por intermédio da Consulta Popular, a população é chamada, todos os anos, a indicar, com base em listas elaboradas pelos COREDES, alguns dos investimentos a serem realizados pelo Estado em cada região.

desenvolvimento sustentável das micro e pequenas empresas e fomentar o empreendedorismo”.

Considerando essa perspectiva, suas ações direcionam-se, especialmente, para o estímulo à inovação e ao desenvolvimento tecnológico, à exportação e à capacitação em gestão. Como foi dito na seção anterior, o SEBRAE selecionou os APLs a serem alvo de sua ação e até mesmo coordenou a mobilização dos agentes locais em vários APLs, estimulando a interação e a cooperação desses atores. Isso particularmente no período da chamada segunda fase (2003 – 2006) da política pública de apoio aos APLs no RS, quando a atuação da SEDAI perde fôlego.

O SEBRAE pode ainda ser considerado executor de política. Tal papel se reforça atualmente. Isso porque desde 2007, o SEBRAE RS vem atuando fortemente por projetos, independente da configuração local (seja de APL seja de pólo). Isto não quer dizer que negue a existência de APLs, mas que sua ação ocorre sem a preocupação de definir se os espaços locais são ou não APLs. Sua contribuição se dá através da atuação por projetos específicos, o que não impede que esses impactem positivamente nos arranjos. Essa abordagem por projetos está explícita na visão estratégica: “Posicionar-se como líder de projetos finalísticos para as micro e pequenas empresas, gerando resultados mensuráveis e efetivos para a sociedade” (SEBRAE, 2009a.) O Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR) dá visibilidade às ações e materializa tal abordagem por projetos.

Outros são ainda os organismos no estado que podem ser considerados como executores de política. Esse é o caso das universidades que recebem recursos para o desenvolvimento de projetos mediante o estabelecimento de convênios. As universidades são importantes parceiras na implementação das políticas atuando na formação e capacitação, bem como no estímulo à inovação e ao desenvolvimento. Dentre essas, vale citar: Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS (UNIJUI), Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), Universidade Regional Integrada (URI), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Católica de Pelotas (UCPEL), Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e também o Centro Universitário FEEVALE.

As unidades de pesquisa e serviços da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) no RS também podem ser consideradas como executoras, pois vem atuando na transferência de tecnologia. São cinco as unidades no Rio Grande do Sul: EMBRAPA Clima Temperado (Pelotas), EMBRAPA Pecuária Sul (Bagé), EMBRAPA Trigo (Passo Fundo), e EMBRAPA Uva e Vinho (Bento Gonçalves).

O Núcleo Regional do Instituto Euvaldo Lodi do Rio Grande do Sul (IEL-RS) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do RS (SENAI-RS), que fazem parte do Sistema FIERGS (Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul)¹¹, são outros exemplos de organismos apoiadores. O primeiro desenvolve serviços voltados para o aperfeiçoamento da gestão e à capacitação empresarial de firmas industriais. Já o SENAI atua fortemente na formação e capacitação profissional, mas também disponibiliza seus quadros profissionais e a rede de serviços tecnológicos dos centros de tecnologia às necessidades da indústria, buscando promover a pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I) nas empresas. Vale sublinhar que o IEL RS atua especialmente aportando recursos e o SENAI RS implementando ações de capacitação e desenvolvimento tecnológico de acordo com as políticas.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional do Estado do Rio Grande do Sul (SENAR-RS) seria outro exemplo de apoio à capacitação através da formação profissional rural. Tal serviço faz parte do sistema FARSUL (Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul).

A Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) também apóia APLs cuja especialização volta-se ao agronegócio. Isso através de ações de capacitação técnica, inovação e desenvolvimento tecnológico, e extensionismo rural.

Vale, por fim, fazer referência às associações de classe e aos sindicatos enquanto apoiadores e executores. Muitas vezes tais organismos são gestores de recursos repassados pela SEDAI, como é o caso da Associação das Indústrias de Móveis do Rio Grande do Sul (MOVERGS), da Associação dos Produtores de Carne do Pampa (APROPAMPA), da Associação Pólo de Moda da Serra Gaúcha e do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Caxias do Sul (SIMECS), dentre outros.

¹¹ A Confederação Nacional da Indústria (CNI) aporta recursos aos APLs gaúchos via FIERGS. Nessa direção, o programa de apoio à competitividade das micro e pequenas empresas indústrias (PROCOMPI), fruto da parceria entre a CNI e o SEBRAE nacional, apóia projetos concebidos pelas Federações Estaduais de Indústrias, no caso a FIERGS, em parceria com o SEBRAE RS e empresas industriais e/ou sindicatos industriais.

2.2 Organismos federais de coordenação e implementação de políticas para APLs

Nessa subseção, apresentam-se os principais organismos, em nível federal, de coordenação e implementação de políticas, que são relevantes para os APLs identificados e apoiados no Rio Grande do Sul.

Dentre os organismos federais, alguns ministérios merecem destaque. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) é um deles, pois é ele quem coordena a política pública nacional de apoio a APLs e aporta recursos para a sua implementação¹². Atualmente, no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, existem três iniciativas sob sua responsabilidade direcionadas aos APLs: (I) o Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEx); (II) Ação de Promoção Comercial; e (III) Ação de Pesquisa de Mercado.

Inspirado no Programa Extensão Empresarial, implantado em 1999 no Rio Grande do Sul, o PEIEx é um sistema de solução de problemas técnicos, gerenciais e tecnológicos “[...] que visa incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial e estrutural dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) selecionados” (BR, 2009). Já a Ação de Promoção Comercial, através da celebração de convênios, torna possível a capacitação de gerentes de negócio, promoção comercial e marketing de empresas localizadas e organizadas em APLs. A Ação Pesquisa de Mercado, por sua vez, objetiva o desenvolvimento de projetos que orientem as empresas inseridas em arranjos, quanto aos segmentos de mercado consumidor, aos canais de distribuição e aos fornecedores.

O Ministério da Integração Nacional (MI) – por meio da Secretaria de Programas Regionais – é outro órgão a ser lembrado. A atuação do ministério parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), apostando na estruturação de APLs como uma estratégia central para o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, o ministério desenvolve suas ações por meio de programas, os quais “[...] exercem iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e das populações que nelas residem e trabalham” (BR, 2003, p.5). Dentre os programas, destacam-se o: (I) Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO); (II) Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER); (III) Programa

¹² O MDIC assume esse papel a partir de 2003, quando o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) deixou de ser o organismo principal na atuação federal, no que tange aos arranjos produtivos locais.

Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR); e (IV) Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)¹³. Ao avaliar esses programas, percebe-se que o foco de atuação desse ministério centra-se no estímulo à governança e cooperação (organização de atores sociais e apoio à estruturação de instâncias de representação), à capacitação, bem como ao provimento de infraestrutura de média e pequena escala.

O Ministério de Minas e Energia (MME) iniciou-se na abordagem de arranjos produtivos com a criação do Fundo Setorial de C&T para Recursos Minerais (CT-Mineral). O objetivo do foco em APLs, desse ministério, consiste na viabilização de ações para fortalecer e dinamizar as micro e pequenas empresas de base mineral.

Já o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) vem atuando nessa temática através da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), principalmente, por meio de editais e chamadas públicas para apresentação de projetos¹⁴. Objetiva-se apoiar propostas que promovam a interação de instituições de pesquisa e pesquisadores com as empresas integrantes do APL, tanto para solucionar gargalos tecnológicos quanto para desenvolver e consolidar os arranjos.

Dentre outros organismos executores de política, no âmbito de investimento e financiamento, vale citar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil, o Bradesco e a Caixa Econômica Federal.

Após a apresentação dos organismos envolvidos com a política para APLs e suas formas de atuação, releva observar na próxima seção as metodologias que foram utilizadas para a identificação e seleção dos APLs alvo de políticas.

3 Metodologias adotadas para identificação dos apls e os critérios para seleção dos arranjos objeto das políticas

Nesta seção discutem-se as metodologias adotadas para identificação dos APLs no estado Rio Grande do Sul e os critérios para

¹³ Para detalhes dos programas consulte BR (2003 ;2003a).

¹⁴ São disponibilizados recursos reembolsáveis e não-reembolsáveis, para o desenvolvimento de projetos de capacitação de recursos humanos, desenvolvimento tecnológico, dentre outros.

seleção dos arranjos objeto de políticas, tanto em nível estadual quanto federal.

A identificação dos APLs no RS não é resultado somente do esforço de organismos estaduais, mas também de organismos federais. O destaque que os organismos federais ganham, ao longo do tempo, nesse processo está relacionado à crescente promoção e ao desenvolvimento de ações em nível federal voltadas ao fomento de atividades de micro, pequenas e médias empresas em APLs.

No caso gaúcho, dois organismos estaduais se destacam no processo de identificação e seleção de APLs para apoio, que são a SEDAI e o SEBRAE RS. Somam-se a esses, alguns organismos federais como o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Integração Nacional (MI), entre outros; o MDIC especialmente no que se refere à coordenação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL).

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

Nessa fase inicial da política de apoio a APLs eram claros os critérios de escolha dos arranjos a serem apoiados em um primeiro momento. Considerou-se não só a proximidade espacial entre os diferentes elos das cadeias produtivas, mas também a existência na aglomeração de instituições de ensino e pesquisa (são várias as universidades federais, confessionais e regionais “comunitárias”, relativamente distribuídas espacialmente no território gaúcho), bem como a presença de interações, mesmo que informais entre os atores locais. A capacidade de geração de emprego e renda também foi levada em conta, assim como a possibilidade de estímulo a novas atividades¹⁵ nos espaços territoriais escolhidos para implementar a política.

¹⁵ Nesse sentido, vale mencionar o exemplo dado: ao apoiar-se o APL coureiro-calçadista seria possível alavancar o segmento produtor de plásticos, incentivando a qualidade tecnológica e a abertura de novas empresas que poderiam inclusive fornecer a outras indústrias.

Levando em conta esses aspectos, foram selecionados os APLs que seriam foco inicial da política de apoio. Conforme mencionado anteriormente, são cinco, a saber: Autopeças na região da Serra; Máquinas e Implementos Agrícolas nas regiões Fronteira Noroeste, Alto Jacuí, Missões, Noroeste Colonial e Produção; Coureiro-Calçadista nas regiões do Vale dos Sinos e Paranhana; Móveis na região da Serra; e Conservas e Doces Coloniais da microrregião Sul.

Avaliando esse elenco de APLs apoiados, identifica-se a idéia de “[...] apoiar o desenvolvimento de Sistemas Locais de Produção gaúchos já articulados – ou em processo de estruturação – em torno das cadeias produtivas mais dinâmicas do Estado” (Castilhos, 2002, p.58). Este é o caso de Autopeças, Móveis e Calçados.

Soma-se a isso, o fato de que “[...] a escolha dos arranjos produtivos respondeu [...], em alguns casos, sua possibilidade de criar pólos regionais de industrialização de forma a favorecer a redistribuição regional do PIB” (Castilhos, 2002, p.57). Ou ainda, a seleção considerou “[...] em alguns casos, o simples fato de constituírem aglomerações não pertencentes ao eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, que concentra grande parte da atividade industrial gaúcha. Neste último caso, o objetivo era reduzir essa concentração” (Castilhos, 2007, p.246). Essa é a situação de Máquinas e Implementos e de Conservas e Doces; embora, sejam aglomerações bastante distintas em termos de dinâmica industrial.

Ao se analisar a lista de selecionados, percebe-se o enfoque dado aos APLs cuja especialização produtiva calca-se nas atividades industriais manufatureiras. Essa foi uma escolha intencional dado o âmbito de atuação da SEDAI e as possibilidades de intervenção daquele momento. Como ressaltado, em entrevista, pela coordenadora do Programa à época, a idéia era envolver na continuidade outras secretarias, buscando dessa forma atuar em aglomerações voltadas para diferentes atividades, como no caso do agronegócio, por exemplo.

A partir da escolha desses cinco arranjos a serem apoiados, foi feito então um mapeamento dos APLs com base em dados secundários da RAIS, em informações advindas dos diagnósticos elaborados e em estudos encomendados realizados por pesquisadores de universidades locais¹⁶.

A seleção dos outros APLs, que foram apoiados na segunda e na terceira fases da política em âmbito do Governo Estadual, ainda sob coordenação da SEDAI, não se deu de forma tão refletida e estudada quanto na primeira fase. Não foram desenvolvidos estudos sobre os APLs. Tanto questões políticas quanto demandas locais influenciaram essas escolhas. Tem-se como exemplo, o caso do APL de Gemas e Jóias, no qual o papel da Ministra Dilma Rousseff Linhares, que deixa a Secretaria de Minas e Energia

¹⁶ Os resultados desses estudos estão publicados em Castilhos (2002).

do RS e assume o ministério de mesmo nome em 2003, foi fundamental. Haviam recursos a serem disponibilizados e foi identificada uma necessidade local de aprimoramento (melhoria dos processos de extração e lapidação, e valorização de gemas encontradas no estado).

Na esfera federal, a utilização da abordagem do coletivo em detrimento do individual iniciou-se a partir do final da década de 90, tendo o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) como precursor. Conforme corroboram Lemos, Albagli e Szapiro (2004), este ministério patrocinou pesquisas e estudos empíricos sobre aglomerados, por meio de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e de bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)¹⁷. Foi também nesse período inicial que foi incluída uma ação sobre APLs no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, de responsabilidade do MCT.

Merece destaque, no âmbito desse ministério, o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação – fundo setorial específico mais conhecido como Fundo Verde e Amarelo (FVA). Criado através da Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000¹⁸, a implementação do fundo foi ao encontro das ações coordenadas pelo MCT relativas ao apoio à micro, pequenas e médias empresas localizadas em APLs, parques tecnológicos, incubadoras, etc. Nesse escopo, o Documento de Diretrizes do Fundo Verde e Amarelo apresenta os fatores a serem considerados para a seleção de arranjos produtivos locais a serem apoiados entre 2002 e 2003.

Quanto à relevância econômica e social “[...] devem ser observados os seguintes aspectos: (I) importância econômica do arranjo para a região e potencial para alavancar o desenvolvimento local e regional; (II) diminuição das disparidades inter e intra-regionais; (III) oportunidade de geração de emprego e renda; (IV) presença de micro, pequenas e médias empresas; (V) interiorização do desenvolvimento e a dinamização de regiões estagnadas; (VI) impacto na balança de pagamentos (aumento das exportações e substituição competitiva de importações); e (VII) inserção nas prioridades de Estados e Municípios” (CGEE, 2002, p.6).

Já em relação à capacidade inovativa “[...] devem ser avaliados: (I) possibilidade de inserção de C & T no arranjo; (II) a existência de instituições

¹⁷ Veja também Lastres (2007).

¹⁸ O FVA tem como objetivo principal o desenvolvimento tecnológico do país, “[...] mediante programas de pesquisa científica e tecnológica que intensifiquem a cooperação de Instituições de Ensino Superior e centros de pesquisa com o setor produtivo, contribuindo assim para acelerar o processo de inovação tecnológica no País” (CGEE, 2002, p.3).

coordenadoras ou lideranças locais dispostas a implementar projetos cooperativos e de interesse comum; (III) participação de instituições de cunho tecnológico que ofertem serviços e / ou possibilidades de desenvolvimento tecnológico para as empresas do arranjo; e (IV) a possibilidade de cooperação das empresas entre si e com os atores locais por meio da constituição de uma governança que resulte no efetivo desenvolvimento do arranjo, possibilitando a geração de economias externas e de sinergias ao arranjo” (Id.).

Ainda no âmbito do MCT, em 2002, o estudo Identificação e Caracterização de Arranjos Produtivos de Base Mineral e de Demanda Mineral Significativa no Brasil, financiado pelo CNPq e coordenado pelo Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), identificou “[...] as concentrações de pequenas e médias empresas cuja atividade está orientada para a exploração de recursos minerais não metálicos, em todo Brasil” (CGEE, 2002a, v.I, p.II).

Utilizando cruzamentos de informações parciais de diversas fontes de dados, como a RAIS, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a Companhia de Pesquisa em Recursos Minerais (CPRM) – ambos vinculados ao Ministério de Minas e Energia (MME); identificaram “[...] 863 municípios onde existem recursos minerais com potencial para compor aglomerados” (Id.). Para se chegar a este número, partiu-se das seguintes informações obtidas na RAIS: número de empresas, pessoal ocupado, tamanho médio do estabelecimento e porte das empresas; “[...] para cada um dos 18 segmentos selecionados [...] e para os municípios brasileiros” (CGEE, 2002a, p.VI). A partir daí foram aplicados filtros estatísticos (um primeiro referente ao pessoal ocupado por segmento e um segundo relacionado ao número de empresas por segmento), chegando-se ao número de 222 aglomerados potenciais.

Na seqüência, outros filtros¹⁹ foram aplicados, reduzindo o universo para 82 aglomerados “[...] com maior potencial para evoluírem para arranjos produtivos locais” (CGEE, 2002a, p.II). Destes 82, selecionaram-se 29

¹⁹ Os filtros aplicados levaram em consideração os seguintes critérios: “(I) possuem um conjunto importante de MPME's (micro, pequenas e médias empresas) concentradas em um mesmo município / microrregião / região; (II) possuem especializações produtivas; (III) a(s) atividade(s) desenvolvida(s) pelas MPME's têm uma grande importância na economia local / regional; (IV) a(s) atividade(s) desenvolvida(s) possuem / apresentam uma parcela significativa da atividade regional/estadual e / ou nacional do segmento em questão; (V) geram um número expressivo de empregos; e (VI) dada a especificidade mineral, ela gera / condiciona o surgimento / crescimento de empresas / estabelecimentos em atividades complementares, sejam no núcleo extrativo e / ou nas proximidades” (CGEE, 2002a, v.I, p.VII).

aglomerados para os quais foram feitas análises detalhas, incluindo entrevistas com empresas, sindicatos, entre outras instituições.

As análises detalhadas caracterizaram 29 aglomerados, classificando-os pelo estágio de competitividade de cada um. Os segmentos analisados foram: (I) agregados para construção (11 aglomerados em 8 estados); (II) outros minerais não metálicos (4 aglomerados em 4 estados); (III) rochas carbonáticas e talco (4 aglomerados em 2 estados); (IV) rochas ornamentais e de revestimento (8 aglomerados em 6 estados); e (V) gemas (2 aglomerados em 2 estados). Dentre os 29 aglomerados, o estudo identificou no RS o arranjo de Gemas de Soledade e um possível arranjo de Rochas Ornamentais (Basalto) em Nova Prata.

Com a troca de governo, a partir de 2003, o MCT deixou de ser o organismo principal na atuação federal, no que tange aos arranjos produtivos locais, passando tal papel ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O MDIC, então, desde o referido período, adotou a abordagem de APLs, com vistas a consolidar as políticas de apoio às micro e pequenas empresas. Atuando nesse tema através do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, atribui-se a este ministério a coordenação do Programa Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (Programa 1015) – parte integrante do PPA 2004-2007. Ainda é de responsabilidade do MDIC a coordenação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL).

Constituído em 2003 e formalizado pela Portaria Interministerial n° 200 de 3 de agosto de 2004, o GTP-APL é composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais de âmbito nacional. Sob coordenação MDIC, uma das finalidades do Grupo consiste na identificação dos arranjos produtivos locais existentes no país; “[...] inclusive aqueles territórios produtivos que apresentem potencialidades para se constituírem como futuros arranjos produtivos locais, conforme sua importância no respectivo território” (BR, 2004, p.4).

No documento Termo de Referência para a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, o GTP-APL apresenta a definição de arranjo mais utilizada na formulação de políticas públicas. Em linhas gerais, “[...] um APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas” (CGEE, 2002a., p.5).

Ainda conforme esta definição são quatro as variáveis que determinam a existência ou não de um arranjo: (I) concentração setorial de empresas no território; (II) concentração de pessoas ocupadas em atividades produtivas relacionadas ao setor do APL; (III) cooperação entre os atores

participantes do arranjo (empreendedores e demais atores), em busca de maior competitividade; e (IV) existência de mecanismos de governança. Ou seja, para o GTP-APL é a presença destas quatro variáveis, em graus diferentes de intensidade, que permite identificar arranjos produtivos locais.

Segundo o Termo de Referência, em função da diversidade de conceitos existentes para se caracterizar o que se considera como APL, “[...] optou-se por uma menor acuidade no uso desse termo, mas que fosse consenso por parte das várias instituições envolvidas na elaboração de políticas públicas” (BR, 2004, p.5). Acredita-se que a adoção de um conceito mais amplo impactou no mapeamento dos APLs a serem apoiados e ainda influencia essa seleção. Tal aspecto merece atenção e será retomado nas Considerações Finais.

Após o consenso sobre o termo APL e a definição das variáveis determinantes para identificação de arranjos, o GTP-APL constituiu um Cadastro de APLs. Este Cadastro foi formado a partir do trabalho de mapeamento dos aglomerados produtivos, onde as instituições participantes do Grupo atuavam com uma abordagem própria de APL²⁰. Tal trabalho resultou num Cadastro de mais de 400 aglomerados identificados no Brasil, sendo 37 no Rio Grande do Sul. Do Cadastro foram selecionados 11 APLs no Brasil para uma fase piloto, a qual visava testar e aprimorar a metodologia de atuação da Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais do GTP-APL. No RS, o arranjo selecionado como piloto foi o Metalmeccânico / Autopeças da Serra Gaúcha, com Caxias do Sul como município-chave (o qual já era alvo da política pública estadual da primeira fase de apoio a arranjos).

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

A partir de 2005, o GTP-APL iniciou a denominada ampliação da estratégia, com a seleção de, no máximo, cinco arranjos por Estado. Primeiramente, cada instituição do Grupo apresentou uma lista de até cinco APLs por Estado. O critério utilizado em tal seleção foi o mesmo “critério I” da fase piloto: a concentração de instituições atuantes, parceiras do GTP-APL,

²⁰ No entanto, nos APLs indicados, por cada instituição para compor o Cadastro do GTP-APL, deveriam ser observada a definição do termo, bem como as variáveis determinantes para existência de um arranjo.

no arranjo. Com base nas listas das instituições, o Grupo selecionou de dois a cinco APLs por Estado. No caso de empate, os critérios considerados para o desempate foram: (a) diversidade setorial no Estado; (b) o arranjo estar localizado em uma mesorregião prioritária definida pela Câmara de Política de Desenvolvimento Regional da Casa Civil / Presidência da República; e (c) maior quociente locacional entre os APLs do mesmo setor empatados por Estado (BR, 2006a). Aplicando-se tais quesitos, chegou-se a uma lista de 141 APLs prioritários²¹, os quais foram ratificados ou retificados pelos Núcleos Estaduais (NEs). Os NEs têm como finalidade “[...] fomentar as demandas dos APLs locais, além de analisar suas propostas e promover articulações institucionais com vistas ao apoio demandado” (BR, 2006a, p.9).

Em resposta à necessidade de articular e coordenar ações e medidas dos diversos órgãos e instituições no âmbito do GTP-APL, foi realizado o estudo intitulado Identificação, Mapeamento e Caracterização Estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil, em 2006, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esse estudo utilizou uma metodologia de identificação e classificação de APLs para todo o Brasil, permitindo a identificação setorial e geográfica de possíveis arranjos produtivos, por meio da utilização de indicadores de concentração setorial e especialização regional – o Gini Locacional (GL) e o Quociente Locacional (QL) – combinados com variáveis de controle e filtros (Suzigan, 2006, p.1).

Para esse estudo, os indicadores foram calculados com base nos dados da RAIS / MTE 2004 para as indústrias de transformação e software segundo classes CNAE de atividades e microrregiões dos Estados da federação. Com a aplicação dessa metodologia foi possível a identificação de possíveis APLs em todo o Brasil. Vale ressaltar, conforme explicitado pelos autores do estudo, que se trata de uma primeira fase de identificação de APLs, visto que informações primárias precisam ser coletadas e analisadas para qualificar a lista dos possíveis APLs identificados pela metodologia. No caso do Rio Grande do Sul, foram identificados ao todo 49 possíveis APLs.

A esse respeito vale mencionar a questão temporal que envolve esse estudo em relação às outras identificações de arranjos no Rio Grande do Sul. O estudo do IPEA foi realizado em 2006 e, nesse período, vários APLs no

²¹ Na ampliação da estratégia (2005 a 2010), foram priorizados os seguintes arranjos a serem apoiados no Rio Grande do Sul: Móveis (Gramado); Vitivinicultura (Bento Gonçalves); Lapidação e Gemas (Soledade); Confecções (Caxias do Sul); Metalmecânico / Máquinas e Implementos Agrícolas (Panambi); Eletroeletrônico (Porto Alegre); Moveleiro (Santa Maria); Coureiro-Calçadista (Novo Hamburgo); Pólo de Moda da Serra Gaúcha (Caxias do Sul); Pólo Naval (Rio Grande); Jóias da Serra Gaúcha (Guaporé); e Carnes do Pampa (Bagé).

estado já eram alvo de políticas, não tendo esse estudo, até onde foi possível investigar, impacto direto na escolha de arranjos produtivos apoiados no RS.

Também estabeleceu uma atuação voltada para arranjos produtivos locais, a partir de 2003, o Ministério da Integração Nacional (MI) – por meio da Secretaria de Programas Regionais. A atuação do ministério parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), apostando na estruturação APLs como uma estratégia central para o desenvolvimento regional. Para desenvolver as sub-regiões brasileiras prioritárias, o ministério atua por meio do Programas de Desenvolvimento Regional. Tais programas visam, de forma geral, “[...] mobilizar e articular a sociedade local em torno de projetos econômicos, com o intuito de criar ou de fortalecer os Arranjos Produtivos Locais para que estes ampliem as oportunidades de trabalho e de geração de renda nas comunidades e logo melhorem as condições de vida de seu povo e forneçam novos horizontes para o desenvolvimento nas sub-regiões prioritárias para o desenvolvimento regional” (BR, 2003c, p.13). Nesse sentido, trabalham com as comunidades no sentido de identificar e apoiar vocações econômicas locais.

Valendo-se do conceito de APL²² definido e amplamente divulgado pela Redesist / UFRJ, a estratégia de implementação dos programas do MI enfocam o apoio aos APLs localizados em áreas prioritárias da PNDR ou em sub-regiões prioritárias para o desenvolvimento regional. São consideradas áreas prioritárias da PNDR²³ aquelas caracterizadas por “baixa renda”, “estagnada” ou “dinâmica”; sendo que para o estado do RS, foi identificada

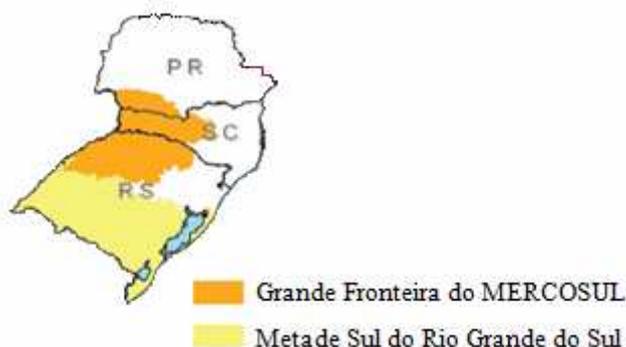
²² Arranjos Produtivos Locais são “[...] aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos, mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento” (REDESIST, 2003).

²³ A tipologia sub-regional da PNDR foi constituída com o propósito de estabelecer um quadro referencial das desigualdades regionais por sub-regiões. A metodologia adotada utilizou as seguintes informações: (I) Rendimento Monetário Médio por Habitante (BR, 2003a); e (II) Taxa de Variação Geométrica da Estimativa de PIBs Municipais, com base em médias trienais (1990 a 1992: IPEA; 2000 a 2002: IBGE). A tipologia tem enfoque voltado não para a identificação de causas ou explicações de situações específicas, mas sim para apoiar a construção de prioridade das ações voltadas à redução das desigualdades regionais. (BR, 2003b)

apenas a categoria de “estagnada”. Além dessas, são também priorizadas duas mesorregiões no estado: a Grande Fronteira do MERCOSUL e a Metade Sul do RS, conforme pode ser visualizado na Figura 1.

Figura 1

Localização geográfica das mesorregiões diferenciadas da PNDR no RS



FONTE: Adaptado pelos autores de Brasil / MI (2003a).

A seleção dos APLs a serem apoiados pelo MI ocorre por meio de: (a) Editais (nos espaços prioritários da PNDR), onde constam os critérios para seleção e que podem variar conforme a área e/ou sub-região prioritária; ou (b) Projetos Conjuntos Pactuados com instituições dos Governos Federal e Estaduais e organizações regionais, “[...] atendendo a territórios com características compatíveis com a PNDR” (BR, 2003e, p.16).

No RS, o MI selecionou projetos nas seguintes áreas²⁴: agricultura familiar, florestamento, fruticultura, gemas e jóias, leite e derivados, madeira e móveis, piscicultura, sementes orgânicas e vitivinicultura na Mesorregião Metade Sul do RS; e agroindústria, fruticultura, suinocultura, leite e derivados, piscicultura, gemas e jóias e turismo na Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL.

²⁴ Cabe ressaltar que nem todos esses projetos foram considerados como APLs no presente estudo. Isto porque, a abordagem de arranjos adotada pelo ministério prevê não somente o estímulo a arranjos já existentes, mas também à criação de APLs com base nas vocações e especialidades regionais; o que não os qualificou como APLs identificados.

Finalmente, chega-se ao âmbito privado, representado basicamente pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). No ano de 2002, os APLs passaram a ser prioridade de atuação do SEBRAE. A partir daí, dentre as atividades realizadas para tornar a instituição capacitada para atuar em APLs, pode se mencionar a definição do conceito de arranjos produtivos na ótica do SEBRAE, bem como a construção do Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos. Conforme este documento, APLs “[...] são 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, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa” (SEBRAE, 2003, p.12).

Para identificar arranjos produtivos, o SEBRAE considera: (I) levantamento e análise de trabalhos, pesquisas e projetos setoriais no Estado, realizados por entidades de classe, institutos de pesquisa e universidades; (II) mapeamento com base em dados secundários da RAIS (Ministério do Trabalho), PIA (IBGE) e outros, e aglomerações no Estado, com ou sem a utilização de georreferenciamento; (III) análise de concentração regional x setorial; e (IV) projetos em desenvolvimento ou desenvolvidos pelo SEBRAE e parceiros.

Já para selecionar os APLs a serem apoiados pelo SEBRAE,

“[...] os critérios abaixo poderão definir o grau de prioridade em função da importância, tendência e urgência: (I) contrapartida local; (II) participação de cada arranjo no PIB, na geração de emprego, nas exportações e competição com importações; (III) capacidade da especialização produtiva do arranjo em contribuir para as prioridades estabelecidas pelo plano de trabalho do Sistema SEBRAE, bem como do governo nacional e estaduais; (IV) relações do tipo: PIB setor / região; MPE setor / região; nº de empregados setor / região; % participação no PIB estadual; (V) análise de cenários e tendências da economia; (VI) nº de parceiros (inclu sive potenciais); (VII) dinamicidade e organização institucional, capacidade de resposta” (SEBRAE, 2003, p.23).

No SEBRAE do Rio Grande do Sul, o conceito utilizado é apresentado no documento, de 2004, intitulado **Metodologia de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**. Um arranjo produtivo “constitui um tipo particular de *cluster*, formado por pequenas e médias empresas, agrupadas em torno de uma profissão ou de um negócio, onde se enfatiza o papel desempenhado pelos relacionamentos – formais e informais – entre empresas e demais instituições envolvidas. As organizações

compartilham uma cultura comum e interagem, como um grupo, com o ambiente sociocultural local” (Caporale; Volker, 2004, p.9).

Feitas essas considerações, na seção 4, a seguir, são explicitados aqueles APLs alvo de políticas no RS.

4 Identificação dos APLs que são foco de políticas públicas

A presente seção busca apresentar o conjunto de APLs identificados e apoiados por políticas no Rio Grande do Sul. O quadro I a seguir lista este conjunto de Arranjos.

Quadro 1

Arranjos produtivos locais identificados e apoiados no Rio Grande do Sul

	ARRANJO PRODUTIVO LOCAL IDENTIFICADO E APOIADO	MUNICÍPIO-CHAVE
1	Metal-Mecânico / Autopeças	Caxias do Sul
2	Máquinas e Implementos Agrícolas / Pré-Colheita	Passo Fundo
3	Máquinas e Implementos Agrícolas / Colheita	Santa Rosa
4	Máquinas e Implementos Agrícolas / Pós-Colheita	Panambi
5	Moveleiro – Serra	Bento Gonçalves
6	Moveleiro – Hortênsias e Campos de Cima da Serra	Gramado
7	Moveleiro – Central	Santa Maria
8	Coureiro-Calçadista	Novo Hamburgo
9	Têxtil e Confecções – Hortênsias e Campos de Cima da Serra	Nova Petrópolis
10	Têxtil e Confecções – Serra	Farroupilha
11	Gemas e Jóias / Extração e Beneficiamento – Médio Alto Uruguai	Ametista do Sul
12	Gemas e Jóias / Extração e Beneficiamento – Alto Jacuí	Salto do Jacuí
13	Gemas e Jóias / Extração e Beneficiamento – Central	São Martinho da Serra
14	Gemas e Jóias / Extração e Beneficiamento – Fronteira Oeste	Quaraí
15	Gemas e Jóias / Beneficiamento e Artefatos de Pedra	Soledade
16	Gemas e Jóias / Jóias, Folheados e Bijuterias	Guaporé

(continua)

Quadro 2

Arranjos produtivos locais identificados e apoiados no Rio Grande do Sul

	ARRANJO PRODUTIVO LOCAL IDENTIFICADO E APOIADO	MUNICÍPIO-CHAVE
17	Vitivinicultura – Serra	Bento Gonçalves
18	Vitivinicultura – Fronteira Oeste	Santana do Livramento
19	Fruticultura – Serra	Caxias do Sul
20	Carnes / Bovinocultura de Corte	Bagé
21	Ovinocultura de Corte	Alegrete
22	Doces e Conservas	Pelotas
23	Fruticultura – Sul	Pelotas
24	Pólo Naval	Rio Grande
25	Cachaça e Derivados da Cana	Santo Antônio da Patrulha
26	Leite e Derivados	Passo Fundo
27	Piscicultura – Fronteira MERCOSUL	Ajuricaba
28	Piscicultura – Metade Sul	Cachoeira do Sul
29	Florestamento	São Sepé
30	Flores e Plantas Ornamentais	Pareci Novo
31	Turismo – Serra	Bento Gonçalves
32	Turismo – Missões	São Miguel das Missões
33	Automação e Controle Eletro-Eletrônico	Porto Alegre

FONTE: Elaborado pelos autores (2009).

A identificação dos APLs existentes no estado e que recebem apoio foi realizada com base nas informações obtidas junto aos organismos descritos, tais como SEDAI, SEBRAE RS, diferentes Ministérios do Governo Federal e outros.

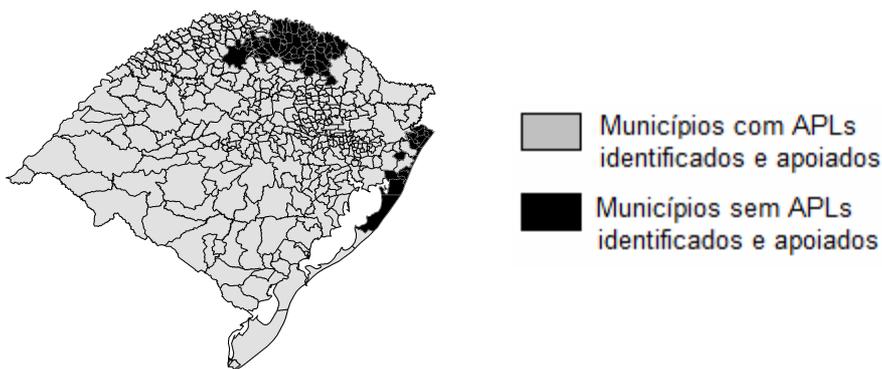
A partir de um elenco inicial que continha informações de arranjos, pólos e aglomerações produtivas em geral foi feita uma verificação com vistas a selecionar o que de fato é tratado como arranjo produtivo local (APL) pelos organismos que os apóiam. Nessa direção, foram feitas duas importantes qualificações. Uma que diz respeito à listagem do GTP-APL e outra às informações do SIGEOR / SEBRAE. No caso da primeira, a partir de uma investigação, alguns arranjos foram agrupados e outros foram suprimidos. Já no segundo caso, as entrevistas junto ao SEBRAE RS permitiram melhor identificar os APLs atualmente alvo de apoio. Além disso, outros mapeamentos foram também analisados, como os da SEDAI e do

MI²⁵. O resultado desse processo é a lista de 33 APLs que atualmente recebem apoio de políticas, conforme apresentado no Quadro 1 acima.

Muitos são os municípios que compõem os arranjos identificados e apoiados, o que pode ser visualizado na Figura 2 a seguir.

Figura 2

Localização geográfica dos APLs identificados e apoiados no RS



FONTE: Elaborado pelos autores com o software ArcGIS 9.0.

Todos os municípios com APLs identificados e apoiados estão indicados na cor cinza. É importante observar que há sobreposição de APLs em alguns municípios e há outros que não apresentam arranjos mapeados e apoiados, como é o caso daqueles que estão pintados de preto e concentrados mais ao norte do estado e na faixa litorânea. Destaca-se, entretanto, que grande parte do território gaúcho apresenta APLs identificados e apoiados de diversos segmentos produtivos (primário, secundário e terciário).

Alguns APLs listados já são bastante reconhecidos tanto no estado quanto em âmbito nacional e estão localizados na região de maior dinamicidade socioeconômica do RS, tais como o Coureiro-Calçadista do Vale do Rio dos Sinos, o Metalmeccânico e o Têxtil e Confecções da Serra Gaúcha. Uma característica comum desses arranjos é o fato da especificidade produtiva deles estar centrada na atividade industrial

²⁵ Cabe sublinhar que uma série de organismos foi investigada nesta etapa da pesquisa, tanto em nível estadual quanto federal: SCT, Secretaria da Agricultura, BRDE, EMBRAPA, MCT, FINEP, MDIC, MME, BNDES, entre outros.

manufatureira. Outros APLs industriais identificados e também já bastante reconhecidos são os de Máquinas e Implementos Agrícolas da região Noroeste e Doces e Conservas da região Sul do estado. Estão localizados em regiões que não fazem parte do eixo Porto Alegre – Caxias do Sul e consideradas menos dinâmicas em termos socioeconômicos.

5 Considerações finais

Algumas considerações são importantes de serem destacadas no que diz respeito ao conceito de APL adotado na elaboração da política para arranjos no RS, às características dos mapeamentos de APLs feitos no Estado e o impacto desses mapeamentos nas ações políticas destinadas para arranjos.

Antes de tudo, é importante recapitular brevemente a construção da política para APL no estado. O Governo Estadual, já em 1999, apresentou uma proposta de política pública para estimular os denominados, naquele momento, sistemas locais de produção. Embora nesse período no Governo Federal também já se falasse sobre a abordagem de APLs, o reconhecimento dos arranjos produtivos como foco das políticas em âmbito nacional deu-se somente entre os anos de 2002 e 2003. Isso caracterizou um pioneirismo na ação do Estado do Rio Grande do Sul e contribuiu para o amadurecimento da ação de apoio a APLs nas diversas instituições estaduais; assim como influenciou para que um amplo número de APLs fosse mapeado e apoiado no território gaúcho (atualmente, são 33 os APLs identificados e apoiados).

Um outro aspecto relacionado ao vasto número de APLs identificados como apoiados e que merece atenção, qual seja: a forma como o conceito de APL vem sendo tratado. Isto é, na primeira fase da política pública de apoio a APLs no estado, havia menos flexibilidade em tratar o conceito, o que impactou na escolha de APLs com especializações produtivas industriais manufatureiras e tradicionais no Rio Grande do Sul. Só adiante, sob influência de organismos federais, e inclusive do SEBRAE (primeiro nacional e depois regional), que houve uma flexibilização no tratamento do conceito de arranjo produtivo local. No momento em que organismos federais como MDIC, através do GTP-APL, optam por uma menor acuidade no uso do termo, isso influencia o modo de tratá-lo também no âmbito regional. O MI, por exemplo, no limite, apóia a criação de APLs.

Se por um lado, isso teve um impacto positivo no sentido de alargar a lista de APLs mapeados e apoiados, ampliando no território os espaços atendidos pela política e incluindo arranjos agroindustriais e de serviços. Por outro, um conceito muito ampliado levou os agentes locais a buscar enquadrarem-se nessa categoria de APL a qualquer custo, objetivando

merecer atenção da política e acessar os recursos disponíveis. Isso levou, em algumas situações, à identificação de aglomerações que não tinham uma mínima institucionalidade estabelecida, nem uma proximidade geográfica que viabilizasse a interação e a cooperação dos atores locais. Essas observações não significam que uma diversidade de arranjos dos mais rudimentares aos mais complexos não mereça ser objeto de política, mas que seus gestores devem ter claro essas distinções para melhor construir as estratégias e instrumentos, otimizando a aplicação dos recursos.

Outro aspecto a destacar relaciona-se também ao papel dos organismos que coordenam no âmbito estadual o processo de mapeamento, seleção e priorização dos APLs apoiados pelas políticas. A partir da análise das metodologias adotadas para a identificação de arranjos produtivos locais no estado, observou-se que, em geral, ocorreu um processo de identificação baseado principalmente no conhecimento empírico de especialistas envolvidos com a política sobre a estrutura produtiva das regiões gaúchas. A lógica por essa escolha está na percepção de que o conhecimento empírico a respeito das características da dinamicidade sócio-econômica de uma região com alguma especialidade produtiva localmente concentrada é determinante para a definição de regiões e setores produtivos a serem apoiados. Assim, antes do que metodologias calcadas em quocientes locais, os conhecimentos, tácito e codificado, do histórico das regiões gaúchas foi o principal elemento para orientar a identificação dos arranjos.

No caso da SEDAI, viu-se que, na primeira fase da política de apoio a APLs, houve uma maior reflexão para seleção dos arranjos a serem objeto da política pública. Já nas fases subseqüentes, esse processo é balizado por demandas sociais e pressões políticas e menos por estudos sistematizados sobre a realidade sócio-econômica gaúcha.

Para concluir, vale ressaltar que embora a política pública de apoio a APLs no Rio Grande do Sul tenha sofrido avanços, mas também recuos e eventuais descontinuidades, ela “sobreviveu” a três governos de partidos diferentes e, portanto, consolida-se como um importante programa de desenvolvimento regional no estado. Há, sem dúvida, espaço para evolução tanto no sentido de avaliar e refletir sobre os vazios de política e possíveis novos APLs a serem apoiados quanto na construção de instrumentos e metodologias de monitoramento e avaliação da política.

Referencias

BATISTI, V. S. **Políticas para aglomerados produtivos**: uma análise do arranjo produtivo local de gemas e jóias do Estado do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Econômicas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009. (mimeo).

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política nacional de desenvolvimento regional – PNDR**: sumário executivo. Brasília: MI / SPR, 2003a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Programas de desenvolvimento regional**. Brasília: MI / SPR, 2003.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **PRODUZIR**: organização produtiva de comunidades. Brasília: MI / SPR, 2003b.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **PROMESO**: programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais. Brasília: MI / SPR, 2003c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Desenvolvimento da produção**. Arranjos produtivos locais – APLs. APLs no Brasil. PPA 2008-2011 – Ações de Apoio APLs / MDIC. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Manual de apoio aos arranjos produtivos locais**. Brasília: MDIC / GTP-APL, 2006b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Oficina regional de orientação à instalação de núcleos estaduais de apoio a arranjos produtivos locais**. Brasília: MDIC / GTP-APL, 2006a.

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

CAPORALE, R.; VOLKER, P. (Org.). **Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais**: projeto PROMOS. Brasília: SEBRAE, 2004.

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

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

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

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

CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Documento de diretrizes do Fundo Verde e Amarelo**. Brasília, 2002.

CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Identificação e caracterização de arranjos produtivos de base mineral e de Demanda mineral significativa no Brasil**. Brasília, 2002a.

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

LASTRES, H. M. M. **Avaliação das políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil e proposição de ações**. Brasília: CGEE, 2007.

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

NARETTO, N.; BOTELHO, M. R.; MENDONÇA, M. A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.27, p.61–115, jun./dez. 2004.

REDESIST. **Glossário sobre arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 13.196, de 13 de julho de 2009. Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, define mecanismos de gestão aplicáveis às instituições científicas e tecnológicas do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 13 jul. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Ciência e Tecnologia – SCT. Programas. **Pólos tecnológicos**. Disponível em: <<http://www.sct.rs.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2009b.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. Memória do planejamento estadual. Balanço estadual. **Balanço geral 2001 a 2008**. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br>>. Acesso em: 08 nov. 2009c.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. Orçamento estadual. **Orçamento 2001 a 2009**. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2009d.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais – SEDAI. Programas Estruturantes. **Mais trabalho, mais futuro**. Disponível em: <<http://www.estruturantes.rs.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2009a.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. Disponível em:

<<http://www.sebrae.com.br/br/cooperecrescer/arranjosprodutivoslocais.asp>>. Acesso em: 2009.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. Direcionamento estratégico. Disponível em: www.sebrae-rs.com.br. Acesso em: 2009a.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Termo de referência para atuação do sistema SEBRAE em arranjos produtivos locais**. Brasília: SEBRAE, 2003.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA ORIENTADA PARA RESULTADOS – SIGEOR. **Projetos finalísticos**. Disponível em: <<http://www.sigeor.sebrae.com.br>>. Acesso em: 18 mar. 2009; 30 out. 2009.

SUZIGAN, W. (Coord.). **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil**. Brasília :IPEA, 2006. (Relatório consolidado).

SUZIGAN, W. et al. Sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. **Revista de Economia Política**, v.24, n.4, p.543-562, out./dez. 2004.

TATSCH, A. L.; PASSOS M. C. Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais no Rio Grande do Sul: os casos dos arranjos de máquinas e implementos e de móveis. In: CASSIOLATO J. E.; LASTRES H. M. M.; STALLIVIERI F. (Org.). **Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: experiências de políticas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. v.2.

ZAWISLAK, P.; RUFFONI, J.; VIEIRA, C. R. B. A Constituição de sistemas locais de inovação e produção no Rio Grande do Sul: uma análise das redes de empresas de conservas, moveleiras, de máquinas e implementos agrícolas e de autopeças. In: CASTILHOS, C. C. (Coord.). **Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção: a construção de uma política pública no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE; SEDAI, 2002.