

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES (CEAM)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO: O CASO DO APL DE OVINOCAPRINOCULTURA NO
SERTÃO ALAGOANO**

Márcio Jorge Porangaba Costa

Orientador: Prof. Dr. Joaquim José Soares Neto

Co-Orientador: Profa. Dra. Ana Maria Nogales Vasconcelos

Brasília

2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES

**ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO: O CASO DO APL DE OVINOCAPRINOCULTURA NO
SERTÃO NORDESTINO**

Márcio Jorge Porangaba Costa

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Joaquim José Soares Neto (Orientador – CEAM/UnB)

Profa. Dra. Doriana Daroit (CEAM/UnB)

Prof. Dr. Flávio Cireno Fernandes (ESAF)

Profa. Dra. Marcele Figueira (Universidade Católica de Brasília)

Profa. Maria de Fátima Makiuchi / Suplente (CEAM/UnB)

Brasília-DF, 23 de junho 2017

Ao meu filho Flávio José,
À Flora (com saudade)

AGRADECIMENTOS

A todos os que compartilharam comigo esses anos de doutoramento e que contribuíram com este trabalho, especialmente:

Aos meus familiares e em particular ao meu filho Flávio pelo apoio e compreensão nas diversas etapas da trajetória;

Aos Professores da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas: Luis Antonio Cabral, Cícero Péricles, Cecília Lustosa, Reinaldo Rubem, Francisco Monteiro, Francisco Rosário, André Lages, Dilson Santos e Fábio Guedes, pelo incentivo.

À Mônica Bernardo, Secretária da FEAC/UFAL, e à Marineide Almeida da PROPEP/UFAL, pela ajuda na tramitação do pedido de afastamento da UFAL.

À Geanne Daniella, Pauline Rego e Maria de Fátima, do SEBRAE/AL, pelo apoio no fornecimento de dados e publicações, indispensáveis a realização deste trabalho.

À Michelle Cristiane Nunes, pelo apoio e incentivo.

Aos funcionários da Secretaria do CEAM, pela presteza e atenção.

Aos “loucos”, grupo de alunos do CEAM do qual fiz parte, que transformou em realidade um sonho – a criação de uma revista acadêmica do seu corpo discente (*Revista Perspectivas do Desenvolvimento – Um enfoque multidisciplinar*): Ângela Pires, Carlos Eduardo Santiago, Eric Sales George Maha, Rubenilson Cerqueira, Susana Damasceno e Thais Aveiro.

Aos participantes do Grupo de Pesquisa, coordenado pelo Professor Neto, pela acolhida.

Às Professoras Leides Moura, Viviane Resende e Cecília Alves, pelo incentivo.

Aos Professores Marcele Figueiras, Flávio Cireno, Doriana Daroit, e Fátima Makiuchi, honrando-me com suas presenças em minha Banca Examinadora.

À Professora Ana Maria Nogales, pela atenção e pelos debates sempre enriquecedores.

E ao meu orientador, Professor Joaquim Neto, sempre prestativo e disponível, pelos seus ensinamentos, pelo incentivo e, sobretudo por acreditar em meu trabalho.

“O que determina o desenvolvimento é o **uso** feito por uma coletividade de sua riqueza, e não a riqueza em si mesma.”
(Guimarães, 2001, p. 65)

RESUMO

A presente tese de doutorado aborda a importância dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) para o desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção e os considera como fator determinante da capacidade de resposta dos territórios. Essa importância reveste-se ainda maior nos territórios de baixo dinamismo econômico, a exemplo do sertão alagoano, que não possuem condições próprias de alavancarem seu desenvolvimento. A sua proposta de contribuir para a discussão acerca dos elementos que caracterizam arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento resultou na análise de indicadores socioeconômicos referentes ao APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano no período de 2000 a 2010. Conclui que a ação pública, com vistas ao desenvolvimento territorial, não deve se restringir à política de fomento a APLs, por não se tratar de uma política de promoção de bem estar, mesmo que os aspectos sociais sejam levados em consideração através do crescimento do emprego e da renda para as populações de territórios específicos.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, arranjos produtivos locais, ovinocaprinocultura, sertão alagoano.

ABSTRACT

The present PhD thesis deals with the importance of Local Productive Arrangements (APLs) for the development of territorial production systems and considers them as a determinant factor of territorial responsiveness. This importance is even greater in areas of low economic dynamism, such as the Alagoas backlands, which do not have the conditions to leverage their development. His proposal to contribute to the discussion about the elements that characterize local productive arrangements as a development strategy resulted in the analysis of socioeconomic indicators related to the APL of Ovinocaprinocultura in the alagoano sertão from 2000 to 2010. It concludes that the public action, with a view to territorial development should not be restricted to the policy of promoting APLs, since it is not a welfare policy, even if social aspects are taken into account through the growth of employment and income for the populations of specific territories.

Key words: *territorial development, local productive arrangements, ovinocaprinocultura, alagoano sertão.*

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - MAPA DE DISTRIBUIÇÃO DE APLs NO BRASIL, 2010..... | 94 |
| Figura 2 - MAPA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS APOIADOS NAS MESORREGIÕES DIFERENCIADAS, 2003-2008 | 99 |
| Figura 3 - MAPA DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS APOIADOS PELO PROGRAMA CONVIVER..... | 100 |
| Figura 4 – MAPA DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NA ÁREA DE ABRANGÊNCIA NA FAIXA DE FRONTEIRA, 2003-2008..... | 101 |
| Figura 5 - MAPA DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS QUE POSSUEM APLs APOIADOS PELO PAPL..... | 118 |
| Figura 6 - MAPA DOS MUNICÍCIOS INCLUÍDOS NO PAPL, DE ACORDO COM A INTENSIDADE DE PARTICIPAÇÃO..... | 119 |
| Figura 7 - MAPA DO APL OVINOCAPRINOCULTURA | 123 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – TRAÇOS BÁSICOS DO PÓS-FORDISMO | 45 |
| Quadro 2 - FUNÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE MUDANÇA TECNOLÓGICA | 49 |
| Quadro 3 - DIFERENÇAS ENTRE OS ENFOQUES DO DESENVOLVIMENTO <i>TOP DOWN</i> E <i>BUTTON UP</i> | 53 |
| Quadro 4 - VERTENTES TEÓRICAS ACERCA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL | 54 |
| Quadro 5 - AÇÕES CONVERGENTES E COMPLEMENTARES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL | 60 |
| Quadro 6 - ASPECTOS COMUNS EM AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS | 65 |
| Quadro 7 - PRINCIPAIS ÊNFASES NAS ABORDAGENS USUAIS DE AGLOMERADOS DE EMPRESAS LOCAIS..... | 66 |
| Quadro 8 - AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS EXITOSAS EM PAÍSES SELECIONADOS | 68 |
| Quadro 9 - CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DE APLs A NÍVEL DE CONSOLIDAÇÃO, SEGUNDO O MCT | 78 |
| Quadro 10 - ABORDAGENS DE APLS, SEGUNDO A PHORUM CONSULTORIA | 110 |
| Quadro 11 - ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS DO PAPL | 121 |
| Quadro 12 - PARCERIAS NA ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DO APL DA OVINOCAPRINOCULTURA NO SERTÃO ALAGOANO, POR PARCEIRO ESTRATÉGICO, TIPO DE COMPROMETIMENTO E EFETIVIDADE DO MESMO, 2004-2007..... | 127 |
| Quadro 13 - PARCERIAS NA ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DO APL DE OVINOCAPRINOCULTURA NO SERTÃO ALAGOANO, POR PARCEIRO PONTUAL, TIPO DE COMPROMETIMENTO E EFETIVIDADE DO MESMO, 2004-2007 | 128 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - BRASIL. INDICADORES SOCIOECONÔMICOS*, 1995-2002..... | 83 |
| Tabela 2 - BRASIL. INDICADORES SOCIOECONÔMICOS*, 2003-2010..... | 85 |
| Tabela 3 -PIB MUNICIPAL A PREÇOS CONSTANTES EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2002 E 2010 | 133 |
| TABELA 4 - Tabela 4 - RENDA PER CAPITA,* SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 e 2010 | 133 |
| Tabela 5 - ÍNDICE DE GINI, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS – 2000 E 2010 | 135 |
| Tabela 6 - IDHM, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010 | 137 |
| Tabela 7 - IDHM/EDUCAÇÃO, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010 | 137 |
| Tabela 8 - IDHM/LONGEVIDADE, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010 | 138 |
| Tabela 9 - IDHM/RENDA, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000-2010..... | 138 |
| Tabela 10 - IVS, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000-2010 | 139 |
| Tabela 11 - IVS/INFRA-ESTRUTURA URBANA, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010..... | 139 |
| Tabela 12 -IVS/CAPITAL HUMANO, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010 | 140 |
| Tabela 13 - IVS/EMPREGO E RENDA, SEGUNDO O ESTADO E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010 | 140 |
| Tabela 14 - ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2005 E 2013 | 141 |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| CAPÍTULO 1 - SISTEMAS TERRITORIAIS DE PRODUÇÃO E ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL..... | |
| 1.1 Sistema industrial moderno..... | 19 |
| 1.1.1 Caracterização..... | 19 |
| 1.1.2 Primórdios do debate sobre desenvolvimento e espaço..... | 24 |
| 1.1.3 Economia do desenvolvimento..... | 26 |
| 1.1.3.1 Aspectos gerais..... | 26 |
| 1.1.3.2 Teorias do desenvolvimento regional..... | 33 |
| 1.1.3.3 Declínio..... | 39 |
| 1.2 Pós-Fordismo e os espaços produtivos..... | 41 |
| 1.2.1 Crise do fordismo..... | 41 |
| 1.2.2 Características do sistema industrial pós-moderno | 44 |
| 1.2.3 Nova economia do desenvolvimento..... | 49 |
| 1.2.4 Emergência do desenvolvimento local..... | 52 |
| CAPÍTULO 2 - APLs – CONCEITUAÇÃO E INSERÇÃO NA AGENDA GOVERNAMENTAL..... | 63 |
| 2.1 Referencial teórico e justificativa de políticas para a promoção de Arranjos Produtivos Locais..... | 63 |
| 2.2 Política brasileira de desenvolvimento local com foco em APLs..... | 75 |
| 2.2.1 Ações desenvolvidas pelo MCT..... | 76 |
| 2.2.2 Ascensão e continuidade de APLs na agenda governamental..... | 79 |
| 2.2.3 Atuação do MDIC..... | 86 |
| 2.2.4 Inserção de APLs na Política Nacional de Desenvolvimento Regional | 96 |
| 2.2.5 Atuação do SEBRAE..... | 102 |
| 2.3 Programa de Apoio aos APLs de Alagoas..... | 105 |

| | |
|--|-----|
| 2.3.1 Momento inicial..... | 105 |
| 2.3.2 Etapa intermediária. | 107 |
| 2.3.3 Etapa de consolidação..... | 113 |
| CAPÍTULO 3 - APL DE OVINOCAPRINOCULTURA E O DESENVOLVIMENTO NO SERTÃO ALAGOANO..... | 124 |
| 3.1 Base territorial..... | 124 |
| 3.2 Caracterização do APL. | 124 |
| 3.2.1 Histórico e principais resultados..... | 127 |
| 3.2.2 Caracterização da atividade produtiva..... | 130 |
| 3.2.3 Ovinocaprinocultura no APL..... | 131 |
| 3.3 Mensurações do desenvolvimento regional | 132 |
| 3.3.1 Produto Interno Bruto..... | 134 |
| 3.3.2 Renda <i>per capita</i> | 134 |
| 3.3.3 Índice de Gini..... | 135 |
| 3.3.4 IDHM..... | 136 |
| 3.3.5 IVS..... | 139 |
| 3.3.6 IFIRJAN de Desenvolvimento Municipal..... | 141 |
| CONCLUSÃO..... | 144 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 149 |

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento se constitui em um conceito que se amolda a interesses diversos, razão pela qual o planejamento com vistas a sua efetivação tem apresentado especificidades em sua trajetória. Inicialmente, buscava-se a transformação estrutural com ênfase na industrialização, no aumento da renda *per capita* e na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Esperava-se, desta maneira, que os países atrasados poderiam alcançar, no prazo mais curto possível, o nível de bem estar e qualidade de vida dos países considerados “desenvolvidos”.

Os anos 1990, ao contrário, geraram um novo *ethos* desenvolvimentista com um reforço à retórica da transformação em duas vertentes no contexto da globalização (aumento da velocidade dos fluxos de mercadorias e do número de tensões geográficas e conflitos) e em face à perspectiva do eventual “fim da história” com a queda do Muro de Berlim e a derrocada da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

No Norte, ou seja, entre os países desenvolvidos, a ênfase consistiu em “re-desenvolvimento”, ou seja, desenvolver outra vez o que foi mal desenvolvido ou estava obsoleto.

No Sul, ou entre os países em desenvolvimento, o “re-desenvolvimento” exige também a demolição do que sobrou do “processo de ajuste estrutural” da década anterior, favorecendo não só a importação dos resíduos do Norte (lixo nuclear, indústrias poluentes ou obsoletas, bens encalhados ou proibidos) como a importação das maquiadoras, aquelas pseudo-fábricas, fragmentadas e temporárias que o Norte irá manter em funcionamento durante o período de transição.

O “re-desenvolvimento”, em termos conceituais e políticos adota a forma de desenvolvimento sustentável, para “nosso futuro comum”, segundo a prescrição da Comissão Brundtland e que tem gerado controvérsias por se tratar de um conceito em construção e de difícil operacionalidade.

Por outro lado, a partir de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adotou um novo conceito de desenvolvimento: o de desenvolvimento humano. Trata-se de um processo de ampliação de oportunidades, no qual as pessoas tanto individual como coletivamente, possam desenvolver todos os seus potenciais e levar uma vida produtiva e criativa de acordo com as suas necessidades e interesses.

O desenvolvimento, então, só ocorre, de acordo com este conceito, quando os benefícios do crescimento econômico servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser ou fazer na vida. Entre tais coisas, as mais elementares evidenciadas no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) são as seguintes: ter uma longa e saudável existência, ser instruído, ter acesso a recursos necessários para um padrão de vida decente

e ser capaz de participar da vida em comunidade onde vive, sem as quais muitas das escolhas na vida do indivíduo não se concretizarão.

O caráter pluralista, aberto e pragmático do IDH, por certo, supera a ênfase ao crescimento do PIB e contribui de maneira significativa para tornar mais abrangente o processo de planejamento do desenvolvimento econômico, embora apresente limitações teórico-metodológicas. Vale ressaltar, no entanto, que este indicador não se propõe a substituir o PIB, mas complementá-lo, haja vista que não há correlação entre prosperidade econômica e desenvolvimento humano, ou seja, países com renda *per capita* similar podem apresentar níveis diferentes, em termos de desenvolvimento humano. Além do mais, a publicação anual desde 1990 de *Relatórios de Desenvolvimento Humano* pelo PNUD, abordando em cada ano um tema específico relacionado a esta temática evidencia que o conceito em apreço se caracteriza por ser multifacetado e em construção.

Mesmo assim, é inegável a ampla aceitação do IDH, tanto nos meios acadêmicos, como políticos, empresariais e na sociedade, em geral, tanto no âmbito internacional, como entre os países, uma vez que por seu intermédio, os objetivos do desenvolvimento passam a ser definidos e monitorados a partir do compromisso ético e de metas sociais, a exemplo do que ocorreu em 2000 com a definição pela ONU dos Objetivos do Milênio e sua atualização em 2015, redefinidos como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

É no contexto, portanto, do novo *ethos* desenvolvimentista nos anos 90, tanto em termos de “re-desenvolvimento” como de “desenvolvimento humano” e “desenvolvimento sustentável” que é ampliado o debate, quer acadêmica como politicamente, iniciado na década anterior, acerca da gestão de espaços territoriais com vistas à promoção de ações orientadas para o desenvolvimento, ou mais especificamente com vistas à redução das desigualdades e das barreiras de acesso à riqueza. Trata-se de uma nova abordagem do desenvolvimento: a do *desenvolvimento territorial* que tem dois significados: o da orientação para a competição e o da orientação para a cooperação ou solidariedade. Em ambos, enfatiza-se o local como espaço privilegiado de execução de políticas de promoção do desenvolvimento.

Em se tratando da orientação para a competição, a ênfase é a articulação entre agentes de desenvolvimento, atividades inovadoras e tecnologias de gestão social. Os seus protagonistas são governos, empresas, instituições de pesquisa e de fomento, em geral, bem como comunidades organizadas e redes que formam interorganizações configuradas, a exemplo do “entorno territorial inovador”. A sua consolidação se dá por meio de Arranjos Produtivos Locais (APLs), Parques Tecnológicos, Incubadoras de Empresas, *Clusters*, Sistemas Inovativos Locais, entre outras estratégias.

Quanto a outra vertente do desenvolvimento local – a da orientação para a cooperação ou a solidariedade – a ênfase é a inclusão de setores marginalizados na produção e no usufruto dos resultados, o que pressupõe a utilização de produção não-capitalista e estratégias autônomas, com tecnologias apropriadas. Entre os modelos adotados destacam-se, entre outros, formas associativas de produção promovidas por instituições diversas, dinâmicas locais de orientação ecológica e sustentável, mecanismos de concessão de crédito e movimentos sociais, em geral.

O desenvolvimento, então, como um processo de mudanças estruturais, é proposto, desejado e resultado do esforço e organização da sociedade. O que significa dizer, em outros termos, que o desenvolvimento é consequência da valorização e da capacidade de organização econômica, cultural, social, política e ambiental da região.

Na perspectiva, pois, de enfrentar este desafio, *vis-à-vis* a incorporação de novos conhecimentos, bem como a qualificação dos espaços e a construção de novas competências regionais para o desenvolvimento, devem ser empreendidos vários esforços estratégicos desde que não contemplem o local como o mito do local isolado, confinado e reduzido estritamente a seus vínculos internos ou construir refúgios ou esconderijos da história.

Como se pode observar, o local deve ser elevado à principal escala para a busca de convergência entre os objetivos econômicos e aqueles relativos à cidadania, incremento da participação popular e melhoria da qualidade de vida. Trata-se da mobilização do potencial endógeno que se revela por meio tanto dos recursos tangíveis (infraestrutura, geração de emprego, melhoria da qualidade de vida), como intangíveis do território (capital cultural, simbólico, social, cívico, institucional, humano), objetivando não um “desenvolvimento em miniatura”, mas de outro desenvolvimento, não excludente e não concentrador, ou seja, construído de “baixo para cima” (*button up*) e de “dentro para fora” (*top down*).

Assim sendo, a preocupação com vistas à formulação de políticas de apoio ao desenvolvimento territorial tem se ampliado cada vez mais, a partir dos anos 1990, tanto em países desenvolvidos, como em países em desenvolvimento. O diferencial destas políticas em relação a outras de recorte regional é que elas privilegiam pequenos negócios a partir da utilização de mecanismos de promoção da capacidade inovativa das aglomerações territoriais. O que significa dizer, em outros termos, que tais políticas possibilitam uma articulação dos diferentes atores locais visando processos de decisão mais participativos e mais democráticos, além de uma maior produtividade sistêmica do território.

Com relação ao Brasil, o tema é recente, tendo sido impulsionado a partir de meados da década de 1990, como resultante tanto da proliferação de Organizações Não Governamentais (ONGs) com estratégias de atuação local como também dos processos de descentralização

iniciados com a Constituição de 1988, os quais contribuíram de maneira significativa para a valorização do local.

Por outro lado, a Agenda 21, um dos documentos assinados na Rio 92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992) concedeu um novo significado à dimensão local, por estabelecer os mecanismos para adoção de um plano de desenvolvimento sustentável no âmbito do município, o que levou muitas prefeituras a se envolverem nas discussões sobre esta temática.

Verificou-se, desde então, um grande impulso no desenvolvimento local, vindo de diferentes frentes, isto é, ampliou-se o debate sobre o tema, criaram-se programas de fomento e começaram a surgir inúmeras experiências em diferentes localidades ou regiões, implementadas tanto por ONGs, como também pelo governo em suas diferentes instâncias. Entretanto, as iniciativas em curso nesta área no país são por demais diferenciadas quanto às metodologias, às ênfases temáticas e à abrangência geográfica.

Especificamente com relação a Arranjos Produtivos Locais (APLs) como estratégia de desenvolvimento, diversas instituições públicas e privadas, desde o início da década de 2000 passaram a adotar este conceito como norteador de suas ações. O que reflete a crescente tendência internacional com base em contribuições teóricas e empíricas que evidencia a necessidade de se constituir uma abordagem sistêmica para a promoção da competitividade de empresas e atores relevantes.

A propósito, vale ressaltar que o conceito de APL começou a ser debatido academicamente no âmbito nacional a partir de 1997 pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) com sede no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e, até meados de janeiro de 2016, segundo o Banco Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICIT) já haviam sido registradas 231 dissertações de mestrado e 72 teses de doutorado sobre Arranjos Produtivos Locais no país.

Uma observação, porém, se faz necessária. O conceito de APL, por tratar de fenômeno multidisciplinar – compreende aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, entre outros - abrange uma ampla diversidade de aglomerações de empreendimentos, integrantes de uma mesma atividade produtiva, em uma mesma região geográfica, que em face as suas características de conjunto empresarial regional, passa a ser abordado tanto de maneira cooperativa quanto colaborativa, como indutor da política nacional nos territórios.

Assim sendo, no âmbito da promoção do desenvolvimento regional/local e da competitividade setorial foram inúmeros os programas implementados no Brasil por instituições diversas, desde a década de 1990. Estes programas que, em sua totalidade, se assemelhavam,

visavam o aproveitamento de oportunidades em torno de cadeias produtivas, relacionadas à geração de emprego e renda, cooperação, desenvolvimento produtivo local, identificação de novas oportunidades, produtividade, qualidade, inovação e elevação da competitividade.

Constatou-se, no entanto, que distintas terminologias e programas dificultavam a harmonização de linguagens, conceitos e objetivos de atuação, com reflexos sobre a pulverização e duplicidade de esforços. Por outro lado, a eficácia de uma política nacional nos territórios dependeria sobretudo do grau em que as ações das diferentes instituições seriam planejadas e executadas de forma integrada. O que levou o Governo Federal, através da Portaria Interministerial no. 200 de 2 de agosto de 2004 a instituir o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), com Secretaria Executiva lotada na estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Com relação ao Estado de Alagoas, a partir da identificação de que a política de APLs poderia ser uma alternativa de fomento ao desenvolvimento para as populações abaixo da linha de pobreza, foi que em 2004 o governo do Estado, em parceria com o SEBRAE/AL, instituiu (Decreto no. 2.077 de 30 de agosto de 2004) o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais de Alagoas (PAPL), também denominado de Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas.

O PAPL tornou-se, então, a partir de 2007 uma política de estado e não mais de governo, do que resultou o seu aprimoramento, tanto em termos de governança como do aumento do número de arranjos apoiados que se concentram nos setores de agronegócios, indústria e serviços. Atualmente, são 18 APLs abrangendo 76 dos 102 municípios alagoanos e beneficiam cerca de 30 mil produtores, empresários e empreendedores de micro e pequeno porte.

Um dos APLs apoiados no setor de agronegócios, desde o início do *Programa* é o *Ovinocaprinocultura*, situado na Mesorregião Geográfica do Sertão Alagoano, e compreende 21 dos seus 26 municípios. Convém lembrar que entre as outras duas mesorregiões do Estado (Agreste e Leste), a do Sertão é a menos populosa, com menor desenvolvimento e a que apresenta os piores indicadores sociais.

É neste contexto, portanto, que se insere a presente pesquisa que se propõe a responder a seguinte questão: Como se dá no sertão alagoano a partir do APL de *Ovinocaprinocultura* melhorias nas condições de vida de sua população? A escolha deste APL como objeto de análise se deve: (1) está estruturado desde 2000, antes, portanto, do PAPL; (2) compreende o maior número de municípios entre os APLs do Estado; (3) no seu território estão situados os maiores bolsões de pobreza do Estado; e (4) apresenta os maiores índices de potencialidades em termos de desenvolvimento local, segundo o SEBRAE/AL.

Assim sendo, o seu objetivo geral é avaliar se o APL de *Ovinocaprinocultura* conseguiu, de fato, se traduzir em manifestação de desenvolvimento socioeconômico no sertão alagoano. Para atingir este objetivo são considerados como objetivos específicos: (1) caracterizar os sistemas territoriais de produção em seus aspectos socioeconômicos e institucionais e as alterações quanto às abordagens de desenvolvimento regional/local; (2) contextualizar a inserção e manutenção da política de desenvolvimento com foco nos APLs nas agendas dos governos federal e do Estado de Alagoas e (3) analisar a evolução do desenvolvimento socioeconômico no sertão alagoano no período de 2000 a 2010.

Nesta perspectiva, a hipótese da pesquisa antecipa que a mobilização do potencial endógeno, tanto em termos de recursos tangíveis, como intangíveis, com vistas ao desenvolvimento territorial no sertão alagoano, se dá a partir do APL de *Ovinocaprinocultura* e que as mediações funcionais resultantes deste processo qualificam ou desqualificam territórios, redesenham seus limites em decorrência da relação entre cultura e desenvolvimento no âmbito local.

Quanto ao seu conteúdo estrutural, o presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo se propõe a evidenciar, em seus aspectos gerais, o sistema industrial moderno. Inicialmente, caracteriza-se este sistema, seguindo-se de uma breve retrospectiva acerca dos primórdios do debate sobre desenvolvimento e espaço. A análise visa também apresentar a economia do desenvolvimento, tanto no que se refere a seus fundamentos quanto às suas teorias de desenvolvimento regional e o seu declínio. Aborda-se também a relação existente entre o *pós-fordismo* e os novos espaços produtivos. A discussão se concentra em quatro aspectos. O primeiro diz respeito à crise do *fordismo*, por fornecer os elementos necessários à compreensão do sistema industrial pós-moderno, focalizado em seguida. O terceiro aspecto destaca a necessidade de se abordar o desenvolvimento a partir de novas variáveis, o que se dá com a nova economia do desenvolvimento, o que leva à emergência de formulações sobre o desenvolvimento local, evidenciadas, na sequência.

O segundo capítulo se propõe a inserir o debate sobre Arranjos Produtivos Locais na agenda governamental, o que se dá em três momentos. São apresentados em primeiro lugar o referencial teórico e justificativas de políticas para a promoção de APLs, seguindo-se da abordagem acerca da política brasileira de desenvolvimento local com foco em APLs. Esta política é evidenciada através: (1) da identificação de fatores que contribuíram, não só para a ascensão, mas também para a sua continuidade na agenda e (2) caracterização de ações desenvolvidas pelos Ministérios de Ciência e Tecnologia; de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e de Integração Nacional e pelo SEBRAE. Aborda-se, por último o Programa de Apoio aos APLs de Alagoas (PAPL) nas suas três etapas: a inicial, de 2000 a 2003, a intermediária de 2003 a 2007 e a de consolidação, a partir de 2008.

O terceiro capítulo analisa a contribuição do APL de *Ovinocaprinocultura* para o desenvolvimento do sertão alagoano. Busca-se delinear a base do território, tanto em termos geográficos como em suas condicionantes históricas. Destacam-se aspectos relevantes relacionados à sua formação e desempenho, no contexto da cadeia produtiva de ovinocaprino. Apresenta-se, por fim, a análise do desenvolvimento regional com base em indicadores selecionados: Produto Interno Bruto, Renda *per capita*, Índice de Gini, IDHM, Índice de Vulnerabilidade Social e Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Em conclusão, espera-se que este trabalho possa contribuir para o processo de planejamento de desenvolvimento com foco em APLs, em suas diversas etapas, sobretudo no que se refere à avaliação de estratégias de desenvolvimento territorial.

CAPÍTULO 1

SISTEMAS TERRITORIAIS DE PRODUÇÃO E ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL

Este capítulo tem por objetivo caracterizar, em seus aspectos gerais, as transformações estruturais do capitalismo a partir de meados do século XIX, bem como os seus marcos reguladores e respectivas formulações teóricas sobre o desenvolvimento regional/local. Espera-se, portanto, identificar elementos necessários à compreensão acerca de como atividades produtivas de pequenas e médias empresas ascenderam de uma posição secundária para uma posição central, tanto em termos de debate econômico, como na formulação de políticas públicas. Razão pela qual ele está organizado em duas seções. A primeira apresenta o sistema industrial moderno, isto é, o regime de acumulação fordista de produção em massa e, a segunda, o sistema de especialização produtiva ou o regime de acumulação flexível.

1.1 Sistema industrial moderno

1.1.1 Caracterização

As estruturas produtivas, energéticas e logísticas dos países industrializados sofreram transformações significativas entre 1870 e 1920. Tais transformações foram condicionadas pelo que se convencionou chamar de *Segunda Revolução Industrial*¹.

¹ “A *Primeira Revolução Industrial* começou na segunda metade do século XVIII (1750/1800) e estendeu-se ao longo do século XIX. Resultou de importantes avanços tecnológicos e da disponibilidade de recursos naturais básicos (minério de ferro e carvão) e de capital. Foi liderada pela Inglaterra, seguida à distância por outros países da Europa e pelos Estados Unidos (...). A *Segunda Revolução Industrial* começou a definir-se em fins do século XIX e no início do século XX, e foi liberada pelos Estados Unidos. Novos conhecimentos e novos inventos incorporaram-se ao sistema produtivo e ao dia-a-dia das pessoas (...). A *Terceira Revolução Industrial* começou a delinear-se a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) (...). Essa fase é também liderada pelos EUA, que tem nos principais países da Europa e no Japão importantes parceiros e competidores. E mais recentemente, a China, a Índia e outros países do Sudeste da Ásia. Sua característica principal é uma revolução tecnológica sem precedente e extremamente veloz (...), a partir da informática (...). Paralelamente, tem-se observado avanço espetacular na área da Biotecnologia (...), sem falar nos importantes avanços nas áreas da Física e da Química” (BRUM, 2012, p. 32-33). Convém, porém, salientar que existem controvérsias na utilização do termo *Revolução Industrial*. Para muitos autores teria havido apenas uma Revolução Industrial e todos os fatos históricos posteriores seriam decorrentes deste acontecimento (COSTA, 2007, p. 23).

Com relação a base energética verificou-se a substituição das máquinas a vapor alimentadas a carvão pelos motores de combustão alimentadas a petróleo, além do surgimento da energia elétrica. Quanto ao sistema logístico, foi notório o desenvolvimento de meios de transportes mais eficientes, a exemplo das ferrovias, navios e aviões, do que resultou o encurtamento das distâncias geográficas, com reflexos diretos no escoamento constante da produção e o acesso regular e contínuo a mercados distantes.

Estas mudanças contribuíram sobremaneira para o aparecimento de grandes conglomerados produtivos, que uniam capital produtivo e financeiro, na perspectiva de tornar plantas industriais cada vez maiores e complexas, dando início ao *sistema de produção em massa*. Esse sistema passou a demandar máquinas de funcionamento específico, distribuídas em uma linha de produção fragmentada, mão-de-obra pouco qualificada e sem domínio sobre o processo como um todo, além de amplos e estáveis mercados consumidores (HOBSBAWN, 1995).

Com essa produção em massa, denominada de *fordismo*², nasceu também o consumo de massa de bens duráveis e a sociedade de consumo ou o modernismo por apresentar as seguintes características, segundo Matteo (2011, p. 81):

- quanto à produção em massa – unidades tecnológicas de produção de larga escala, grande mecanização e automação, linhas de montagem e equipamentos de fabricação não flexíveis;
- quanto aos setores líderes – automotivo, elétrico, petroquímicos;
- quanto à forma de mercado – características de concorrência monopolista;
- quanto à distribuição do valor produzido – no que se refere às classes: salários por produtividade, ganhos de capital financeiro; quanto aos grupos sociais: importância de organizações profissionais e agentes públicos; quanto às funções públicas: foco na infraestrutura física e social, proteção social;
- quanto à estrutura da demanda social – saúde, educação, proteção social;
- quanto à divisão social e espacial do trabalho – hierarquia de regiões e cidades.

² “O fordismo se constitui no conjunto de métodos de racionalização de produção elaborada pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a produzir um tipo de produto (...). Os seus princípios foram amplamente difundidos não apenas nos Estados Unidos, mas em todo o mundo, tornando-se uma das bases de organização do processo de produção nas indústrias durante muito tempo, embora de maneira modificada, mantendo-se até hoje em muitos países” (SANDRONI, 2014, p. 347-348)

Assim sendo, instalado nos países centrais do capitalismo ocidental nos primeiras décadas do século XX e consolidado após a Segunda Guerra Mundial, o *fordismo* se constitui, de fato, no modo de produção mais representativo do regime de acumulação intensiva³. O que significa dizer, em outros termos, que a contínua expansão dos mercados se constitui na condição indispensável à manutenção das taxas de lucro ao mesmo tempo que permitiu grandes mudanças nas condições de vida da classe trabalhadora a partir das oportunidades de consumo e de negociações trabalhistas. Em suma, a organização do trabalho e o uso de técnicas inerente ao modelo de industrialização são os seus pilares, em termos de acumulação (BENKO, 1996).

Além do mais, neste regime o seu *modo de regulação*⁴. caracterizava-se, conforme Matteo (2011, p. 81) por:

- relações de trabalho assalariado – compensação salarial por ganhos de produtividade, negociação coletiva, proteção social do Estado;
- concorrência – monopolista, regulada pelo Estado e por acordos internacionais;
- formas de regulação estatal – despesa pública para estabilidade econômica e política anticíclica de redistribuição de lucros e bem-estar, mecanismos de regulação dos mercados, participação em negociações internacionais e regulação;

³ A acumulação “é uma forma de alocação das riquezas sociais criadas que asseguram correspondência mais ou menos bem estabelecida entre as transformações das condições da produção e a evolução da demanda social: esse equilíbrio não é um equilíbrio natural. Requer a presença de um ambiente macroinstitucional contendo com mais ou menos êxito as transformações econômicas e sociais que o movimento da acumulação traz em seu seio” (BENKO, 1999, p. 222). O regime de acumulação, por sua vez, é uma forma específica assumida pelo processo de acumulação “que designa o conjunto das regularidades capazes de assegurarem a progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, e que assimila ou desdobra no tempo as distorções e os desequilíbrios inerentes ao próprio processo de acumulação” (BOYER, 1990, p. 71).

⁴ O modo de regulação se constitui no conjunto de procedimentos e comportamentos, expressos nas leis, valores e hábitos – ou seja, “são formas institucionais explícitas ou implícitas – que, mediam a relação com o regime de acumulação, mantendo a coesão social a partir da compatibilidade ou ‘coerência’ das diversas decisões tomadas por parte dos agentes econômicos” (BOYER, 1990, p. 80). São três as propriedades de um modo de produção, segundo Benko (1999, p. 243): (1) reproduzir as relações sociais fundamentais mediante a conjunção de formas institucionais historicamente determinadas; (2) sustentar e dirigir o regime de acumulação em vigor e (3) assegurar a contabilidade dinâmica de um conjunto de decisões descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização pelos atores econômicos dos princípios do ajustamento do conjunto do sistema.

- integração no regime internacional de livre comércio e no sistema de *Bretton Woods*⁵;

Como se pode observar, neste modo de regulação, o Estado exerce função primordial com vista à criação e manutenção de condições favoráveis à acumulação, garantindo as condições mínimas de reprodução da força de trabalho, quer por meio de políticas de distribuição de renda, quer mediante políticas de infraestrutura social.

Convém ressaltar que no contexto pós-Segunda Guerra Mundial é desenvolvido na Europa o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar), resultante da aliança entre as políticas econômica e social, ou seja, enquanto as políticas com viés keynesiano visavam estimular o crescimento econômico através do aumento dos gastos públicos, a criação de um conjunto de benefícios se propunha a reduzir a limites toleráveis os conflitos sociais (COSTA, 2007, p.33). O que se verificou, então, foi tanto o estímulo ao aumento da demanda efetiva, *vis-à-vis* o aumento da produção, como a mediação das relações sociais por meio de instituições democráticas (BELLUZZO, 1998, p. 23 e 25).

Nesta perspectiva, o planejamento e as políticas públicas eram centralizadas, com ênfase para o setor privado, do que resultou a primeira geração de políticas de desenvolvimento regional, sendo a unidade de análise principal o Estado-Nação (LLORENS, 2001, p. 68).

Quanto aos assentamentos territoriais dentro de Estados que garantiam a reprodução ampliada do capital, eles eram profundamente hierarquizados, com grandes cidades, cuja atividade principal consistia na indústria baseada na grande empresa, com produção em massa. Especificamente, os territórios se caracterizavam por concentrações urbanas e economias de aglomerações com mercados de trabalho espacialmente segmentados e existência de polos industriais (HARVEY, 1992, p. 168).

⁵ “Conferência de Bretton Woods é o nome pelo qual ficou conhecida a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944 em Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos), com representantes de 44 países, para planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial. Os acordos assinados nesta conferência tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, resultando na criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (SANDRONI, 2014, p. 171). Estas instituições tinham como objetivo coordenar as intervenções de políticas macroeconômicas e comerciais em nível mundial, “estabelecendo as bases para o crescimento do pós-guerra através de um sistema monetário internacional, bloqueando as desvalorizações competitivas, e de uma crescente abertura comercial entre os países” (COSTA, 2007, p. 34).

Nos países subdesenvolvidos, cuja expansão do *fordismo* ocorreu na década de 1960, por se deparar com limitações estruturais, ele assumiu a forma de *fordismo periférico* (BENKO, 1996). Nestes países, então, a produção de bens de consumo de massa via substituição de importações e a criação de um mercado interno, visava a superação do estágio de pobreza vigente. Esperava-se, pois, que a criação de postos de trabalho nas novas indústrias ampliaria o número de assalariados os quais seriam inseridos no processo de consumo de massa com reflexos no aumento da produtividade econômica.

Com relação ao Brasil, o *fordismo periférico*, denominado de Nacional Desenvolvimentismo tinha como objetivo, a partir da orientação estatal, a criação de uma economia nacional autônoma, através de um projeto de industrialização por substituição de importações, possuidores de estruturas industriais integradas e não especializadas⁶.

Acontece que nos países subdesenvolvidos o *fordismo* não surtiu os efeitos desejados por várias razões. Uma destas razões é que ele ficou limitado aos setores da economia capitalizados por investimentos estrangeiros (CIDADE, 1996).

Uma outra razão do seu fracasso está relacionado ao insuficiente crescimento da demanda nestes países e que se constitui em condição necessária para a indução das etapas posteriores da industrialização com base em substituição de importações (HELMSING, 1999).

Por fim, o elevado índice de desemprego, condicionado pela mão-de-obra excedente, reduzia os aumentos salariais com reflexos no crescimento da demanda (ROCHA, 2008).

Por outro lado, a *produção fordista vis-à-vis* a expansão do modelo para diversos países, com vistas a novos mercados contribuiu para acentuar as desigualdades promovidas pela acumulação capitalista e conseqüentemente para a ampliação das desigualdades espaciais ao concentrar a produção em áreas específicas.

⁶ No Brasil, o período compreendido entre 1940 e 1980 caracteriza-se pela prevalência de um modelo de desenvolvimento que recebeu várias denominações (nacional-desenvolvimentista, de substituição de importações, entre outros). Este modelo identifica o fenômeno do desenvolvimento a um processo de industrialização, de aumento da renda *per capita* e da taxa de crescimento. Os capitais para impulsionar o processo são obtidos junto às empresas locais, ao Estado e às empresas estrangeiras. “São menosprezadas pela teoria as questões relativas à distribuição da renda, concentração regional da atividade econômica, condições institucionais, sociais, políticas e culturais que influem sobre o desenvolvimento. Ao fazê-lo, o desenvolvimentismo opõe-se à escola estruturalista originária da Cepal que vê o desenvolvimento como um processo de mudança estrutural global” (SANDRONI, 2014, p. 240). Para uma visão geral acerca deste modelo de desenvolvimento, ver Bielchowsky (1997).

Não se pode deixar de fazer referência ao fato de que o *Regime de Acumulação Fordista*, condicionado por vários fatores, como visto, obteve êxito nos países capitalistas centrais no período que se estendeu do pós segunda-guerra até o início da década de 1970⁷. do mesmo modo que neste período países periféricos, a exemplo do Brasil também se industrializaram, embora parcialmente.

O suporte teórico para esta estratégia foi dada pela *Teoria do Desenvolvimento* e seus desdobramentos nas décadas de 1940 a 1960 cujos principais contornos são apresentados na sequência.

1.1.2 Primórdios do debate sobre desenvolvimento e espaço

O precursor do debate sobre desenvolvimento e espaço foi Friedrich List (1789-1846), um dos idealizadores da *Escola Histórica Alemã*⁸. que, em sua principal obra – *O Sistema Nacional de Economia Política* -, publicada em 1841, chamou a atenção para a necessidade da formação de um sistema produtivo nacional eficiente, a partir de, entre outros fatores, da dotação de um território adequado para o pleno desenvolvimento de suas indústrias nascentes (LIST, 1983).

Para ele, os países com indústrias nascentes dependem da intervenção do Estado, para atingir o nível de desenvolvimento dos países que se encontram na vanguarda da industrialização, ou seja, estas indústrias deveriam ser protegidas pelo Estado por barreiras alfandegárias até que estivessem consolidadas e em condições de competição com as industriais estrangeiras⁹.

⁷ A Era de Ouro, também chamada de Trinta Anos Gloriosos corresponde ao período que se estendeu do pós-guerra até o início da década de 1970 no qual o sistema capitalista viveu um período de estabilidade e prosperidade ainda não presenciado, com aumento sustentado do consumo, do investimento, da produtividade, da relação capital-trabalho e do nível de salário nominal e real. Ver a respeito: Hobsbaw (1999).

⁸ A temática da localização espacial das atividades produtivas atraiu, desde cedo a atenção de pensadores econômicos, a exemplo de David Ricardo (1772-1823). Entretanto, a dimensão espacial do desenvolvimento ficou, ao longo dos dois séculos que marcam a evolução do pensamento econômico, negligenciada, excetuando-se a contribuição da *Escola Alemã*. Esta escola se caracteriza pela importância primordial concedida à História no estudo do processo econômico, surgiu em 1840, na Alemanha, como reação à escola econômica clássica [1776-1871] e teve influência durante cerca de quatro décadas. “Em sua crítica ao classicismo, ela nega que as leis econômicas possam ter validade universal, argumentando que não podem ser consideradas absolutas e de atuação perpétua, mas ao contrário, devem ser relativas e variáveis com o tempo e o lugar” (SANDRONI, 2014, p. 303).

⁹ São significativas as diferenças entre o intervencionismo preconizado por List e a defesa do livre-comércio defendida pelos clássicos, mas não se pode deixar de reconhecer que tanto uma como a outra abordagem se constituem em “expressão de processos de modernização industrial, condicionadas por circunstâncias de

A sua análise teve por base as políticas industriais e comerciais dos países mais industrializados do mundo na primeira metade do século XIX o que o levou a concluir, ao contrário do que era defendido à época que o desenvolvimento industrial, inicialmente britânico e depois norte-americano, foi resultado de uma política sistemática de proteção ao longo da história (CHANG, 2004).

Não obstante a relevante contribuição de List, o debate sobre desenvolvimento e espaço tende a se acentuar com a *Teoria da Localização* que se propõe a estudar as influências que determinam a localização, centralidade e dispersão das atividades econômicas¹⁰. Esta teoria compreende o conjunto de abordagens que evoluiu de forma mais ou menos contínua entre 1826 a 1956, sendo os seus principais autores os economistas alemães Johann Heinrich von Thünen (1783-1859), Alfred Weber (1869-1958), Walter Christaller (1893-1969), August Lösch (1906-1945) e Walter Isard (1912-2010), sendo este de nacionalidade norte-americana¹¹.

É com Isard, no entanto, que esta temática, denominada por ele de *regional science*, tende a evoluir significativamente, durante a segunda metade do século XX, a partir da publicação em 1956 de *Location and space economy*¹². Esta publicação foi por ele revista e ampliada em 1969, e que se constitui em uma tentativa de síntese das ideias existentes na área e de concepção de uma teoria geral de desenvolvimento regional¹³.

Mesmo assim, segundo Jiménez (2004), as diversas abordagens que formam a *Teoria da Localização* não conseguem responder a questão espacial básica: o que determina a aglomeração produtiva e a hierarquia urbana? Tais abordagens se propõem tão somente a explicar que as aglomerações de produtores em uma determinada localização proporcionam vantagens e estas vantagens se constituem na explicação para a mesma. Esta

tempo e lugar específicas, e que cada uma delas assumia, a seu modo, um compromisso nítido com o desenvolvimento nacional” (OLIVEIRA; GENNARI, 2009, p. 195).

¹⁰ Esse conjunto de abordagens é também denominado de *teorias neoclássicas de localização, geometria germânica*, ou simplesmente *eixo da teoria da localização* (ROLIM, 1999).

¹¹ Para um resumo das diversas abordagens da *Teoria da Localização* ver: Monasterio, Cavalcante (2001).

¹² “Uma vez constituída [esta nova abordagem], diversos autores dedicaram-se a tentativas de confrontar aquilo que poderia ter sido previsto por meio dessas teorias e a propor novos fatores de localização, objetivando aumentar o seu grau de adequação à realidade”. (MONASTERIO, CAVALCANTE, 2011, p. 63).

¹³ Azzoni (1982) chama a atenção para o fato de que apesar do processo não ser tão “racional” o quanto se poderia supor à luz destas teorias, os fatores clássicos de localização não podem deixar de ser considerados nas decisões empresariais.

insuficiência explicativa na sua opinião pode ser atribuída ao pressuposto de um espaço homogêneo e ao não entendimento adequado do conceito de externalidade, associado com rendimentos crescentes de escala e à competição imperfeita.

Convém lembrar que a partir da década de 1960 a dinâmica locacional das organizações passa a se caracterizar por múltiplos estabelecimentos e de sistemas de produção com múltiplas localizações. Na verdade, as empresas passaram a migrar de regiões de altas concentrações populacionais, com sindicatos combativos, para outras regiões mais periféricas, seja em outros países, ou mesmo dentro de um país¹⁴. Razão pela qual, os fatores de localização tornaram-se mais complexos, o que reduziu a capacidade explicativa das teorias clássicas de localização.

Apesar de suas restrições, a *Teoria da Localização*, tanto em seus primórdios como nos desdobramentos forneceu um conjunto de elementos necessários para análise do uso da terra e a formação e evolução das concentrações urbanas, além de proporcionar uma visão satisfatória da economia, como um sistema urbano hierarquizado, o que contribuiu para os primeiros passos com vistas ao planejamento do desenvolvimento regional.

1.1.3 Economia do Desenvolvimento

1.1.3.1 Aspectos gerais

As ideias da *Teoria da Localização*, bem como os pressupostos neoclássicos que a fundamentam são superados a partir da década de 1950 pelos teóricos da *Economia do Desenvolvimento* a qual se insere como parte do marco regulador da *Era de Ouro* do capitalismo. A ocorrência de vários fatores na primeira metade do século XX, tanto teóricos, como sócio-institucionais, contribuíram para esta mudança.

No que se refere a condicionantes teóricos, um dos marcos significativos ocorre em 1912 com a publicação de *Teoria do Desenvolvimento Econômico* do economista austríaco Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) que explica as flutuações econômicas nas inovações

¹⁴ “Dentre os fatores locacionais contemporâneos, além da distribuição dos recursos naturais e custos de transporte tradicionalmente considerados, atualmente, principalmente as indústrias de alta tecnologia, levam em conta nas suas decisões de localização, a presença local de serviços sofisticados e especializados tais como centros de pesquisa e universidades, agências de publicidade e *marketing*, serviços de intermediação financeira e de assistência técnica. São fatores a serem considerados pelas regiões para tornarem-se atrativas aos investimentos externos” (DALLABRIDA, 2010, p. 33)

tecnológicas. Ele distingue *crescimento de desenvolvimento econômico*, ao demonstrar que a vida econômica no contexto do capitalismo opera como um fluxo circular, ou seja, o sistema tenderá a se repor, anos após ano, sendo que o empresário empreendedor se constitui no agente fundamental do processo de desenvolvimento por introduzir inovações¹⁵.

Um outro marco teórico significativo ocorre, a partir das décadas de 1930 e 1940 com o desenvolvimento do Sistema de Contas Nacionais cujo objetivo é a criação e o aperfeiçoamento de um esquema contábil descritivo que possibilite reproduzir os fenômenos essenciais da atividade econômica (produção, geração de renda, investimento, acumulação e relações com o exterior)¹⁶.

O desenvolvimento deste sistema teve como propósito subsidiar a Macroeconomia Keynesiana¹⁷, tendo em vista que por meio da Contabilidade Nacional é possível se obter um retrato da realidade econômica e social, tanto em termos de países, como entre regiões

¹⁵ Tais inovações tendem a criar um novo mercado, deslocando as possibilidades de reprodução do sistema para um novo patamar. Acontece que essa *ação criativa*, não pode ser desvinculada das consequências *destrutivas* que ela desencadeia, razão pela qual, segundo a análise schumpeteriana, tanto a criação como a destruição fazem parte da natureza do desenvolvimento econômico (SCHUMPETER, 1982).

¹⁶ Sobre o desenvolvimento da metodologia do Sistema de Contas Nacionais em suas diversas etapas, e seus conceitos básicos, ver: FEIJÓ *et al.* 2001.

¹⁷ O pressuposto básico da economia clássica – o livre jogo das forças de mercado não permitiria grandes crises econômicas – foi posto em xeque pela crise mundial dos anos de 1930. Em 1936, o economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946) em *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* apresentou uma nova abordagem para explicar a Grande Depressão, ao mesmo tempo que sugeria medidas a serem tomadas pelo governo. Para Keynes, em situações de crises como esta as forças de mercado não conseguem, sozinhas, eliminar de forma rápida as suas consequências, haja vista que alguns fatores econômicos não macroeconômica, através de políticas orçamentárias e monetárias, com vistas à estabilização da economia (BELLUZZO, 2016).

¹⁷ Este acompanhamento é feito através de estimativas dos agregados macroeconômicos, derivados do Sistema de Contas Nacionais, produzidos e divulgados pelos países, mas que obedece a uma metodologia internacional estabelecida pela ONU, cuja primeira versão foi apresentada em 1948, seguindo-se de revisões periódicas.

¹⁷ Os países que tornaram-se socialistas no pós-Segunda Guerra Mundial foram os seguintes (COSTA, 2007, p. 93): Iugoslávia e Vietnã do Norte, em 1945; Albânia e Bulgária, em 1946; Polônia e Romênia em 1947; Checoslováquia e Coreia do Norte em 1948; Hungria, Alemanha Oriental e China, em 1949 e Tibet em 1953.

¹⁷ As Organizações Internacionais Governamentais (OIG's) ou Instituições Internacionais ou Organismos Internacionais são grupamentos políticos que têm nos Estados seus membros fundadores e componentes. Estas organizações ganharam maior relevância no século XX, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Ver a respeito: Aragão (2013).

conseguem se adaptar rapidamente as novas características. Razão pela qual necessário se faz ajustar a política macroeconômica, através de políticas orçamentárias e monetárias, com vistas à estabilização da economia (BELLUZZO, 2016).

destes países o que possibilita acompanhar o seu crescimento ao longo do tempo¹⁸. Convém lembrar, no entanto, que este arcabouço teórico, por se restringir a questões conjunturais e de curto prazo, mostrava-se inadequado para tratar de problemas de natureza estrutural e de longo prazo.

Com relação aos fatores sócio-institucionais destacam-se os processos iniciados no pós-Segunda Guerra Mundial que culminaram com a independência de colônias na Ásia e na África, muitas das quais tornaram-se países socialistas, o que contribuiu para a formação da bipolaridade mundial e o início da “Guerra Fria”¹⁹. Assim, o interesse por medidas para promover o crescimento econômico e o capitalismo no resto do mundo, provocado em certo sentido pelo medo do avanço do comunismo, despertou grande interesse nos Estados Unidos e na Europa ocidental (BASTOS, BRITO, 2010), com reflexos nas Organizações Internacionais Governamentais (OIG’s)²⁰ (ARAGÃO, 2013).

Além do mais, em seu discurso no Congresso para o segundo mandato na Presidência dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 1949, Henri Truman incluiu a promoção do desenvolvimento como uma de suas metas de governo. Na ocasião, ele chamou atenção para as precárias condições dos países pobres que os denominou de subdesenvolvidos e propôs um plano de assistência para ajudá-los a se desenvolverem (MELLO, 2009).

Na verdade, o conceito de países subdesenvolvidos introduzido no discurso de Truman incorpora a ideia de continuidade entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, de modo que o crescimento econômico se constituiria na única maneira de reduzir as diferenças entre os dois tipos de países, podendo inclusive superá-las. Razão pela qual a

¹⁸ Este acompanhamento é feito através de estimativas dos agregados macroeconômicos, derivados do Sistema de Contas Nacionais, produzidos e divulgados pelos países, mas que obedece a uma metodologia internacional estabelecida pela ONU, cuja primeira versão foi apresentada em 1948, seguindo-se de revisões periódicas.

¹⁹ Os países que tornaram-se socialistas no pós-Segunda Guerra Mundial foram os seguintes (COSTA, 2007, p. 93): Iugoslávia e Vietnã do Norte, em 1945; Albânia e Bulgária, em 1946; Polônia e Romênia em 1947; Checoslováquia e Coreia do Norte em 1948; Hungria, Alemanha Oriental e China, em 1949 e Tibet em 1953.

²⁰ As Organizações Internacionais Governamentais (OIG’s) ou Instituições Internacionais ou Organismos Internacionais são grupamentos políticos que têm nos Estados seus membros fundadores e componentes. Estas organizações ganharam maior relevância no século XX, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Ver a respeito: Aragão (2013).

forma de medir os diferentes níveis de desenvolvimento seria o Produto Interno Bruto (PIB), liderado na época pelos Estados Unidos²¹.

A propósito, vale lembrar que de acordo com o *Plano Marshall* de reconstrução da Europa²², o desenvolvimento seria alcançado com o crescimento econômico, a partir do desenvolvimento industrial e da construção de instituições sociais e políticas complementares, desenhadas nos moldes americanos²³.

É no contexto, portanto, do pós-Segunda Guerra Mundial que se inicia o que Myrdal (1978) define como o *grande despertar* dos povos subdesenvolvidos, movimento que tende a se consolidar, a partir dos anos 1960, com o agravamento da Guerra Fria²⁴, a medida que estudos evidenciavam o aumento da pobreza e da desigualdade em países recém-industrializados (MADDISON, 2011; MÉIER, 2010).

Trata-se, em outros termos, do “surgimento” ou inserção no debate internacional do outro lado do desenvolvimento – o *subdesenvolvimento* – do que resultou formulações teóricas relevantes e respectivas aplicações com vistas a sua eventual superação, a exemplo

²¹ A distinção entre crescimento e desenvolvimento no pós-guerra não se fazia tão necessária, tendo em vista que poucas nações desenvolvidas eram as que se tornaram ricas pela industrialização (NAYYAR, 2014). Além do mais, nos países que continuavam subdesenvolvidos ou pobres, o processo de industrialização era incipiente ou nem havia começado. Neste contexto, o desenvolvimento se constituía, de fato, no crescimento da renda *per capita* nas áreas economicamente subdesenvolvidas.

²² A abordagem de desenvolvimento, como um processo que se realiza através de fases ou etapas as quais se sucedem umas às outras, não é recente (FURTADO, 2003). Entretanto, foi a publicação da obra de Rostow - *Os estágios do crescimento econômico: Um manifesto não comunista* - ,em 1960, que deu a esta noção evolucionista sua expressão plena e mais sofisticada. Neste trabalho, Rostow (1978) utilizando-se de uma metodologia histórica identificou que as economias no seu processo de desenvolvimento vivenciam cinco etapas diferentes: a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa. Sobre suas limitações e desdobramentos, ver: Amorim, 1993 e Easterly, 2004.

²³ O Plano Marshall – *European Recovery Plan* – foi proposto pelo Secretário de Estado dos EUA, General George Catlett Marshall em 1947, e consistia de um programa geral de recuperação para 17 países europeus. Ele foi anunciado em 5 de julho de 1947 como parte integrante da *Doutrina Truman*, “tendo como finalidade criar um cinturão de isolamento para a influência do socialismo soviético, assegurando assim a hegemonia política dos Estados Unidos na região. Seguindo o plano, o governo norte-americano forneceu matérias-primas, produtos e capital, na forma de créditos e doações, e exigiu como contrapartida a plena liberdade de ação das empresas norte-americanas na Europa” (COSTA, 2007, p.32). Sobre seus objetivos e resultados alcançados, ver: HOBSBAWM, 1995.

²⁴ No contexto da Guerra Fria surgiram novas denominações para países subdesenvolvidos – Terceiro Mundo (TODARO, 1981), Países Não Alinhados (SANTOS, 2014) – que caíram em desuso a partir da década de 1990 e foram substituídos por sinônimos politicamente mais aceitáveis como *países em desenvolvimento* ou *emergentes* (SIEDENBERG, 2012).

dos estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada pelas Nações Unidas em 25 de fevereiro de 1948²⁵.

A *Economia do Desenvolvimento*, portanto, emerge neste contexto como parte integrante da Ciência Econômica na perspectiva de se constituir em uma alternativa de abordagem sobre o que as economias devem fazer para crescerem de forma rápida num breve futuro²⁶. Não é pois sem razão que “a proposta de desenvolvimento rápido passou a atrair a atenção de muitos países, principalmente de economia periférica” (BRITO, 2009, p. 103).

Esta especialização beneficiou-se, segundo Hirschman (1980, p. 1055), em seus primórdios: (1) do descrédito sem precedentes da *economia ortodoxa (mainstream)* em decorrência da depressão dos anos 1930 e (2) de ter se baseado em duas abordagens da Ciência Econômica: a abordagem clássica, para economias com pleno emprego, cujo instrumental analítico foi atualizada à luz dos modernos conhecimentos da economia e a abordagem keynesiana, para economias com desemprego.

Assim sendo, foi possível analisar os países subdesenvolvidos como um grupo de economias com especificidades próprias, sobretudo no que refere ao *subemprego* e à *industrialização tardia* (OLIVEIRA, 2011). Trata-se, em outros termos, de um redirecionamento da teoria econômica, passando o “caso geral” dos países não industrializados a ocupar uma posição central nas formulações teóricas (SEARS, 1988).

²⁵ A significativa contribuição da teoria cepalina foi a sistematização da ideia de que a situação de subdesenvolvimento se colocava como uma dada forma de inserção, isto é, subordinada e dependente, no contexto do sistema capitalista mundial. O que significa dizer, em outros termos, que o subdesenvolvimento passa a ser percebido como subproduto do estágio do desenvolvimento econômico mundial e que para a sua superação há necessidade de mobilização interna de recursos e utilização adequada do aparato institucional (RODRIGUEZ, 2009). Este pensamento inspirou a montagem do Estado desenvolvimentista na América Latina em sua trajetória da década de 1950 a de 1970 (CICF, 2013). Para uma visão geral acerca da criação da CEPAL, ver Furtado (2013) e sobre as adaptações do seu ideário no decorrer do seu processo evolutivo, ver Bielschowsky (2000), lembrando que ao longo deste processo o enfoque metodológico foi o mesmo, isto é, o enfoque histórico-estrutural, baseado na ideia da relação centro-periferia. A partir de 1984 a CEPAL passou a ser denominada de *Comissão para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe*. Convém lembrar que o ideário cepalino inspirou nos anos 1960 a *teoria da dependência* que formulou interpretações sobre a natureza dependente do capitalismo latino americano. Ver a este respeito: Santos (2000).

²⁶ “Diferentemente das doutrinas prévias de crescimento econômico, que, de maneira explícita ou não, giravam em torno do mundo desenvolvido, este conjunto teórico buscou contrapor realidades contemporâneas, mas não coetâneas, examinando as dinâmicas alternativas de desenvolvimento destes subsistemas e trazendo como questões centrais de análise o subdesenvolvimento em contraposição ao desenvolvimento; a temática do crescimento em contraposição a temas como pobreza e dualidade; a problemática centro-periferia; as condições desiguais dos termos de troca no comércio internacional; [em suma] as múltiplas dimensões de desenvolvimento” (VALE, 2007, p. 35).

No caso, por exemplo, do enfoque de *subemprego rural* como característica principal do subdesenvolvimento, ele foi abordado pelo *Modelo de Lewis* sobre o desenvolvimento dos países superpovoados ou com oferta ilimitada de mão-de-obra, publicado em 1954. Este modelo se propôs a retratar a realidade dos países pobres, ao contrário dos modelos de Harold-Domar²⁷. e de Solow²⁸ que tratam dos problemas de crescimento em economias desenvolvidas.

As pesquisas realizadas em países subdesenvolvidos pelo seu autor, William Arthur Lewis (1915-1991), laureado com o Nobel de Economia de 1979, o convenceram de que a economia destes países poderia ser reduzida e representada por um modelo dual, ou seja, seria composta por dois polos: um setor tradicional e agrário, voltado para a produção de subsistência, e outro setor moderno urbano-industrial, em expansão (LEWIS, 1974).

O *Modelo de Lewis* demonstra que, no setor capitalista (setor urbano-industrial) a demanda por mão-de-obra, associada a um nível salarial mais elevado, tende a atrair cada vez mais os trabalhadores ligados ao setor não-capitalista (setor tradicional). A partir, então, da incorporação destes trabalhadores à indústria haverá de ter aumento da produção e da renda, sendo que parte da renda gerada na forma de salários e a outra parte, pelos empresários, na forma de juros e lucros.

Assim sendo, ao reinvestir parte do lucro na ampliação da capacidade produtiva, o empresário abre um novo ciclo de demanda de mão-de-obra, do que resultará na contratação de mais trabalhadores, e, por conseguinte, o reinício do ciclo da acumulação. O que significa dizer, em outros termos, que o crescimento dependerá da oferta de mão-de-obra proveniente do setor não-capitalista (LEWIS, 1974).

²⁷ “O *Modelo Harrold-Domar* é uma síntese do trabalho independente de dois economistas: o inglês Roy Forbes Harrold (1900-1978) e o norte americano Evsey David Domar (1914-1997). O primeiro evidenciou que a taxa de investimento precisa ser igual à taxa de poupança, o que uma condição suficiente para o crescimento equilibrado, enquanto que para Domar, é necessário haver uma segunda igualdade, isto é, entre o crescimento da renda e o crescimento da capacidade produtiva. O modelo é de inspiração keynesiana, embora “tenha limitações e pontos criticáveis, ele serviu de ponto de partida das teorias modernas de desenvolvimento econômico” (SANDRONI, 2014, p. 562).

²⁸ O *Modelo de Solow* se constitui em uma abordagem neoclássica e se diferencia do *Modelo Harrold-Domar* por permitir a perfeita substituição entre os fatores produtivos. Razão pela qual, de acordo com as suas hipóteses básicas, não há limites para o crescimento econômico, excetuando-se os impostos pela escassez de capital. O seu autor, Robert M. Solow (1924-1999), economista norte-americano, laureado com o Prêmio Nobel de Economia, em 1987, introduziu duas adaptações em seu modelo original, apresentado em 1956: “Nos anos 1970, Solow incluiu o uso de recursos naturais não renováveis, sem mudar, todavia, as suas conclusões gerais e, nos anos 1990, apresentou uma resposta neoclássica à questão da sustentabilidade” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 27-28).

Como se pode observar, a ideia de desenvolvimento defendida por este modelo consiste em incrementar a capacidade produtiva, na perspectiva de ampliação da renda. Nestes termos, a migração do campo para a cidade é estimulada pelo fato de potencializar a renda, a poupança e o investimento, do que resultará em dinamismo para a economia, ou seja, a superação dos obstáculos ao crescimento.

Quanto à *industrialização tardia*, a outra especificidade dos países subdesenvolvidos, ela foi analisada pela *Economia do Desenvolvimento* na perspectiva da construção de um esforço deliberado e intenso para viabilizá-la. Inicialmente, o nome e a descrição desse esforço geraram uma concorrência de metáforas (COSTA, 2000, p. 270): “a *grande arrancada* (Paul Rosenstein-Rodan), a *decolagem* (Walt W. Rostow), o *grande salto* (Alexandre Gerschenkron), o *mínimo esforço crítico* (Harvey Leibenstein), os *encadeamentos para trás* ou *efeito de arrasto* e *para frente* ou *efeito de propulsão*, segundo Alberto Hirshman”.

Em um segundo momento, a abordagem estruturalista da CEPAL se propôs a aprimorar o debate sobre *industrialização tardia* e desenvolvimento evidenciando a importância de parâmetros não-econômicos. As suas primeiras análises caracterizaram a América Latina como região fornecedora de produtos primários e consumidores de produtos industrializados vindos do exterior, ou seja, os fatores do atraso dos países latino-americanos foram explicados através da deterioração das relações de troca, dos menores ganhos de produtividade e da menor força da classe trabalhadora.

Na perspectiva, então, de superação desse quadro de subdesenvolvimento, foi proposto por este órgão a necessidade de promover a industrialização da América Latina através da substituição de importações e da diversificação geral de sua estrutura produtiva, ou seja, as medidas visavam a uma melhor distribuição de renda, reorganização administrativa e fiscal, planejamento econômico, reforma agrária e formas de colaboração entre os países para superar as deficiências concorrenciais no mercado internacional.

Como se pode observar, é relevante a importância dada pelo pensamento cepalino ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Vale ressaltar que a intervenção do Estado se constitui no princípio normativo que rege a *Economia do Desenvolvimento*, compartilhada por todos os seus autores, não somente pelos latino-americanos (BRITO, 2009, p. 108). A este respeito, Furtado (1994, p. 74) é enfático quando afirma que:

[A] superação do subdesenvolvimento somente pode ser concebida no quadro de um projeto político articulado e coordenado pelo Estado – enquanto centro nacional de decisão válido -, capaz de subordinar os interesses individuais aos interesses regionais e nacionais coletivos, buscados a médio e longo prazos através do planejamento do desenvolvimento, capaz ao mesmo tempo de promover uma política de desenvolvimento industrial descentralizada, considerando as características sub-regionais, acoplada em um contexto mais amplo de desenvolvimento regional e nacional.

A *Economia do Desenvolvimento*, como visto, se caracteriza como uma especialidade da Ciência Econômica e que o seu arcabouço teórico enfatiza tanto o papel do estado como a compreensão sobre as variáveis relevantes ao desenvolvimento, razão pela qual ela se constitui integrante do marco regulador da era de ouro do capitalismo.

Isto posto, ou seja, evidenciada em seus aspectos gerais os principais contornos desta abordagem, necessário se faz, face aos objetivos deste trabalho caracterizar a sua contribuição à teoria do desenvolvimento regional cujos principais contornos são apresentados na sequência.

1.1.3.2 Teorias do desenvolvimento regional

A elaboração de teorias de desenvolvimento regional com ênfase em mecanismo dinâmico de autorreforço resultante de externalidades associadas à aglomeração industrial, como contraponto aos modelos de desenvolvimento equilibrado, ocorre a partir da década de 1950. Para Amaral Filho (2001, p.263), teorias com estas características passariam a rivalizar com as teorias clássicas de localização que, ao privilegiarem as decisões locais do ponto de vista da firma, tendiam a desprezar seus efeitos.

Convém lembrar que, embora os benefícios da aglomeração de empresas fossem conhecidos desde o final do século XIX, conforme evidencia Marshall (1996), foi somente na década de 1950 que o conceito de aglomeração passou a ser empregado de forma sistemática na interpretação dos movimentos de crescimento e desenvolvimento regional.

Não obstante o relevante papel desempenhado pela aglomeração nas novas formulações teóricas, chama a atenção o fato de seus autores “não foram, ao menos do ponto de vista formal, diretamente influenciados pelo trabalho de Marshall (...), tendo sido muito presentes e facilmente identificáveis as influências exercidas por Keynes e por Schumpeter” (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011, p. 43). Estas formulações – teorias do desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração ou teorias do

desenvolvimento regional – são as seguintes: os polos de crescimento de Perroux, a causalidade circular e acumulativa de Myrdal e os encadeamentos de Hirshman²⁹.

A *Teoria dos Polos de Crescimento* foi elaborada em meados da década de 1950 pelo economista francês François Perroux (1903-1987), em um momento de crise do sistema capitalista mundial. O ponto de partida da sua análise é a constatação, embora um tanto quanto óbvia ou “amarga verdade”, como ele a definiu (PERROUX, 1977, p.146) de que o crescimento econômico não ocorre de forma homogênea no espaço, mas “manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia”.

Nesta perspectiva, o conceito básico de sua teoria é *indústria motriz* que, segundo ele (PERROUX, 1977) teria três características principais. Em primeiro lugar possui grande porte, razão pela qual suas ações tendem a causar grande impacto na área em que estão localizadas. Segundo, ela apresenta uma taxa de crescimento superior à média nacional. Finalmente, ela caracteriza-se por sua forte interdependência técnica com um grande número de outras indústrias que pode formar um complexo industrial. Como se pode observar, a *indústria motriz* é aquela que impulsiona toda a economia e gera *efeitos desestabilizadores* (externalidades), tanto positivos como negativos, que se difundem por todo o sistema econômico.

Quanto aos *polos de crescimento*, eles são considerados centros de geração e difusão espacial de inovações (técnicas, operacionais, culturais e sociopolíticas) pelo fato de criarem e introduzirem no sistema econômico e no espaço geográfico que dominam, transformando a estrutura social das atividades em seus respectivos sistemas (PERROUX, 1977). Na verdade, a forte identificação geográfica do polo se justifica pelo fato de ser produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, liderados pelas indústrias motrizes.

Assim sendo, a região pode se transformar, de fato, em um *polo de crescimento* se a resultante for benéfica, evidenciada pelo crescimento de indicadores específicos, isto é, provocar transformações estruturais e expandir o emprego no meio em que está inserido.

²⁹ Uma outra teoria de desenvolvimento regional por demais relevante é a *Teoria da Base Exportadora*, associada ao trabalho do historiador e economista norte-americano Douglass North (1920-1998). Trata-se de uma abordagem que se utiliza do referencial da escola de pensamento econômico, denominada de neo institucionalista, diferente do que propõe a *Economia do Desenvolvimento*.

No caso desta resultante ser negativo, configura-se um *enclave* ou um *polo de subdesenvolvimento*. Entretanto nas duas situações, o autor enfatiza a importância da existência de relações harmoniosas entre Estado, grande empresa e território, isto é, no direcionamento do espaço capitalista.

Além do mais, ao ampliar a sua abordagem para a economia nacional, Perroux constata que ela era composta por *zonas ativas e passivas*, sendo que as primeiras exercem “um efeito de dominação sobre as segundas, o que confere à economia a dinâmica da desigualdade” (EGLER, 1993, p. 7). Esta dinâmica, segundo Brito (2009, p. 106) “produz resultados semelhantes às inovações schumpeterianas no que diz respeito ao rompimento do ‘circuito estacionário’ da economia e da promoção do desenvolvimento”.

Convém lembrar que, embora a teoria em apreço tenha subsidiado a formulação de políticas de desenvolvimento regional em diversos países³⁰, ela passa a ser questionada, a partir da década de 1970, quanto a sua eficácia³¹ Uma explicação, no entanto, mais simples e coerente com o declínio dos *polos de crescimento* é que eles foram concebidos em um ambiente em que a lógica de produção tinha uma base essencialmente fordista (MONASTERIO; CAVALCANTE (2011, p. 68). O sistema de produção fordista, como visto, permitia a muitos dos Estados nacionais dos países em desenvolvimento a se engajarem, tanto em termos de planejamento nacional, com de sua variante regional com ênfase nos *polos de crescimento*.

A segunda contribuição relevante da *Economia do Desenvolvimento à teoria do desenvolvimento regional* foi o princípio da *causação circular e cumulativo*, formulado por Myrdal. O economista sueco Gunnar Myrdal (1898-1987), Secretário Geral da Comissão Econômica da Europa da ONU e Prêmio Nobel de Economia de 1974, teve papel de destaque no debate sobre o subdesenvolvimento nas décadas de 1960-1970, sendo que suas ideias a este respeito são sintetizadas em *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (MYRDAL, 1978), publicada inicialmente em 1957.

³⁰ Pelo menos 28 países chegaram a implementar estratégias de desenvolvimento regional baseadas nos polos de crescimento de Perroux. Entre estes países, estão incluídas os Estados Unidos, a França, a Itália e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o Brasil, sobretudo o programa para o Nordeste, do qual decorreu a criação da SUDENE (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011, p. 66).

³¹ “Por volta de 1970 dissolveram-se, no essencial, as condições que haviam permitido a muitos dos Estados nacionais dos países em desenvolvimento se engajarem no planejamento econômico nacional, com sua variante regional de polos de crescimento” (MONASTERIO; CAVALCANTE, p. 68).

Como hipótese metodológica para analisar os problemas do subdesenvolvimento, Myrdal propõe o que denominou de *causação circular e cumulativa*. Trata-se de um processo que pode tanto promover “efeitos regressivos” – causação circular e cumulativa da pobreza -, como gerar “efeitos propulsores centrífugos” – levando a um ciclo de causação circular e cumulativa de desenvolvimento. O que significa dizer, em outros termos, que quanto mais alto o nível de desenvolvimento alcançado por um país, mais fortes serão os seus efeitos propulsores e vice-versa, ou seja, quanto mais baixo o nível de desenvolvimento de um país, maiores serão os efeitos regressivos. Assim sendo:

“O fato de um baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado, em geral, por grandes desigualdades econômicas representa, por si mesmo, grande obstáculo ao progresso. Esta é uma das relações interdependentes, por meio das quais, no processo acumulativo a pobreza se torna sua própria causa” (MYRDAL, 1978, p. 63).

Tais efeitos – efeitos de retroação e efeitos de difusão - surgem de uma mudança social ou econômica que se constitui na base da explicação acerca da existência das desigualdade entre países e regiões prósperas e pobres. Razão pela qual o desenvolvimento de nações pobres e ricas jamais poderia convergir naturalmente. Nesta perspectiva, não existe uma única explicação para o subdesenvolvimento, tendo em vista que, segundo ele, o problema do subdesenvolvimento é social e econômico, e as suas possíveis soluções são de natureza política.

Além do mais, ele reconhece ser improvável que o equilíbrio em um espaço econômico possa ser atingido pela livre atuação das forças de mercado, tendo em vista que elas criariam assimetrias regionais, sendo esta tendência mais acentuada quanto mais pobre for o país.

Assim sendo, reveste-se de suma importância, por se constituir na única alternativa para reverter os efeitos regressivos e iniciar um novo ciclo de causação circular e cumulativa do desenvolvimento a ação planejada do setor público. Myrdal (178, p. 72) é enfático ao chamar atenção para a necessidade de que apenas o planejamento estatal “inteligente e eficaz” pode reverter os efeitos regressivos da causação circular da pobreza e gerar efeitos propulsores do desenvolvimento, mas faz uma ressalva: esse plano deve seguir os exemplos dos países industrializados, além de chamar atenção para o fato de que o planejamento estatal não tolhe as iniciativas privadas, pelo contrário, abre-lhes mais espaço de atuação.

Não obstante defender a criação de políticas públicas de intervenção para minimizar efeitos negativos dos processos de desenvolvimento, ele ressalta a existência de problemas que comprometem um eficiente planejamento estatal nos países pobres (MYRDAL, 1978, p. 96-98). Estes problemas são os seguintes: (1) a crescente demanda social provocada pela situação de grave pobreza (“sem similar na história dos países ricos”); (2) a ideologia disseminada de que o propósito do desenvolvimento é elevar a qualidade de vida da população; (3) as restrições impostas pelo jogo democrático e pela necessidade de se fazer concessões às massas que elegem os governantes; (4) a ocorrência de *enclaves* nos países colonizados e (5) o papel preponderante das instituições herdadas de suas metrópoles pelos países colonizados.

Além do mais, Myrdal (p. 133) compartilha da ideia defendida pelos neoclássicos de que “não há outra solução para o desenvolvimento econômico fora do aumento compulsório da parte da renda nacional que é retirada do consumo e consagrada ao investimento”. Para ele, no entanto, parte significativa dos investimentos necessários para gerar os efeitos propulsores não é lucrativa sob a ótica do mercado, tendo em vista que o seu propósito é gerar *economias externas* para as indústrias ainda inexistentes, mas que estão programadas.

Depreende-se, então, que o princípio da *causação circular e cumulativa*, formulado por Myrdal representa tanto uma continuidade do pensamento econômico convencional, como uma ruptura a este pensamento. A continuidade se dá pela ênfase dada ao PIB *per capita* como medida de desenvolvimento *vis-á-vis* a necessidade de aumento da poupança como estratégia de crescimento. A ruptura ocorre, de acordo com Enríquez (2010, p. 35): “[Na] medida em que insiste que não há uma única causa explicativa para o subdesenvolvimento, e tampouco uma garantia para a sua superação, uma vez que os mecanismos automáticos de mercado tendem a reforçar tanto a condição de desenvolvimento quanto a de subdesenvolvimento”.

Quanto à abordagem denominada de *Encadeamentos de Hirshman*, outra contribuição relevante da *Economia do Desenvolvimento* à teoria do desenvolvimento regional foi formulada pelo economista alemão Albert Otto Hirshman (1915-2012), radicado nos Estados Unidos, que tem uma extensa obra relacionada ao desenvolvimento³²,

³² Albert Otto Hirshman, “além da produção científica, exerceu grande influência prática nas políticas de desenvolvimento de alguns países, inclusive como consultor de governos e de organismos de planejamento de vários países subdesenvolvidos” (ENRÍQUEZ, 2010, p.66).

sendo o seu livro *The Strategy of Economic Development*, publicado em 1958, um das mais influentes.

Hirschman (1961), ao contrário de Myrdal que vê na desigualdade um problema, a considera uma necessidade ou quase um requisito do processo de desenvolvimento, ou seja, ao invés de uma trajetória de crescimento contínua, ele ressalta a importância de desequilíbrios. O que significa dizer que o crescimento econômico, segundo ele, seria alcançado por meio de uma sequência de desajustes. Os desequilíbrios, portanto, seriam a forma das economias ou regiões periféricas potencializarem seus recursos escassos: “As desigualdades internacionais e inter-regionais de crescimento são condição inevitável e concomitante do próprio processo de desenvolvimento” (HIRSCHMAN, 1961, p. 36).

Assim sendo, a sua análise se baseia nos efeitos em cadeia da produção, do consumo e fiscais ou conexões produtivas para a frente e para trás, geradas pelos investimentos. A esses encadeamentos foram denominados por ele de “efeitos retrospectivos e efeitos prospectivos (para a frente – ou a jusante – e para trás – ou a montante)”, ou seja:

Atividades econômicas cujos bens ou serviços sirvam de insumo para outras atividades produtivas têm a capacidade de gerar fortes efeitos para frente. Por outro lado, atividades econômicas que requererem bens ou serviços de outras maneiras produtivas para a sua produção final têm a capacidade de gerar fortes efeitos para trás (ENRÍQUEZ, 2010, p. 69).

Nesta perspectiva, para a aceleração do desenvolvimento necessário se faz que as decisões empresariais e a políticas públicas deveriam favorecer as atividades capazes de gerar os maiores números de conexões. Entretanto, ele ressalva que não é simples determinar, do ponto de vista dos encadeamentos, qual o conjunto de atividades mais favorável ao desenvolvimento, o que irá depender da velocidade e da força com que os vários efeitos em cadeia podem surgir.

Convém ressaltar que ele defende o intervencionismo estatal com vistas à promoção do desenvolvimento ao argumentar que os países retardatários são forçados a um processo menos espontâneo e mais refletido do que o ocorrido nos países onde esse processo se verificou.

A abordagem teórica de Hirschman, tanto quanto a de Myrdal é inovadora, embora a ideia de desenvolvimento esteja relacionada ao aumento do PIB *per capita*. Ela é inovadora porque “abre um novo caminho metodológico para a análise empírica dos

efeitos do investimento, bem como apresenta critérios objetivos para embasar políticas de promoção do desenvolvimento” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 70).

Depreende-se, então, face ao exposto nesta subseção que as teorias de desenvolvimento regional com ênfase em mecanismo dinâmico de autorreforço formuladas por Perroux, Myrdal e Hirshman, a partir da década de 1950 forneceram elementos indispensáveis à compreensão acerca da distribuição espacial da atividade econômica. Além de suas implicações sobre as políticas públicas essas abordagens, apesar de terem sido formuladas em um contexto diferente do atual, continuam orientando a produção teórica em economia regional.

1.1.3.3 Declínio

A *Economia do Desenvolvimento*, sem dúvida, prosperou de maneira significativa até os anos 1960, haja vista a literatura extensa e de alto nível que gerou (MÉIER; STIGLITZ, 2002). Entretanto, a partir de então, ela entrou em declínio e por pouco não desapareceu, tendo sido formuladas inúmeras explicações a respeito.

Uma das explicações sobre o seu declínio se refere ao fato de que, entre o início da década de 1970 e meados da década seguinte, teria desaparecido o interesse pelos processos dinâmicos de longo prazo, tanto para os países subdesenvolvidos, como também para os desenvolvidos (MAGALHÃES, 2005). Para Brito (2009, p.111), no entanto, a causa do seu esgotamento era outra:

[As] dificuldades em fomentar o desenvolvimento sob os pressupostos keynesianos defendidos pelos autores do desenvolvimento foram acentuados em decorrência da *stagflation* (elevada inflação com altas taxas de desemprego), ocorrida principalmente nos Estados Unidos. Esse fato provocou elevadas críticas de muitos autores (...) às teorias keynesianas e um deslocamento gradativo da ênfase atribuída à macroeconomia para a microeconomia, ganhando destaque o pensamento neoliberal através, dentre outras, da Escola Neoclássica.

Nesta mesma linha de raciocínio, mas introduzindo novos elementos Hirschman, um dos seus principais autores, ao analisar, em 1980, a ascensão e declínio da *Economia do Desenvolvimento* ressaltou:

Quando o caminho para o desenvolvimento se mostrou mais árduo do que se supunha, a natureza híbrida da nova disciplina tornou-se sujeita a dois tipos de ataques. A direita neoclássica culpou-a por haver abandonado os verdadeiros princípios da monoeconomia e por confundido, através de suas novas recomendações de políticas, o problema que pretendia resolver. Para os

neomarxistas, por outro lado, a Economia do Desenvolvimento não havia sido suficientemente longe de sua análise da condição dos países pobres: afirmavam ser tão sério o problema que nada poderia modificá-lo, senão a mudança total na estrutura socioeconômica e nas relações entre os países ricos: e que, portanto, as assim chamadas políticas de desenvolvimento apenas criavam novas formas de exploração e dependência. (HIRSCHMAN, 1980, p.1060).

Na verdade, esta especialização perdera, de fato, realmente o *glamour*, conforme evidencia da maneira nostálgica o Prêmio Nobel de Economia de 2008, Paul Krugman (1995, p. 3):

Era uma vez um campo [de estudos] chamado de *economia do desenvolvimento* – um ramo da Economia preocupado em explicar por que alguns países são tão mais pobres do que outros e prescrever meios pelos quais países pobres se tornariam ricos. Nos dias de glória, nos anos 1950, as ideias de *economia do desenvolvimento* eram vistas como revolucionárias.

Para Krugman, este campo não mais existe, embora tenha se constituído na “grande teoria do desenvolvimento” ou o núcleo central de ideias sobre economias externas, complementariedade de estratégia e desenvolvimento que permanecem válidas nos dias de hoje. Na sua opinião o que ofuscou o brilho e atração deste ramo da Economia não foi apenas a ideia implícita de que poderia vencer o atraso virtualmente por si só ou pelo menos sua contribuição a essa tarefa seria fundamental, mas a ocorrência de vários fatores.

Um destes fatores está relacionado à ajuda externa. Ele argumenta que à medida que a ajuda externa ou o “auxílio ao desenvolvimento” foi se tornando por demais impopular entre o eleitorado das nações industrializadas, a especialização em apreço tornou-se uma carreira profissional bem menos atrativa, além de contar com um agravante: “suas ideias foram, em geral, usadas para justificar políticas que, na maioria das vezes, impediram mais do que encorajaram o crescimento econômico” (KRUGMAN, 1995, p. 10).

Ele chama atenção também para o fato de que os trabalhos de seus especialistas tornaram-se por demais genéricos para todos os países. É quando surgiu um subgrupo que aborda de maneira específica, as economias subdesenvolvidas de uma determinada região – a abordagem cepalina – embora apresente limitações.

Além do mais, os fundadores da *Economia do Desenvolvimento*, segundo Krugman, falharam em não colocar os seus *insights* com clareza analítica adequada para comunicá-los a outros economistas. Trata-se, em outros termos, “de sua adesão a um estilo discursivo, não-matemático”, o que demonstra “falhas de formalismo”, inconcebível pelo *mainstream economics* (p.11).

Um outro fator identificado por Krugman que muito contribuiu para o virtual desaparecimento da *economia do desenvolvimento* foi o que ele denominou de *falhas práticas*. Não se pode deixar de reconhecer que muitos países em desenvolvimento obtiveram relativo êxito em implementar sua base industrial. Acontece que as indústrias implantadas são, em geral, muito ineficientes, razão pela qual é plausível supor que a industrialização não parece ter muito a ver com desenvolvimento.

As limitações, portanto, da *Economia do Desenvolvimento*, tanto no que se refere aos aspectos teórico-metodológicos, como de caráter prático, *vis-à-vis* as condicionantes de uma conjuntura internacional diferente da dos anos 1950 tem estimulado a busca de novas abordagens de desenvolvimento econômico. Especificamente:

Quando o modo de produção fordista, assim como o Estado Keynesiano entram em crise, as políticas de desenvolvimento compatíveis com esse momento político-ideológico também ficam desacreditadas. Parece haver uma relação direta entre os interesses que balizam as políticas econômicas e as políticas de desenvolvimento. Assim, frente às transformações ocorridas no sistema capitalista e ao advento das ideias neoliberais, tem-se, a partir da década de 1970, uma nova interpretação da questão do desenvolvimento, assim como um novo receituário recomendado, o qual atende a preceitos político-ideológicos distintos dos precedentes (BRITO, 2009, p. 112).

Depreende-se, então, que foram diversas as concepções teóricas fundamentadas na *Economia do Desenvolvimento*, nas quais os processos de *crescimento* e/ou de desenvolvimento propriamente ditos assumem um lugar central nas análises, lembrando que *crescimento* e *desenvolvimento* eram tratados inicialmente como sinônimos, mas que gradativamente assumiram concepções diferentes³³.

1.2 Pós-Fordismo e os novos espaços produtivos

1.2.1 Crise do fordismo

A falência ou esgotamento do modelo fordista se inicia, a partir do final da década de 1960 e tende a se acentuar na década seguinte, ocasionada por uma sequência de

³³ “O conceito de desenvolvimento se encontra, no momento, numa fase de transição entre a antiga concepção, que o assimilava à ideia de crescimento econômico e, por conseguinte, a algo objetivo, qualificável e associado a conquistas materiais, e a nova concepção, que o representa como processo e estado intangível, subjetivo e intersubjetivo, e que está associada mais com atitudes e menos com conquistas materiais” (BOISIER, 2006, p. 69).

eventos, relacionados direta ou indiretamente ao limite do modelo de desenvolvimento industrial assentado na produção em série. Trata-se, em outros termos, conforme evidencia Costa (2007, p. 38) de:

[Uma] crise que se manifesta na inadequação do modo de regulação que não conseguia mais ajustar de forma viável a produção e o consumo dos bens de massa, e do regime de acumulação para dar continuidade ao movimento que vinha tendo a economia mundial desde o fim da Segunda Guerra Mundial. [Além do mais] os choques de oferta que, posteriormente se metamorfosearam em uma crise de demanda, apenas aceleraram o fim do ciclo ao exporem as limitações do modo de regulação para dar sustentabilidade ao Regime de Acumulação Fordista.

O modelo fordista entrou, portanto, em crise no final do anos 1960 em decorrência de uma diminuição significativa tanto da produtividade como da relação capital/produto, do que resultou uma redução na lucratividade. As reações, no entanto, foram distintas. Os empresários reagiram com a internacionalização da produção, enquanto que os Estados Nacionais disciplinaram seus mercados de trabalho e mantiveram políticas monetárias restritivas para controlar a inflação, do que resultou a crise do emprego e do Estado de Bem Estar Social.

Esta crise, no entanto, não se abateu com a mesma intensidade em todos os países. Em sua primeira fase, graças a expansão do crédito na década de 1970, foi possível o surgimento de novos países industrializados (MATTEO, 2011, p. 82-83).

Por outro lado, a desestruturação da economia mundial nesta década foi afetada por três choques de oferta que geraram novas e sucessivas ondas inflacionárias do que resultou um processo de espiral inflacionário sem precedente desde o final da Segunda Guerra Mundial. Trata-se do primeiro³⁴ e do segundo choque de petróleo³⁵ e da crise de produção de cereais³⁶.

³⁴ Com relação ao primeiro choque de petróleo, trata-se da reação política ao apoio ocidental dado a Israel na Guerra do Yom Kipur, em 1973, pelos árabes que criaram inúmeras dificuldades para a exportação do petróleo produzido em seus territórios. Pelo fato do petróleo ser o principal insumo da matriz energética do sistema industrial moderno, esta atitude representou um duro golpe no regime de acumulação, razão pela qual ela é considerada “por muitos como o marco derradeiro do encerramento da Era de Ouro” (COSTA, 2007, p. 41).

³⁵ O segundo choque do petróleo está relacionado à Revolução Islâmica de 1979, liderada pelo Ayatollah Rubollah Khomeini, que derrubou o xá Reza Pahlevi. “O novo regime de orientação *xiita*, exigiu uma ampla negociação dos contratos de exploração das companhias estrangeiras, ocasionando um certo caos no setor. Em 1990 Saddam Hussein, contando com o apoio dos Estados Unidos, tenta ocupar a província de Cuzitão no Irã, rica em petróleo, dando origem a Guerra Irã-Iraque, agravando ainda mais a crise, e, conseqüentemente, acabando com qualquer possibilidade de reconstrução do padrão de desenvolvimento do pós-guerra. O surto inflacionário deste novo choque de oferta atingiu principalmente os Estados Unidos,

Os elevados ganhos obtidos pelos países exportadores de petróleo, em função das altas dos preços dos barris, deram origem ao mercado de *petrodólares*. Como milhões dessas divisas não encontraram aplicação dentro das limitadas estruturas econômicas de alguns países membros da OPEP, (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) retornaram ao Ocidente, injetados nos bancos e grandes financeiras com sede nos países mais industrializados, do que resultou a grande liquidez do mercado financeiro internacional, que durou até o fim da década de 1970 (COSTA, 2007, p.42) .

A solução, então, para o excesso de divisas acumulado consistia em disponibilizar recursos, tanto para os países em vias de desenvolvimento, em geral, como os países socialistas, em particular com vistas a solucionar seus crescentes déficits nos balanços de pagamentos, mediante taxas de juros reais muito baixas ou até mesmo negativas, embora flutuantes (COSTA, 2007, p.43).

Além do mais, nos anos 1980, a recessão emanada das políticas monetaristas com origem nos governos liberais³⁷ dos Estados Unidos (Ronald Regan: 1980-1989) e Grã-Bretanha (Margareth Thatcher: 1979-1990) propagou-se pelo resto do mundo, com uma queda dos salários, desmonte do *Welfare State* e restrição ao crédito. O que é agravado pela ausência de regulação internacional, tendo em vista o fim dos acordos de *Bretton Woods* no início da década de 1970 (HOBSBAWN, 1999). Em decorrência: “[Assistiu-se] a uma contração do ritmo de crescimento do comércio mundial, o aumento de medidas econômicas protecionistas, e a propagação da instabilidade a partir dos mercados de câmbio para os mercados financeiros e de produtos, em especial, os de *commodities*”(COSTA, 2007, p. 41).

Este foi um momento em que a hegemonia econômica americana começou a ser questionada, a partir da presença cada vez mais marcante no comércio mundial de países

França, Reino Unido e Itália que se viram obrigados a adotarem uma nova onda de restrição da demanda, o que levou a economia mundial a um novo ciclo recessivo no início dos anos de 1980” (COSTA, 2007,p. 42).

³⁶ “Em meados da década de 1970, após uma sequência de más colheitas na União Soviética e de forte seca nos Estados Unidos, os estoques de cereais no ocidente que visavam estabilizar os preços baixaram significativamente, gerando uma forte alta nos preços dos cereais” (COSTA, 2007, p. 42).

³⁷ “As principais decorrências das atitudes dos EUA foram: quebra financeira de países endividados, alguns deles socialistas; anúncio do projeto *Star Wars* (Guerra nas Estelas) em 1983, limitando a capacidade de retaliação da URSS; o desastre político e econômico da *Perestroika*, a partir de 1985-86, e a desintegração da URSS em 1991; a queda do Muro de Berlim em 1989 e o alto custo da *reunificação alemã*; desvalorização e subsequente valorização do iene. Com isso os EUA liquidaram não só a URSS, mas também com as pretensões de Japão e Alemanha em *dar as cartas no capitalismo mundial*” (CANO, 2000, p. 16).

como a Alemanha e o Japão, sendo que este passou a apresentar significativos *superávits* comerciais, enquanto os Estados Unidos apresentam crescentes *déficits*.

Na perspectiva, porém, de manter a sua posição como potência hegemônica, os Estados Unidos, através das políticas fiscal e monetária, eleva de maneira considerável as taxas de juros³⁸, e impõem mais uma vez o dólar como equivalente geral da economia mundial, o que levou os países subdesenvolvidos a seguir os desenvolvidos em uma crise generalizada. Especificamente, segundo Matteo (2011, p. 83):

A elevação dos juros nos EUA causou efeitos devastadores sobre a dívida externa dos países em desenvolvimento, o que fez o México quebrar em 1982. Após um breve período de crédito fácil e expansão da economia dos países asiáticos e da Europa (exceto a Grã-Bretanha), houve uma nova elevação dos juros no final dos anos 1980, devido aos grandes déficits norte-americanos, fazendo explodir uma crise sem precedentes nos países em desenvolvimento: México, Rússia, Brasil, e por fim, já nos anos 1990, a Argentina, entraram na moratória.

Depreende-se, então, face ao exposto nesta subseção que o nível de instabilidade e insegurança na economia mundial, a partir do final dos anos 1960, condicionada por vários fatores, levou ao esgotamento do sistema industrial moderno ou sistema de produção fordista, dando início o que para muitos pesquisadores, trata-se de um novo paradigma – o Sistema Industrial Pós-Moderno, ou Regime de Acumulação Flexível, inserido em uma nova ordem econômica internacional regida pela globalização e neoliberalismo conforme será abordado na sequência.

1.2.2 Características do sistema industrial pós-moderno

As alternativas com vistas à formação de um sistema produtivo capaz de originar um novo modo de regulação surgem no contexto do *fordismo* em crise. Este novo sistema se caracteriza, segundo Buarque (2008, p. 18), pelos seguintes aspectos:

- (1) Crescimento econômico seletivo com diversificação do consumo;
- (2) Flexibilidade da produção e ganhos na qualidade e diversidade de produtos (economia de escopo);

³⁸ A partir da década de 1970, quando o modo de produção fordista incorria em declínio, ascendem as ideias neoliberais, que condenavam a intervenção do Estado na esfera econômica e estimulavam a abertura da economia de cada país e sua integração mais intensa no mercado mundial. Trata-se de uma “nova roupagem” para as velhas ideias do século XVIII. A sua estruturação se deu na Universidade de Chicago a partir de várias doutrinas liberais.

- (3) Competitividade baseada em tecnologia, conhecimento, informação e recursos humanos qualificados e no controle e qualidade ambiental;
- (4) Novas institucionalidades, reorientação do papel do Estado para a regulação e administração por resultados (Terceiro Setor);
- (5) Aumento da produtividade e da qualidade com mudanças das relações de trabalho e redução do emprego formal e do trabalho no valor do produto e
- (6) Crescimento de novos segmentos e setores, especialmente terciário, serviços públicos e quaternário (serviços ambientais).

Assim sendo, neste sistema o fator-chave das formas de produção é a microeletrônica que substitui processos de base eletromecânica, com reflexos significativos na acumulação de capital (QUADRO 1). Convém lembrar que o petróleo continua a ser um insumo estratégico de grande parte dos processos industriais e de consumo. Entretanto, é a microeletrônica que possibilita “o baixo custo do controle da informação, a integração de todas as fases do processo econômico e a gestão empresarial num mesma unidade de tempo real” (LLORENS, 2001, p. 70). Além do mais, as atividades econômicas básicas neste sistema estão relacionadas não só à microeletrônica, como também aos novos materiais, à biotecnologia, à indústria aeroespacial e aeronáutica, e não à grande indústria petroquímica, à siderurgia, à indústria automotiva, de transporte ou à construção naval, como no *fordismo*.

Quadro 1 – TRAÇOS BÁSICOS DO PÓS-FORDISMO

| | CARACTERÍSTICAS |
|---|--|
| Fator-Chave | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Microeletrônica |
| Organização do Trabalho e Forma de Produção (uniformidade e repetitividade) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Produção flexível e diferenciada ▪ Importância da qualidade do produto ▪ Uso intensivo da informação ▪ Maquinaria versátil ▪ Maior preocupação com os impactos ambientais |
| Otimização da Gestão Empresarial | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa com capacidade de adaptação aos mercados flutuantes, subcontratação de empresas; maior flexibilidade das PMes ▪ Integração horizontal das diferentes funções empresariais ▪ P&D como resultado de cooperação entre empresas e setor público ▪ Economias de variedade ▪ Economias de escala externas à empresa e internas ao território |

(continuação)

| | CARACTERÍSTICAS |
|---|---|
| Ramos Motrizes | <ul style="list-style-type: none">▪ Microeletrônica, novos materiais, biotecnologia, indústria aeronáutica▪ Serviços vinculados: empresariais e de gestão financeiros |
| Infra-estrutura Vinculada | <ul style="list-style-type: none">▪ Novas tecnologias da informação e de telecomunicações▪ Centros de formação e inovação empresarial |
| Mercado de Trabalho e Perfil de Ocupações | <ul style="list-style-type: none">▪ Heterogeneidade do mercado de trabalho▪ Polivalência da força de trabalho▪ Precariedade e insegurança no emprego |
| Assentamentos Territoriais | <ul style="list-style-type: none">▪ Importância do entorno territorial para facilitar a inovação produtiva e empresarial▪ Concorrência e cooperação empresarial, territorial (redes de empresas locais)▪ Institutos e parques tecnológicos▪ Cultura local de desenvolvimento |
| Planejamento e Políticas Públicas | <ul style="list-style-type: none">▪ Descentralizados▪ Estratégicos▪ Articulados entre setores públicos e privados▪ Agência de desenvolvimento regional e local▪ Unidade de análise principal: <i>clusters</i> territoriais e setoriais |

FONTE: LLORENS (2001, p. 69)

Em contraponto ao tipo de regulação sociotrabalhista adotado no *fordismo*, baseada nas características de *uniformidade* e *repetitividade* próprias da produção em massa de produtos padronizados, as formas flexíveis de organização do trabalho, ressaltam tanto sua diversidade quanto sua maior precariedade na instabilidade do emprego. Razão pela qual neste novo sistema torna-se relevante a “polivalência requerida do trabalhador envolvido na produção com maquinaria flexível, bem como a utilização de mão-de-obra temporária, sem a excessiva qualificação para as tarefas rotineiras” (Llorens, 2001, p. 71).

Com relação ao tipo ideal de organização, como visto, no *fordismo* é a grande empresa, enquanto que no *pós-fordismo*, a empresa não se sustenta, necessariamente, no grande porte, mas em sua capacidade para adaptar-se aos mercados flutuantes. Daí resultam em: “maiores possibilidades de eficiência produtiva baseadas na subcontratação e no funcionamento por meio de redes de micro e pequenas empresas, em um entorno territorial onde a cooperação e a parceria entre as empresas permitem o acesso aos importantes serviços de desenvolvimento empresarial” (LLORENS, 2001, p. 71).

Assim sendo, ao contrário do que ocorria no sistema de produção *fordista* em que se destacavam tanto os polos e os parques industriais, bem como as concentrações urbanas e as economias de aglomeração, no *pós-fordismo* a relevância é dada a construção do entorno ou “atmosfera” inovadora empresarial no territorial, “a fim de garantir efetivamente a modernização do tecido produtivo local” (LLORENS, 2001, p. 72).

Quanto à acumulação de capital, o que se verifica no *pós-fordismo* é que as transformações tecnológicas, de acordo com Brito (2009, p. 57) “provocaram efeitos redutores sobre os custos de capital e ampliaram significativamente a produtividade do trabalho, elevando, portanto, a mais-valia relativa”. O que tem contribuído, segundo a autora (*id.ib.*) para o acirramento da concorrência entre os países industrializados, condicionada, sobretudo, pela ampliação das fronteiras de produção, que passaram a englobar novos fornecedores e novas regiões produtivas.

Depreende-se, então, que para a flexibilização do capital e a ampliação do regime flexível de produção, fazia-se necessário a abertura dos mercados mundiais.

Vale ressaltar, no entanto, a existência de grande diversidade e intensidade com que a globalização rebate sobre os diferentes países, ou seja, o seu impacto é condicionado pelo grau de inserção de cada país no sistema capitalista mundial³⁹. A globalização, de fato, consiste na expansão dos fluxos diretos de bens (tecnologia, equipamentos, produtos) e capitais (ativos reais e financeiros) para além das fronteiras nacionais (STORPER, 1999).

Em face, portanto, da perspectiva de consolidação do sistema industrial pós-moderno, fazia-se necessário a definição de um novo modo de regulação, no qual as funções do Estado deveriam ser redefinidas com vistas a atender às novas demandas do atual processo de acumulação capitalista. Dai porque, o “tipo de planejamento de desenvolvimento econômico deve ser agora descentralizado, participativo, estratégico, articulado entre as esferas pública e privada”(LLORENS, p. 72).

Neste contexto, as ideias liberais que exaltavam o Estado Mínimo (desregulamentação dos mercados e transferência à iniciativa privada do provimento de muitos bens e serviços via privatizações) tiveram grande aceitação sobretudo entre as economias industrializadas.

³⁹ Segundo Matteo (2011, p. 94), se no final dos anos 1980 estava-se no meio da “globalização”, isto significava, principalmente: (1) aumento das estruturas corporativas globais, do comércio e da rede de finanças, articuladas por transformações expressivas em tecnologia de informação e telecomunicações, gerenciamento e técnicas organizacionais e transferências de capital; (2) maior integração do Primeiro Mundo, às expensas da intensificação da exclusão do Terceiro Mundo da economia mundial, com os fluxos de investimentos concentrando-se no Japão, EUA Europa; (3) racionalização da atividade econômica, com uma “clusterização” de atividades de P&D, engenharia e produção em regiões urbanas privilegiadas, e cobertura de uma grande área de mercado por um limitado número de provedores metropolitanos e a exclusão de áreas periféricas da dinâmica de acumulação do capitalismo global; e (4) sacrifício de partes significativas da regulação nacional para a concorrência global de corporações e regulação orientada ao mercado, como as exortadas pelo FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio.

Com relação aos países em desenvolvimento, tais medidas foram intensamente sugeridas pelas organizações multilaterais de crédito (Banco Mundial e Fundo Monetário Mundial) e ressaltadas pelo *Consenso de Washington*⁴⁰. O fato é que muitos destes países encontravam-se completamente endividados do que resultou uma proposta de folga em suas obrigações financeiras internacionais em troca de reformas econômicas de cunho liberalizante⁴¹. O surgimento, portanto, no sistema capitalista de um modo de regulação alternativo, capaz de atender ao novo contexto político e econômico do sistema capitalista se dá frente às políticas liberalizantes no contexto do “enfraquecimento” do Estado-nação⁴². Estas políticas, na verdade, reforçam a necessidade de intervenção apenas para a conformação de um ambiente propício aos investimentos privados e à inovação, ou seja, o tipo de intervenção conferida ao Estado no *pós-fordismo* visa “reduzir as incertezas, incentivar o aprendizado e a cooperação (fonte fundamental para a inovação) e na reconfiguração do perfil da estrutura produtiva” (BRITO, 2009, p. 67). Estas funções são sintetizadas no Quadro abaixo. É neste contexto, então, que é delineada a nova economia do desenvolvimento.

⁴⁰ O *Consenso de Washington* é um conjunto de medidas (...) formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras sediadas em Washington, tais como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Tais medidas visavam a promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento. No receituário original do *Consenso*, constavam sugestões relacionadas a: (1) Disciplina fiscal; (2) Taxas de juros; (3) Taxas de câmbio; (4) Abertura comercial; (5) Investimento direto estrangeiro; (6) Privatização; (7) Desregulação; (8) e Direito de propriedade (BRITO, 2007, p. 59). Os países, em geral, que seguiram na íntegra as suas recomendações, apesar de terem obtido relativo sucesso no combate à inflação, no plano social os resultados foram frustrantes: um misto de desemprego, recessão e baixos salários, conjugado com reduzido crescimento. O que resultou em um movimento com vistas a sua redefinição (*Pos-Washington Consensus*). Para o Nobel de Economia Joseph Stiglitz (2001, p. 8) as palavras-chave do “novo consenso” deveriam ser: “sustentabilidade, democracia e equidade”.

⁴¹ Os *Programas de Ajustes Estruturais* (PAES) são executados em duas fases. A primeira ou a estabilização a curto prazo compreende a desvalorização monetária, a liberação dos preços e a austeridade fiscal ou a fixação dos preços dos produtos petrolíferos e dos serviços públicos, além da desindexação dos salários. A segunda fase se caracteriza pela implantação de um certo número de reformas estruturais, consideradas como “necessárias”: liberalização do comércio e do sistema bancário, privatização das empresas públicas, reforma tributária, privatização da terra, mercado de trabalho, sindicatos, sistema de aposentadorias e pensão, e redes de segurança social e boa governança (TOUSSAINT, 2002).

⁴² O enfraquecimento do poder dos Estados nacionais ocorre devido: (1) ao incremento da autoridade adquirida pelo sistema financeiro e pelas Empresas Transacionais frente à globalização; (2) ao deslocamento do poder “para fora”, ou formação de redes horizontais de poder e (3) à transferência do poder central para as áreas regionais e locais (BRITO, 2007, p. 63-65).

Quadro 2 - FUNÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE MUDANÇA TECNOLÓGICA

| | PRESSUPOSTOS | POLÍTICA PÚBLICA |
|--------------------------|--|---|
| INCERTEZA DO AMBIENTE | <ul style="list-style-type: none"> • Instabilidade no ambiente no qual as empresas atuam e/ou em situações de mudança pronunciada; • Incertezas ligadas à complexidade e ao caráter específico dos ativos a longo prazo; • Racionalidade limitada | Criação de metas estratégicas de política por meio das quais as condutas privadas possam articular-se; elas reduzem a incerteza sistemática, fornecendo horizontes de cálculo mais dilatadas, essenciais para a sustentação de atividades inovadoras e de aprendizado |
| APRENDIZADO E COOPERAÇÃO | Não há qualquer mecanismo de seleção que garanta que redes de cooperação potencializem a capacidade de aprendizado e inovação do sistema: Há relações de poder assimétricas entre produtor e usuário, dada a inércia que caracteriza esse tipo de relação. | <ul style="list-style-type: none"> • Reforçar o comportamento cooperativo entre os agentes; • Reduzir os custos de transação associados à tentativa de coordenação estritamente privada; • Reduzir problemas de credibilidade, arbitragem e comportamentos oportunistas |
| ESTRUTURA PRODUTIVA | As relações econômicas que se consubstanciam nas relações de compra e venda e nos fluxos tecnológicos e de aprendizado são realizadas entre agentes individuais, porém independentes | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer os elos fracos das redes de aprendizado e criação dos elos inexistentes; • Elaborar políticas orientadas para o fortalecimento de determinadas atividades produtivas ou para preenchimento de vazios nas redes relevantes de aprendizado. |

FONTE: Adaptado de Brito (2009, p. 68)

1.2.3 Nova economia do desenvolvimento

A questão do desenvolvimento retoma às agendas dos governos e dos Organismos Internacionais a partir da década de 1990, no contexto do surgimento de novas interpretações analíticas relacionadas a esta temática. Dois aspectos, de acordo com Brito (2009, p. 113) contribuíram para esta mudança: o aumento da pobreza nos países periféricos e a mudança do paradigma tecnológico – a reestruturação produtiva.

A propósito, convém ressaltar que da década de 1950 ao final dos anos 1990 predominaram seis concepções e estratégias de desenvolvimento. Estes paradigmas⁴³, de acordo com Siedenberg (2003, p. 162) são os seguintes: (1) modernização – década de 1950⁴⁴; (2) dissociação – década de 1960⁴⁵; (3) equacionamento das necessidades básicas – década de 1970⁴⁶; (4) ajuste estrutural – década de 1980;⁴⁷ desenvolvimento sustentável – década de 1990⁴⁸ e (6) governança global, a partir do final da década de 1990⁴⁹.

Esta diversidade de paradigmas de desenvolvimento⁵⁰ reflete, segundo o referido autor (p. 165) a insatisfação com os resultados e a total incerteza em relação à estratégia mais adequada para propiciar o desenvolvimento, seja ele local, regional, social e econômico ou sustentável (ou qualquer outro adjetivo que se convencie).

⁴³ *Paradigma social*, segundo Khun (2000, p. 225-226), “é uma constelação de concepções, de valores, de percepções e de prática compartilhada por uma comunidade, que dá forma a uma visão particular da realidade, a qual constitui a base da maneira como a comunidade se organiza”.

⁴⁴ O *paradigma da modernização*, também chamado de desenvolvimento tardio, ocorre na década de 1950, e tem como estratégias básicas: (1) a política de substituições de importações; (2) o fomento às exportações e (3) fomento de polos de desenvolvimento setoriais. A sua ênfase é setorial, econômica, orientada para o crescimento (SIEDENBERG, 2010, p. 162-163).

⁴⁵ O *paradigma da dissociação* ou de desenvolvimento endógeno ocorre na década de 1960, tendo como estratégia a tentativa de isolar uma sociedade dos efeitos dinâmicos do desenvolvimento global e desigual, fomentando o mercado interno e subsidiando o aumento da produção agrícola. A sua ênfase é política (SIEDENBERG, 2010, p. 162-163).

⁴⁶ O *paradigma do equacionamento das necessidades básicas* ocorre na década de 1970 cujas principais características são políticas de: (1) erradicação da miséria, (2) priorização de enfoques regionais (em detrimento aos setoriais); (3) participação dos envolvidos e (4) adoção de estratégias tipo *bottom-up*, em substituição às medidas do tipo *top-down*. (SIEDENBERG, 2010, p. 162,164).

⁴⁷ O *paradigma do ajuste estrutural* ocorre na década de 1980 e teve como principais elementos: desregulamentação, flexibilização, equacionamento da dívida, balanço de pagamentos e inflação internos, sendo econômica a sua ênfase (SIEDENBERG, 2010, p. 162,164).

⁴⁸ O *paradigma desenvolvimento sustentável* se inicia na década de 1990, tem como principais elementos o desenvolvimento socioeconômico participativo e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, sendo que sua ênfase é regional, ambiental e socioeconômica (SIEDENBERG, 2010, p. 162-165).

⁴⁹ O *paradigma da governança global* surgiu na década de 1990 a partir da implementação de diretrizes mundiais de desenvolvimento sustentável. A tentativa de regulação internacional não se deu apenas via criação, em 1995, da *Organização Mundial do Comércio* (OMC), em substituição ao GATT (*Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas*, mas também (e sobretudo) através de sucessivas Conferências Mundiais realizadas após a ECO-92 (*Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*), realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Estas conferências versaram sobre direitos humanos (Viena, 1993), população e desenvolvimento (Cairo, 1994), desenvolvimento sustentável (Copenhague, 1995), mulher (Pequim, 1995), habitação (Istambul, 1996) e alimentação (Roma, 1997), entre outras. A sua ênfase é global e política (SIEDENBERG, 2010, p.162-165).

⁵⁰ “É evidente que nenhum país ou região adotou, experimentou ou implementou, de forma linear e contínua, todas essas concepções, pois do ponto de vista operacional e ideológico, algumas são diametralmente opostas” (SIEDENBERG, 2010, p. 165).

É neste contexto, portanto, que a partir da década de 1990 a temática do desenvolvimento torna-se mais complexa, por considerar os seus aspectos intangíveis, tais como educação⁵¹, saúde⁵² e capital humano⁵³ e a partir de um segundo momento, o conceito de capital social⁵⁴ e os aspectos ambientais⁵⁵. Estes aspectos foram sendo incorporados de maneira gradativa ao conceito de desenvolvimento, ganhando maior relevância, tanto no âmbito acadêmico, como nas agências dos governos e das Organizações Internacionais, a exemplo da ONU,⁵⁶ e do Banco Mundial⁵⁷ entre outras.

⁵¹ É necessário fortalecer a educação do pobre, na perspectiva de torná-lo apto para concorrer no mercado de trabalho (BM, 1990).

⁵² A importância da educação, saúde e de outras variáveis sociais para o desenvolvimento já eram tratadas pela ONU, pelo Banco Mundial e por outras OIGs desde os anos 70, mas é a partir da década de 1990 que tais variáveis se inserem no debate com maior ênfase (Ver a respeito: Banco Mundial, 2003 e CEPAL, 1990). Convém lembrar que com relação à estratégia de redução da pobreza mundial proposta pelo Banco Mundial e FMI, a preocupação consiste em “dar um rosto humano ao ajuste estrutural [PAEs], mediante ao aumento das despesas com saúde e educação destinadas às camadas populares e implementação de políticas voltadas aos mais pobres” (TOUSSAINT, 2002, p. 39). Esta estratégia se destina aos 90 países mais pobres endividados que devem dar continuidade ao ajuste estrutural em troca de futuras reduções de pagamentos de débito e de novos créditos de ajuste.

⁵³ *Capital humano* “é o conjunto dos investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população (...). O termo é usado também para designar as aptidões e habilidades pessoais que permitem ao indivíduo auferir uma renda. Esse capital deriva de aptidões naturais ou adquiridas no processo de aprendizagem. Nesse sentido, o conceito de capital humano corresponde ao de capacidade de trabalho” (SANDRONI, 2014, p. 116). Este conceito foi desenvolvido, em 1973, pelo economista norte-americano Theodore William Schultz (1902-1996), laureado com o Prêmio Nobel de Economia de 1979. Segundo ele, os investimentos em recursos humanos, principalmente em educação e pesquisa “devem ser avaliados e comparados em seu retorno econômico com os tipos de investimentos tradicionais, com base para uma política de alocação de recursos, abandonando-se a noção simplificada de que a força de trabalho representa um fator homogêneo no processo produtivo” (SANDRONI, 2014, p. 768).

⁵⁴ O conceito de *capital social* foi formulado por Robert Putman em 1996, ao estudar a região norte da Itália. Trata-se, segundo ele, de um conjunto de “características da organização social tais como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e cooperação para benefício mútuo” (PUTMAN, 2005, p. 67).

⁵⁵ Sobre a ascensão da questão ambiental às agendas das OIGs em suas diversas etapas, ver Bursztyn; Bursztyn (2012).

⁵⁶ Na perspectiva de medir o nível de desenvolvimento dos países, a ONU através do PNUD (*Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*) adotou, a partir de 1993, o *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH) como medida de desenvolvimento. O IDH foi criado pelo economista parquitanês Mahubud Ul Haq em 1990 e contou com a colaboração do indiano Amartya Kumar Sen (1935-), Prêmio Nobel de Economia de 1998. No IDH são considerados o PIB *per capita*, a escolaridade e a experiência de vida (PNUD, 1990). A propósito, convém lembrar que para Amartya Sen (2000) o desenvolvimento é essencialmente um processo de expansão de liberdade ou das escolhas que as pessoas têm para viver vidas plenas e criativas, sendo elas tanto beneficiárias desse desenvolvimento, como agentes do progresso e das mudanças que provocam. Não obstante o fato do IDH se utilizar do PIB *per capita* pode gerar distorções, pois essa variável não revela se há ou não má distribuição de renda em um dado país, além de medir a taxa de escolaridade bruta, que não discrimina a relação entre idade e série (BRITO, 2009, p. 116).

Assim sendo, à medida que o desenvolvimento passa a incorporar tanto variáveis econômicas, como sociais e ambientais, as políticas de promoção do desenvolvimento são redefinidas, com ênfase no local, tendo em vista que os aspectos socioculturais são específicos a uma dada localidade.

1.2.4 Emergência do desenvolvimento local

A ocorrência de diversos fatores no âmbito mundial na década de 1980 com efeitos na atualidade tem provocado transformações significativas nas dinâmicas regionais/locais⁵⁸, o que tem estimulado a formulação de novas teorias. Estas teorias, conforme ressaltam Carvalho e Santos (2002, p.3) tem em comum a tentativa de incorporar o processo geral de reestruturação produtiva e de acelerada divisão internacional do trabalho com a utilização de modelos que dão suporte as estratégias de localização das firmas e as estratégias de desenvolvimento. Nesta perspectiva, os autores identificam as seguintes características como as mais relevantes do novo paradigma (*id.ib.p.3*):

- (1) as localidades e as instituições assumem um papel de grande importância no desenvolvimento econômico;
- (2) os aspectos interdisciplinares passam a fazer parte das análises sobre o desenvolvimento econômico regional ou local;
- (3) as externalidades (inclusive tecnológicas) reassumem um papel de destaque nas análises e, Marshall transforma-se numa referência quase unânime;
- (4) a inovação tecnológica e o aprendizado, em referência ao pensamento ao pensamento de Schumpeter (e da corrente evolucionista neoschumpeteria)

⁵⁷ A pobreza, a partir das contribuições de Sen (2000) passou a ser considerada como “privação de capacidades”, ou seja, a pobreza passa a ser entendida como vulnerabilidade, conceito bastante amplo, que abrange cidadania, escolaridade, acesso a serviços públicos e saúde, dentre outros. A partir de então, o conceito de pobreza assume um aspecto multidimensional e, como o desenvolvimento está relacionado ao combate à pobreza, ele também assume múltiplas dimensões. Nesta perspectiva, o Banco Mundial entende como fundamental para o desenvolvimento e combate à pobreza o fomento do *capital social* (BANCO MUNDIAL, 2000).

⁵⁸ São os seguintes fatores determinantes da nova dinâmica regional, segundo Amaral Filho (2001): (1) crise do planejamento e da intervenção regionais centralizadores; (2) reestruturação do mercado; (3) forte tendência à metropolização, com emergência de megaproblemas urbanos; (4) globalização e abertura econômica e (5) uso mais intensivo da tecnologia da informação e da telecomunicação.

assumem um papel de destaque na tentativa de compreensão do desenvolvimento regional;

- (5) as relações não comerciais das aglomerações, levando em conta aspectos da organização industrial e dos custos de transação, são explicitadas;
- (6) a formação e o acúmulo de um capital social localizado passam a ser paradigma de sucesso no novo ambiente competitivo.

Surge, então, neste contexto, uma corrente de pensamento com ênfase no território em que as políticas devem emergir da base para o topo (*bottom up*), ao invés de cima para baixo (*top down*), como ocorria no modelo de produção *fordista*, cujas principais diferenças estão apresentadas no seguinte quadro

**Quadro 3 - DIFERENÇAS ENTRE OS ENFOQUES DO DESENVOLVIMENTO
TOP DOWN E BUTTON UP**

| ENFOQUES <i>TOP DOWN</i> | ENFOQUES <i>BUTTON UP</i> |
|---|---|
| Crescimento quantitativo como guia (maximização da taxa de crescimento do PIB) | Maior preocupação com: (1) distribuição da renda, (2) sustentabilidade ambiental; (3) qualidade de vida, (4) relações trabalhistas e (5) satisfação das necessidades básicas da população |
| Estratégia baseada no apoio externos (Investimentos estrangeiros, ajuda externa) | Potencialização dos recursos externos de: (1) articulação do tecido produtivo territorial, (2) maior vinculação do tecido empresarial local e (3) Maior controle do processo de desenvolvimento por atores locais |
| Tese de transbordamento ou difusão do conhecimento a partir dos núcleos centrais (tese da locomotiva: os países centrais, que arrastam os demais países em desenvolvimento) | Estímulo a iniciativas de desenvolvimento local |

FONTE: Llorens (2001, p. 75)

Em face, então, das funções do Estado-Nação terem sido redefinidas no *pós-fordismo* a partir da condenação das práticas intervencionistas, o debate sobre a promoção do novo desenvolvimento baseia-se na compreensão acerca da escala de ação desta política pública, ou seja, o modelo de desenvolvimento passa a ser estruturado “a partir dos atores locais e não mais por meio de um planejamento centralizado” (AMARAL FILHO, 2001, p. 267).

Assim sendo, ascende às agendas a ideia de *desenvolvimento local*. Esta ideia “defende que o local ou território estaria estrategicamente mais equipado com a dotação de fatores ou teriam melhores condições de invocá-los, proporcionando (...) um processo de

desenvolvimento mais acelerado e equilibrado” (BRITO, 2009, p. 120). Vale ressaltar que esta ideia tem estimulado o aparecimento de diversas vertentes teóricas (QUADRO 4)

Quadro 4 - VERTENTES TEÓRICAS ACERCA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

| VERTENTE TEÓRICA/ANALÍTICA | AUTORES E OBRA SEMINAL OU INSTITUIÇÕES QUE ABORDAM O ASSUNTO | ENFOQUE |
|---|---|---|
| Acumulação flexível | PIORE, SABEL (1984); HARVEY (2008) | Ênfase na especialização flexível, ao invés da produção em massa |
| Modelo dos distritos industriais italianos | BRUSCO (1982); BECATTINI (1987); BAGNASCO (1988) | Conjunto “marshalliano” de pequenas e médias empresas, de base semi-artesanal, que convive em uma atmosfera sinérgica de cooperação, confiança e reciprocidade |
| Escola californiana | SCOTT, STOPER (1986); SCOTT (1988); STOPER, WALKER (1989) | <i>Learning Regions</i> , em que o tecido socioprodutivo, do entorno territorial, promove e potencializa processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva |
| Construção de vantagens competitivas em âmbito localizado | PORTER (1990) | Construção deliberada da competitividade e vantagens relativas locais |
| Sociedade em rede | CASTELLS (1996) | A busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado à rede |
| Nova Geografia Econômica | KRUGMAN (1991) | A estruturação de melhores arranjos espaciais depende do balanço entre forças centrífugas e centrípetas |
| Teoria do Crescimento Endógeno | ROMEL (1986, 1990); LUCAS (1988, 1990) | Reconhecendo a existência de rendimentos crescentes e economias de escala, determinadas pelo comportamento e pelas decisões adotadas endogeneamente pelos participantes do mercado e por políticas públicas que amenizem as “falhas de mercado” e possam melhorar o ambiente institucional e endógeno do local. Mais recentemente, destacam o papel da acumulação do capital humano (habilidade individual e nível educacional) |
| Convergência da renda | SALA-I-MARTIN(1990); BARRO, SALA-I-MARTIN (1995) | As regiões têm a tendência a convergir para a mesma taxa de crescimento e mesmos níveis de renda <i>per capita</i> , a longo prazo |
| Capital social | PUTNAM (1993) | Vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do “bem comum” |

(continuação)

| VERTENTE TEÓRICA/ANALÍTICA | AUTORES E OBRA SEMINAL OU INSTITUIÇÕES QUE ABORDAM O ASSUNTO | ENFOQUE |
|--|--|---|
| Regiões como ativos relacionais | STORPER (1997) | Retroalimentação relacional entre tecnologias, organizações e territórios, com ênfase no papel das convenções, coordenação e racionalidade |
| Nova Economia Institucional | NORTH (1990) | Dependendo da instrumentalidade institucional, podem-se construir contextos localizados que amenizam divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulam o comportamento dos agentes |
| Estados-região | OHMAE (1990, 1996) | Com o fim dos Estados-nação, que eram “recortes não-naturais” e graças às vantagens da fragmentação, serão afirmados os âmbitos “naturais” das regiões e localidades |
| Pós-fordismo regulacionista | LIPIETZ (1985); BENKO, LIPIETZ (1992) | Rede de compromissos, coerências e contratos locais, através de certo modo de regulação localizado, condizente com o regime de acumulação mais geral |
| <i>Milieu Innovateur</i> | AYDALOT (1986) | Meio tecnocientífico virtuoso construído e sustentado por um “bloco social” localizado em ambiente coletivo de aprendizado apto a mobilizar conhecimento e recursos |
| <i>Clusters</i> ou outros arranjos produtivos locais com eficiência coletiva | SCHMITZ (1991); PORTER (1998) | Vínculos e interdependências geradas pela concentração espacial/setorial de empresas |
| Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS) | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial | Ativismo local a fim de criar uma “osmose perfeita” entre comunidade local e as empresas, com a construção de um “homogêneo sistema de valores”, tendo por base a eficiência e a sustentabilidade ambiental |
| Planos Estratégicos Locais | BORJA, CASTELLS (1997) | Seria uma “grande operação comunicacional, um processo de mobilização”, com o fim não declarado de tratar a cidade ou região como uma mercadoria, dotada de boa imagem, símbolo ou marca, a ser “bem vendida” no mercado mundial, isto é, ter alta atratividade de capitais |

(continua)

(continuação)

| VERTENTE TEÓRICA/ANALÍTICA | AUTORES E OBRA SEMINAL OU INSTITUIÇÕES QUE ABORDAM O ASSUNTO | ENFOQUE |
|---|--|--|
| Cidades-região | SCOTT <i>et al.</i> (1999) | Aglomerações urbanas (com pelo menos 1 milhão de habitantes) aptas a terem conectividade com os fluxos econômicos mundializados, sendo dotadas dos requisitos para se transformar em plataformas competitivas e atores políticos decisivos na disputa pelos mercados globais |
| Cidades mundiais | SASSEN (1991) | Metrópoles que estão no topo da rede urbana mundial e que concentram o terciário avançado, grandes corporações, centros de tecnologia, cultura e ciência etc |
| Desenvolvimento Local Endógeno | VÁSQUEZ BARQUERO (1993, 1999) | A busca de soluções de forma compartilhada conduz ao desenvolvimento endógeno |
| Governança local | Banco Mundial | Boa governança alcançada através de construção de ambiente previsível, transparente e com <i>accountability</i> |
| Economia solidária e popular | CORAGGIO (1994); SINGER (2002) | Circuito alternativo de produção, distribuição e consumo de bens dos “setores populares urbanos” ou “unidades domésticas de trabalhadores” |
| Teoria dos jogos e ação coletiva organizada | BATES (1988); OSTROM (1990) | É preciso avaliar os dilemas da ação coletiva que se travam no ambiente local para capacitar-se para o exercício de cooperação para o mútuo proveito, estabelecendo compromissos confiáveis |
| <i>Best practices</i> | Banco Mundial | Menu disponível de “experiências que deram certo”, que pode ser acionado em qualquer tempo e espaço, a fim de selecionar uma ação que possa ser replicada com êxito no âmbito local |

FONTE: Adaptado de Brandão (2007, p. 40-42)

Entre os enfoques que integram o novo paradigma destaca-se o de *desenvolvimento local*⁵⁹. Esta abordagem tem se mostrado uma tendência mundial (OCDE, 2006) e é tema

⁵⁹ “Na literatura técnica o desenvolvimento regional e local é tema controverso sobre o qual não há consenso entre os especialistas nem no Brasil nem no debate internacional. A controvérsia não é apenas conceitual, mas também no plano metodológico. Há quem diga que as experiências de desenvolvimento regional e local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista”. Para outros, as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e são mais do que reflexo da reorganização internacional do

de discussões, tanto acadêmicas e entre organismos internacionais (VASQUEZ-BARQUERO, 2002) quanto no âmbito das políticas públicas em diversos países, inclusive no Brasil (BECKER, BANDEIRA, 2000; DOWBOR, POCHMANN, 2008; IC, 2006).

Este retorno ao local é denominado de revolução do local, movimento de localização, globalização do local, ou glocalismo (FRANCO, 2003; 2004), tendo em vista que, “a globalização permite que cada local mostre a sua identidade” (KRONEMBERGER, 2011, p. 30).

O processo de globalização, de fato, se baseia no local e nas suas especificidades, de modo que ele opera num universo de diversidades, desigualdades, tensões e antagonismo, simultaneamente às articulações globais (CHESNAIS, 1996). A globalização, então, “integra, subsume, e recria singularidades”. (IANNI, 1996, p. 33).

A outra face da globalização, no entanto, não parece ser a uniformização e padronização dos estilos de desenvolvimento, mas, “a *valorização do local e da diversidade*, como diferencial de qualidade e competitividade” (BUARQUE, 2008, p. 37). O que significa dizer, em outros termos, segundo Dowbor e Martins (2000, p. 17): “quanto mais a economia se globaliza, mais a sociedade tem espaços e necessidades para criar as âncoras locais”. Afinal de contas, conforme ressalta Santos (1997), não existe um espaço global, mas apenas espaços da globalização, ou seja, “[cada] lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente” (SANTOS, 1997, p. 272).

Assim sendo, Alcoforado (2006, p. 86) define *desenvolvimento local* como:

Uma nova estratégia de desenvolvimento, em que a comunidade assume um novo papel: de comunidade demandante, ela emerge como agente, protagonista, com autonomia e independência. Essa estratégia tem como principal objetivo a melhoria da qualidade de vida de associados, familiares e da comunidade, maior participação nas estruturas de poder, ação política com autonomia e independência, contribuindo assim para o real exercício da democracia e para a utilização racional do meio ambiente, visando o bem-estar da geração presente e futura.

Depreende-se, portanto, que o *desenvolvimento local* se constitui no processo de desenvolvimento econômico e mudança estrutural que visa a uma melhoria da qualidade de vida da população local no qual são contempladas várias dimensões, além da econômica:

capital. Para outros, ainda o ‘local’ seria um espaço privilegiado para experimentações contra-hegemônicas” (ABRANTES, 2014, p. 60).

formação de recursos humanos, sociocultural, político-administrativa e ambiental. Ele se caracteriza, pois, pela convergência de fatores econômicos, sociais, políticos, institucionais e ambientais que se cruzam e se interpenetram, de modo que nenhuma deles se completa sem o auxílio dos demais, e não se pode proceder a leitura de cada um deles sem considerar as suas inter-relações (PAULA, 2008).

Especificamente, o *desenvolvimento local* se constitui em um produto do conhecimento e do aproveitamento das potencialidades, oportunidades e vantagens comparativas da localidade, que resultam do desenvolvimento simultâneo dos capitais humano, social e produtivo, bem como do uso sustentável do capital natural (BRASIL, 2006). Assim sendo, as regiões dotadas dos fatores de produção atualmente decisivos – capital social, capital humano, conhecimento, pesquisa e desenvolvimento, informações e instituições – ou as que se dispõem a obtê-los tem mais chance de alcançar o desenvolvimento (ALCOFORADO, 2006).

Os conceitos relacionados a *desenvolvimento local* ressaltam que este desenvolvimento pode assumir diversos recortes territoriais, desde bairros ou distritos a municípios e a micorregiões/mesorregiões geográficas, além de regiões de planejamento estaduais, bacias hidrográficas, estados, entre outros⁶⁰. Daí porque, “o local não é uma questão de escala, e sim de natureza, (...) muito embora políticas governamentais possam selecionar áreas prioritárias para ação local” (KRONEMBERGER, 2011, p. 32).

Por outro lado, convém ressaltar que o *desenvolvimento local* não se traduz como um desenvolvimento “em miniatura”, mas de *outro* desenvolvimento, “em que os fluxos adensam os lugares e dali se criam novos sujeitos em relação e caminhos de mudança social” (SILVEIRA, 2010, p. 46).

Como se pode observar, o local se constitui no produto do processo de desenvolvimento, da participação social, “sendo um espaço que vai sendo construído pela

⁶⁰ O desenvolvimento endógeno ou local, segundo Vázquez-Barquero (2002, p. 38) apresenta as seguintes premissas: (1) a concorrência como a dinâmica capaz de incentivar as empresas na busca de uma melhor posição nos mercados oligopolistas; (2) o caráter espacial das economias externas para compreender as escolhas tecnológicas e organizacionais de cada cidade ou região; (3) a especificidade de cada território importante para as decisões de investimento e de localização de empresas; (4) os modelos de organização flexíveis da produção, como redes de cooperação e sistemas locais de produção, salutares à economia; (5) a forma como se relacionam o sistema de instituições e sociedade de cada localidade a fim de proporcionar às empresas uma atuação mais eficiente; (6) a inovação dentro de um processo interativo entre os atores participantes do sistema local ou regional e (7) a acumulação de capital inserido nas formas de organização das empresas e do território.

sociedade, que vai originando configurações territoriais diversas” (KRONEMBERGER, 2011, p. 32). O que significa dizer, em outros termos, que o local não é dado, mas se define e redefine a partir das ações socioterritoriais, o que remete a um contexto de relações que ultrapassa o nível microeconômico (FRANCO, 1998, 2002; SILVEIRA, 2010). Razão pela qual, conforme destaca Kronemberger (*id.ib*, p. 32), “o desenvolvimento local também é denominado de desenvolvimento territorial”.

A propósito, Sachs (2002, p. 41) chama atenção para o fato de “todo desenvolvimento tem uma base eminentemente local, embora os processos transcendem este nível”, sendo que é no local que se manifesta a presença ou ausência de desenvolvimento. O local, portanto, se reveste de suma importância para a construção de solidariedades, da vontade coletiva e de uma gestão flexível e mais realista das políticas públicas.

Nesta perspectiva, então, *desenvolvimento local*, no dizer de Buarque (2008, p. 25), se constitui em um “processo endógeno de mudanças - desenvolvimento endógeno -, no sentido de que é conduzido pelos atores locais, aproveitando as potencialidades locais para “fazer acontecer”.

Mesmo assim, necessário se faz articular estratégias municipais com as regionais, nacionais, ou até internacionais a médio e a longo prazo para que as experiências locais possam evoluir. O que evidencia que o *desenvolvimento local* tem também um caráter exógeno, ou seja, também deve contar com recursos externos, e foge, portanto, ao controle local, o que não deixa de caracterizá-lo como desenvolvimento misto, mas predominando o seu caráter endógeno (SEPÚLVEDA, 2005).

Especificamente, o *desenvolvimento local* contempla ações convergentes e complementares (Quadro 5), sendo as seguintes as suas bases de sustentação (ALBUQUERQUE; ZAPATA, 2008, p. 221): (1) criação de uma institucionalidade; (2) fomento de empresas locais e capacitação de recursos humanos; (3) coordenação de programas e instrumentos de fomento; (4) elaboração de uma estratégia territorial de desenvolvimento; (5) cooperação público-privada; (6) existência de equipes de liderança local; (7) atitude proativa do governo local; e (8) mobilização e participação dos atores locais.

Quadro 5 - AÇÕES CONVERGENTES E COMPLEMENTARES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

- Descobrir e despertar vocações locais;
- Mobilizar e explorar as potencialidades locais;
- Utilizar os recursos naturais locais de forma sustentável;
- Sensibilizar e mobilizar a comunidade local para a sua participação no desenvolvimento;
- Buscar parcerias para a realização de projetos;
- Fazer crescer os níveis de confiança, cooperação, ajuda mútua e organização social em torno de interesses comuns (formar capital social);
- Desenvolver a cooperação e a integração das cadeias produtivas e das redes sociais e econômicas, gerando emprego e renda atraindo novos empreendimentos;
- Fomentar a cultura empreendedora local;
- Elevar a competitividade da economia local, através de atividades econômicas viáveis, com capacidade de concorrer em outros mercados, reduzindo, desse modo, sua dependência externa de recursos;
- Reestruturar e modernizar a gestão pública, para implementar uma governança democrática: formação de parcerias, delegação de poderes, controle social sobre determinadas áreas do desenvolvimento local, transparência e orientação segundo as demandas da comunidade, autonomia relativa das finanças públicas e investimentos a partir dos excedentes gerados (reduzir a dependência de investimentos de capital externo), capacitação técnico-profissional.

FONTE: Elaborado com base em Kronemberger (2011, p. 35)

Como se pode observar, o *desenvolvimento local* se constitui no resultado do esforço organizado de toda a sociedade, ou seja, “não é produto de um planejamento efetuado pelo Estado central” (LLORENS, 2011, p. 108), o que pressupõe a reinvenção da gestão pública.

Nesta perspectiva, enquanto a formulação tradicional de políticas de desenvolvimento territorial enfatiza tanto a visão funcional ou setorial como o interesse pelo desenvolvimento polarizado, o *desenvolvimento local* privilegia a “importância da difusão do crescimento econômico e do emprego, com uma visão territorial do processo de desenvolvimento” (LLORENS, 2011, p. 109).

Com relação aos objetivos, a nova abordagem “ressalta a inovação, a qualidade e a flexibilidade como critérios de atuação organizacional e produtiva, assim como a difusão desses critérios em vários projetos, evidenciando mais a qualidade do que o mero crescimento quantitativo e a articulação em grandes projetos, tal como no posicionamento tradicional” (LLORENS, 2011, p. 109-110).

Quanto à mobilização do potencial endógeno e a utilização de recursos locais e externos, eles são selecionados como mecanismos de atuação da nova proposta, ao contrário das preocupações tradicionais “com a atração de investimentos externos e a suposição da mobilidade da força de trabalho” (LLORENS, 2011, p. 110).

Em se tratando, porém, do tipo de organização e agentes principais, a nova proposta destaca “a importância da gestão local do desenvolvimento e a criação articulada de organizações e institucionalidades de caráter intermediário (...), bem como a relevância das administrações públicas territoriais, MPMEs [Médias e Pequenas Empresas] e o restante da sociedade civil local” (LLORENS, 2011, p. 110).

Depreende-se, então, a necessidade de estratégias de indução ou apoio ao *desenvolvimento local*, ou seja, uma interferência no local, para favorecer o seu desenvolvimento, em conjunto com os “elementos endógenos do território” (KRONEMBERGER, 2011, p. 37).

Neste sentido, conforme salienta Silveira (2008), a metodologia aplicada para induzir ou apoiar este desenvolvimento não é, em si, o próprio desenvolvimento local, mas um fator que facilita mudanças e desencadeia processos, tendo em vista que as mudanças caberiam aos atores locais, entendidos como as comunidades, as organizações da sociedade civil, o setor empresarial e os órgãos de governos.

Vale ressaltar a existência de diversas metodologias e modelos de gestão sistematizados nos quais está presente a intenção de desencadear processos de desenvolvimento local (IC, 2006; BUARQUE, 2008; KRONEMBERGER, 2011).

Nestas metodologias, embora as etapas de execução sejam diferentes, elas têm em comum a formação de redes sociais e fomento às dinâmicas democrático-participativas. Elas visam, portanto, “a tornar as comunidades em protagonistas do seu desenvolvimento, por meio da participação nas tomadas de decisão, fortalecendo o capital social” (KRONEMBERGER, 2011, p. 37).

Por outro lado, além da possibilidade de interferência através do planejamento e da gestão do desenvolvimento, existe em cada local “um dinamismo próprio”, conforme ressalta Siedenberg (2010, p. 158), o que se traduz pela existência de fatores aleatórios que influenciam no processo, em intensidades diferentes e nas variadas dimensões.

O *desenvolvimento local*, como visto, ou mais especificamente as experiências bem-sucedidas de desenvolvimento endógeno devem ocorrer, em sua totalidade, em decorrência de um ambiente político e social favorável expresso por uma mobilização e, sobretudo, convergência importante dos atores sociais do município ou comunidade em torno de determinadas prioridades e orientações básicas do desenvolvimento. Trata-se, em outros termos, do eventual resultado de uma vontade conjunta e dominante da sociedade que dá

sustentação e viabilidade política a iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade (BUARQUE, 2008, p. 30).

Em síntese, procurou-se neste capítulo contextualizar o sistema industrial moderno, ou de produção de massa, denominado de fordismo e seus marcos institucionais. Evidenciou-se, em seguida, que o debate sobre desenvolvimento e espaço cujos primeiros passos foram dados por Friedrich List, um dos idealizadores da *Escola Histórica Alemã*, tende a se acentuar no decorrer no século XIX com a *Teoria da Localização*. Abordou-se também a *Economia do Desenvolvimento*, tanto no que se refere a seus fundamentos e condicionantes quanto às teorias de desenvolvimento regional, declínio como arcabouço teórico-metodológico. Buscou-se caracterizar a relação entre o *pós-fordismo* e os novos espaços produtivos. Esta identificação foi possível a partir da (1) caracterização da crise do fordismo *vis-a-vis* o desenvolvimento do sistema pós-moderno ou de acumulação flexível e (2) da abordagem do desenvolvimento a partir de novas variáveis, conforme propõe a *nova economia do desenvolvimento* do que resultou novas abordagens sobre desenvolvimento local.

CAPÍTULO 2

APLs – CONCEITUAÇÃO E INSERÇÃO NA AGENDA GOVERNAMENTAL

A estratégia de desenvolvimento econômico local e regional com foco em Arranjos Produtivos Locais (APLs) está associada à discussão mais ampla que envolve os modelos de aglomerações produtivas de pequenas e médias empresas e sistemas produtivos industrializados, como os distritos industriais italianos e os *clusters* industriais. Trata-se também de uma política pública recentemente adotada no Brasil de fomento ao desenvolvimento econômico territorial das localidades, combinando a reativação da economia de aglomeração externa com o suporte das vocações e potencialidades regionais, o que tem ocorrido também no âmbito estadual, a exemplo de Alagoas.

Este capítulo está estruturado em três seções. A primeira aborda, em seus aspectos gerais, o referencial teórico de APLs. A segunda seção discute a política brasileira com este enfoque, ressaltando tanto a ascensão e continuidade de APLs na agenda governamental, como as suas principais características. A terceira seção trata do Programa de Apoio aos APLs de Alagoas (PAPL) no que se refere as suas condicionantes, estruturação, eventuais resultados e desdobramentos.

2.1 Referencial teórico e justificativa de políticas para promoção de Arranjos Produtivos Locais

O fenômeno das atividades produtivas aglomeradas de pequenas e médias empresas não é recente. Ele foi identificado inicialmente por Alfred Marshall (1842-1924) na penúltima década do século XIX e cujas características são explicadas em capítulos destinadas ao estudo da organização industrial em sua obra *Principles of economics* (*Princípios de Economia*), publicada em 1890. Ele chamou atenção para o que denominou de *Distritos Industriais Ingleses* – Lancashire e Sheffield – por possuírem uma forma de organização e produção com base em distritos industriais formados por pequenas empresas.

Este fenômeno de especialização produtiva espacial, segundo ele, se constituía na forma mais eficiente do capitalismo e podia ser condicionado por condições físicas, ação

dos governos e fatores sociais, bem como heranças técnicas, produtivas e culturais. Em sua análise, Marshall (1996) identificou que o aumento da eficiência produtiva das empresas aglomeradas estava relacionado tanto a diferenciação como a integração entre elas e, que somente as empresas mais eficientes no aproveitamento das vantagens oferecidas pelo meio é que subsistem. Razão pela qual a concentração de pequenas empresas familiares, em determinado espaço geográfico se constituiria, de fato, em uma importante fonte de economias externas (externalidades), de melhoria do desempenho econômico das empresas e de fator de permanência de uma indústria em determinada localidade.

Além dos *Distritos Industriais Ingleses*, outras aglomerações também foram identificados no final do século XIX, tanto na Europa, em especial na Inglaterra e na França, quanto aos Estados Unidos e se caracterizavam: (1) pelas relação harmoniosa que mantinham com o mercado, interno e externamente; (2) pelo permanente processo de inovação condicionado por instituições produtivas e (3) pela flexibilidade tecnológica adotada (COSTA, 2007).

Os distritos industriais de pequenos e médios produtores, no entanto, tiveram o seu ocaso após a Segunda Guerra Mundial, quando os governos nacionais passaram a estimular modelos gerais de desenvolvimento que encorajavam a conversão de empresas para o sistema de produção em massa (COSTA, 2007).

Nesta perspectiva, a conjugação de elementos históricos multidimensionais e interdependentes foi essencial para a construção do *Regime de Acumulação Fordista* e do *Modo de Regulação Keynesiano* que viriam a se tornar as bases para um período de intensa prosperidade do sistema capitalista – os gloriosos anos trinta (1945-1975) (HOBSBAW, 1999).

Acontece que esta construção histórica começa a ruir, condicionada por vários fatores, a partir da segunda metade dos anos 1970 do que resultou na gradativa inserção ao centro do debate contemporâneo da temática dos novos espaços produtivos, como visto no capítulo anterior.

Não obstante a mudança de um modo de regulação para outro, as conclusões de Marshall acerca da eficiência e competitividade de pequenas e médias firmas de uma

mesma indústria, localizadas em um mesmo espaço, têm servido de base para estudos, a partir da década de 1980, acerca desta temática⁶¹.

Assim sendo, com a constatação de experiências de arranjos locais na chamada região da “Terceira Itália”,⁶² a importância da proximidade territorial na dinâmica inovativa de sistemas produtivos tem despertado interesses crescentes, não só no meio acadêmico como entre *policymakers*.

Afinal de contas, durante a fase de transição do modelo fordista, marcada por intensas mudanças tecnológicas e organizacionais, diversos autores perceberam que, enquanto grandes empresas enfrentavam sérias dificuldades, os arranjos de pequenas e médias empresas mostravam maior flexibilidade e dinamismo (PIORE; SOBEL, 1990). Isto ocorria, sobretudo, devido a existência de aspectos comuns nestes aglomerados quanto à localização, entre atores e características, conforme evidencia o seguinte quadro.

Quadro 6 - ASPECTOS COMUNS EM AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS

| LOCALIZAÇÃO | PROXIMIDADE OU CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA |
|-----------------|---|
| ATORES | <ul style="list-style-type: none"> • Grupos de pequenas empresas; • Pequenas empresas nucleadas por grande empresa; • Associações, instituições de suporte, serviços, ensino e pesquisa, fomento; financeiras; |
| CARACTERÍSTICAS | <ul style="list-style-type: none"> • Intensa divisão do trabalho entre firmas; • Flexibilização de produção e de organização; • Especialização; • Mão-de-obra qualificada; • Competição entre firmas baseadas em inovação; • Estreita colaboração entre as firmas e demais agentes; • Fluxo interno de informações; • Identidade cultural entre os agentes; • Reação de confiança entre os agentes; • Complementaridades e sinergias. |

FONTE: Lemos (1997, p. 10)

⁶¹ Ver a este respeito: Schmitz (1999); Saxenian (1994); Nadvi, Schmitz (1994), Rabellotti (1999), Cooke, Morgan (1998); Knorringer (1996).

⁶² A Itália está dividida em três macrorregiões: “A primeira coincide com o *triângulo industrial* Milão-Turim-Gênova apresentando um motor de desenvolvimento assentado nas grandes empresas industriais. A segunda corresponde às regiões Centro-Meridionais, ao *Mezzogiorno*, caracterizada pela fraca presença de atividades industriais e pela permanência da agricultura (com níveis de desenvolvimento muito inferiores à média nacional e europeia). A terceira região, justamente por apresentar um padrão econômico distinto das outras duas, é chamada de *Terceira Itália*” (COSTA, 2007, p.58). Nesta região o seu modelo de desenvolvimento surgiu a partir das décadas de 1970 e 80, sendo constituído de um misto de distritos industriais, sistema local de produção e *cluster*, todos baseados na pequena e média empresas. Ver a respeito: Sisnando Leite (2006).

É notória a diversidade de nomenclaturas que definem estratégias de desenvolvimento de aglomerados locais (BRANDÃO, 2007). A esquematização, no entanto, apresentada no QUADRO 7, visa não só indicar o grau de complexidade e peso de fatores que atuam para a constituição de um aglomerado local exitoso, como também ressaltar as dificuldades de categorização para o entendimento de sua dinâmica.

Quadro 7 - PRINCIPAIS ÊNFASES NAS ABORDAGENS USUAIS DE AGLOMERADOS DE EMPRESAS LOCAIS

| ABORDAGENS | ÊNFASE |
|--|--|
| Distritos industriais ¹ | <ul style="list-style-type: none"> • Alto grau de economias externas • Redução de custos de transação |
| Distritos industriais recentes ² | <ul style="list-style-type: none"> • Eficiência coletiva – baseada em economias externas e em ação conjunta |
| Manufatura flexível ³ | <ul style="list-style-type: none"> • Tradições artesanais e especialização • Economias externas de escala e escopo • Redução de custos de transação • Redução de incertezas |
| <i>Milieu</i> inovativo ⁴ | <ul style="list-style-type: none"> • Capacidade inovativa local • Aprendizado coletivo e sinergia • Identidade social, cultural psicológica • Redução das incertezas |
| Parques científicos e tecnológicos e tecnópolis ⁵ | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Prosperity-based</i> • Setores de tecnologia avançada • Intensa relação instituições e pesquisa/empresas |
| Redes locais ⁶ | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema intensivo em informação • Complementariedade tecnológica • Identidade social e cultural • Aprendizado coletivo • Redução de incertezas |

1 O papel do Estado é neutro

2 O papel do Estado é promotor e, eventualmente, estruturador

3 O papel do Estado é indutor e promotor

4 O papel do Estado é promotor

5 O papel do Estado é indutor, promotor e, eventualmente, estruturador

6 O papel do Estado é promotor

FONTE: Adaptado de Lemos (1997, p. 15)

Não obstante as diferenças existentes entre as estratégias mais usadas, tem se tornado frequente o uso de *cluster* como sinônimo de aglomerações produtivas (MANZINI, 2013). Neste sentido, Porter (1998, 2004), e Schmitz (1995), consideram os *clusters* importantes elementos para o desenvolvimento econômico. A propósito, vale ressaltar que a abordagem

de *clusters* concentra quatro linhas teóricas (SCHMITZ, 2003): a geografia econômica, a economia de negócios, a ciência regional e a literatura de inovação⁶³.

No caso da *geografia econômica*, trata-se da corrente derivada do *mainstream* liderada por Krugman (1995) que encontrou formas de modelar retornos crescentes do processo de ajustamento das firmas (*clustering*) os quais levaram a uma nova teoria do crescimento que reforça a ideia de que a atividade de inovação atrai empresas para um *cluster* através dos desdobramentos do conhecimento.

Em se tratando da *economia de negócios*, Porter enfatiza a importância de aglomerações de empresas (*clusters*), ressaltando que a vantagem competitiva na economia global deriva de fatores locais que mantêm o dinamismo das firmas líderes (PORTER, 1998, 2004).

Com relação à *ciência regional*, observa-se que a literatura de distritos industriais reflete o interesse de economistas da área regional por *clusters* (MARKUSEN, 1996).

Quanto à *inovação tecnológica*, trata-se da abordagem teórica concernente ao desenvolvimento tecnológico, com ênfase na empresa individual e forte distinção entre inovação e difusão. Proporcionou maior preocupação com aprendizagem por interação e, depois, com sistema de inovação, primeiro no plano nacional e depois regional e local. A variante dessa abordagem, mais utilizada em estudos realizados no Brasil, é a abordagem de Arranjos Produtivos Locais (APLs), desenvolvida pela RedeSist (Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais).

Além do mais, Cassiolato e Lastres (2003) reconhecem que o próprio conceito de aglomeração tornou-se mais articulado, sendo que um importante passo nesta direção foi a ligação da ideia de aglomeração com o de “redes”. O que significa dizer, em outros termos, segundo estes autores: “O conceito de rede de empresas refere-se a arranjos institucionais baseados na articulação formal ou informal de empresas autônomas” (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 19).

Assim sendo, esta forma organizacional tem sido analisada como geradora de ações coletivas que podem proporcionar inúmeras vantagens, tanto a nível das empresas, como em termos de desenvolvimento econômico em termos regionais, do mesmo modo que os

⁶³ Para detalhes, além dos autores citados nas diversas abordagens, ver também: Lemos (2003), Amaral Filho (1999, 2002, 2011) e Cassiolato e Lastres (2000).

arranjos produtivos locais, que são considerados redes tipicamente localizadas.(COSTA, 2011)

Não se pode também deixar de fazer referência ao fato de que no contexto do *Regime de Acumulação Flexível* tem sido gerado uma nova dinâmica territorial do desenvolvimento, seletiva e desigual entre os países e regiões⁶⁴. Entretanto, conforme adverte Harvey (2005), não se pode dizer que a acumulação flexível seria uma transformação sistemática, na medida em que o fordismo subsiste em vários setores industriais de forma renovada ou não-estática. Mesmo assim, regiões industriais estagnaram, enquanto outras surgiram como novos espaços produtivos, em diversos países (QUADRO 8).

Quadro 8 - AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS EXITOSAS EM PAÍSES SELECIONADOS

| AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS | CARACTERÍSTICAS |
|-------------------------|--|
| VALE DO SILÍCIO | Trata-se da região situada entre Palo Alto e San José no estado da Califórnia (costa oeste dos Estados Unidos) e compreende 29 cidades. Ela tornou-se paradigma de referência em função da inovação introduzida na forma de relacionamento entre o meio acadêmico e o setor privado, capaz de propiciar eficiência na transferência de tecnologias das universidades regionais para empresas a partir do desenvolvimento de um Parque Tecnológico. Atualmente é a mais conhecida aglomeração de empresas do mundo. |
| RODOVIA 128 | Trata-se da <i>Yankee Division Highway</i> , situada no estado de Massachusetts, e se constitui em um cinturão parcial ao redor da capital, Boston, estendendo-se por cerca de 20 cidades. É exemplo de Parque Tecnológico, sobretudo pela influência exercida pela Universidade de Harvard e pelo <i>Massachusetts Institute of Technology</i> (MIT), tendo em vista que a maioria das empresas do aglomerado foi fundada por engenheiros e cientistas que foram graduados ou membros do corpo docente destas instituições, além de servir de referência em termos de reindustrialização. |

⁶⁴ Por estabelecer uma relação entre a base produtiva e o território, o APL adquire também um caráter multidimensional, envolvendo os seguintes aspectos (IPT, 2005): econômicos, geográficos, tecnológicos, ambientais, institucionais, governança e cooperação.

(Continuação)

| AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS | CARACTERÍSTICAS |
|-------------------------------|---|
| CORREDOR M4 | Também conhecido como “Vale do Silício Britânico” impacta além de Londres e seu entorno, o Sudeste e Sudoeste da Inglaterra e o País de Gales. Trata-se de um exemplo clássico de reestruturação industrial na medida em que a região foi fortemente impactada pela crise do fordismo, vindo a ter nova vitalidade a partir do transbordamento gerado pelas empresas de alta tecnologia ali instaladas. Atualmente, é uma das áreas econômicas mais importantes da Europa. |
| BADEN-WÜRTTEMBER | Este estado alemão é caracterizado por possuir uma elevada concentração de empresas de alta tecnologia. A sua vocação tecnológica é reforçada pela presença de 9 universidades, 39 escolas técnicas de ensino superior, 130 institutos de pesquisa e diversas academias profissionais. É conhecido como o “coração tecnológico da União” e o seu desempenho, em termos, de crescimento econômico está acima da média de outras regiões do país e da Europa. |
| TECNOPÔLE DE SOPHIA ANTÍPOLIS | Está situado na província francesa de Alpes-Côte d’Azul (sul da França) e envolve 9 cidades. Do mesmo modo que a experiência californiana, esta iniciativa causou grande reestruturação na economia regional, transformando a sua base predominantemente agrícola para um dos mais promissores polos europeus de tecnologia. Este aglomerado de empresas combina alguma empresas francesas, filiais de empresas europeias e norte-americanas, centros públicos de pesquisas, incubadoras de empresas e universidade. |
| POLOS DE TECNOLOGIA DO JAPÃO | No Japão os polos de tecnologia foram implantados com o objetivo de reestruturar o espaço produtivo japonês em três momentos. A experiência inicial ocorre em 1963 com a criação da Tecnópolis de Tsukuba, conhecida como “Cidade da Ciência”, que se transformou no centro tecnológico de referência internacional. O segundo momento ocorre com a implantação da Tecnópolis de Kansai na década de 1980, em uma região com uma economia bastante dinâmica. Por fim, em 1993, o Ministério do Comércio Exterior e da Indústria do Japão lança um ousado programa para implementação de diversos tecnópolis no país. Ao todo 26 zonas foram contempladas pelo programa. |
| EMÍLIA ROMANA | A Emília Romana engloba 9 províncias italianas e 341 cidades, sendo internacionalmente conhecida como Terceira Itália. A sua especificidade está no fato de apresentar um padrão econômico distinto do restante da Itália, principalmente em função da presença de aglomerações de pequenas e médias empresas de setores tradicionais denominadas de Distritos Industriais Italianos ou de Distritos Industriais Marshallianos, por apresentarem algumas das características analisadas por Marshall. O desempenho econômico desta região tem sido superior a média da Itália e de outras regiões do país |

(Continua)

(Continuação)

| AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS | CARACTERÍSTICAS |
|-----------------------------------|--|
| COMPLEXO COOPERATIVO DE MONDRAGÓN | A <i>Mondragón Cooperación Cooperativa</i> (MCC) está situada na Comunidade Autônoma Basca (Euskal Herria), ou como é internacionalmente conhecida, o País Basco (Região Noroeste da Espanha), aparece em sétimo lugar no <i>ranking</i> das maiores empresas espanholas. É governada por um congresso de associados que fornece as bases de ação para as cooperativas, com crédito, assessorias, P&D e estratégias de expansão integradas, e se divide em três grandes grupos empresariais: o industrial que se agrupam por ramos de produção; o grupo chamado de distribuição, representado por uma empresa cooperativa que reúne supermercados (atacados e varejos) e o grupo financeiro, formado por um banco comercial e de fomento e por um fundo de previdência privada unificado das cooperativas. |

FONTE: Elaborado com base em Costa (2007, p. 46-61)

O êxito das aglomerações de empresas se deve a uma conjugação de fatores, entre os quais destacam-se os seguintes, de acordo com Costa (2007, p. 61): (1) ambiente micro-institucional adequado; (2) forma de organização flexível capaz de responder com eficiência às variações constantes do mercado; (3) existência de infraestrutura de ensino e mão-de-obra qualificada; (4) presença de fornecedores adequados de insumos e matérias-primas; (5) infraestrutura econômica e social adequadas; (6) políticas e ações públicas que apoiem e estimulem o desenvolvimento do aglomerado em paralelo com a ocorrência de algum fato ou fenômeno histórico significativo.

Neste sentido, Amaral Filho (2003, p. 11), destaca quatro elementos comuns que se apresentam de maneira articulada: capital social,⁶⁵ estratégia coletiva de organização da produção⁶⁶ estratégia coletiva de mercado⁶⁷ e articulação política-institucional⁶⁸.

⁶⁵ Capital Social – fator intangível por natureza, trata-se do acúmulo de compromissos sociais construídos pelas interações sociais em uma determinada localidade. Sua principal característica é a confiança. É também a principal fonte de coordenação e da governança do núcleo de produção;

⁶⁶ Estratégia coletiva de organização da produção – reflete-se na decisão coordenada dos produtores sobre quem produz, o que produzir e como produzir, levando a ganhos de escala e obtenção de externalidade a partir da cooperação;

⁶⁷ Estratégia coletiva de mercado – refere-se a estratégias e ações coordenadas de mercado;

⁶⁸ Articulação político-institucional – é o mecanismo pelo qual o núcleo produtivo se relaciona com as organizações públicas e privadas responsáveis pelas políticas públicas e privadas de apoio às Micro e Pequenas Empresas ou ao desenvolvimento local.

Nesta perspectiva, Lastres (2006) chama atenção para o fato de que os novos arranjos organizacionais detêm elevado potencial, não só de mobilizar conhecimento, mas também de proteger conhecimento, em especial, os conhecimentos tácitos e capacitações.

Assim sendo, para a RedeSist o conceito de *Arranjo Produtivo Local* (APL) pode ser definido como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais que apresentam vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros agentes locais tais como governo, entidades de classe, instituições de crédito, de ensino e pesquisa (CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

Como se pode observar, o APL inclui não apenas empresas – produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes - e suas variadas formas de representação e associação – mas também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento.⁶⁹

Já os *Sistemas Produtivos e Inovativos Locais* (SPILs), por outro lado, “são considerados como sendo aqueles arranjos produtivos cuja interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, possibilitando inovações de produtos, processos e formatos organizacionais e gerando maior competitividade empresarial e capacitação empresarial” (ALBAGLI; BRITO, 2002, p.3). Os distritos industriais da Terceira Itália se constituem em exemplos de SPILs (*id.ib*, p.3).

Convém lembrar que a própria RedeSist emprega ambos os termos. Com relação a SPIL, ela o utiliza para o conjunto de atores econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem, enquanto o termo APL é usado para representar um SPIL com vínculos pouco expressivos, casos fragmentados e

⁶⁹ “APLs são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos de interdependência. 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” (CASSIOLATO; LASTRES, 2003, p. 22).

que não apresentam significativa articulação entre os atores do conjunto (OLIVARES; DALCOL, 2010).

Uma observação, porém, se faz necessária. Entre os dois conceitos e a abordagem metodológica de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais, destacam-se dois elementos fundamentais: a *inovação* e o *aprendizado* interativos, como fatores de *competitividade*, lembrando que esses elementos se constituem em uma alternativa ao foco tradicional dos setores econômicos e empresas individuais (ROCHA; BURSZTYN, 2006).

Em se tratando, porém, de APL, segundo Haddad (*apud* SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003), a principal fonte de competitividade são os elementos de confiança, de solidariedade e de cooperação entre as empresas. Nesta perspectiva, então, é possível, identificar um *arranjo produtivo local* a partir de um conjunto mínimo de variáveis, presentes em graus diferentes de intensidade⁷⁰. Estas variáveis são as seguintes:

- Concentração setorial de empreendimentos no território: quantidade de empreendimentos (com predominância de micro, pequeno e médio porte, que seja relevante para o contexto econômico local ou regional), em um complexo produtivo de um determinado setor;
- Concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionados com o setor de referência do APL: o número de indivíduos ocupados deve ser relevante para o contexto econômico local ou regional (considerando as particularidades do setor e do território);
- Cooperação entre os atores do arranjo: formas de interação entre os atores – empreendedores e/ou instituições que atuam no território – na realização de ações que buscam um objetivo comum;
- Governança: existência de canais (pessoas físicas ou organizações) capazes de: liderar e organizar atores, ou coordenar, as ações em prol de objetivos comuns; ou promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos.

⁷⁰ Para Haddad (*apud* SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2013, p. 12), os benefícios potenciais de APLs são os seguintes: (1) Maior atração de capital; (2) Aumento do dinamismo empresarial; (3) Redução do *lead time*, (4) Aumento da qualidade; (5) Maior qualidade e flexibilidade da mão-de-obra e (6) Aumento da qualidade de vida da região. Para este autor (*id.ib*, p.13) o que não é APL: (1) Setores automaticamente fragmentados, sem liderança e/ou cooperação; (2) Agrupamentos de empresas do mesmo setor que não compartilham etapas da cadeia de valor da indústria; (3) Empresas com produtos que não representam vantagem competitiva; (4) Empresas verticalizadas e (5) Oligopólios regionais cartelizados.

Assim sendo, a abordagem que privilegia os APLs recupera com vantagens, a dimensão da cadeia produtiva. Esta dimensão enfatiza as relações econômicas e técnicas ao longo da cadeia produtiva, como elementos fundamentais da competitividade de firmas. Vale lembrar que um APL tanto pode conter uma cadeia produtiva estruturada localmente quanto fazer parte de uma cadeia produtiva de maior abrangência espacial, como por exemplo, de âmbito nacional ou mundial.

A caracterização, portanto, dos APLs envolve um referencial de análise mais amplo, - ao invés da firma individual, as aglomerações e ações conjuntas de empresas - no sentido em que inclui aspectos relativos aos elementos institucionais e históricos que integram sistemas territoriais. A região é percebida como um espaço cognitivo onde valores comuns e outros ativos intangíveis contribuem para o sucesso dos processos de aprendizado interativo e tendem a minimizar os custos de transação entre firmas (SEBRAE, 2003).

São diversas, pois, as prioridades que justificam a inclusão dos arranjos produtivos locais na agenda dos protagonistas do desenvolvimento territorial integrado e sustentável e das instituições que participam da elaboração das estratégias locais (SACHS, 2002).

Além do mais, Amaral Filho (2001, p. 262) ao situar os APLs como fator de desenvolvimento endógeno da economia regional, afirma que esse processo amplia o emprego, o produto e a renda do local ou da região.

As políticas dos diferentes países vêm incorporando estas tendências. As novas formas e instrumentos de promoção do desenvolvimento industrial e inovativo tendem, cada vez mais, a focalizar de maneira prioritária sistemas e arranjos produtivos locais (TATSCH *et al*, 2015; LEMOS, SANTOS, CROCCO, 2005).

Essa nova abordagem política, conceitual e metodológica, em torno de APL, é realizada num momento em que o sistema produtivo e a ordem geopolítica mundiais passam por profundas e importantes transformações, associadas à emergência da *Economia do Conhecimento e do Aprendizado*, bem como a aceleração do processo de globalização (CASSIOLATO; LASTRES; MACIEL, 2003).

A opção estratégica, pois, pela atuação em APL decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de que políticas de fomento a pequenas e médias empresas são mais efetivas quando direcionadas a grupos de empresas e não a empresas individualizadas. O tamanho da empresa passa a ser secundário, tendo em vista que o potencial competitivo dessas firmas advém não de ganhos de escala individuais, mas sim de ganhos decorrentes

de uma maior cooperação entre essas firmas (SEBRAE, 2003). Além do mais, essa nova orientação privilegia a interação entre os atores, isto é, com esforços cada vez mais direcionados para novas formas de se promover o fluxo e transferência de conhecimentos entre eles.

Especificamente com relação ao Brasil, têm proliferado desde a década de 1990 pesquisas sobre Arranjos Produtivos Locais com amplo espectro de atividades abrangidas, que varia desde os APLs industriais e agropecuários a APLs de serviços e culturais (APOLINÁRIO; SILVA, 2010; CAMPOS *et al.*, 2010; MATOS; BORIN; CASSIOLATO, 2015). Estudos desenvolvidos, no entanto, tanto pela RedeSist como por pesquisadores vinculados a órgãos públicos, evidenciam os avanços citados anteriormente. Lastres e Cassiolato (2003, p. 7) são enfáticos ao reconhecerem as seguintes vantagens do foco em APLs:

- (1) representar uma unidade prática de investigação que vai além da tradicional visão baseada na organização individual (empresa), setor ou cadeia produtiva, permitindo estabelecer uma ponte entre o território e as atividades econômicas, as quais também não se restringem aos cortes clássicos especiais como os níveis municipais e de microrregião;
- (2) focalizar um grupo de diferentes agentes (empresas e organizações de Pesquisa e Desenvolvimento – P&D -, educação, treinamento, promoção, financiamento) e atividades conexas, que usualmente caracterizam qualquer sistema produtivo e inovativo local;
- (3) cobrir o espaço que simboliza o *locus* real, onde ocorre o aprendizado, são criadas as capacitações produtivas e inovadoras e fluem os conhecimento tácitos;
- (4) representar um importante desdobramento da implementação das políticas de desenvolvimento industrial, particularmente daqueles que visam estimular os processos de aprendizagem, inovação e criação de capacitações.

Em síntese, para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento com ênfase a Arranjos Produtivos Locais, embora não haja consenso entre os estudiosos do assunto (TATSCH, 2006), algumas ações presentes nestas políticas, podem ser destacadas. A primeira delas consiste em estimular o diálogo e a cooperação entre os atores, o que pressupõe a participação dos interessados na proposição e realização das iniciativas (LINS, 2000).

Um outro grupo de ações de apoio a estas políticas refere-se ao desenvolvimento de *marketing* coletivo da especialização produtiva do arranjo:

Este tipo de ação envolve iniciativas, para conscientizar e desenvolver as empresas do aglomerado, especialmente em relação à qualidade e diferenciação dos produtos, objetivando a criação e divulgação de uma marca regional do APL. Tal marca é construída ao longo do tempo – considerando a história, as tradições, a cultura local, o enraizamento da atividade produtiva no território, etc. – e constitui-se numa vantagem competitiva às firmas locais (TATSCH, 2006, p.54).

O terceiro grupo de iniciativas relaciona-se à disseminação do conhecimento entre as empresas do arranjo, sobretudo, as de micro e pequeno porte. Estas iniciativas referem-se tanto à educação formal quanto ao estímulo e desenvolvimento de entidades e demais organizações que possam atuar para este fim (DINIZ; SANTOS; CROCCO, 2006).

O quarto grupo de ações diz respeito aos incentivos para atração de investidores ou para a formação de parcerias, os quais supririam as lacunas identificadas no APL. Tais investidores ou parceiros complementam os arranjos produtivos verticalmente, ao longo da cadeia e, horizontalmente, por meio de esquemas de cooperação (TATSCH, 2006, p. 57).

Depreende-se, então, face ao exposto nesta subseção que os APLs estão presentes na atualidade tanto em termos de conceito analítico para quem estuda o desenvolvimento regional/local, quanto como política pública de fomento às redes de cadeias produtivas em suas bases territoriais, sobretudo de pequenos negócios. Estes arranjos, de fato, se constituem em especializações territoriais produtivas que envolvem circuitos espaciais de produção, integrados à outras regiões, localidades e cadeias produtivas. Entretanto, face a multiplicidade do tema, os APLs apresentam certa fragilidades do ponto de vista de seus postulados e perspectivas se pensada apenas em recursos e políticas aplicada no nível local (DINIZ; SANTOS; CROCCO, 2006).

Além do mais, não se pode esquecer que o conceito de APL ascendeu à agenda pública brasileira ao final da década de 1990 e tem se mantido até hoje como estratégia de desenvolvimento regional/local, conforme se discutirá a seguir.

2.2 Política brasileira de desenvolvimento local com foco em APLs

A política brasileira de desenvolvimento local com foco em Arranjos Produtivos Locais se caracteriza por dois momentos. O primeiro compreende ações específicas desenvolvidas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia no período de 1995 a 2001 e, o segundo se inicia em 2002 quando a temática dos APLs se insere, de fato, na agenda do

governo federal e se estende aos nossos dias. Trata-se, como ressalta Brito (2009, p. 155), “de uma política interministerial e transversal entre os diversos Ministérios, contando, também com a participação de outras instituições públicas e privadas, tais como bancos, OIGs, dentre outras”.

2.2.1 Ações desenvolvidas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) destaca-se como precursor da abordagem de Arranjos Produtivos Locais no âmbito de políticas específicas no país. Esse ministério, conforme ressaltam Lemos, Albagli e Shapiro (2004), não só patrocinou, no período de 1995 a 2000, pesquisas sobre aglomerados com recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e de bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), como também incluiu uma ação sobre APLs no *Plano Plurianual* (PPA) 2000-2003.

Especificamente, a discussão e a incorporação da abordagem de APLs no MCT se acentua a partir de 1999, quando do início da articulação com o Fórum de Secretários Estaduais de Ciência e Tecnologia. Após este evento, 99 arranjos foram identificados e apoiados por meio da metodologia de Plataformas Tecnológicas (LEMOs; ALBAGLI; SZAPIRO (2004, p. 7). No total, foram apoiados 54 Plataformas em 2000, 53 no ano de 2001 e 42 em 2002. Estas iniciativas, posteriormente, foram incluídas nas possíveis ações financiadas pelos novos recursos, estabelecidos por lei que compuseram os Fundos Setoriais (LASTRES, 2007).

Entre estes fundos, destaca-se o *Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação*, mais conhecido como *Fundo Verde e Amarelo* (FVA). Ele foi criado através da Lei n. 10.168, de 29 de dezembro de 2000, tendo 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” (BRASIL/MCT, 2002, p. 3).

A sua implementação foi ao encontro das ações coordenadas pelo MCT relativas à micro, pequenas e médias empresas – atuando de forma conjunta – em APLs, parques tecnológicos e incubadoras e, entre os itens passíveis de serem apoiados estão: estudos de viabilidade técnica e econômica planos de negócios, bolsas de fomento tecnológico, plataformas tecnológicas, além de projetos cooperativos.

Além do mais, no âmbito do FVA foi implementado, através de convênios de cooperação técnico-científica com os Estados, o *Programa de Apoio à Inovação em Arranjos Produtivos*; cujos objetivos gerais foram:

- (1) Mobilizar e sensibilizar os atores locais sobre a importância da inovação como fator chave para o desenvolvimento local e regional em um ambiente competitivo;
- (2) Contribuir para viabilizar a cooperação entre agentes, gerando externalidades positivas associadas às economias de aglomeração;
- (3) Contribuir para ampliar as condições de competitividade e sustentabilidade de economias regionais;
- (4) Apoiar ações que estabeleçam e potencializem processos de aprendizado e inovação em arranjos produtivos locais;
- (5) Fomentar, em escala global, parcerias entre empresas e entre estas e órgãos governamentais, institutos de P&D e universidades, contribuindo para o fortalecimento de arranjos produtivos locais e;
- (6) Contribuir para a solução de problemas econômicos e sociais, promovendo o desenvolvimento local com ênfase na geração de emprego e renda, na promoção das exportações e substituições de importações (LEMOS; ALBAGLI; SZAPIRO, 2004, p. 8).

Convém lembrar que a definição de APL adotada pelo MCT na época era a seguinte:

Arranjos Produtivos Locais são fenômenos empíricos caracterizados pela aglomeração de unidades produtivas de um mesmo ramo da economia, em uma determinada e definida fração do território (...). O fato é que, uma vez existindo o aglomerado, as unidades produtivas pertencentes a estas aglomerações passam a usufruir de economias de aglomeração, além de outras economias externas não-monetárias, capazes de acelerar e até mesmo endogeneizar os determinantes do desenvolvimento destes Arranjos (BRASIL/ MIC, 2002, p.10).

Quanto à metodologia para classificar os APLs que seriam apoiados, o MCT adotou duas alternativas. A primeira se refere a presença⁷¹ ou ausência de empresas âncora⁷² e a

⁷¹ São características deste tipo de arranjo (LUSTOSA *et al.*, 2010, p. 11): (1) existência de uma empresa motriz e de um grupo de fabricantes e prestadores de serviços, com os quais ela mantém fortes vínculos técnicos, comerciais e financeiros; (2) toda a cadeia deve ser competitiva para que a empresa âncora também o seja; (3) conta com um elevado grau de organização, hierarquizada pela empresa âncora; (4) o desempenho, as estratégias e as técnicas de organização da produção e da gestão da empresa âncora determinam as necessidades de capacitação e os padrões de produtividade do conjunto; (5) participação da empresa âncora para a melhoria de produtividade, qualificação, capacitação e difusão de tecnologias de produtos e processos produtivos das empresas relacionadas.

outra, a nível de consolidação do APL cujas características são apresentadas no Quadro abaixo.

Quadro 9 - CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DE APLs A NÍVEL DE CONSOLIDAÇÃO, SEGUNDO O MCT

| NÍVEIS DE APLS | CARACTERÍSTICAS |
|---------------------------------|---|
| Arranjo Elementar ou básico | Existência, em determinada localidade ou região, de uma concentração de unidades produtivas com algumas características em comum, indicando a existência de tradição técnica ou produtiva, mas com um grau de especificidade ou de originalidade suficiente apenas para garantir a subsistência do arranjo. |
| Arranjo em fase de consolidação | Existência de atividades produtivas comuns, de infraestrutura tecnológica significativa e de relacionamentos dos agentes produtivos entre si e com os agentes institucionais locais, gerando sinergias e externalidades positivas, mas com a presença de conflitos de interesses ou desequilíbrios denotando baixo de coordenação e de visão estratégica. |
| Consolidação ou maduro | Possui todas as características do arranjo em fase de consolidação, mas com alto nível de coesão e organização entre os agentes; estendem sua atuação até os canais de distribuição e os próprios consumidores; envolvem os fabricantes de produtos complementares, bens de capital e principais insumos; são inovadores e possuem articulações institucionais com órgãos governamentais e outras organizações. |

FONTE: Elaborado com base em BRASIL/MCT (2002)

O MCT foi reestruturado internamente em 2003, tendo sido criada a Secretaria de Inclusão Social e, subordinada a essa, o Departamento de Ações Regionais, ao qual foram atribuídos alguns temas, dentre eles cadeias inter-regionais e APLs.

Convém ressaltar que nesse ano, o MCT deixou de ter orçamento específico para a abordagem de APLs no PPA 2004-2007, haja vista que as iniciativas na esfera federal relacionadas a arranjos produtivos passaram a ser coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Iniciava-se, assim, uma nova

⁷² "Caracteriza-se por aglomerados produtivos, geralmente formados por micro, pequenas e médias empresas de um mesmo setor de atividade e seus fornecedores de bens e serviços, com maior ou menor grau de interação/cooperação para competitividade, sem grande(s) empresa(s) nucleado(ras). O papel de empresa âncora, especialmente no que concerne às funções relacionadas à difusão tecnológica, à segurança do trabalho e à observância das normas de qualidade, são desempenhadas por uma associação empresarial ou por uma entidade técnica criada exclusivamente para estas finalidades" (LUSTOSA *et al.*, 2010, p. 11-12)

fase de políticas de desenvolvimento local com ênfase em APLs e, que se estende até hoje cujos principais contornos são apresentados neste capítulo, após a caracterização dos condicionantes da ascensão desta temática na agenda governamental.

2.2.2 Ascensão e continuidade de APLs na agenda governamental

Os APLs tornaram-se, a partir de 2002, proeminentes na agenda do governo federal condicionados por vários fatores. Estes fatores compõem uma *agenda sitting* (como e porque a agenda política muda de tempos em tempos), “cuja análise recai sobre o processo pré-decisional, que engloba o contexto político-econômico e ideológico que impulsionou a ascensão da referida questão à agenda de decisão, transformando-a em política pública” (BRITO, 2009, p. 29).

Nesta perspectiva, Brito (2009) se utiliza do modelo de *multiple streams* (fluxos múltiplos), desenvolvido por John Kingdon, em 1984, para analisar a política de desenvolvimento local, com foco nos arranjos produtivos no Brasil. Ela ressalta que Kingdon elaborou o seu modelo a partir da constatação de que a *agenda sitting* se constitui em uma etapa de conflito e de consenso, no qual os distintos interesses e participantes interagem, sendo este modelo composto por três fluxos que são independentes e que podem se articular em determinados contextos: *fluxo de problemas*, *fluxo das soluções e alternativas* e *fluxo político*.

Quanto ao *fluxo de problemas*, ele se caracteriza na análise desenvolvida por Brito por investigar a seguinte questão: Quais os problemas e fatores que impulsionaram a ascensão da política de desenvolvimento local no Brasil? A resposta é dada com base no seguinte pressuposto:

[As] transformações ocorridas no cenário internacional, derivadas da crise das políticas keynesianas e do modo de produção fordista, propuseram um novo formato às políticas de desenvolvimento, ressaltando a importância das políticas de desenvolvimento descentralizadas e com reduzida participação do Estado (BRITO, *op. cit.*, p. 47).

Nesta direção a autora analisa inicialmente o cenário internacional, a partir das seguintes condicionantes: (1) globalização, (2) reestruturação produtiva, (3) neoliberalismo e (4) enfraquecimento do Estado-Nação, seguindo-se de investigação acerca das alterações ocorridas no cenário nacional, evidenciada pela: (a) crise do estado desenvolvimentista, (b)

descentralização, (c) ausência de um projeto de desenvolvimento e (d) *Lei de Responsabilidade Fiscal*.

Com relação ao *fluxo das alternativas*, Brito ressalta que apesar do desenvolvimento local fomentado a partir de aglomerações produtivas ter sido analisado por diversos autores desde o século XIX, é no início do século XXI que essa temática ganha nova abordagem e novos adeptos. Do que resultou a sua ascensão nas agendas governamentais como política de desenvolvimento local em vários países. Especificamente, com relação ao Brasil, a autora explica:

[Após] o esgotamento do modelo de desenvolvimento por via da ‘guerra fiscal’, a questão do desenvolvimento local fomentado a partir de arranjos produtivos vem recebendo elevada atenção do Governo Federal e dos estados federados. Em 2002, a referida questão ascendeu à agenda de decisão e transformou-se em política pública – política de desenvolvimento local com base em Arranjos Produtivos Locais. Desde então, tal política passou a ser vista como uma possível solução para contornar os problemas relativos ao desenvolvimento de áreas periféricas (BRITO, *op. cit.*, p. 92).

Assim sendo, para compreender a origem das ideias, ela se propõe a “examinar as principais teorias que desenharam as políticas públicas de desenvolvimento e sua mudança de direcionamento ao longo do tempo, bem como identificar os principais atores e os interesses em pauta” (*id.ib*, p. 92). Trata-se, em outros termos, de enfatizar o desenvolvimento local que se caracteriza pelos seguintes aspectos: (1) o desenvolvimento é pouco dependente do Estado, (2) a ênfase do desenvolvimento está sob as variáveis microeconômicas e pouca importância é dada aos aspectos macroeconômicos, (3) o desenvolvimento é endógeno e dependente de variáveis locais, dentre elas a cooperação e o aprendizado e (4) o modelo é compatível com a abordagem neoliberal.

No que se refere ao *fluxo político*, o foco de análise desenvolvido por Brito é o cenário nacional com ênfase sobre os acordos constituídos a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo em vista que foi nesta gestão que a ideia de desenvolvimento local com foco nos APLs ascendeu à agenda de decisão, transformando-se em política pública.

Este fluxo, se caracteriza por “identificar os acordos e as alianças estabelecidas entre os atores e a formação do cenário para a disseminação das ideias sobre desenvolvimento” (BRITO, *op. cit.*, p. 135). Esta identificação se dá a partir da análise: (1) do Governo FHC e agenda neoliberal, (2) das políticas de estabilização monetária, (3) da abertura comercial, (4) do aumento da pobreza, (5) do aumento do desemprego, (6) do baixo crescimento do

PIB, (7) da dependência financeira internacional e (8) da influência das Organizações Internacionais Governamentais.

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) teve duas agendas principais – a *estabilização monetária* e as *reformas constitucionais* -, haja vista que “tanto as questões do crescimento econômico quanto as do desenvolvimento ficaram fora da referida agenda” (BRITO, 2009, p. 140).

A reforma da *Constituição Federal do Brasil*, promulgada em 1988, se fazia necessária, face ao imperativo de dar prosseguimento ao processo de privatizações e de manter a estabilidade monetária, iniciado com o *Plano Real* em 1994. O que foi possível por meio de 13 *emendas constitucionais* aprovadas entre 1995 e 1996⁷³, graças a sustentação parlamentar do Executivo formada por 75% dos Deputados e Senadores⁷⁴.

Quanto à *estabilização monetária*, ela visava intensificar a integração do país aos mercados financeiros internacionais, o que se tornou viável tanto a partir dos investimentos fomentados pelas privatizações como pela atração dos investimentos em carteira (capital especulativo ou *hot money*). Tais recursos geraram afluxo de moeda estrangeira ao país, o que garantiu determinada paridade do Real frente ao Dólar, razão pela qual tornava-se imperativo garantir a credibilidade do país junto ao capital estrangeiro⁷⁵. O que foi possível mediante a redução da dívida pública brasileira a partir da utilização da taxa de juros e de ajustes fiscais, com reflexos significativos na redução do crescimento e do desenvolvimento econômico. Não obstante, em 1996 a economia começa a reaquecer:

Registra-se o crescimento das vendas do comércio, o aumento na arrecadação do ICMS e a elevação da produção industrial. Tais fatos possibilitaram – apesar do ‘arrocho salarial’ (...) – um crescimento do PIB de 1996, apesar de modesto

⁷³ “O foco das emendas constitucionais recaiu fortemente sobre as questões de ordem econômica (*policy*), contabilizando-se 13 emendas (das 16 aprovadas entre 1995-1996). Quanto às questões que tratam do conteúdo político do Estado (*polity*), registram-se apenas duas emendas (...) uma que prevê a criação de novos municípios e a outra (...) que faculta a reeleição para cargos executivos. Na área social, tem-se apenas uma emenda, a que criou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef). As 13 emendas restantes estavam relacionadas à viabilização da agenda do governo, tanto no campo econômico quanto em áreas relacionadas à administração” (BRITO, 2009, p. 141).

⁷⁴ De acordo com *Constituição Federal de 1988*, subseção II Da Emenda à Constituição, parágrafo segundo, para aprovar uma Emenda são necessários “três quintos dos votos dos deputados e senadores, em duas votações em ambas as Casas, sendo que qualquer modificação introduzida numa delas pelo que foi votado pela outra deve ser ratificada pela Casa que aprovou inicialmente o texto” (*apud* BRITO, 2009, p. 143).

⁷⁵ Os indicadores mais observados pelos especuladores estrangeiros são as taxas de juros e que são utilizadas para a manutenção da taxa de câmbio e da relação dívida pública e o PIB (BRITO, 2009, p. 144).

(2,15%), assim como uma redução na taxa de juros (de 53,27% em 1995 para 27,45% em 1996). No entanto, como o Plano Real é vulnerável e dependente do mercado financeiro, [a crise do México em 1995 já demonstrara esta dependência] o reaquecimento ocorrido em 1996 ficaria comprometido com a crise da Ásia, deflagrada em 1997 e da Rússia, em 1998 (BRITO, 2009, p. 145).

Vale ressaltar que em 1998 a crise da Rússia provocou “uma perda de US\$ 30 bilhões das reservas brasileiras entre agosto e setembro deste ano” (BRITO, 2009, p. 145). A equipe econômica, apesar de ter elevado as taxas de juros (de 19,23% no mês de agosto para 32,95% em dezembro) não conseguiu segurar os investidores. Em face, portanto, das perdas de reservas e às vésperas de uma crise cambial, o Brasil recorre ao FMI, assinando um acordo *stand by* de US\$ 42 bilhões. A partir, então, deste Acordo, “o Brasil aperta mais o ajuste fiscal, eleva a carga tributária e a arrecadação para alcançar superávit primário e majora as taxas de juros, o que evidencia a vulnerabilidade de uma economia com finanças globalizadas” (BRITO, 2009, p. 146).

Como se pode observar, o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu a estabilidade monetária a partir do aumento da carga tributária e dos juros, do que resultou desemprego e a inclusão de mais pessoas na linha de pobreza.

O segundo governo Cardoso se inicia em 1999 em meio a uma crise cambial e sob as recomendações do acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional no ano anterior que, em termos de política econômica, definia um modelo com base em três pilares: regime de metas de inflação⁷⁶, câmbio flutuante⁷⁷ e política fiscal contracionista⁷⁸.

⁷⁶ “Inflação que um governo espera alcançar dentro de um período determinado, em geral um ano. Trata-se de um referencial de política monetária cujo objetivo foi minimizar as incertezas de crises internacionais sucessivas no final do anos 1990 (...). Em 1999 e 2000, a inflação esteve dentro da meta, superando este limite nos três anos seguintes e voltando-se a alinhar-se com a meta em 2004, 2005, 2006, 2007, 2009 e 2010” (SANDRONI, 2014, p. 532).

⁷⁷ “Câmbio flutuante é o regime cambial no qual a moeda de um país flutua no mercado de acordo com a oferta e a demanda de moedas fortes como o dólar ou o euro (...). Na maioria dos países em que se adota o câmbio flutuante, ocorrem intervenções dos bancos centrais sempre que a taxa de câmbio atravessa um período de forte volatilidade” (SANDRONI, 2014, p. 109).

⁷⁸ “Política fiscal é a denominação dada à política de tributação (receitas) e gastos (despesas) que um governo adota em determinado momento. A adoção de uma política fiscal que admita déficits (...) pode levar ao aumento do endividamento e/ou emissões de moeda (...). Para combater o déficit, uma política fiscal poderá optar pela redução de despesas (...) e/ou o aumento de receitas pela majoração de impostos (...). Esta última medida tem um efeito recessivo inibindo os investimentos privados” (SANDRONI, 2014, p. 672).

Além do mais, em conformidade com o referido acordo, como parte do ajuste fiscal, foi aprovada a *Lei de Responsabilidade Fiscal* (Lei n.10.028, de 19 de outubro de 2000). Assim sendo:

Observa-se que as unidades subnacionais, após a privatização dos bancos estaduais [ocorridas no primeiro governo Cardoso], já estavam limitadas com relação aos recursos, situação que ficou ainda agravada após a vigência da citada Lei. Ressalta-se que, desde o fim da década de 1970, com a crise do Estado desenvolvimentista, não há qualquer projeto de desenvolvimento para o país. De 1988 até 2000, as unidades subnacionais estavam utilizando de incentivos fiscais para atrair empresas para determinados estados, e, agora, até essa insuficiente política de desenvolvimento está impossibilitada.

A Tabela 1 contém indicadores socioeconômicos referentes aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o que complementa a análise feita por Brito.

Tabela 1 - BRASIL. INDICADORES SOCIOECONÔMICOS*, 1995-2002

| Períodos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|-----------|------|------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|
| 1995/1998 | 2,49 | 9,71 | 1,084 | 33,69 | 29,13 | 6,3 | 58,10 | 34,74 | 0,601 |
| 1999/2002 | 2,13 | 8,78 | 2,340 | 20,68 | 33,50 | 7,7 | 58,78 | 34,98 | 0,593 |

*Valores médios do período

1 PIB (%)

2 Inflação IPCA (%)

3 Taxa de Câmbio – R\$/US\$ - comercial – fim de cada ano

4 Taxa de Juros SELIC (média anual)

5 Carga Tributária /PIB

6 Taxa de desemprego (%)

7 Grau de Informalidade (%) [18]

8 Proporção de pobres (%) [19]

9 Coeficiente de Gini

FONTE: Elaborada com base em IPEADATA

É neste contexto, portanto, que em 2002, último ano do Governo Cardoso, que a questão do desenvolvimento local ascende à agenda do governo brasileiro, quando é proposta uma política de desenvolvimento com foco nos Arranjos Produtivos Locais.

Na verdade, tal política atende aos interesses políticos da época. Em primeiro lugar por não se contrapor à política macroeconômica até então praticada. Em segundo lugar por “pressupor que o alcance do desenvolvimento poderia ocorrer com animação dos atributos imateriais de uma dada localidade, sem a necessidade de ajustes estruturais (distribuição de renda, priorização das políticas sociais em relação ao superávit fiscal, dentre outras)” (BRITO, 2009, p. 151).

Como a política de desenvolvimento com foco em APLs permaneceu na agenda do novo governo, tendo sido mais amplamente praticada a partir de 2003, Brito (2009, p. 152) chama a atenção para o que contribuiu para esta permanência. A eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, gerou sobretudo nos mercados financeiros uma série de dúvidas quanto à manutenção da política de estabilização monetária. Entretanto, o novo governo deu sequência às políticas econômicas de seu antecessor, ou seja, baseadas no câmbio flutuante, (elevando as metas de superávit primário, o que promoveu redução da dívida do setor público e elevação da carga tributária do país) e metas da inflação.

Além do mais, a gestão do Presidente Lula foi, até 2008, favorecida pelo bom desempenho da economia internacional, “o que proporcionou ao Brasil a obtenção de taxas maiores de crescimento, quando comparadas às taxas do Governo FHC” (BRITO, 2009, p. 152).

Dois outros aspectos são destacados por Brito com relação ao primeiro mandato do Presidente Lula. O primeiro diz respeito à redução na desigualdade de renda⁷⁹ “que pode ser atribuída, dentre outras medidas adotadas, às políticas assistencialistas, tal como bolsa-família, bolsa-escola, vale gás, dentre outros auxílios concedidos pelo governo Federal” (BRITO, 2009, p. 153).

O outro aspecto se refere à forte tendência a majoração da carga tributária como forma de priorizar o superávit primário – o pagamento de juros ao setor financeiro – “pode ser entendido como uma das maiores políticas de transferência de renda do governo Lula, uma vez que esta corresponde a quase 20 vezes o montante transferido com o Programa Bolsa Família” (BRITO, 2009, p. 154).

Na Tabela 2 é apresentado um panorama geral do governo Lula em seus dois mandatos. Observa-se, que em comparação com o governo anterior (Tabela 1) houve, sem dúvida, melhorias significativas. Entretanto, quando se compara, por exemplo, o crescimento do PIB brasileiro com o dos BRICs⁸⁰, constata-se “que o Brasil apresentou o

⁷⁹ “A redistribuição de renda que ocorreu – bem pequena, mas real – se deu entre setores das classes médias e setores populares: daquelas para estas. Isto foi o que captou a pequena queda do Índice de Gini. Os lucros dos 53 maiores bancos do país foram os maiores de nossa história: nos três primeiros anos de Lula foram 42% mais altos que nos três últimos anos de FHC” (Ivo Lespaupin *apud* Brito (2009, p. 153-154).

⁸⁰ “BRICs: Termo formado pelas iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China, que são os países com maiores perspectivas de crescimento econômicos, e cujos mercados emergentes representam boas alternativas de investimentos de médio e longo prazo [A sigla se tornou BRICS a partir de 2010 com a inclusão no grupo da África do Sul que apresenta características semelhantes aos demais] (...). Entre os países iniciais aquele que

mais modesto crescimento entre os referidos países, em 2007: Brasil (5,4%), Índia (9,3%), Rússia (8,1%) e China (11,9%)” (BRITO, 2009, p.153). Além do mais, a carga tributária manteve seu processo de ascensão, passando, em termos médios, de 36,50% no período 2003-2006 para 39,16 % no período 2007-2010.

TABELA 2

Tabela 2 - BRASIL. INDICADORES SOCIOECONÔMICOS*, 2003-2010

| Períodos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|-----------|------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| 2003/2006 | 3,47 | 6,43 | 2,502 | 18,34 | 36,50 | 10,9 | 56,90 | 31,76 | 0,572 |
| 2007/2010 | 4,50 | 5,12 | 1,803 | 10,83 | 39,16 | 7,8 | 52,63 | 22,49 | 0,561 |

*Valores médios do período

1 PIB (%)

2 Inflação IPCA (%)

3 Taxa de Câmbio – R\$/US\$ - comercial – fim de cada ano

4 Taxa de Juros SELIC (média anual)

5 Carga Tributária /PIB

6 Taxa de desemprego (%)

7 Grau de Informalidade (%)⁸¹

8 Proporção de pobres (%)⁸²

9 Coeficiente de Gini

FONTE: Elaborada com base em IPEADATA

Além do mais, é enfatizada por Brito em sua análise que os fluxos do problema, das alternativas e o político seguem independentes, embora haja momentos em que os fluxos se encontram e convergem. O que significa dizer, segundo ela, que nesses momentos ocorre “uma abertura de ‘janela’ política, e mudanças na agenda tornam-se mais factíveis” (BRITO, *op. cit.*, p.43).

Por outro lado, existem maiores possibilidades de mudanças na agenda política quando os três fluxos seguem juntos na mesma direção, isto é, “quando as soluções

tem apresentado o melhor desempenho econômico na última década [2000/2010] é a China, seguida pela Índia e pela Rússia” (SANDRONI, 2014, p. 97). Além do mais, Brito (2009, p. 153) ressalta ser relevante comparar com os BRICs, tendo em vista que o contexto internacional é o mesmo, diferentemente de comparar com o período FHC, quando o PIB foi impactado por crises internacionais.

⁸¹ O Grau de Informalidade é obtido por: Empregados sem carteira + Trabalhadores por conta própria/Trabalhadores protegidos + Empregados sem carteira + Trabalhadores por conta própria (IPEADATA).

⁸² Proporção de Pobres na linha de pobreza baseada em necessidades calóricas, com base em recomendações da FAO e da OMS (IPEADATA).

despontam juntas com os problemas e ambos combinam-se favoravelmente com as forças políticas” (BRITO, *op. cit.*, p. 43-44).

Um outro fato que não se pode desprezar na análise com base no modelo adotado por Brito é que, embora os fluxos se apresentem com tendências à convergência, torna-se imprescindível a existência e atuação dos “empreendedores da política (*policy entrepreneurs*), “que são pessoas dispostas a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando à sua concretização”. Especificamente:

Tais empreendedores, que são especialistas na questão, hábeis negociadores e têm conexões políticas, são encontrados dentro dos governos (dirigentes, burocratas, servidores de carreira) e na sociedade civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas, entre outros). Por conseguinte, desempenham papel essencial na articulação entre os problemas e soluções e forças políticas, entre essas e as propostas existentes (*couping*) (BRITO, *op. cit.*, p. 44).

Assim sendo, mesmo que um problema possa ascender à agenda, para que ele se transforme em política, necessário se faz que sejam encontradas alternativas compatíveis com os interesses em pauta e um contexto político favorável. Neste sentido, a temática dos APLs, que já vinha sendo difundida pela RedeSist, desde a década de 1990 (MATOS *et al.*, 2015) tornou-se a resposta ao problema – buscar soluções para o desenvolvimento principalmente nas áreas mais periféricas do país.

Como se pode observar, à ascensão e a continuação da temática dos arranjos produtivos locais à agenda política brasileira foi condicionada por vários fatores, conforme evidencia a análise feita por Brito com base no modelo de fluxos múltiplos desenvolvido por John Kingdon.

2.2.3 Atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) passou a adotar a abordagem de APLs através do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, ao qual se atribuiu a coordenação do *Programa Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais* (Programa 1015) – parte integrante do PPA 2004-2007. Este programa, conforme apresentado por Lemos, Albagli e Szapiro (2004, p. 12) prevê as ações de: “apoio à instalação de incubadoras de empresas nos APLs; capacitações de multiplicadores da metodologia de APLs; gestão e administração do programa; e apoio à estruturação de comitês regionais para arranjos produtivos locais”.

Convém lembrar que a adoção desta abordagem pelo MDIC se constitui em uma das estratégias para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país, tendo em vista que:

O apoio a APLs é fruto de uma nova concepção de políticas públicas de desenvolvimento, em que o local passa a ser visto como um eixo orientador de promoção econômica e social. Seu objetivo é orientar e coordenar os esforços governamentais na indução do desenvolvimento local, buscando-se, em consonância com as diretrizes estratégicas do governo, a geração de emprego e da renda e o estímulo às exportações. A opção estratégica pela atuação em APL decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de que políticas de fomento a pequenas e médias empresas são mais efetivas quando direcionadas a grupos de empresas, e não a indústrias individualizadas. O tamanho da empresa passa a ser secundário, pois o essencial competitivo dessas firmas advém não só de ganhos de escala individuais, mas sim de ganhos decorrentes de uma maior operação entre essas firmas (BRASIL, 2003, p. 1).

Por outro lado, a necessidade de articulações interinstitucionais entre entidades ofertantes de apoio a APLs a qual tornou-se cada vez mais evidente a medida que eram ampliadas as iniciativas de suporte a estas aglomerações em diversos estados brasileiros, a partir sobretudo das iniciativas desenvolvidas pelo MCT.

Assim sendo, em março de 2003, foi instituída uma força-tarefa no âmbito do Governo Federal, envolvendo 23 instituições que indicariam representantes para a constituição de um Grupo de Trabalho Institucional, com o objetivo de elaborar uma estratégia comum de atuação em Arranjos Produtivos Locais.

A partir, então, das discussões neste grupo, tanto em termos conceituais sobre APLs quanto em termos de sua eventual aplicabilidade, é que se estruturou o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL). Trata-se, sem dúvida, de um importante passo para a construção da política nacional de APLs, considerando-se que:

A sua proposta de atuação (...) tinha como base a orientação, coordenação e monitoramento dos esforços do Governo Federal na indução do desenvolvimento regional, tendo como meta a geração de trabalho, emprego e renda, em ambiente sustentável, visando à redução das desigualdades sociais e posicionamento nos mercados internos e externos (BRASIL/MDIC, 2014, p.15).

O GTP APL é formalizado, então, pela Portaria Interministerial no. 200, de 3 de agosto de 2004, composto por 23 instituições – 11 ministérios e 12 instituições, algumas vinculadas a órgãos públicos e outras não governamentais. Ele conta com uma secretaria técnica, a ser exercida pelo Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, da Secretaria do Desenvolvimento da Produção, do MDIC e tem como objetivos (BRASIL/MDIC, 2014, p. 25):

- 1) Identificar os APLs existentes no País, inclusive àqueles territórios produtivos que apresentem potencialidades para se constituírem como futuros arranjos produtivos locais, conforme sua importância no respectivo território;
- 2) Definir critérios de ação governamental conjunta para apoio e fortalecimento de APLs, respeitando as especificidades de atuação de cada instituição e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade nas ações;
- 3) Propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de APLs;
- 4) Construir um sistema de informações para o gerenciamento das ações previstas no item anterior;
- 5) Elaborar um Termo de Referência que contenha aspectos conceituais e metodológicos relevantes em relação ao tema do trabalho.

Como se pode observar, a dimensão territorial passa, de maneira efetiva, a ser considerada como referência para se pensar um projeto de desenvolvimento e a dimensão local assume importância estratégica (LEMOS, ALBAGLI, SZAPIRO, 2005; CASSIOLATO, MATTOS, LASTRES, 2008; LAGES, 2004).

Nesta perspectiva o *Termo de Referências para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais* foi aprovado na reunião do GTP AL de 14 de abril de 2004. Na sua apresentação, é destacada a importância dos APLs para o desenvolvimento do País: “Uma das vertentes de atuação do Governo Federal para o desenvolvimento do país consiste na realização de ações integradas de políticas públicas para Arranjos Produtivos Locais” (BRASIL/MDIC, 2004, p. 3).

Além do mais, chama-se a atenção para o reconhecimento da necessidade de somar esforços em busca deste desenvolvimento, do que resultou o início de “uma articulação entre os órgãos interessados, com vistas à elaboração de uma estratégia de atuação conjunta” (BRASIL/MDIC, 2014, p. 3). É destacado também: “Tendo sido reconhecida sua importância, o tema foi incluído como política de governo no Plano Plurianual de 2004-2007 e nos documentos que tratam das políticas nacionais de desenvolvimento” (BRASIL/MDIC 2004, p. 4). Neste documento é apresentado a definição de arranjo produtivo que se tornaria a mais utilizada na formulação de políticas públicas no País:

[Um] APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de

governança, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas (BRASIL, 2004, p. 5).

Como se pode observar, de acordo com esta definição, são quatro as variáveis que determinam a existência ou não de um arranjo: (1) concentração setorial de empresas no território, (2) concentração de pessoas ocupadas em atividades produtivas relacionadas ao setor do APL, (3) cooperação entre os atores participantes do arranjo e (4) existência de mecanismos de governança.

A justificativa pela adoção de um conceito de APL mais restrito, face a diversidade de conceitos existentes para caracterizá-lo é dada pelo próprio documento em apreço: “[Optou-se] por uma menor acuidade no uso deste termo, mas que fosse consenso por parte das várias instituições envolvidas na elaboração de políticas públicas” (BRASIL, 2004, p. 5).

Chama atenção, no entanto, o fato de que a política de desenvolvimento local com foco nos APLs, conforme propõe o *Termo de Referências*, é desenhada com base no instrumental teórico formulado pela Nova Economia do Desenvolvimento, sobretudo por atribuir relevância à cooperação, capital social, aprendizado coletivo, inovação, dentre outros aspectos. Especificamente, de acordo com o referido documento:

A abordagem de APL, nesse sentido [efetividade das políticas de fomento a pequenas e médias empresas direcionadas a grupos de empresas e não a empresas individualizadas] valoriza a cooperação, o aprendizado coletivo, o conhecimento tácito e a capacidade inovativa das empresas e instituições como questões centrais e como funções interdependentes para o aumento da competitividade sustentável, fortalecendo os mecanismos de segurança (BRASIL, 2004, p. 5).

Além disso, é na localidade que se faz notar a interdependência entre crescimento econômico, gerador de externalidades positivas em seu entorno, e vantagens locais relevantes para a melhoria de processos e produtos.

Os APLs são, portanto, uma importante fonte geradora de vantagens competitivas principalmente quando estas são construídas a partir do enraizamento de capacidades produtivas e inovativas e do incremento do capital social oriundo da integração dos atores locais (BRASIL, 2004, p. 8).

Em síntese, o GTP APL surgiu da necessidade de articular ações governamentais integradas, razão pela qual uma das suas atribuições é a de gestor das informações relacionadas a Arranjos. Essa atribuição consiste na facilitação do acesso às informações e

ações aos APLs disponibilizadas no *Observatório Brasileiro de APLs*⁸³ e no *Manual de Apoio aos APLs*⁸⁴.

Por outro lado, em face da diversidade e a dispersão de APLs por todo o território nacional, o GTP APL necessitava institucionalizar parcerias estaduais e locais. O que o levou a criar mecanismos de estímulo à constituição de Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs (NEs). Estes núcleos “induziriam os APLs a produzirem demandas, bem como analisarem propostas e promoverem articulações institucionais, com vistas a apoiar os arranjos na elaboração de Planos de Desenvolvimento (PDs)” (BRASIL, 2014, p. 33).

Na perspectiva, então, de dar suporte aos NEs foi produzido o *Caderno de Orientações aos Núcleos*,⁸⁵ organizado com vistas a “uma dinâmica de interação entre os atores e no processo da disseminação de governança nos APLs” (BRASIL, 2014, p. 36).

Como se pode observar, face ao exposto, o GTP APL se propõe a adotar ações integradas de políticas públicas para APLs, objetivando estimular processos locais de desenvolvimento, por meio da competitividade e da sustentabilidade⁸⁶.

Após o consenso sobre o conceito de APL e a definição das variáveis determinantes para a identificação de arranjos, o GTP-APL realizou em 2004 o *Levantamento da Atuação Institucional* com o objetivo de mapear as instituições participantes do grupo que atuavam com uma abordagem própria de APL, do que resultou um cadastro de mais de 400 aglomerados identificados no País (BRASIL/MDIC, 2014, p. 49). Foram, então,

⁸³ O *Observatório Brasileiro de APLs* (OBAPL) é uma plataforma tecnológica criada para monitorar e centralizar as informações sobre os APLs: “A plataforma é composta por uma Rede Social, para aproximar os atores envolvidos com o tema, um Banco de Dados, para armazenar informações prioritárias e secundárias, e um portal, para divulgar informações e notícias dos APLs, dos NEs [Núcleos Estaduais] e do GTP APL” (BRASIL/MDIC, 2014, p. 64).

⁸⁴ O *Manual de Apoio aos APLs* tem como objetivo apresentar um conjunto de ações desenvolvidas e implementadas nos Arranjos pelas instituições parceiras do Grupo. Estas ações são agrupadas em sete eixos estruturantes: (1) Financiamento e investimentos, (2) Governança e cooperação, (3) Inovação e tecnologias, (4) Formação e capacitação, (5) Acesso a mercados, (6) Capacidade produtiva e (7) Políticas públicas.

⁸⁵ O *Caderno de Orientação aos Núcleos Estaduais* contém também o *Manual operacional para as instituições parceiras do GTP APL*, o *Modelo de Plano de Desenvolvimento*, o *Termo de referência para a política nacional de apoio ao desenvolvimento de APL e o Inventário das ações das instituições do GTP APL*.

⁸⁶ Especificamente, busca-se (BRASIL, 2014, p. 21-22): (1) desenvolvimento econômico, (2) a redução das desigualdades sociais e regionais, (3) a inovação tecnológica, (4) a expansão e a modernização da base produtiva, (5) o crescimento do nível do emprego e renda, (6) o aumento da escolaridade e da capacitação, (7) a elevação da produtividade e competitividade, e (8) a ampliação dos mercados interno e externo.

selecionados 11 APLs – dez no setor secundário e um no setor primário – para uma fase piloto, a qual visava testar a proposta de sistematização do trabalho de atuação integrada⁸⁷.

A partir de 2005, o GTP APL iniciou a ampliação da estratégia de atuação, com a seleção de, no máximo cinco arranjos por estado. Foram, então, identificados 131 APLs prioritários que, somados aos 11 APLs-pilotos, totalizaram 142 (BRASIL, 2014, p. 51). Em 2007, os Núcleos Estaduais passaram a indicar mais cinco APLs, chegando-se ao número de 267 APLs priorizados pelo Grupo, cujas demandas passariam a receber maior atenção (BRASIL/MDIC, 2014, p. 51).

Além do mais, em decorrência de mudanças na metodologia do GTP APL, a partir de 2010, os núcleos “passaram a selecionar os APLs prioritários com base nas diretrizes das políticas estaduais [ou seja], a lista de APLs passou a ser composta pelas indicações dos NEs e das instituições do Grupo de forma inclusiva” (*id.ib.*, p. 51). Em 2014, ocorreu uma nova atualização da relação oficial de APLs identificados e priorizados pelo GTP APL, totalizando 667 arranjos, conforme evidencia o seu site.

Convém ressaltar que em 2005 o MDIC, objetivando caracterizar a real dimensão da problemática dos APLs no País, realizou um levantamento exaustivo com base em informações prestadas pelas instituições integrantes do GTP APL (COSTA, 2007, p. 134-151). Foram identificados 958 arranjos, sendo que 567 estavam no setor primário, o que corresponde a grande maioria dos arranjos do país (59%), enquanto que no setor terciário existiam apenas 47 arranjos, isto é, 5% do total e no setor industrial existiam neste ano 344 APLs (36%), sendo que entre estes apenas 57 se enquadravam nas categorias de arranjos produtivos de média-alta tecnologia⁸⁸ e de alta intensidade tecnológica⁸⁹.

⁸⁷ Os 11 APLs-pilotos foram os seguintes (BRASIL/MDIC, 2014, p. 49-45): Confecção de Moda Íntima em Nova Friburgo (RJ), Metal Mecânica em Caxias do Sul (RS), Confecção de Bonés e Materiais Promocionais em Apucarana (PR), Calçados Masculinos em Franca (SP), Móveis em Ubá (MG), Rochas Ornamentais em Cachoeiro do Itapemirim (ES), Fruticultura Irrigada em Juazeiro (BA) e Petrolina (PE), Gesso em Araripina (PE), Confecção em Brasília (DF), Confecção em Jaraguá e Goiânia (GO) e Móveis em Paragominas (PA).

⁸⁸ Os APLs de média-alta tecnologia são formados por empresas dos seguintes setores (COSTA, 2007, p.133): (1) Outros produtos químicos (exclusive farmacêuticos e perfumaria, produtos de limpeza, etc.); (2) Veículos automotores; (3) Máquinas e equipamentos; (4) Máquinas, aparelhos e materiais elétricos; (5) Perfumaria, sabões, detergentes e produtos de limpeza; (6) Outros veículos e equipamentos de transporte (na qual está a indústria de motocicletas dentre outros); e (7) Construção e montagem de vagões ferroviários, inclusive reparação.

⁸⁹ Os APLs de alta intensidade tecnológica são formados por empresas dos seguintes setores (COSTA, 2007, p. 132): (1) Farmacêutica; (2) Material eletrônico, aparelhos e equipamentos de telecomunicações, do qual contam os bens da linha marrom (de áudio e vídeo) e componentes eletrônicas; (3) Equipamentos de instrumentação médico-hospitalar, ópticos e outros; (4) Máquinas para escritório e equipamentos de

Em termos macrorregionais, a região Nordeste foi a que apresentou o maior número de APLs em termos absolutos (427), equivalente a 45% do total nacional, seguindo-se das regiões Sudeste e Norte que concentravam, respectivamente 200 e 196 arranjos (21% e 20%), e das regiões Sul com 83 (9%) e Centro-Oeste com 51 (5%).

Quanto à distribuição dos APLs segundo setores produtivos, constatou-se que no Nordeste e no Norte predominavam os APLs no setor primário – 72% e 82% -, enquanto que a maioria dos arranjos do setor secundário estavam localizados nas regiões Sul (66%) e Sudeste (64%). Com relação ao setor terciário, o Nordeste aparece com 34% dos arranjos (16), seguido pelo Sudeste e Centro-Oeste com 21% cada (10), pelo Sul com 19% (9) e pela região Norte com 4% (apenas 2).

O levantamento do MDIC, conforme ressalta Costa (2007, p. 136) “é perfeitamente condizente com as características da economia brasileira, que ainda é fundamentalmente baseada na matriz-produtiva do paradigma precedente [regime de produção fordista], além de ratificar o seu caráter dependente e explicar a fragilidade dos APLs brasileiros no processo de globalização”.

Como a temática de APLs, não só ascendeu à agenda da política federal, como também mantém-se inserida na mesma, reveste-se de suma importância a identificação das aglomerações produtivas existentes no País. O que tem estimulado o desenvolvimento de estudos nesta perspectiva, considerando-se que “a utilização de uma boa metodologia de identificação acaba se constituindo num instrumento valioso de orientação das ações dos órgãos públicos” (COSTA, 2007, p. 213).

Assim sendo, em outubro de 2006, utilizando-se de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) definida pelo IBGE, o IPEA apresentou um relatório consolidado intitulado *Identificação, Mapeamento e Caracterização Estrutural dos Arranjos Produtivos Locais no Brasil*, coordenado por Wilson Suzigan (2001). Este estudo que se propôs a levantar apenas aglomerações industriais identificou a existência de 762 APLs no País, sendo que 74,7% ou 569 enquadram-se como sendo aglomerado de baixo conteúdo tecnológico e de média-baixa tecnologia, respectivamente, 399 (44,5%) e

informática; e (5) Construção e montagem de aeronaves, inclusive reparação (subsetor que integra a atividade outros equipamentos de transporte).

230 (30,2%). Estes resultados se assemelham aos apresentados pelo levantamento feito pelo MDIC no ano anterior, como visto, embora o número de aglomerações industriais tenha sido maior do que o apresentado naquele estudo.

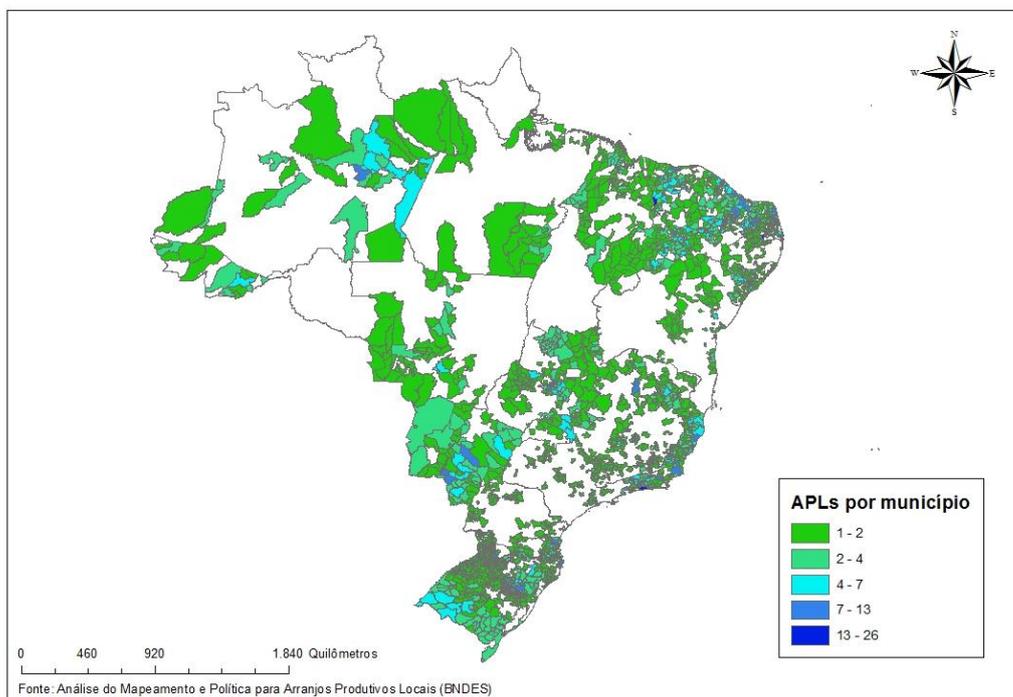
Além do mais, no primeiro semestre de 2009, foi contratada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) uma pesquisa sobre políticas de APLs, tendo sido desenvolvida durante o ano de 2010⁹⁰.

Este estudo envolveu equipes de pesquisa de universidades de 22 Estados da Federação, totalizando mais de 200 pesquisadores especialistas no tema, trabalhando sob a coordenação de professores que fazem parte da RedeSist. A análise realizada visou, sobretudo, discutir as vantagens e os desafios do uso da abordagem de arranjos produtivos locais na promoção do desenvolvimento regional e territorial. Avançou-se de maneira significativa na reflexão sobre o que foi visto e apoiado como APL e o que poderia ter sido considerado como tal e que não foi contemplado na agenda da política (APOLINÁRIO, SILVA, 2010; CAMPOS *et al.*, 2010).

Esse levantamento identificou a existência de 1.400 APLs em diferentes graus de desenvolvimento distribuídos nas unidades da federação pesquisadas, (Figura 1) incluindo os que ficaram “invisíveis”, além de discutir as vantagens e limitações do mapeamento de APLs como instrumento para orientação de política.

⁹⁰ *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste.* A pesquisa cumpriu as seguintes etapas: (1) Levantamento de APLs em cada um dos 22 Estados brasileiros selecionados, com avaliação dos critérios usados para identificação, análises para apoio de instituições públicas e privadas e elaboração de mapa com localização municipal; (2) Elaboração e análise da balança comercial de cada um desses Estados, destacando os principais resultados (dos Estados e do exterior) e a participação dos APLs identificados e (3) Levantamento e caracterização de ações de políticas públicas e privadas de apoio a APLs nesses Estados, estrutura de apoio aos Arranjos beneficiados, aderência, penetração e efetividade das políticas implementadas. Disponível em: www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br

Figura 1 - MAPA DE DISTRIBUIÇÃO DE APLs NO BRASIL, 2010



Convém ressaltar que a pesquisa em apreço evidenciou que, apesar dos avanços, as ações praticadas são, em sua maioria, baseadas em modelos de apoio ainda pontuais, conforme ressaltam Lastres *et al.* (2015, p. 73):

[Estes instrumentos] têm em seu cerne apenas a oferta dos instrumentos tradicionalmente utilizados pelos organismos, sem que haja um desenho articulado de suas estratégias, voltado para as necessidades e oportunidades do local e para o desenvolvimento sistêmico. *Reforça-se que as políticas orientadas apenas para o investimento no APL diferem em muito das que visam seu desenvolvimento, ou pró-APL (...).* Uma conclusão principal é que conceitos restritos, modelos únicos, taxonomias e metodologias descontextualizadas e mapeamentos baseados em indicadores econômicos convencionais não captam a realidade do país e consideram apenas parte dos sistemas de produção e criação (grifos nossos).

Por outro lado, também no período de 2004 a 2014 o GTP APL (BRASIL/, MDIC, 2014) desenvolveu inúmeras ações específicas para mobilização dos atores institucionais, nos diferentes níveis ⁹¹ (1) Oficinas, Encontros e Seminários sobre os Eixos Estruturantes,

⁹¹ Entre as atividades desenvolvidas pelo GT PAL no período de 2004 a 2010 destacam-se as seguintes BRASIL/MDIC, 2014, p.54): (1) Oficinas, Encontros e Seminários sobre os Eixos Estruturantes, (2) Rede APL Mineral, (3) APLs de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, (4) APLs de Economia Criativa, (5) Plano Nacional de Capacitação para Gestores de APL, (6) Oficinas, Seminários e Encontros de Cooperação Internacional e (7) Conferências Brasileiras de APLs.

(2) Rede APL Mineral, (3) APLs de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, (4) APLs de Economia Criativa, (5) Plano Nacional de Capacitação para Gestores de APL, (6) Oficinas, Seminários e Encontros de Cooperação Internacional e (7) Conferências Brasileiras de APLs.

Nesta perspectiva, é desenvolvida a partir das recomendações da V Conferência Brasileira de APLs (8 a 10 de novembro de 2011) a estratégia denominada de “segunda geração de políticas públicas para APLs”, caracterizada pelas seguintes metas: (1) fomento à interação sistêmica (adensamento do espaço produtivo, inovação, produção e comercialização conjunta) – incorporação da visão sistêmica, (2) fortalecimento de capacitações produtivas e inovativas (adquirir e usar conhecimentos e inovações para agregar qualidade e valor aos bens produzidos), (3) coesão com o desenvolvimento local (orientação para as especificidades/potencialidades locais e seu ambiente produtivo e institucional), (4) sustentabilidade econômica, política/institucional, social e ambiental (associação das diferentes dimensões do desenvolvimento).

No contexto, então, da nova estratégia verifica-se um direcionamento das ações do MDIC relativos à política de APL. O *Plano Plurianual 2008-2011* já havia definido que a atuação deste ministério nesta área se daria através de três ações específicas: o *Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEx)*,⁹² e as ações de *Promoção Comercial de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte*⁹³ e *Pesquisa de Mercado*⁹⁴.

O GTP APL, então, como instância coordenadora de ações do governo federal relacionadas a APLs, tem buscado trabalhar, como visto, junto aos estados e seus núcleos estaduais, com vistas ao nivelamento e ao comportamento de conhecimento, bem como o alinhamento de agendas. A sua atuação, sem dúvida, foi decisiva para que a primeira geração de políticas para APLs apresentassem resultados significativos. De fato:

⁹² O *Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEx)* “é um sistema de resolução de problemas técnico-gerenciais e tecnológicos que visa a incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial e estrutural dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) selecionados” (BRITO, 2009, p. 166).

⁹³ A ação *Comercial de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte* “prevê a celebração de convênios para a execução de atividades que envolvem capacitação de gerentes de negócio, promoção comercial e *marketing* de empresas localizadas e organizadas em APLs” (BRITO, 2009, p. 166).

⁹⁴ A ação *Pesquisa de Mercado* pretende desenvolver projetos que orientem as empresas quanto aos segmentos de mercado consumidor, aos canais de distribuição e aos fornecedores. O conjunto dessas informações instruirá o planejamento estratégico do APL, visando ao aumento da competitividade” (BRITO, 2009, p. 166-167).

A primeira geração de políticas para APLs apresentou avanços relacionados à incorporação de novos atores, atividades e regiões; reconhecimento do enfoque de APLs como importante estratégia de promoção do desenvolvimento; amadurecimento das visões das instituições acerca do tema, com sua inclusão nas agendas de políticas; e incremento das competências empresariais nos APLs beneficiados, levando a um ambiente de busca contínua do conhecimento necessário ao avanço das competitividades nas empresas individualmente e em coletivos (BRASIL, 2014, p. 103).

Por outro lado, a atuação do GTP APL torna-se, ao que tudo indica, imprescindível para o enfrentamento dos novos desafios impostos pela segunda geração de políticas de fomento a APLs,⁹⁵ ou seja, necessário se faz: (1) o aprimoramento de instrumentos de política pública, (2) o aprofundamento do instrumental técnico e metodológico, (3) a definição mais criteriosa do alvo da política, (4) o envolvimento de instituições que não conseguiram avançar na estratégia e (5) a formação de quadros capazes de operar a política.

Convém lembrar que a política de fomento a Arranjos Produtivos Locais no âmbito do governo federal não se restringe ao MDIC, mas a outros ministérios, a exemplo do Ministério da Integração Nacional, cujas principais características são apresentadas a seguir.

2.2.4 Inserção de APLs na Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A atuação do Ministério da Integração Nacional (MIN) com ênfase em APLs se dá a partir de 2003 quando ocorre a consolidação de um esforço de repensar a política regional brasileira com o lançamento da proposta da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), institucionalizada em 2007 pelo Decreto no. 6.4027 de 22 de fevereiro de 2007. Vale ressaltar que esta política já vinha sendo cogitada no contexto do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral, e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 1990 (ARAÚJO, 2000; BRASIL, 2012).

A PNDR é, pois, “parte indissociável da estratégia de desenvolvimento do país e expressão da prioridade que é dada ao tema da agenda nacional de desenvolvimento”

⁹⁵ “O desafio que se coloca é desenhar e implementar novos modelos, que ampliem, adensem e enraízem as potencialidades produtivas e inovativas locais; trabalhem com múltiplas escalas; e articulem as dimensões territorial, econômica, social, cultural, ambiental e político-institucional em um enfoque sistêmico, integrando prioridades, e articulando interesses públicos e privados, num projeto de desenvolvimento de longo prazo” (BRASIL/MDIC, 2014, p. 103).

(BRASIL, 2007, p. 10-11). Ela foi formulada por este ministério em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (ILCA) e tem como principais objetivos: (1) reduzir as desigualdades regionais e (2) ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando em territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais.

Como se pode observar, esta política se propõe a contribuir para a superação do subdesenvolvimento nacional a partir de ações de valorização do território através de variáveis endógenas. É nesta perspectiva, então, que se insere o fomento a APLs, como estratégia central de desenvolvimento regional. “Os APLs representam um dos mais promissores caminhos de mudanças para a população brasileira” (BRASIL, 2008, p. 22).

Especificamente, a política de desenvolvimento regional compreende a definição de estratégias, tanto de desenvolvimento regional em escala macrorregional, com ênfase para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como também na escala sub-regional e que o Governo atua de maneira prioritária, através de seus programas em escala mesorregional, com base na definição de *mesorregiões diferenciadas*. A prioridade dada pela PDRN é para o semiárido,⁹⁶ a faixa de fronteiras⁹⁷ e para as *Regiões Integradas de Desenvolvimento* (RIDES)⁹⁸, através do fortalecimento de apoio a APLs.

A estratégia, portanto, de implementação dos programas deste ministério com ênfase em APLs visa contemplar os que estão localizados tanto em áreas prioritárias do PNDR, ou

⁹⁶ Esta regiões são as seguintes (BRASIL/MIN, 2010): São Raimundo Nonato (Piauí); Médio e Baixo Jaguaribe (Ceará); Vale do Açu (Rio Grande do Norte); Souza, Piancó (Paraíba); Sertão do Moxotó (Pernambuco); Santana do Ipanema (Alagoas); Sergipana Sertão do São Francisco (Sergipe); Brumado, Bom Jesus da Lapa, Guanambi (Bahia); Serra Geral (Minas Gerais) e Sub-Região da Área de Abrangência do Plano da BR-163 Sustentável.

⁹⁷ A Faixa de Fronteira do território brasileiro compreende uma região caracterizada geograficamente por uma faixa de até 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira brasileira, a qual abrange 11 unidades da Federação, 588 municípios e reúne aproximadamente 10 milhões de habitantes. O *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira* (PDF) tem como principais objetivos: (1) definir estratégias de desenvolvimento regional respeitando a diversidade da região; (2) fortalecer as condições de cidadania para a população local e organização da sociedade civil; e (3) associar a soberania com uma perspectiva de desenvolvimento e integração com a América do Sul (BRASIL/MIN, 2010).

⁹⁸ As Regiões Integradas de Desenvolvimento são as seguintes: (1) RIDE DO POLO DE JUAZEIRO E PETROLINA, que envolve oito municípios (4 em Pernambuco e 4 na Bahia); (2) RIDE DA GRANDE TERESINA/TIMON que abrange treze municípios no Piauí e um no Maranhão; e (3) RIDE DO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL que abrange doze municípios, sendo oito no Estado de Goiás e quatro em Minas Gerais (BRASIL/MIN, 2010).

seja, aquelas caracterizadas por baixa renda, estagnadas e dinâmicas, como em regiões prioritárias para o desenvolvimento regional⁹⁹.

Quanto à seleção dos APLs a serem apoiados pelo MIN, ela ocorre por meio de: (1) editais (nos espaços prioritários da PDNR), em que constam os critérios para seleção e podem variar conforme a área e/ou sub-região prioritária; ou (2) projetos conjuntos pactuados com instituições dos governos federal e estaduais e organizações regionais, “atendendo a territórios com características compatíveis com a PNDR” (BRASIL, 2003, p. 16).

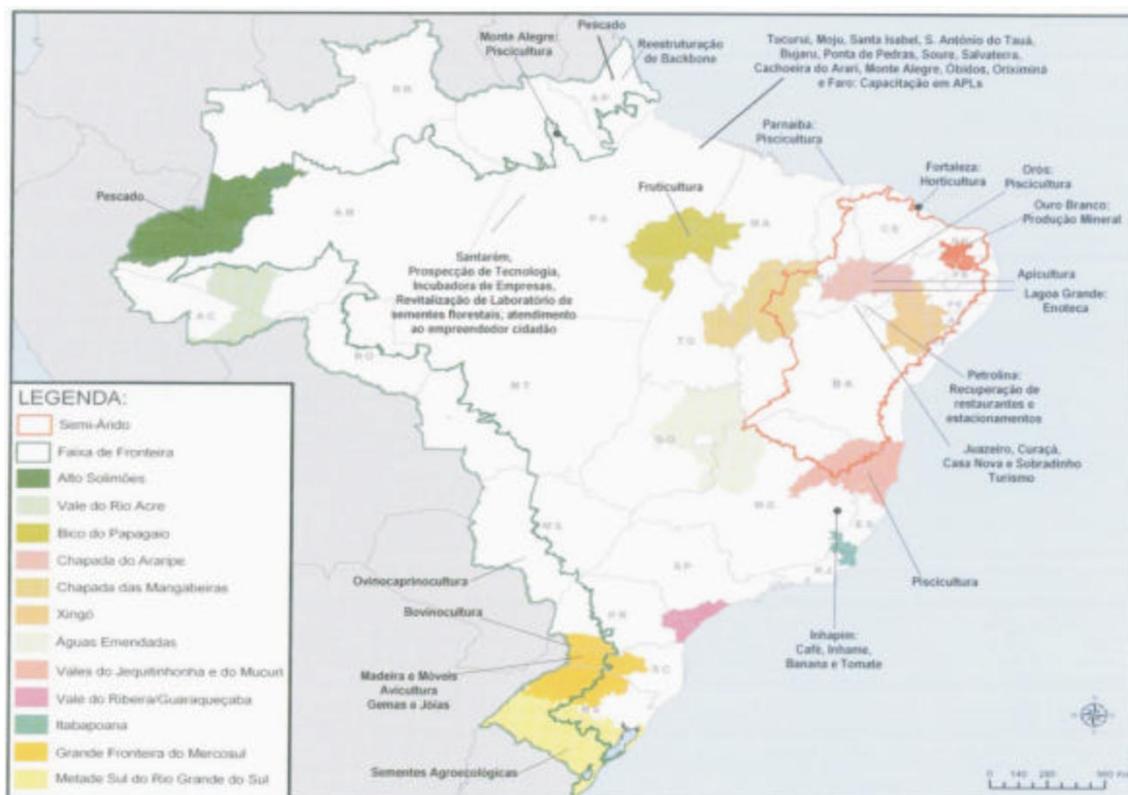
A atuação deste ministério com foco em APLs se dá sobretudo a partir dos seguintes programas (BRASIL/MIN, 2009): (1) Programa de Promoção de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), (2) Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentado do Semiárido¹⁰⁰ (CONVIVER), e (3) Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFFF).

Com relação ao PROMESO, ele “ênfatiza o caráter integrado dos projetos em nível local por meio de um planejamento participativo que inclui, também a identificação dos prováveis agentes financeiros das ações necessárias à satisfação de tais demandas” (BRASIL, 2009, p.12). No âmbito, então, desta estratégia, se insere o apoio “a estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais que apresentem potencial significativo em termos de fortalecimento e reestruturação da base econômica e geração de trabalho, emprego e renda” (BRASIL/MIN, 2009, p. 12-13). A Figura 2 apresenta os APLs apoiados por este programa no período 2003-2008.

⁹⁹ São as seguintes as regiões diferenciadas: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Chapada do Araripe, Xingó, Vale do Jequitinhonha/Mucuri, Vale da Ribeira/Guaraqueçaba, Águas Emendadas, Grande Fronteira do Mercosul, Metade Sul do Rio Grande do Sul e Seridó (BRASIL/MIN, 2010).

¹⁰⁰ As sub- regiões do semiárido consideradas prioritárias são as seguintes nos estados do Piauí (São Raimundo Nonato), Ceará (Médio e Baixo Jaguaribe), Rio Grande do Norte (Vale do Açu), Paraíba (Sousa- Piancó), Pernambuco (Sertão do Moxotó), Alagoas (Santana do Ipanema), Sergipe (Sergipana do Sertão do São Francisco), Bahia (Brumado, Bom Jesus da Lapa e Guanambi) e Minas Gerais (Serra Geral) (BRASIL/MIN, 2010).

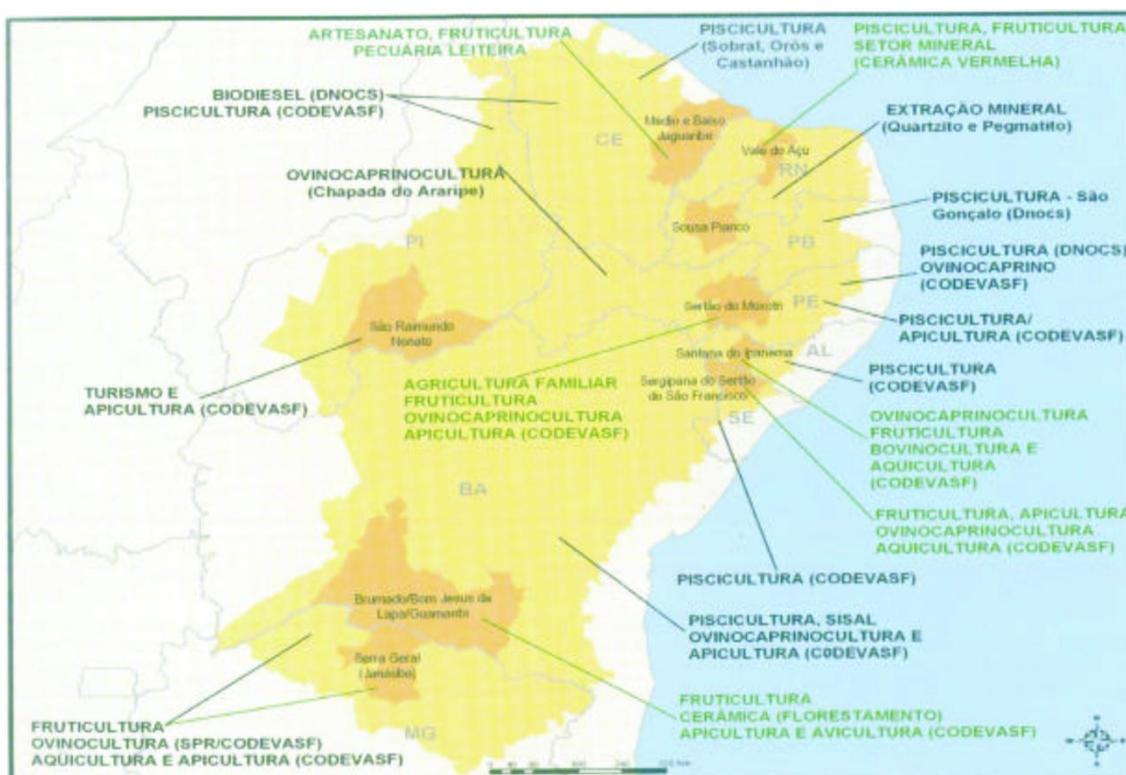
Figura 2 - MAPA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS APOIADOS NAS MESORREGIÕES DIFERENCIADAS, 2003-2008



FONTE: BRASIL/MIN, s/d, p.43

No caso do *Programa Conviver* enfatiza-se que a dinamização econômica das sub-regiões, principalmente do semi-árido, ocorre sobretudo pela estruturação de Arranjos Produtivos Locais. Razão pela qual as iniciativas apoiadas por este programa devem voltar-se “para o fortalecimento da base social, a partir principalmente das ações de organização social e do fortalecimento do associativismo” (BRASIL/MIN, 2009, p19). Espera-se, assim, “não apenas consolidar as atividades econômicas dos sub-espacos, como também empoderar seus atores locais, estimulando a cooperação e o capital social dos territórios” (*id.ib.*,p.19). A distribuição dos APLs apoiados por este programa é apresentada na seguinte figura.

Figura 3 - MAPA DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS APOIADOS PELO PROGRAMA CONVIVER



FONTE: BRASIL/MIN, 2009b, p.34

Quanto ao *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira* são os seguintes os seus objetivos (BRASIL/MIN, 2008, p.21; (1) Promover a convergência das políticas públicas na Faixa de Fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região; (2) Formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas regionais, valorizando espaços sub-regionais; (3) Estimular investimento em Arranjos Produtivos Locais e Cadeias Produtivas para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas. Os APLs apoiados por este programa no período de 2003 a 2008 são apresentados na seguinte Figura.

Figura 4 – MAPA DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NA ÁREA DE ABRANGÊNCIA NA FAIXA DE FRONTEIRA, 2003-2008



FONTE: MIN/Secretaria de Programas Regionais, 2010

Depreende-se, então, que a atuação do Ministério da Integração Nacional no que se refere a políticas de APLs ocorre no contexto da implementação da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PDRN) e que tende a se consolidar, a partir de 2010, quando se dá a avaliação desta política e são traçadas novas diretrizes e estratégias (BRASIL/MIN, 2010).

Nesta perspectiva, objetivando contribuir para a concretização dos objetivos desta política o MIN desenvolveu o *Programa Rotas da Integração Nacional* (ROTAS). Este programa tem como objetivo “promover a inclusão produtiva e a integração econômica das regiões menos desenvolvidas do país aos mercados nacionais e internacionais de produção, consumo e investimentos” (BRASIL/MIN, s/d.) Especificamente, as *Rotas*:

São redes de Arranjos Produtivos Locais (APLs) setorialmente interligados, mas considerando as articulações sistêmicas no território, que promovem a inovação, a diferenciação, competitividade e lucratividade dos empreendimentos associados, mediante o aproveitamento das sinergias coletivas e a ação convergente das agências de fomento, contribuindo assim para o desenvolvimento regional (BRASIL/MIN, s/d.).

Como se pode observar, este programa tende a contribuir para uma maior abrangência e efetividade da política de desenvolvimento local com focos em APLs.

2.2.5 Atuação do SEBRAE

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) se constitui um parceiro nacional importante no contexto das políticas federais no âmbito do espaço local (SEBRAE, 2006; 2008). Trata-se de uma instituição privada sem fins lucrativos e de utilidade pública que remota à década de 1970, quando em 1972, ainda era uma instituição pública, chamada *Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa* (CEBRAE). O SEBRAE, da forma como se apresenta atualmente, data de outubro de 1990, quando foi regulamentado pelo Decreto n. 99.570, sendo a sua missão “promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável das MPE e fomentar o empreendedorismo” (SEBRAE, 2008, p. 14).

Com base, então, na orientação governamental esta instituição tem alinhado suas políticas ao apoio de projetos voltados para o pequeno e médio empresário dentro de uma visão territorial, sendo o seu objetivo motivar as pequenas e médias empresas a tirar partido das vantagens de pertencerem a um território.

A atuação do SEBRAE de maneira mais efetiva em termos de fomento a aglomerações produtivas ocorre a partir de 1999 quando ele passa por um redirecionamento estratégico. A partir de então, ele passou a privilegiar, não só o território, ao invés de setor de atividade, como também o coletivo, em detrimento à empresa individual. Razão pela qual as ações de apoio às micro e pequenas empresas por ele implementadas foram gradativamente sendo ampliadas. Na verdade:

[Estas ações] 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 infraestrutural, bem como a e relação dos pequenos negócios entre si e com os demais elos de uma cadeia produtiva dos setores prioritários (SEBRAE, 2003, p. 8).

A partir, pois, de sua reestruturação, ou mais especificamente a partir de 2002, várias atividades foram realizadas para capacitá-lo a atuar em APLs, dentre as quais podem ser

destacados: (1) a definição do conceito de arranjos produtivos na sua ótica¹⁰¹, bem como a construção do *Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos* (SEBRAE, 2003), (2) capacitação das equipes técnicas, com a formação de 75 técnicos aptos a atuar nos APLs e (3) identificação e mapeamento dos arranjos produtivos, resultando na seleção de três APLs por Estado para a realização de um projeto piloto.

O *Referencial Metodológico SEBRAE* de atuação junto aos APLs é composto por cinco etapas. O componente preliminar da metodologia consiste na identificação e seleção de APLs a serem atendidos. A partir daí, na etapa 1, - *Fortalecimento da Dinâmica do APL* -, o SEBRAE se propõe a articular, sensibilizar e mobilizar os atores locais visando estabelecer um relacionamento entre eles.

Com relação a etapa 2, - *Conhecimento do Ambiente* - consiste na coleta de dados e informações para a construção do Diagnóstico de Competitividade do Arranjo Produtivo Local, permitindo a proposição de ações em torno de dois eixos centrais – Mercado e Produção.

A etapa 3 refere-se à *Elaboração do Plano de Desenvolvimento do Arranjo*, o qual terá por base o *Diagnóstico* realizado anteriormente, além dos *Pactos* entre as partes envolvidas.

A realização de um *Projeto Piloto*, por sua vez, tem por objetivo “a consolidação das parcerias entre as empresas e também com os demais atores locais” (SEBRAE, 2003, p. 34).

Por fim, a etapa 4 – *Gestão, Desenvolvimento e Avaliação* – consiste, basicamente, na fase executiva do *Plano de Desenvolvimento*.

Um outro marco significativo da atuação do SEBRAE quanto a fomento de aglomerações produtivas se dá a partir de 2007, quando ele começa a atuar fortemente por projetos, independentemente da configuração local, seja em termos de APL ou polo, o que para Tatsch *et al.* (2015, p. 206): “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,

¹⁰¹ “Os Arranjos Produtivos Locais são redes de empresas que operam em uma determinada área geográfica e colaboram para conseguir maior eficiência e competitividade” (SEBRAE, 2003, p.5)

[ou seja], sua contribuição se dá por meio da sua atuação por projetos específicos, o que não impede que esses impactem positivamente nos arranjos”.

Convém lembrar que o número de APLs apoiados pelo SEBRAE em todo o país é por demais extenso, abarcando aglomerações especializadas tanto em atividades industriais quanto agrícolas e de serviços, conforme consta no seu *Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR)*¹⁰².

O processo de produção de uma política pública se inicia, como visto, com a identificação de um problema ou de um estado de coisas que exige a intervenção governamental. Acontece que nem todos os problemas reais são abordados desta forma. O que pressupõe a existência de outros requisitos para que uma questão possa, de fato, entrar na agenda de governo, ou seja, não basta ser considerada problemática. Há necessidade também de que se torne um problema político, a partir da mobilização social, através da qual atores articulados obtêm a atenção das autoridades para um problema, e assim introduzi-lo na agenda.

Convém lembrar que a definição de um problema público a ser resolvido, bem como a escolha entre as variáveis alternativas para sua solução, seu desenvolvimento e implementação dependem, sobretudo, do número de pessoas afetadas pelo problema, das medidas a serem adotadas e do grau de agregação dos interesses dos envolvidos e do nível de organização que conseguem alcançar.

Na verdade, um problema político torna-se prioritário na agenda governamental quando: (1) se constitui numa situação de crise; (2) mobiliza a ação política e (3) abre uma *janela de oportunidade*. Foi o que aconteceu, com relação a Arranjos Produtivos Locais no país como estratégia de desenvolvimento, conforme visto.

Convém lembrar que o número de APLs apoiados no Brasil, em decorrência da política adotada, aumentou de 499 em 2002, segundo Schmidt Filho e Cavalcante Filho (2006, p. 109) para 785 em 2015, de acordo com o *Observatório Brasileiro de APLs*¹⁰³, pertencentes a 59 setores produtivos situados em 2.175 municípios. Esta expansão do

¹⁰² www.sigeor.sebrae.com.br

¹⁰³ www.portalapl.ibict.br

número de APLs (63,6%) pode também ser traduzido como “a banalização do conceito de APL”, conforme adverte Carleial¹⁰⁴ (2011, p. 127).

2.3 Programa de Apoio aos APLs de Alagoas

A necessidade e urgência de se buscar alternativas para a promoção do desenvolvimento no âmbito local em Alagoas, face as suas condicionantes históricas (ANDRADE, 2010; CARVALHO, 2015; DIÉGUES JÚNIOR, 2012; LIMA, 1992; LIMA, 2014) e objetivando superar as sucessivas crises evidenciadas na década de 1990 (LIRA, 2007; CABRAL, 2015; GOMES, 2014) se constitui um problema político que se tornou prioritário na agenda governamental, a partir de 2000 e, que contribuiu em 2004 para a definição do *Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas* (PAPL)

A formulação deste programa se dá em **três momentos**, conforme a periodização proposta por Lustosa e Rosário (2011): o **momento inicial**, de 2000 a 2003 que representa a absorção do conceito de APLs pelos formuladores de política; o **momento intermediário**, de 2004 a 2007, quando se dá a sua implantação, e **a partir de 2008**, ao deixar de ser uma política de governo para torna-se uma política de Estado. Na sequência são apresentados as principais características de cada um destes momentos.

2.3.1 Momento inicial

O ano de 2000 se caracteriza pelo início do quarto ciclo de desenvolvimento do Estado de Alagoas pós 1960, denominado por Cabral (2015) de *tentativa de recuperação* e que se estende aos nossos dias¹⁰⁵. Um dos seus marcos significativos foi a criação neste

¹⁰⁴ “Considera-se que o conceito de APLs generalizou-se a tal ponto que, para alguns, chega a ser transversal à estrutura produtiva nacional. Na realidade, estudam-se as aglomerações produtivas desde as atividades tecnologicamente um pouco mais desenvolvidas, como é o caso da produção eletrônica de Santa Rita do Sapucaí, envolvendo produtos ligados às telecomunicações e informática, até atividades em torno do ciclo religioso do Círio de Nazaré, em Belém, das romarias do Padre Cícero, em Juazeiro do Norte, e do forró no Ceará. No limite, podemos até dizer que se quer fazer crer que todas as atividades econômicas podem ser organizadas sob o formato de APLs. Como disseram Martin e Sunley (2001) [*Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?*] a respeito dos *clusters à la Porter*: “se um conceito vale para tudo é porque não vale para nada” (CARLEIAL, 2011, p.113-140).

¹⁰⁵ Foram os seguintes os ciclos de desenvolvimento no Estado de Alagoas pós 1960, segundo Cabral (2015): (1) Formação da infraestrutura econômica e estruturação do setor público estadual: 1960 a 1974; (2) Crescimento econômico: 1975 a 1986; (3) Crise e estagnação da economia alagoana: 1987 a 1999 e (4) Tentativa de recuperação: a partir de 2000.

ano da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECTES) – a partir dos resultados de um curso de pós-graduação em Gestão e Inovação, realizado em Maceió no ano anterior e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas em Alagoas (SEBRAE/AL).

A criação desta secretaria representou, sem dúvida, um ponto de inflexão em termos de se pensar o desenvolvimento do estado e, seus desdobramentos foram imprescindíveis para a elaboração da política de apoio aos APLs (LUSTOSA *et al.*, 2009). Ela, sem dúvida, “marcou uma mudança institucional na direção de políticas públicas voltadas para a produção e geração de conhecimento dentro do estado” (LUSTOSA *et al.*, 2014, p. 151).

Assim sendo, esta secretaria iniciou, em 2001, um trabalho com vistas a implementação de ações efetivas voltadas para a consolidação da diversidade produtiva de Alagoas, utilizando-se no primeiro momento do conceito de cadeias produtivas e, posteriormente, o de arranjo produtivo local.

A identificação de cadeias produtivas prioritárias, resultou na elaboração de um projeto, financiado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e pela FINEP para a estruturação e adensamento das cadeias produtivas do algodão, milho, ovinocaprino, aquicultura, laticínios e apicultura, abrangendo 71 dos 102 municípios alagoanos (LUSTOSA *et al.* 2014, p. 152). Criou-se, então, “uma política de cadeias produtivas, conduzida pelo esforço da SECTES em reunir outras secretarias para apoiar de forma prioritária as atividades produtivas organizadas nessas” (*id.ib.*, p. 152).

Por outro lado, neste ano, em decorrência de várias reuniões coordenadas por esta secretaria com o setor produtivo, instituições de ensino e pesquisa e outras organizações da sociedade alagoana, constatou-se a importância do Estado em participar do Programa de Arranjos Produtivos do Ministério da Ciência e Tecnologia, com ênfase no setor agropecuário, tendo em vista a sua vocação e a necessidade de fortalecimento de algumas cadeias produtivas (BRASIL/MCT, 2001).

Assim sendo, foram implantados projetos decorrentes de ações articuladas para Alagoas, financiados com recursos do CNPq, FINEP e Governo do Estado,¹⁰⁶ tendo sido

¹⁰⁶ O montante destes recursos foi de R\$ 11 milhões, sendo que R\$ 5,2 milhões (47%) foram a contrapartida do Estado de Alagoas (LUSTOSA *et al.*, 2010, p. 10).

contemplados os seguintes Arranjos Produtivos Locais (SECTES, 2001): (1) *Algodão e Milho*, objetivando a revitalização destas culturas e consolidação do arranjo; e (2) *Ovinocaprinocultura*, buscando o fortalecimento e desenvolvimento socioeconômico do arranjo.

Vale ressaltar que, na perspectiva de reduzir os gargalos tecnológicos identificados em cada um destes arranjos, tais projetos foram elaborados com base no *Roteiro para o Enquadramento de Arranjos Produtivos*, elaborado pelo Grupo de Gestão Compartilhada – MCT/CNPq/FINEP – que se constituía na instância de análise e decisão à época. Além do mais, este documento evidenciava as razões para a proposição de APLs ou cadeias produtivas, junto ao MCT como uma das prioridades do Comitê Gestor Estadual,¹⁰⁷ com vistas a realização de convênios entre o Estado e o Ministério.

Os três APLs do Estado submetidos à avaliação do MCT com vistas ao seu financiamento foram classificados como Arranjos sem empresa âncora e Arranjos Elementares (SECTES, 2001).

2.3.2 Etapa intermediária

A etapa intermediária da política de fomento a APLs em Alagoas se inicia em 2004 quando é instituído pelo Governo do Estado (Decreto n. 2.077 de 30 de agosto de 2004) o *Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas* (PAPL), também denominado de *Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas* e termina em 2007 com a finalização do *Plano Plurianual* (PPA) 2004-2007.

Este programa tem como objetivo “apoiar aglomerados de micro e pequenas empresas ou produtores autônomos, concentrados em municípios ou microrregiões do Estado para proporcionar-lhes a oportunidade de crescimento socioeconômico” (Art. 2, Decreto n. 2.077 de 30 de agosto de 2004). O que significa, em outros termos, segundo a SEPLAN/AL e SEBRAE/AL (s/d), que o *Programa* se propõe a contribuir para: (1) aumentar a interação e cooperação entre produtores e empreendedores; (2) atrair maior volume de capitais; (3) aumentar o dinamismo empresarial; (4) reduzir custos e riscos

¹⁰⁷ Cada APL/Cadeia Produtiva possuía um Grupo Gestor responsável pelo acompanhamento do projeto e aplicação dos recursos. Este grupo era formado por representantes do setor produtivo, industrial e comercialização, além do consultor do SEBRAE (LUSTOSA *et al.*, 2010, p. 11).

empresariais; (5) promover inovações tecnológicas; (6) desenvolver maior agilidade e flexibilidade da mão-de-obra e (7) melhorar a qualidade de vida na região.

O PAPL, portanto, se constitui em uma estratégia de se pensar os mecanismos que favorecem o *desenvolvimento endógeno* em Alagoas, isto é, as redes, a inovação, as instituições e as cidades, ou no dizer de Barbosa Silva (2010, p. 31):

A economia alagoana fortemente dependente do setor público e da agroindústria açucareira com o seu dinamismo praticamente concentrado no entorno da capital, necessitava de políticas que tivessem como características fundamentais a desconcentração espacial da economia e o fortalecimento dos micro e pequenos empresários e produtores, com o empoderamento da comunidade local

O PAPL teve quatro vertentes, segundo Lustosa *et al.*(2010, p. 12-113). A primeira refere-se aos APLs já apoiados pelo MCT/FINEP, por meio de editais, que ficava a cargo da SECTES, como visto. Outra vertente refere-se aos programas com foco territorial existentes no Estado desde a década de 1980 como: (1) *Polo Nordeste*, que era de âmbito federal, mas contava com o apoio do governo estadual, voltando mais para a agricultura que na época era se constituía na principal atividade econômica do Estado; e (2) *Programa de Apoio ao Pequeno Produtor* (PAPP), finalizado em 1999, quando então foi implantado o *Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável* (DELIS).

Com relação ao DELIS, ele se propõe a identificar as potencialidades regionais do Estado. Os estudos identificaram, na época, 10 potenciais regiões do Estado, as quais foram trabalhadas com base no conceito e estrutura de cadeias produtivas e de políticas setoriais. Desse trabalho, resultaram os projetos de territórios produtivos que deram suporte à posterior estruturação do PAPL¹⁰⁸.

A quarta vertente foi a discussão do conceito de APL, nesse mesmo período, em todas as regiões do país pelo SEBRAE que difundiu o conceito da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) que cunhou o conceito.

A partir, então, da identificação de que a política com foco em APLs poderia ser uma alternativa de fomento ao desenvolvimento para as populações pobres de Alagoas, foi contratada a Phorum – Consultoria e Pesquisas em Economia Ltda., sob a coordenação técnica do Prof. Paulo Roberto Haddad, com experiência no estudo de APL em outras

¹⁰⁸ Para uma visão geral sobre o DELIS em Alagoas, ver Rocha (200, p. 174-177).

regiões do país¹⁰⁹. “Uma das razões desta contratação foi a semelhança entre os indicadores locais com os de outros estados onde o programa de APL foi implementado” (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 81).

Iniciava-se, desta maneira, uma parceria entre o SEBRAE/AL e o Governo do Estado, através da Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLAN/AL) com vistas à implantação do PAPL, o que se deu em sete etapas a partir de novembro de 2003, quando da finalização do estudo pela Phorum Consultoria (LUSTOSA et al., 2014, p. 159): (1) Identificação e seleção de APLs – 2003; (2) Criação do PAPL – Decreto n. 2.077 de 30 de agosto de 2014; (3) Formação da rede de parceiros – 2004; (4) Negociação das ações e contratualização – 2004; (5) Acompanhamento e implementação das ações – 2004/2011; (6) Reestruturação – 2012 e (7) Monitoramento das suas ações com foco em indicadores de desempenho, a partir de 2013.

O conceito de Arranjos Produtivos Locais, adotado pelo PAPL foi o proposto pela Phorum Consultoria:

Um arranjo produtivo local é uma concentração micro-espacial de empresas de qualquer porte com grau diferenciado de coesão e características comuns, que pode ser: a) *horizontal*, no mesmo setor ou setores conexos (couros e sapatos; madeira e móveis, etc); b) *vertical*, setores estruturados em uma cadeia produtiva; c) *misto*, com estruturação setorial horizontal e vertical (proteína animal no Oeste Catarinense, por exemplo). (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003, p. 9).

A partir, então, desta base conceitual, o referido documento diferencia quatro abordagens de arranjos produtivos locais, evidenciadas no seguinte Quadro.

¹⁰⁹ “Uma das razões desta contratação foi a semelhança entre os indicadores locais com os de outros estados onde o programa de APLs foi implementado” (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2010, p. 81).

Quadro 10 - ABORDAGENS DE APLS, SEGUNDO A PHORUM CONSULTORIA

| APLs | DEFINIÇÕES |
|---|--|
| Agrupamentos ou aglomerados maduros | Agrupamento ou aglomeração de empresas em que há transações e interações entre seus agentes, com a presença de instituições de pesquisa e desenvolvimento, possibilitando a criação de externalidades positivas, mas limitadas pelo baixo grau de coordenação, com existência de conflitos de interesse e/ou desequilíbrios. |
| <i>Cluster</i> ou agrupamento avançado | Agrupamento maduro com alto grau de coesão e coordenação entre os agentes, possibilitando ganhos de externalidades para as empresas através da cooperação e aprendizado tecnológico e comercial. |
| Arranjos produtivos locais do sistema local de inovação | Sistema local de produção que evoluiu no desenvolvimento da cooperação e do aprendizado coletivo para a inovação, sendo similar à ideia de <i>cluster</i> , com forte ênfase no ambiente institucional local |
| Distrito industrial italiano | <i>Cluster</i> maduro ou sistema local de inovação estruturado com base na pequena empresa, sem a existência de grandes empresas como âncora, se constituindo em uma relação de cooperação horizontal. |

FONTE; Elaborado com base em: SEPLAN/AL; SEBRAE/AL (2003, p. 9-10)

Quanto à identificação dos APLs, a justificativa dada pela SEPLAN/AL e SEBRAE/AL (2003) teve por base os seguintes argumentos:

- A proximidade geográfica entre um grupo de produtores possibilita interação e troca de conhecimento entre os agentes;
- O agrupamento de diversos agentes estimula o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), gerando inovação;
- Uma atividade coordenada ou conjunta cria vantagens na negociação com os agentes externos gerando economias de escala;
- A identificação da atividade produtora com a sua importância para a realidade local resulta num maior comprometimento por parte dos agentes, atraindo capital e apoio com maior facilidade, impactando e retornando aos argumentos anteriores, fechando o ciclo de articulação.

Convém ressaltar que o processo de identificação de possíveis APLs no Estado de Alagoas feita pela SEPLAN/AL e SEBRAE/AL seguiu as seguintes etapas metodológicas, de acordo com a orientação do SEBRAE nacional: (1) Identificação de aglomeração territorial de bens e serviços; (2) Mapeamento dos produtores de bens e serviços dessas regiões; (3) Identificação dos municípios por enquadramento; (4) Mapeamento dos APLs

individualmente e por regiões e (5) Seleção dos APLs prioritários, analisando os municípios que se enquadram nos respectivos critérios.

Os critérios utilizados para a implementação dos APLs seguem os definidos pelo Plano Plurianual (PPA) do governo do Estado de Alagoas para o período 2004/2007, sendo que a seleção dos municípios que melhor se enquadraram aos critérios selecionados foi definida pelas equipes técnicas da SEPLAN/AL e SEBRAE/AL por conhecerem de perto a realidade dos municípios alagoanos.

Assim sendo, dentre os critérios gerais, os arranjos produtivos foram identificados com base em duas prioridades. A primeira dizia respeito aos arranjos com melhor articulação entre os critérios de eficiência econômica, de competitividade, justiça e equidade social no médio e longo prazo. A segunda prioridade se referia aos arranjos com uso eficiente e racional dos recursos naturais, segundo as diretrizes da *Agenda 21 Brasileira*. Entretanto, de acordo com os critérios parciais de avaliação da Phorum Consultoria, foram selecionados os municípios alagoanos com:

- Maior potencialidade de desenvolvimento, analisado a partir do Índice de Potencial de Desenvolvimento – 2000 (com valor entre 50,01 a 100,00 e acima de 100,00);
- Maiores índices de pobreza e desigualdade social, analisados a partir do Índice de Desigualdade Social – 2000 e Índice de Pobreza – 2000 (sendo o primeiro com valores entre 0,0 e 0,2, e o segundo, de 0,004 a 0,020); com o índice de pobreza como critério dominante entre os dois;
- Menores índices de renda *per capita*, analisados a partir da Taxa de Crescimento da Renda (2000-1991), PIB *per capita* de 2000 (com variação negativa até 30% e variação positiva até 10% para o primeiro e de R\$ 1.127,20 a R\$ 1.757,00 para o segundo); sendo o PIB *per capita* de 2000 o critério dominante entre os dois;
- Baixos índices de desenvolvimento na saúde e na educação de seus habitantes, analisados a partir do Índice de Educação de 2000 e o índice de Longevidade de 2000 (com baixo e médio-baixo índices de educação e longevidade).
- Graves problemas de desenvolvimento econômico e social, analisados a partir do Índice de Desenvolvimento Humano de 2000 (com o valor do IDHM baixo e médio-baixo em 2000);
- Melhores condições político-institucionais de respostas endógenas aos estímulos e incentivos do PAPL, analisadas a partir da Taxa de Crescimento Demográfico

2000/1991, Índice de Qualidade Institucional do Município 2000 (QIM) e outros de natureza político-institucional.

Foram, então, identificados 27 potenciais APLs em Alagoas, sendo 16 em agronegócios¹¹⁰, 6 na indústria¹¹¹ e 5 no setor de serviços¹¹², envolvendo 19 atividades econômicas (LUSTOSA *et al.*, 2010, p. 15).

A SEPLAN/AL apoiou, inicialmente, através do PPA 2004-2007, dez dos 27 APLs identificados¹¹³, sendo que, entre os critérios estabelecidos para a definição destes APLs, “esses arranjos foram os que mais se enquadraram, respeitando o limite de recursos destinados ao PAPL pelo Governo, razão pela qual não terem sido fomentados os demais arranjos” (LUSTOSA *et al.*, 2010, p. 16).

Isto posto, ou seja, delineada em seus aspectos gerais a metodologia adotada para a identificação e critérios de seleção para política de fomento a APLs em Alagoas, necessário se faz caracterizar a estrutura de governança do PAPL e as fases de sua implementação e planejamento.

Especificamente, a estrutura do PAPL¹¹⁴ tem a seguinte composição, de acordo com Art. 4 do Decreto Estadual n. 2.077 de 30 de agosto de 2004: (1) *Conselho Deliberativo* que é composto por representantes da administração estadual e de instituições parceiras e tem como presidente o Governador do Estado e vice, o Secretário de Planejamento; (2)

¹¹⁰ Apicultura no Agreste, Apicultura no Litoral, Apicultura no Sertão, Apicultura no Xingó, Banana na Zona da Mata, Banana no Litoral Norte, Floricultura tropical, Fumo, Inhame, Laranja, Mandioca, Milho, Ovinocaprinocultura, Pinha, Psicultura no Delta do São Francisco, Psicultura no Xingó (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003).

¹¹¹ Confecção em Maceió, Confecção em Arapiraca, Laticínio, Mármore e granitos, Moveleiro, Plástico (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003).

¹¹² Cultura em Jaraguá, Tecnologia da Informação, Turismo nas Lagoas, Turismo no Litoral Norte (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003).

¹¹³ “O APL de Cultura de Jaraguá deixou de ser apoiado em 2007, pois apresentou diversas dificuldades como: grande número de atores envolvidos e divergências de opiniões entre eles; não cumprimento das ações determinadas; choque entre a arte e o negócio (o valor da arte) e falta de segurança no bairro de Jaraguá” (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 86).

¹¹⁴ “No núcleo do programa, além da coordenação, há também o Núcleo Estadual de Apoio (...), composto por organizações de diferentes esferas de atuação – entre elas, estão associações, federações, secretarias estaduais, organismos de ensino e pesquisa. Algumas também são parceiras nos arranjos, dando-lhes apoio institucional, financeiro ou executando ações. Entretanto, de acordo com a coordenação, este núcleo não tem funcionado a contento, pois é difícil reunir todos os parceiros” (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 87).

Coordenação Executiva, exercida pela SEPLAN/AL e SEBRAE/AL e (3) *Gestores Locais*, responsáveis por cada um dos APLs em seus respectivos territórios.

Quanto ao *processo de implantação* do PAPL, ele segue um ciclo para cada projeto ou arranjo. Além do mapeamento e seleção dos municípios, em conformidade com os critérios estabelecidos e identificados previamente, como visto, são consideradas três fases (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 88): (1) Definição do público-alvo do APL e das ações a serem desenvolvidas; (2) *Rodada de Negócios*, onde são definidos os responsáveis pela execução da cada ação e o respectivo aporte de recursos e (3) Execução das ações acordadas a serem monitoradas pelo SIGEOR (*Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada*). Em se tratando da *Rodada de Negócios*, ela tem as seguintes características, segundo Lustosa e Rosário (*op. cit.*, p. 91):

A dinâmica da rodada está assentada na ideia de leilões e, os objetos a serem leiloados são as ações estabelecidas anteriormente. Essas ações são atreladas a quantia de recursos que os parceiros aceitam financiar em parte ou totalidade. Esses são os ‘lances’ do leilão. No final da negociação, os valores acordados são desembolsados diretamente do agente financiador da ação para o agente executor, ao longo do período de execução. A coordenação do PAPL não tem acesso às verbas acordadas.

Com relação ao *ciclo da implantação* de um projeto, ele dura cerca de um ano, quando se inicia a partir do planejamento, como visto. Há uma revisão do planejamento inicial, retirando-se as ações já desenvolvidas e introduzindo novas, a partir das identificadas pelo grupo gestor, o que evidencia um *processo participativo*.

Estas ações estão relacionadas às áreas de *marketing*, tecnologia, capacitação/gestão, financiamento e infraestrutura especializada. A partir, então, da implantação do projeto do APL, o planejamento ocorre em três etapas: (1) Avaliação de cada APL em separado; (2) *Oficina de Planejamento* com vistas a sistematização das ações para o ano seguinte e (3) Validação de um novo projeto. É no período de consolidação do PAPL que ocorre um aprimoramento quanto a uma melhor operacionalidade e avaliação destas ações.

2.3.3 Etapa de consolidação

A etapa de consolidação do PAPL se inicia a partir de 2008, quando deixa de ser uma política de governo, ou seja, “política de um grupo político com mandato eletivo [Governo Ronaldo Lessa, do PTB, de 2004-2007] e torna-se uma política de desenvolvimento do Estado, ou de longo prazo, voltada ao interesse geral da população e independe dos ciclos

eleitorais” (SECCHI, 2013, p. 5), quando do início da administração Teotônio Vilela Filho (2008-2011), do PSDB.

Esta etapa compreende dois períodos: o primeiro que compreende os anos de 2008 a 2010 e se caracteriza tanto pela redefinição dos APLs apoiados desde 2003 como pela seleção de novos e o segundo, de 2011 a 2014 que, além da seleção de novos APLs, representa mudanças significativas na sua *governança*.

Os critérios de seleção dos arranjos e sua delimitação territorial identificaram, em 2003, como visto, 27 APLs potenciais no Estado, dos quais dez foram incluídos no PPA 2004-2007, tendo sido extinto, em 2007, somente o APL de Cultura de Jaraguá. Aos nove arranjos restantes, somaram-se mais cinco entre 2008 e 2010 e dois foram descaracterizados.

Os dois arranjos descaracterizados, a partir de 2008, foram o APL de Turismo das Lagoas e o APL Piscicultura do Delta do São Francisco, ambos identificados no documento de criação do PAPL (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003). O primeiro foi agregado ao APL de Turismo Litoral Sul, passando a ser denominado APL de Turismo Lagoas e Mares do Sul e o segundo foi renomeado para APL de Piscicultura agregando o APL Piscicultura Xingó que, como o de Turismo Litoral Sul foram propostos também 2003.

Estas mudanças geraram controvérsias, tendo em vista que a ampliação do território destes dois APLs passa a contemplar dinâmicas socioeconômicas diferentes, o que os descaracteriza, de fato, como arranjos produtivos. Especificamente:

O APL Turismo Lagoas pode ser considerado um braço articulado do turismo de Maceió, o principal destino turístico do estado (...), [enquanto que] o turismo Mares do Sul está mais atrelado às praias do litoral sul e à foz do Rio São Francisco, que possuem dinâmica própria (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 93).

Situação idêntica ocorreu com o APL de Piscicultura:

Sua descaracterização fica evidente dado que as regiões do Delta do São Francisco e de Xingó apresentam particularidades distintas no que tange ao tipo de cultivo, espécie cultivada, perfil dos produtores e canais de comercialização, podendo ser considerados dois arranjos distintos, apesar da proximidade e do exercício da mesma atividade produtiva (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 93).

Para os coordenadores do PAPL, no entanto, o que justificou tais ampliações foi a necessidade de incluir maior número de municípios nos arranjos, com uma maior área de abrangência dos APLs (*id.ib.*, p. 93).

Além do mais, cinco dos dez APLs selecionados em 2003 abrangem territórios muito extensos, “apresentando características de políticas setoriais, não ficando evidente, portanto, a visão do conceito de arranjo produtivo local” (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 93). Estes cinco são os APLs de Apicultura, Mandioca, Ovinocaprinocultura, Turismo Costa dos Corais e Laticínios. Entre estes, somente o APL de Laticínios deixou de ser alvo de fomento em 2010 para se tornar uma política da cadeia produtiva específica.

Quanto aos novos APLs contratualizados em 2009 cujas ações de fortalecimento se iniciaram a partir do segundo semestre deste ano e se estenderam em 2010, estes foram os seguintes: APL Fruticultura da Pinha, APL da Laranja do Vale do Mundaú, APL do Inhame, APL Turismo Caminhos do São Francisco e o APL de Horticultura. A metodologia de identificação destes novos APLs foi a mesma adotada na etapa intermediária (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003), com exceção dos dois últimos, que teve como hipótese a existência de potencial econômico e algum grau de organização de ambos, “uma vez que já existia a atividade turística nos municípios ribeirinhos do Rio São Francisco e a produção hortícola na microrregião de Arapiraca” (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011 p. 94).

Além do mais, cinco dos dez APLs selecionados em 2003 abrangem territórios muito extensos, “apresentando características de políticas setoriais, não ficando evidente, portanto, a visão do conceito de arranjo produtivo local” (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 93). Estes cinco são os APLs de Apicultura, Mandioca, Ovinocaprinocultura, Turismo Costa dos Corais e Laticínios. Entre estes, somente o APL de Laticínios deixou de ser alvo de fomento em 2010 para se tornar uma política da cadeia produtiva específica.

Quanto aos novos APLs contratualizados em 2009 cujas ações de fortalecimento se iniciaram a partir do segundo semestre deste ano e se estenderam em 2010, estes foram os seguintes: APL Fruticultura da Pinha, APL da Laranja do Vale do Mundaú, APL do Inhame, APL Turismo Caminhos do São Francisco e o APL de Horticultura. A metodologia de identificação destes novos APLs foi a mesma adotada na etapa intermediária (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003), com exceção dos dois últimos, que teve como hipótese a existência de potencial econômico e algum grau de organização de ambos, “uma vez que já existia a atividade turística nos municípios ribeirinhos do Rio São Francisco e a produção hortícola na microrregião de Arapiraca” (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 94).

Chama a atenção o fato de que, mesmo em se tratando da etapa de consolidação, existem evidências sobre dificuldades quanto à operacionalização do conceito de APL, ou seja, há uma distância entre o conceito e sua prática política. O conceito de APL adotado pelos coordenadores do *Programa* é o seguinte:

Arranjos Produtivos Locais são aglomerações de empresas e/ou produtores localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e outros atores locais, como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, s/d).

No que se refere ao programa estadual de apoio aos arranjos ele é assim conceituado:

O PAPL – *Programa de Mobilização para o Desenvolvimento de Arranjos e Territórios Produtivos Locais no Estado de Alagoas* -, define a estratégia de atuação do Governo de Alagoas em conjunto com o SEBRAE/AL e parceiros para a geração de ocupação e renda, tendo como base a atuação prioritária em ações coletivas e integradoras direcionadas ao desenvolvimento dos micro e pequenos negócios (SEPLAN/AL; SEBRAE/AL s/d).

Como se pode observar, embora o conceito seja o mesmo, o PAPL é direcionado para a geração de ocupação e renda e não para a difusão de conhecimento e inovação. É importante ressaltar, no entanto, que o conceito de Arranjos Produtivos Locais, como visto na subseção 2.1 deste capítulo contempla um quadro de referências, a partir do qual procura-se compreender os processos de geração, difusão e uso de conhecimentos e da dinâmica produtiva inovativa.

Não obstante tais dificuldades, a partir de uma avaliação do *Programa* em 2011 foram identificados seis novos arranjos: Extração Artesanal de Granito, Cerâmico Oleiro, Rizicultura no Baixo São Francisco, Apicultura Litoral e Lagoas, Móveis em Maceió e Entorno e Fitoterápicos.

Entretanto, foi em 2012 que o PAPL sofreu uma reestruturação no que se refere à governança, a partir do Decreto no. 20.412 de 4 de junho de 2012 que introduziu mudanças no Conselho Deliberativo. Ela passa a ser presidido pelo Secretário de Estado de Planejamento e do Desenvolvimento Econômico e em sua estrutura foram incluídas câmaras temáticas, a serem definidas *a posteriori* pelo seu Regimento Interno.

Essas mudanças no Conselho Deliberativo contribuíram para a sua efetivação, tendo em vista que até 2012, ele não havia se reunido. A sua instalação ocorre em de setembro deste ano e, na reunião seguinte, realizada em 15 de agosto de 2013, foi aprovado o seu

Regimento Interno que define as câmaras temáticas a que se refere o Decreto no. 20.412, além de estabelecer normas para o funcionamento do Conselho.

Estas câmaras serão constituídas através dos serviços do PAPL – *marketing* e comercialização, tecnologia e inovação, capacitação, gestão e infraestrutura – “e tem finalidade de acompanhar e assessorar tecnicamente as ações pertinentes a cada serviço” (Art 5º, *Regimento Geral do CD-PAPL*).

Nas duas reuniões seguintes do Conselho Deliberativo (a terceira realizada em 10 de dezembro de 2013 e a quarta em 30 de abril de 2014) verificou-se a implantação das câmaras temáticas e o funcionamento do Conselho Deliberativo na nova estrutura (CD-PAPL; 2013, 2014).

Outras mudanças na governança do PAPL foram introduzidas, a partir de 2013, por recomendação de sua Coordenação Executiva. Essas mudanças dizem respeito a monitoramento, contratação de gestores de APLs e rodada de negociação.

Com relação a *monitoramento*, “um dos gargalos identificados no PAPL” (LUSTOSA *et al.*, p. 159), a solução encontrada foi a contratação de três monitores pela SEPLAND/AL para o acompanhamento de todas as ações dos arranjos apoiados, ficando cada monitor responsável por seis APLs. “Esse acompanhamento é feito mediante relatórios e reuniões com os gestores dos APLs” (LUSTOSA *et al.*, 2014, p. 159).

Quanto aos *gestores dos arranjos* a forma de contratá-los também foi modificada, conforme ressaltam Lustosa *et al.* (2014, p.159-160):

Até 2012 eles eram consultores do SEBRAE/AL e atuavam como gestores dos APLS. Atualmente, eles são contratados por meio de licitação, com recurso do governo do estado, repassado por meio de convênio com o SEBRAE/AL. A licitação visa contratar empresas de consultoria com experiência em gestão, sendo elas que indicam os profissionais para serem gestores. Os gestores devem ter no mínimo pós-graduação *lato sensu* em áreas relacionadas ao desenvolvimento local e regional, desenvolvimento sustentável, associativismo, cooperativismo, questão empresarial ou gestão rural.

No caso das *rodadas de negociação*, as alterações também foram significativas. Até 2011 elas eram organizadas pela Coordenação do PAPL e distribuídas por ações – *marketing*, capacitação, acesso a mercados, infraestrutura e infraestrutura pública. As organizações parceiras e possíveis apoiadoras desse processo eram chamadas para definirem recursos diretamente nas ações dos APLS, por meio de negociação entre elas, funcionando como uma espécie de leilão. Uma outra possibilidade consistia nas empresas serem convidadas para a realização de ações em parceria com a SEPLAN/AL

(posteriormente SEPLAND/AL) e/ou com o SEBRAE/AL. Após a reestruturação do Programa, a metodologia das *rodadas de negociação* foi alterada, ou seja:

[Em 2012], a Coordenação do PAPL promoveu o Seminário Alagoano de APLs, com uma mostra de produtos dos APLs e a presença das principais organizações apoiadoras. Foi, então, realizada uma rodada de negociação entre os arranjos, mas de maneira diferente das anteriores. Antes do seminário, os gestores procuram os parceiros e com um plano de ação identificaram quem poderia apoiar e que ações seriam prioritárias para cada APL. As reuniões foram separadas por grupos: Agronegócio, Turismo, Indústria e Serviços (LUSTOSA, *et al.* 2014, p. 161).

Como se pode observar, conforme visto nesta subseção, o PAPL tem se consolidado, em suas diversas etapas como política de desenvolvimento para Alagoas, considerando-se as suas condicionantes históricas e conjunturais. Especificamente:

Este tipo de política tem a vantagem de trazer para o âmbito local a problemática do desenvolvimento, deslocando o foco das políticas baseadas em grandes projetos estruturantes, fato comum na história do Brasil. Outro ponto forte é o reforço das vantagens territoriais sem abrir mão do objetivo central do desenvolvimento, a melhoria do bem estar e qualidade de vida da população (SEDETUR, 2015, p. 15).

Assim sendo, os Arranjos/Territórios selecionados pelo Programa abrangem todas as regiões do Estado, envolvendo 76 de seus 102 municípios nos setores de agronegócios, indústria, e serviços, como evidencia a seguinte Figura. Nos municípios não contemplados pelo PAPL predominam sobretudo a lavoura canieira e a pecuária bovina (LUSTOSA *et al.*, 2010, p. 29).

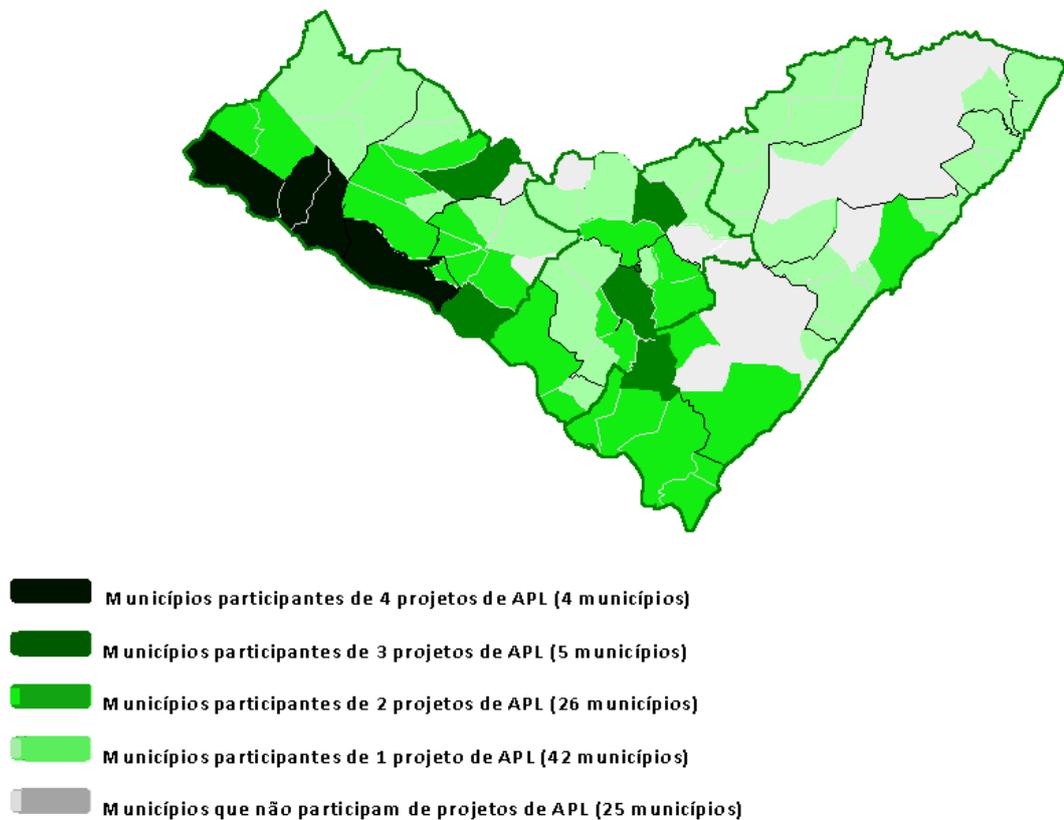
Figura 5 - MAPA DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS QUE POSSUEM APLs APOIADOS PELO PAPL



FONTE: SEPLAN/AL; SEBRAE/AL (2008)

Quanto à intensidade de participação dos municípios no *Programa*, ela varia de um a quatro projetos de APLs, segundo a Figura 6, o que pressupõe a necessidade de possível interação entre eles.

Figura 6 - MAPA DOS MUNICÍCIOS INCLUÍDOS NO PAPL, DE ACORDO COM A INTENSIDADE DE PARTICIPAÇÃO.



FONTE: LUSTOSA *et al.* (2010, p. 30)

Convém lembrar o quanto é relevante para o sucesso no desempenho das políticas de desenvolvimento local a construção do aparato institucional. Assim sendo, conforme ressaltam Lustosa *et al.* (2014, p.154):

As instituições locais podem ser definidas como o conjunto de regras sociais que a comunidade estabelece, sejam elas formais ou informais, como a: legislação municipal, estadual ou federal; as relações de produção e comerciais estabelecidas com base na confiança e espírito de cooperação; traços culturais.

O aparato institucional, portanto, segundo os referidos autores, é formado por dois eixos. O primeiro refere-se à estrutura de governança para as atividades econômicas locais¹¹⁵. O segundo diz respeito às relações entre os agentes, a legislação e as políticas específicas.

Com relação ao PAPL, além de se constituir na única política de fomento a arranjos produtivos locais no estado, é o *locus* da coordenação institucional de todos os APLs de Alagoas. O que significa dizer, em outros termos: “Além de executar uma política pública para o desenvolvimento, o programa também acompanha o andamento das ações previamente determinadas na fase de planejamento” (LUSTOSA *et al.*, 2014, p. 155).

No que se refere às relações entre os agentes dos arranjos fomentados em Alagoas, “o espírito cooperativo e associativo é extremamente tênue, com poucas associações e cooperativas fortes que atuem no âmbito estadual” (LUSTOSA *et al.*, 2014, p. 155). A propósito vale lembrar que em 2012 entre os APLs apoiados naquele ano, a sua organização social se caracterizava sobretudo pela atuação de 151 associações e 28 cooperativas (SEPLANDE/AL, 2013). Por outro lado, a participação das diversas organizações “está mais para atuação voluntária do que uma participação regida por alguma legislação, norma ou incentivos estabelecidos pelo governo estadual” (LUSTOSA *et al.*, 2014, p. 155).

Nesta perspectiva, Lustosa *et al.* (2014, p.155-158) classificam as organizações que colaboram, interagem, financiam e ofertam serviços nos APLs em Alagoas em três categorias. Estas categorias são fomento, organizações fornecedoras de serviços intensivos em conhecimento e outros serviços e que são apresentados no seguinte quadro.

¹¹⁵ No período de 2004 a 2015 foram alocados pelo Governo do Estado para a governança do PAPL (Convênio SEPLAN/AL; SEBRAE/AL) R\$ 18.751.940,00, a preços de 2015 (CD PAPL 2013, 2014).

Quadro 11 - ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS DO PAPL

| | |
|---|---|
| 1 FOMENTO | |
| 1.1.1 | <u>Rede Bancária</u> : Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB) e BRADESCO S.A. |
| 1.1.2 | <u>Organizações financeiras de fomento</u> : Agência de Fomento de Alagoas (DESENVOLVE) e BNDES |
| 1.1.3 | <u>Organizações de fomento ao desenvolvimento local¹ de caráter público</u> : (a) Locais: Secretarias de Estado que estão vinculadas aos APLs de acordo com sua vocação produtiva, as prefeituras municipais e associações de classe; (b) Regionais/Federais: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco do Parnaíba (CODEVASF); GTP APL; e Programa Territórios da Cidadania |
| 1.1.4 | <u>Organizações de fomento ao desenvolvimento local de caráter privado</u> : SEBRAE, SENAI, SENAC, Federação das Indústrias de Alagoas (FIEA) e outras organizações que atuam nos arranjos de acordo com sua vocação específica |
| 2 ORGANIZAÇÕES FORNECEDORAS DE SIC² | |
| 2.1.2 | Dentre estas organizações destacam-se a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado Alagoas (FAPEAL), as universidades públicas (UFAL e UNEAL), IFAL e EAFS. |
| 3 OUTROS SERVIÇOS | |
| | <ul style="list-style-type: none">• Dentre os órgãos reguladores que atuam junto ao PAPL destacam-se: (a) Instituto de Meio Ambiente de Alagoas (IMA) que apoia os arranjos voltados para o turismo; e (b) Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) que apoia os APLs voltados para a produção agrícola;<ul style="list-style-type: none">• Empresas privadas: Brasken, Visa do Brasil, Microsoft e Proteica Alimentos Ltda.;• Cooperativas |

1 Essas organizações têm o papel de articular, estimular e buscar incentivos a formação da rede e do capital social local dos arranjos.

2 As Organizações de Serviços Intensivos em Conhecimento (SIC) representam um dos pilares do sistema que apoia o desenvolvimento dos APLs, uma vez que as regiões onde se instalam os arranjos apresentam indicadores socioeconômicos pouco evoluídos. A formação de mão de obra, o desenvolvimento de produtos regionalmente específicos e a geração de novo conhecimento aplicável às necessidades locais são algumas das funções desempenhadas por essas organizações e de suma importância para todos os APLs.

FONTE: Elaborado com base em LUSTOSA; ROSÁRIO (2014, p. 155-158).

Não obstante o fato do PAPL se constituir em política de desenvolvimento do Estado de Alagoas e contar com diversas organizações parceiras, a sua avaliação tem se limitado a verificar o cumprimento de metas com relação às áreas consideradas como prioritárias pelo *Programa - marketing e comercial*; tecnologia e inovação; capacitação, gestão e infraestrutura – (CD PAPL, 2013,2014; MARINHO, 2011). A avaliação acerca da contribuição do PAPL para o desenvolvimento regional/local não tem se efetivado, pelo menos não na amplitude que se faz necessária para a sua continuidade em termos de planejamento do desenvolvimento do Estado.

Este capítulo procurou discutir o referencial teórico sobre Arranjos Produtivos Locais e justificativas de políticas com vistas ao seu fomento, evidenciando a política brasileira com este enfoque, ressaltando tanto a ascensão e continuidade de APLs na agenda governamental, como as suas principais características. Apresentou-se também o Programa de Apoio aos APLs de Alagoas (PAPL), no que se refere as suas condicionantes, estruturação, eventuais resultados e desdobramentos.

CAPÍTULO 3

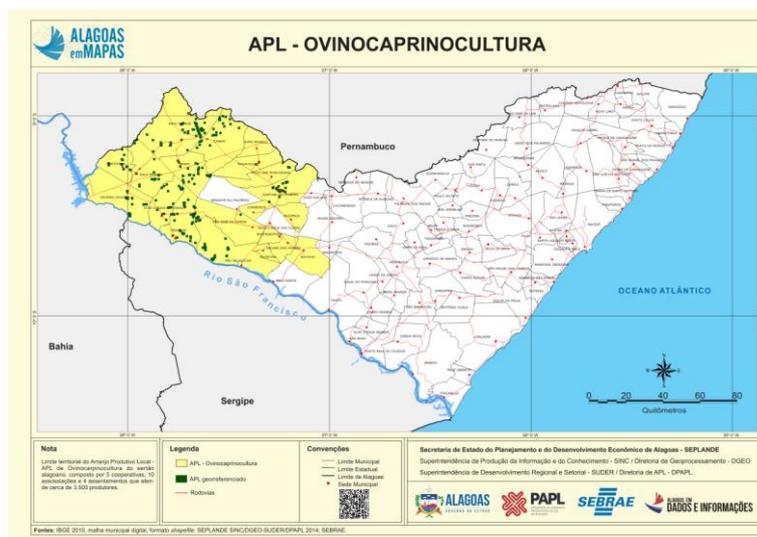
APL DE OVINOCAPRINOCULTURA E O DESENVOLVIMENTO NO SERTÃO ALAGOANO

Este capítulo se propõe a discutir a participação do APL de Ovinocaprinocultura no desenvolvimento no sertão alagoano, estando estruturado em três seções. Na primeira, busca-se delinear, em seus aspectos gerais, a sua base territorial. A segunda, caracteriza-se o APL a partir de seu histórico e principais resultados, bem como a atividade produtiva e a ovinocaprinocultura no mesmo. A terceira apresenta, em seus aspectos gerais, o desenvolvimento regional com base em indicadores selecionados.

3.1 Base do território

O território onde está situado este APL localiza-se na Mesorregião Geográfica do Sertão Alagoano e compreende 21 dos seus 26 municípios distribuídos em quatro microrregiões: Alagoana do São Francisco, Batalha, Santana do Ipanema e Serrana do Sertão Alagoano (Mapa 7). Entre as outras duas mesorregiões do Estado¹¹⁶ (Agreste e Leste) é a menos populosa -13,7%, - com menor desenvolvimento - 7,2% do seu PIB – e a que apresenta os piores indicadores sociais (BEZERRA *et al.*, 2015).

Figura 7 - MAPA DO APL OVINOCAPRINOCULTURA



¹¹⁶ Participação das Mesorregiões na população de Alagoas - Leste (66,5%), Sertão (13,7%) e Agreste (19,8%) e no PIB: Leste (77,8%), Sertão (7,2%) e Agreste (15%) (BEZERRA *et al.* 2015, p. 20, 31).

Este território integra o semi-árido brasileiro que possui um dos maiores bolsões de pobreza do hemisfério ocidental e o maior adensamento populacional em região de semi-árido do mundo: cerca de 18 milhões de habitantes – 20 hab./km² (ROCHA, 2008, p. 203, 205).

A região semi-árida,¹¹⁷ antes conhecida como *Polígono das Secas*¹¹⁸, entre outras denominações¹¹⁹ apresenta “clima quente e seco, regime hídrico reduzido com irregular distribuição durante o ano, alto índice de evaporação e salinidade, e rios temporários” (ROCHA, 2008, p. 204). Razão pela qual as secas nesta região são periódicas (GOMES (2001).

Os problemas sociais e econômicos desta região são inúmeros, entre os quais destacam-se: pobreza, elevadas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, subnutrição, baixos salários, elevada concentração de renda e de terra (ROCHA, 2008, p. 204). Com relação à zona rural, os problemas se agravam ainda mais face à precariedade dos serviços de saúde, saneamento básico e educação, *vis-a-vis* a tentativa de convivência com a problemática da seca e da fome (*id.ib*,p.204).

Não obstante o território que compreende o APL de Ovinocaprinocultura integrar a região do semi-árido nordestino, ele possui especificidades, decorrentes sobretudo das características do sertão alagoano. Para Manuel Correia de Andrade (2005, p. 45), o sertão alagoano é bem mais úmido do que dos demais Estados nordestinos, além de Alagoas dispor de menor área semi-árida e oferecer, em geral, melhores condições à agricultura do que as similares de outros Estados. Não é, pois, sem razão, segundo ele, que esta região “é cognominado vulgarmente de *o filé do Nordeste*” (*id.ib*.,p. 45).

Assim sendo, o território em apreço teve sua formação histórica a partir da criação de gado nos séculos XVII e XVIII e do cultivo, beneficiamento e industrialização do algodão no século XIX (ANDRADE, 2005; DIÉGUES JÚNIOR, 2012; CARVALHO, 2015).

¹¹⁷ “De acordo com sua nova delimitação (Portaria no. 89, de 16 de março de 2005), a área classificada oficialmente como semi-árido possui 969.589,4 Km² e 1.133 municípios. Abrange todos os estados da Região Nordeste (exceto o Maranhão) e a região setentrional do estado de Minas Gerais (com 85 municípios). O norte do Espírito Santo não é mais considerado como integrante do semi-árido por não reunir as condições fisiográficas e ecológicas que o enquadrem nesse domínio” (ROCHA, 2008, p. 203)

¹¹⁸ “O conceito de Polígono das Secas serviu para delimitar a atuação do Banco do Nordeste (criado em 1952) e da Sudene (criada em 1959), incluindo parte do Estado de Minas Gerais. Também existiram outras divisões territoriais, visando delimitar a área de atuação, bem como a organização para implementação de outros programas federais, tais como a Codevasf – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (1948), o Projeto Sertanejo (1976) e o Polonordeste (1975)” (ROCHA, 2008, p. 204).

¹¹⁹ Ver Gomes (2001)

A decadência destas atividades, acentuada a partir de meados do século XX, levou a sua população a buscar novas alternativas com vistas à permanência no meio rural. Entre elas, a da ovinocaprinocultura que passou a se constituir na principal atividade econômica na totalidade dos municípios que o integram por abrigar grande contingente de produtores, principalmente micro e pequenos proprietários.

Neste contexto, desenvolveu-se uma sociedade baseada na luta pela sobrevivência em um espaço adverso, o que para Oliveira (1977, p.46) em “tal economia extrativa não podia dar lugar senão a uma estrutura social pobre”. Daí porque, a pobreza, a dependência e o meio ambiente adverso levam a um processo contínuo de exclusão do Sertão da lógica de desenvolvimento do país e à criação de mecanismos compensatórios como alternativa de sobrevivência (CHACON, 2007). O que tem levado os Governos a implementarem políticas públicas diversas, ao longo de sua formação histórica, cujos resultados nem sempre tem sido satisfatórios com relação à melhoria do bem estar das populações, sobretudo as mais carentes.¹²⁰

Mesmo assim, o êxodo rural tende a se acentuar cada vez mais com reflexos no inchaço das cidades (médias e grandes) que não dispõem de condições necessárias para absorver o fluxo migratório. O reflexo, de acordo com Rocha (2008, p. 205) se dá em cadeia: “desemprego, falta de moradia, degradação ambiental, miséria, marginalidade, violência, [ou seja]: a população não alcança o objetivo esperado – a busca de uma melhor condição de vida – e, muitas vezes, não encontra possibilidades de retorno ao campo”.

Há, pois, necessidade da atuação territorial, baseada numa maior articulação entre os governos federal, estadual e municipal, com vistas à redução da pobreza. Na verdade:

A redução das desigualdades socioeconômicas passa pela criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas e a conseqüente inserção digna da população no mercado de trabalho. Isso implica políticas que tenham como base a estruturação de iniciativas territoriais inovadoras, integradas às diversas forças sociais e políticas das regiões (ROCHA, 2008, p. 2080).

A estratégia de desenvolvimento regional/local com foco em APLs, como visto no capítulo anterior, pode se constituir em uma alternativa nesta perspectiva, desde que associada a outras políticas de desenvolvimento territorial¹²¹. Espera-se, em outros termos,

¹²⁰ Para uma visão geral sobre políticas de desenvolvimento para o Nordeste, ver: ROCHA (2008, p. 209-215).

¹²¹ O APL já havia participado de programas de fomento da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Alagoas, a partir de 2000.

que tais políticas possam, de fato, fomentar a capacidade de organização coletiva das populações, juntamente com a sua criatividade, com vistas à promoção e inclusão social e econômica, ao explorarem nichos de inserção sustentada nos mercados.

3.2 Caracterização do APL

3.2.1 Histórico e principais resultados

As perspectivas de transformação da atividade extensiva e de baixa produtividade em um negócio rentável fundamentaram a concepção, em 2004, do *Projeto de Arranjo Produtivo Local da Ovinocaprinocultura* no território do Sertão Alagoano¹²². Inicialmente, a proposta visava dar apoio aos produtores familiares de oito municípios que firmaram um pacto social¹²³. Gradativamente, a proposta foi sendo ampliada até incluir o seu recorte territorial de atuação, - 21 municípios.

Entre os seus objetivos destacam-se os seguintes (SEBRAE/AL, 2004, p. 20): (1) ampliar as vendas de carne e leite e o número de assentados atuando na mesma; (3) reduzir custos de produção; (4) aumentar o número de associados/cooperados inseridos no território; (5) ampliar o faturamento das associações de beneficiamento de couro e cosméticos à base de leite de cabra; (6) aumentar a renda média dos produtores de carne, leite e artesãos do APL; (7) aumentar a produtividade de carne dos rebanho caprino e ovino; (8) elevar a qualidade genética destes rebanhos e (9) conquistar mercados diferenciados para os produtos cárneos e de laticínio.

Com relação aos desafios sociais enfrentados pelo território no qual o APL está localizado, ele se propõe a contribuir tanto para o acesso à saúde preventiva e curativa como para à educação formal e inclusão digital, além de melhorar ou viabilizar moradia na área rural e o acesso à água e energia (SEBRAE/AL, 2004, p. 18).

O APL, desde os seus primórdios, conta com uma rede de parceiros cujas ações com vistas a sua efetivação no período 2004 a 2007 são apresentados nos Quadros 12 (parceiros permanentes) e 13 (parceiros pontuais).

¹²² A metodologia de elaboração do Plano do APL de Ovinocaprinocultura foi a mesma definida pelo SEBRAE

¹²³ Os objetivos seriam monitorados pelo Gigeor, mas a ideia foi abandonada por dificuldades operacionais.

Quadro 12 - PARCERIAS NA ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DO APL DA OVINOCAPRINOCULTURA NO SERTÃO ALAGOANO, POR PARCEIRO ESTRATÉGICO, TIPO DE COMPROMETIMENTO E EFETIVIDADE DO MESMO, 2004-2007

| PARCEIROS ESTRATÉGICOS | TIPO DE COMPROMETIMENTO |
|---------------------------------------|---|
| Prefeituras Municipais | <ul style="list-style-type: none"> • Orientação tecnológica por meio de Agentes de Desenvolvimento Rural¹; • Apoio na realização da Primeira Expo Cabra do Sertão e da Primeira Expo Berro do Sertão¹; • Instalação do projeto integrado de produção de ovinos²; • Implantação da unidade de apoio logístico e de análise de leite e sêmen²; • Instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura |
| Governo do Estado de Alagoas | <ul style="list-style-type: none"> • Instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura¹ (Secretaria da Agricultura); • Dias de campo¹ (Secretaria da Agricultura); • Implantação da unidade de apoio logístico e de análise de leite e sêmen (Secretaria de Ciência e Tecnologia); • Capacitação técnica em manejo geral de ovinos e caprinos¹ (Secretaria do Trabalho); • Articulação entre as Secretarias de Estado e apoio ao APL¹ (Secretaria de Planejamento) |
| Ministério da Integração Nacional | <ul style="list-style-type: none"> • Instalação do projeto integrado de produção de ovinos²; • Aquisição de equipamentos para logística³; • Implantação de laboratório de controle de sanidade e inseminação artificial³ |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | <ul style="list-style-type: none"> • Instalação da fábrica-escola em ovinocaprinocultura de Delmiro Gouveia¹ • Instalação de abatedouro e de frigorífico em Santana do Ipanema²; • Capacitações em manejo da ovinocaprinocultura¹; • Implantação do centro de comercialização de produtos como carne e leite na fazenda-escola de Delmiro Gouveia³ |
| SEBRAE/AL | <ul style="list-style-type: none"> • Capacitações (manejo, gestão, liderança, empreendedorismo, qualidade, vendas)¹; • Consultoria em boas práticas de fabricação²; • Formação de Agentes de Desenvolvimento Rural¹; • Participação em Exposições e Feiras¹; • Implantação do Programa Alimento Seguro² (PAS); • <i>Folder</i> para o APL de Ovinocaprino no Sertão¹; • Consultoria em desenvolvimento tecnológico e em <i>design</i>¹; • Capacitação para formação de multiplicadores em cisternas¹; • Plano de <i>Marketing</i>¹; • Desenvolvimento de novos produtos derivados de leite de cabra¹; • Missões Técnicas e Dias de Campo¹; • Aquisição de cartilhas e <i>folders</i> sobre manejo¹; • Desenvolvimento da marca regional para carne, leite e couro de ovinocaprinocultura do sertão¹; • Criação de novos produtos, <i>light e diet</i>, derivados de ovinocaprino¹; • Padronização de processos de produção da ovinocaprino¹; • Pesquisa, gerenciamento e monitoramento das atividades e resultados¹ |

(Continuação)

| PARCEIROS ESTRATÉGICOS | TIPO DE COMPROMETIMENTO |
|---|---|
| Cooperativa dos Agricultores Familiares do Sertão de Alagoas (CAFISA) | <ul style="list-style-type: none">• Articulação no nível local, com os agentes financeiros, empresários e organismos públicos¹;• Repasse das ações de acesso à tecnologia, capacitação, gestão e <i>marketing</i>¹ |
| Cooperativa dos Agricultores Familiares de Delmiro Gouveia (COOFADEL) | <ul style="list-style-type: none">• Articulação no nível local, com os agentes financeiros, empresários e organismos públicos¹;• Repasse das ações de acesso à tecnologia, capacitação, gestão e <i>marketing</i>¹ |

1 Efetivado

2 Em andamento

3 Não iniciado

FONTE: Adaptado de Rocha (2008, p.275-276)

Quadro 13 - PARCERIAS NA ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DO APL DE OVINO-CAPRINOCULTURA NO SERTÃO ALAGOANO, POR PARCEIRO PONTUAL, TIPO DE COMPROMETIMENTO E EFETIVIDADE DO MESMO, 2004-2007

| PARCEIROS PONTUAIS | TIPO DE COMPROMETIMENTO |
|---|---|
| Instituto Palmas | <ul style="list-style-type: none">• Seminários sobre gestão e cooperativismo¹ |
| Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas (FAPEAL) | <ul style="list-style-type: none">• Pesquisa de controle de qualidade do leite caprino¹;• Implantação do laboratório de parasitologia animal no Sertão²; |
| Banco do Nordeste do Brasil (BNB) | <ul style="list-style-type: none">• Apoio na realização da Primeira Expo Cabra do Sertão e da Primeira Expo Berro no Alto Sertão¹; |
| Inwent | <ul style="list-style-type: none">• Estudo de mercado de produtos derivados do leite caprino¹ |
| Brasken | <ul style="list-style-type: none">• Instalação de 78 cisternas de vinil no APL¹ |
| Fundação Banco do Brasil (FBB) | <ul style="list-style-type: none">• Orientação tecnológica por meio de Agentes de Desenvolvimento Rural¹ |

1 Efetivado

2 Não iniciado

FONTE: Adaptado com base em Rocha (2008, p. 277)

Esta rede atualmente é formada por 45 parceiros, entre prefeituras, instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, de fomento, entre outras e dispõe, em termos de infra-estrutura produtiva de: duas Unidades de Beneficiamento de Leite Caprino; uma Fábrica de Cosmético a base de Leite de Cabra; uma Fábrica de Beneficiamento do Couro de Cabra, quatro Centros de Recepção de Ovinos e Caprinos; uma unidade do Centro de

Convivência com o Semi-Árido; uma Unidade de Produção de Borregos no Sertão; e dois Frigoríficos, sendo um com SIE/SIF reservados (SEPLANDE/AL; SEBRAE/AL, 2014).

Não obstante as dificuldades que enfrenta, este arranjo conta com aspectos positivos, entre os quais destacam-se: (1) maioria expressiva dos produtores participando das organizações associativas; (2) produtores envolvidos e comprometidos com a atividade; (3) produtos com alto teor proteico e baixa caloria; (4) produtos com características regionais, valorizado no mercado; (5) sub-produtos com alto valor agregado; (6) rusticidade e adaptação dos animais; (7) tradição na criação de ovinos e caprinos; (8) recursos direcionados à atividade (financiamento).

3.2.2 Caracterização da atividade produtiva

A ovinocaprinocultura é uma atividade econômica presente em todos os continentes, mas com uma maior concentração nos países em desenvolvimento e que vem crescendo, em termos mundiais, nas duas últimas décadas (FBB, 2010). A rusticidade dos animais, a baixa exigência nutricional e a capacidade de adaptação a condições climáticas variáveis dão uma eficiência maior à esta atividade que qualquer outro ruminante doméstico (MARTINS, 2015).

O rebanho mundial de caprinos em 2014 era da ordem de 1,1 bilhão de cabeças, sendo que cerca de 51% estavam localizados (FAOSTAT, 2015) na Índia (17%), China (15%), Paquistão (6,6%), Nigéria (6,2%) e Bangladesh (5,8%). Com relação aos efetivos de ovinos, estavam concentrados neste ano na China (12,7%), Índia (6,8%), Austrália (6,7%) e Irã (4,5%), totalizando 30,7% do rebanho mundial.(FAOSTAT, 2015). O Brasil concentra o 22º rebanho mundial de caprinos - 8,6 milhões de cabeças - e, o 18º maior rebanho de ovinos – 16,8 milhões de cabeças (MAGALHÃES *et al.*,2015).

No Brasil, até o ano de 1995, a região Sul possuía maior número de cabeças de caprinos, quando comparada às demais regiões brasileiras no período de 1990 a 2000. A partir de 1996, o Nordeste passou a ser o principal produtor deste rebanho e, em 2014, já concentrava 91,6 % do rebanho nacional, estando 75,7% dela localizada nos Estados da Bahia, Pernambuco, Piauí e Ceará (IBGE/PPM, 2014). Quanto ao rebanho de ovinos, cerca de 78% estava localizado no Nordeste com maior concentração nestes Estados (IBGE/PPM, 2014).

A criação de caprinos e ovinos na região Nordeste se constitui em atividade básica e generalizada, presente na grande maioria das propriedades rurais. É responsável pelo fornecimento de 40% de toda a proteína animal consumida pela população rural (SEBRAE/PB, 2010).

Convém lembrar que esta atividade encontra-se em expansão, não só no Nordeste, como no Brasil, em geral, a partir do incentivo de ações conjuntas do governo federal, governos estaduais, instituições de pesquisa e criadores. A região Nordeste, segundo Nogueira Filho e Kasprzykowski (2006) apresenta vocação natural para o criatório, sendo a atividade uma relevante alternativa socioeconômica para as populações de baixa renda, uma vez que podem ser explorados a pele, a carne e o leite. Entretanto, conforme ressalta Rocha (2008, p. 268-269):

A maior parte dos rebanhos de caprinos e ovinos da região é criada em sistema extensivo, não sendo adotadas práticas adequadas de manejo alimentar e sanitário. Soma-se a isso o baixo padrão racial dos animais, a difusão tecnológica incipiente, a inadequada (ou inexistente) assistência técnica e gerencial, a desarticulação entre atores da cadeia produtiva, a ausência de estudos de mercado e o baixo nível de capacitação dos produtores. Além dos entraves citados, algumas dificuldades, como o alto custo dos materiais genéticos, o abate clandestino, os limitados recursos forrageiros e hídricos, a carência de laboratórios especializados e a baixa qualidade das peles, também contribuem significativamente para que a atividade fique relegada ao plano secundário pelos produtores.

Por outro lado, a partir de 2000, tem se verificado um aumento crescente da demanda de carnes, leite e derivados destas espécies pelo mercado, o que levou a produção de ovinos e caprinos passar da categoria de subsistência à principal atividade econômica de um significativo contingente de produtores, sobretudo os micro e pequenos familiares (SEBRAE/PB, 2010). Nesta perspectiva, programas com foco em APLs podem contribuir, sem dúvida, para a consolidação da ovinocaprinocultura como atividade de geração de emprego e renda na região, *vis-a-vis* a superação dos principais entraves ao desenvolvimento e sustentabilidade da mesma.

3.2.3 Ovinocaprinocultura no APL

A ocupação rural do território que compreende este APL, como visto, se deu com as fazendas de gado bovino e de cultivo e beneficiamento e industrialização do algodão, as

quais reduziram a cobertura vegetal da caatinga¹²⁴. Em face, então, da decadência destas atividades produtivas, surgiram novas alternativas econômicas, dentre elas a ovinocaprinocultura, com características mais adequadas ao semi-árido.

Assim sendo, o rebanho de ovinos no sertão alagoano cresceu no período de 2000 a 2008, cerca de 154%, enquanto que no Leste no mesmo período o crescimento foi 104% e no Agreste, 15% (SEBRAE/PB, 2010, p. 16). O crescimento do rebanho de caprinos nesta mesorregião também foi significativo neste período – 68,5% - comparado com o verificado no Leste (20 %) e no Agreste, 3% (*id.ib.*,p.16).

Convém lembrar que Alagoas possui 1,4% do rebanho de ovinos e caprinos da região Nordeste, sendo o penúltimo no *ranking* regional (IBGE/PPM, 2014). É no sertão que estão concentrados 90% do seu rebanho de ovinos e 70% de caprinos (SEPLANDE/AL, 2016).

Esta atividade no sertão alagoano, em geral, e no APL de Ovinoculturacultura, em particular é exercida por agricultores familiares com baixo nível de tecnologia, o que impede que esta atividade seja, em princípio, inviável economicamente. Mesmo assim, os diagnósticos realizados pelo SEBRAE/AL (2003, 2004) ressaltam a sua importância para o desenvolvimento regional e, que as políticas com ênfase em APLs tendem a contribuir de maneira significativa neste processo.

3.3 Análise do desenvolvimento regional/local

A preocupação com a mensuração do desenvolvimento socioeconômico em APLs tem estimulado no país uma vasta e profícua literatura (MARINI, SILVA, 2012; MARINI, 2012; ROCHA, 2008). Entretanto, são evidenciadas lacunas, tanto com relação à definição de novos indicadores, quanto à disponibilidade de informações básicas necessárias a sua mensuração. O que levou a RedSist (2014) a identificar e sugerir um conjunto de indicadores, que permitam o entendimento das dimensões relevantes para a análise de APLs por se constituírem em estruturas que possuem elevado grau de especificidade, tanto setorial quanto regional.

¹²⁴ “O bioma caatinga ocupa um área de 9,8 mil km² do território. Presente no extremo oeste do Estado possui clima seco, vegetação xerófila, com médias pluviométricas variando de 400 mm a 600mm por ano e concentradas em um curto período. Referido bioma também já sofreu um grande processo de mudança da sua paisagem original, apresentando áreas em processo de desertificação devido à má utilização e conservação do solo” (BEZERRA *et al.*, 2015, p. 16).

Estes indicadores são distribuídos em seis grupos, entre os quais o que trata da caracterização do território, isto é, busca identificar características relacionadas ao território no qual ocorrem as atividades do APL. Estes indicadores, na verdade, se constituem em indicadores de desenvolvimento propostos no Brasil como balizadores de políticas públicas e que estão, em sua totalidade, disponíveis em bancos de dados, a exemplo do IBGE, IPEA, entre outros.

Convém lembrar que outros indicadores propostos pela RedeSist – indicadores de infraestrutura do conhecimento, de infraestrutura institucional e de desempenho econômico – são complementares à caracterização do território e que “a escolha de um conjunto de indicadores (...) está relacionado ao objeto de avaliação nos APLs e assume diferentes dimensões em função deste” (STALLIVIERI *et al.*, 2014).

Nesta perspectiva, a análise do desenvolvimento socioeconômico no sertão alagoano, no período de 2000 a 2010, se dá neste trabalho com base nos seguintes indicadores¹²⁵ (1): Produto Interno Bruto (PIB), Renda *per capita*, índice de Gini, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal¹²⁶ (IFDM). Optou-se por este período, tendo em vista a disponibilidade de dados e por compreender dois momentos: um anterior que antecede a implantação do PAPL e o outro, que se refere ao programa já consolidado, lembrando que o APL de Ovinocaprinocultura já havia participado de programas da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Alagoas, a partir de 2000.

Estes indicadores são apresentados por município, segundo dois territórios alagoanos selecionados. O primeiro destes territórios (T1) se refere aos 21 municípios que abrangem o APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano. O T2 compreende os 25 municípios que não participam do PAPL. Este segundo grupo contempla municípios situados, em sua totalidade, na mesorregião Leste do Estado e que concentram a sua produção canavieira.

¹²⁵ Os indicadores apresentados se referem às médias dos municípios tanto do T1 como T2. Estes indicadores são identificados na literatura como os mais usados na mensuração do desenvolvimento regional. Ver a respeito: Abrantes (2014). Uma observação se faz necessária: “Em que pesem as diversas limitações metodológicas, conceituais e inadequações de uso de indicadores sintéticos, não se pode deixar de reconhecer os efeitos positivos que a criação, a proposição e o uso deles têm gerado nas esferas técnicas e políticas no Brasil. Nesses últimos quinze anos, a cultura de uso de indicadores sociais certamente se fortaleceu no país, conferindo legitimidade de diversas naturezas aos mesmos” (ABRANTES, 2014, p. 117).

¹²⁶ O período de 2005 a 2013 referente ao IFIRJAN difere dos demais indicadores utilizados neste trabalho (2000/2010), pela disponibilidade neste período.

3.3.1 Produto Interno Bruto

Com relação ao PIB, observa-se pela Tabela 3 que no T1 ocorreu uma expansão significativa (102,6%) entre 2000 e 2010, bem superior ao apresentado pelo outro grupo (1,8%). Esta expansão pode está associada a diversos fatores, relacionados ao aumento de investimentos públicos no território, bem como do consumo das famílias, condicionado pelas políticas de melhoria da renda entre outras, mas não necessariamente pela estratégia de fomento ao APL. O T2 é formado, em sua totalidade, por municípios em que predominam a lavoura canavieira, que é afetada por oscilações do mercado internacional, tanto do açúcar, como do álcool.

Tabela 3 -PIB MUNICIPAL A PREÇOS CONSTANTES EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2002 E 2010

| TERRITÓRIOS SELECIONADOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|--------------------------|-----------|-----------|---------------------|
| T1 ¹ | 333.715 | 676.015 | 102,6 |
| T2 ² | 1.336.215 | 1.360.819 | 1,8 |

R\$ a preços do ano 2000 (mil)

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base no IPEADATA

3.3.2 Renda per capita

A renda *per capita* no território que compreende o APL de Ovinocaprinocultura apresentou praticamente a mesma variação da renda *per capita* de Alagoas no mesmo período (52%), enquanto que em T2, esta variação foi de 69%, o que é compreensível pelo fato deste território está situado nas Mesorregiões Leste e Agreste, que concentram a maior parte do PIB alagoano.

TABELA 4 - Tabela 4 - RENDA PER CAPITA,* SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 e 2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|---------------------|--------|--------|---------------------|
| Alagoas | 285,29 | 432,56 | 51,6 |
| T1 ¹ | 146,34 | 224,86 | 53,7 |
| T2 ² | 151,28 | 256,08 | 69,3 |

R\$ a preços do ano 2000

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em PNUD, IPEA, FJP (2013)

3.3.3 Coeficiente de Gini

O padrão de distribuição de renda se constitui em outra dimensão importante da caracterização socioeconômica de uma sociedade. Há necessidade de se conhecer, por exemplo, se uma elevada renda comparativamente mais elevada se deve à situação concreta em que a população, de maneira efetiva, desfruta de um padrão melhor de bem-estar material ou a um quadro em que apenas um número reduzido de indivíduos ou famílias se apropria de níveis de renda muito mais elevados que dos demais.

O Coeficiente ou Índice de Gini é uma medida de desigualdade que calcula o nível de concentração de renda em uma sociedade¹²⁷. É um número que assume valor mínimo de 0 (zero), situação de *igualdade perfeita* da distribuição de rendimentos em uma sociedade e valor de 1 (um), situação de *extrema desigualdade*, em que apenas um indivíduo ou uma família se apropriam de toda renda disponível¹²⁸. Entretanto, conforme ressalta Jannuzzi (2012, p.109) em situações empíricas concretas dificilmente o índice atinge seus valores extremos, razão pela qual cifras de 0,5 “já são tidas como representativas de um grau de extrema perversidade distributiva”.

A concentração de renda em Alagoas e em territórios alagoanos selecionados no período de 2000 a 2010 é apresentada na Tabela 5. Observa-se por seu intermédio que, embora os valores tenham apresentados uma pequena redução de um ano para o outro, à exceção do T1, continuaram expressivos, o que evidencia a elevada concentração de renda no Estado¹²⁹. Ao que tudo indica, no entanto, a predominância da monocultura canavieira e a baixa diversificação econômica tendem a comprometer cada vez mais a distribuição de renda no Estado (GOMES, 2015).

¹²⁷ “O *Coeficiente de Gini* é uma homenagem ao estatístico e demógrafo italiano Corrado Gini (1884-19650, a quem a criação do coeficiente, em 1912, é atribuído” (MEDEIROS, 2012, p. 125). Trata-se de uma medida aplicada não só a renda, mas também à propriedade fundiária e à oligopolização da indústria (SANDRONI, 2014, p. 150).

¹²⁸ “O tipo de desigualdade medida pelo *Coeficiente de Gini* é a desigualdade relativa (...) [e] o valor do coeficiente é independente da escala utilizada ou da escala utilizada ou uma média da distribuição. Logo, comparações podem ser feitas independentemente de conversões cambiais, deflações, crescimento econômico, etc. A medida também independe do tamanho da população” (MEDEIROS, 2014, p. 125-126).

¹²⁹ Existem lacunas na literatura quanto à visão de APLs como estratégia de redução de pobreza e redução da concentração da renda. Ver a respeito: Carvalho (2011).

Tabela 5 - - ÍNDICE DE GINI, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS – 2000 E 2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|----------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Alagoas | 0,68 | 0,63 | - 7,9 |
| T1 ¹ | 0,52 | 0,56 | 7,7 |
| T2 ² | 0,54 | 0,50 | - 8,0 |

1 APL de Ovinocaparinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em PNUD, IPEA, FJP (2013)

A redução, mesmo modesta na distribuição de renda verificada em Alagoas no período em apreço se deve sobretudo a uma melhoria nos indicadores sociais, tanto pela ação de programas sociais, como pelo maior dinamismo econômico advindo do maior estímulo ao mercado interno, e especialmente o aumento do trabalho formal e a valorização do poder de compra do salário mínimo (LIRA, 2014).

Uma observação, porém, se faz necessária. A queda da desigualdade da renda mostrou-se no período em apreço mais pronunciada na região Sul do país, seguida da região Sudeste, enquanto que as regiões Norte e Nordeste aparecem num nível intermediário. Já na região Centro-Oeste, em virtude provavelmente da expansão ancorada no agronegócio, a desigualdade sofreu ínfima queda, a ponto de disputar com o Nordeste o posto de região mais desigual do país¹³⁰.

3.3.4 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

O desenvolvimento humano é o processo de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e às oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter. Este conceito, bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foram apresentados, em 1990, no *Primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

¹³⁰ “Isto se deve ao fato de que a elevação do emprego – corrigido pelo salário-mínimo – nas regiões mais ricas contribui para elevar a renda dos de baixo, junto com os efeitos da transferência de renda. Já nas regiões mais pobres, os segmentos dos trabalhadores que recebem o salário-mínimo não se encontram entre os mais pobres, em virtude da importância do setor informal – cujos níveis de renda tendem a ser inferiores” (BARBOSA, 2012, p. 25).

O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável - saúde, de ter acesso ao conhecimento - educação -, e de poder desfrutar de um padrão de vida digno - renda.

Em 2012, o PNUD Brasil, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e a Fundação João Pinheiro adaptaram a metodologia do IGH Global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros. Esse cálculo foi realizado a partir das informações dos três últimos Censos Demográficos do IBGE - 1991, 2000 e 2010 - e, conforme a malha municipal existente em 2010. Em um momento posterior ao cálculo do IDHM dos municípios brasileiros, as três instituições assumiram o novo desafio de calcular o IDHM a nível intermunicipal das regiões metropolitanas brasileiras -, desta vez, para as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH).

O *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, inclui além das três dimensões do IDHM (Longevidade, Educação e Renda), mais de 200 indicadores socioeconômicos, que permitem qualificar melhor e ampliar a análise do desenvolvimento humano nos municípios e Regiões Metropolitanas do país

A longevidade - vida longa e saudável - é medida no IDHM pela expectativa de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número de médio de anos que uma pessoa nascida em determinado lugar viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade.

O acesso ao conhecimento ou o IDHM Educação é obtido com base em dois indicadores: escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem.

O padrão de vida é medido pela renda *per capita*, ou seja pela renda média dos residentes daquele município: é a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de residentes, inclusive daqueles sem registro de renda.

O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município, região metropolitana ou UDH, sendo as seguintes as faixas de desenvolvimento humano: (1) de 0 a 0,499, muito baixo; (2) de 0,500 a 0,599, baixo; (3) de 0,600 a 0,699, médio; (4) de 0,700 a 0,799, alto e (5) acima de 0,800, muito alto.

O IDHM no T1, de acordo com a Tabela 6, que, em 2000 era de 0,370, passou para 0,547 com uma taxa de crescimento de cerca de 48%, situação idêntica verificada com relação ao IDHM de Alagoas. Em T2, o crescimento foi de 40%, lembrando que

historicamente neste território as condições relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, em geral, são por demais comprometidas (LIRA, 2014). Mesmo com estas variações, o IDHM, tanto de Alagoas, como em T1 e T2, saíram da faixa de desenvolvimento muito baixo para a de desenvolvimento baixo.

Convém lembrar que o Estado de Alagoas, em 2010 ocupava a última posição no *ranking*, em termos de desenvolvimento humano municipal, entre as 27 unidades da federação, sendo que o primeiro é o Distrito Federal (IDHM igual a 0,824).

Tabela 6 - IDHM, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|----------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Alagoas | 0,359 | 0,531 | 47,9 |
| T1 ¹ | 0,370 | 0,547 | 47,8 |
| T2 ² | 0,407 | 0,568 | 39,6 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em PNUD, IPEA, FJP (2013)

Ao se analisar os componentes do IDHM – Educação, Longevidade e Renda – (Tabelas 7, 8 e 9) – observa-se que foi o de Educação que apresentou maior crescimento, tanto em termos de Alagoas, como nos dois territórios, seguindo-se da longevidade e por última a renda, sendo que o maior crescimento nos dois primeiros ocorreu em T1 (134,4% e 17,4%, respectivamente) e T2 (18,3%)

Tabela 7 - IDHM/EDUCAÇÃO, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|----------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Alagoas | 0,282 | 0,520 | 84,4 |
| T1 ¹ | 0,180 | 0,422 | 134,4 |
| T2 ² | 0,220 | 0,433 | 96,8 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em PNUD, IPEA, FJP (2013)

Tabela 8 - IDHM/LONGEVIDADE, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|---------------------|-------|-------|---------------------|
| Alagoas | 0,647 | 0,755 | 16,7 |
| T1 ¹ | 0,625 | 0,734 | 17,4 |
| T2 ² | 0,646 | 0,738 | 14,2 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em PNUD, IPEA, FJP (2013)

Tabela 9 - IDHM/RENDA, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000-2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|---------------------|-------|-------|---------------------|
| Alagoas | 0,574 | 0,641 | 11,7 |
| T1 ¹ | 0,472 | 0,539 | 14,2 |
| T2 ² | 0,480 | 0,568 | 18,3 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em PNUD, IPEA, FJP (2013)

3.3.5 Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi desenvolvido em 2014 pelo IPEA, visa complementar o IDHM e é composto por dezesseis indicadores estruturados em três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. Ele foi calculado, não só para todos os 5.565 municípios brasileiros, como também para as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) das principais regiões metropolitanas (RMs) do país.

O IVS Infraestrutura urbana procura refletir as condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana, dois aspectos relacionados ao lugar de domicílio das pessoas e que impactam significativamente seu bem-estar.

O IVS Capital Humano envolve dois aspectos (ou ativos e estruturas) que determinam as perspectivas (atuais e futuras) de inclusão social dos indivíduos: saúde e educação.

O IVS Renda e Trabalho contempla, não só indicadores relativos à insuficiência de renda presente, mas incorpora outros fatores que, associados ao fluxo de renda, configuram um estado de insegurança de renda.

O IVC é um índice que, a exemplo do IDHM, varia entre 0 e 1, ou seja, quanto mais próximo a 1, maior é a vulnerabilidade social de um município e vice-versa. Assim, para os municípios que apresentam IVS entre 0 e 0,200, considera-se que possuem muito baixa vulnerabilidade. Valores entre 0,201 e 0,300 indicam baixa vulnerabilidade social. Aqueles que apresentam IVS entre 0,301 e 0,400 são de média vulnerabilidade social, ao passo que entre 0,401 e 0,500 são considerados de alta vulnerabilidade social. Qualquer valor entre 0,501 e 1 indica que o município indica muita alta vulnerabilidade social.

Observa-se pela Tabela 10 que a vulnerabilidade social entre 2000 e 2010 aumentou em 13,5% no T1, enquanto que no T2 e no Estado de Alagoas ele diminuiu cerca de 24% e 43%, respectivamente.

Tabela 10 - IVS, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000-2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|---------------------|-------|-------|---------------------|
| Alagoas | 0,608 | 0,461 | - 24,2 |
| T1 ¹ | 0,459 | 0,521 | 13,5 |
| T2 ² | 0,929 | 0,527 | - 43,3 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em IPEA (2015)

Tabela 11 - IVS/INFRA-ESTRUTURA URBANA, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|---------------------|-------|-------|---------------------|
| Alagoas | 0,392 | 0,324 | - 17,3 |
| T1 ¹ | 0,356 | 0,308 | - 13,5 |
| T2 ² | 0,519 | 0,448 | - 13,7 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em IPEA (2015)

As Tabelas 11, 12 e 13 apresentam o IVS, segundo seus componentes. Observa-se que entre estes, a maior diminuição em termos de vulnerabilidade social entre 2000 e 2010, ocorreu em T1 com relação a Emprego e Renda – 32%. É provável que este desempenho esteja relacionado a criação de empregos formais neste território (SEBRAE/AL, 2015), mas não se descarta outras alternativas.

Tabela 12 - IVS/CAPITAL HUMANO, SEGUNDO O ESTADO DE ALAGOAS E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|---------------------|-------|-------|---------------------|
| Alagoas | 0,752 | 0,563 | - 25,1 |
| T1 ¹ | 0,727 | 0,586 | - 19,4 |
| T2 ² | 0,809 | 0,648 | - 19,9 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em IPEA (2015)

Tabela 13 - IVS/EMPREGO E RENDA, SEGUNDO O ESTADO E EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2000 E 2010

| ALAGOAS/TERRITÓRIOS | 2000 | 2010 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|---------------------|-------|-------|---------------------|
| Alagoas | 0,679 | 0,495 | - 27,1 |
| T1 ¹ | 0,751 | 0,511 | - 32,0 |
| T2 ² | 0,716 | 0,564 | - 21,2 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em IPEA (2015)

3.3.6 Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFIRJAN)

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi concebido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Especificamente, são acompanhadas as conquistas e os desafios socioeconômicos brasileiros pelo prisma da competência municipal: atenção básica em saúde, educação infantil e fundamental e a manutenção de um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda.

O IFDM considera, com igual ponderação, as três áreas de desenvolvimento consideradas. A leitura dos resultados, tanto por áreas de desenvolvimento, como do índice final, é bastante simples, variando entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento do município e vice-versa. Para facilitar a análise, foram criadas as seguintes classificações: (1) municípios com IFDM entre 0 e 0,4 são considerados de baixo estágio de desenvolvimento; (2) entre 0,4 e 0,6, de desenvolvimento regular; (3) entre 0,6 e 0,8 de desenvolvimento moderado; (4) entre 0,8 e 1,0, de alto desenvolvimento.

O IFDM para os dois territórios alagoanos selecionados é apresentado na Tabela 14 para os anos de 2005 e 2013, embora ambos tenham melhorado de um ano para o outro – 55,3% e 33,2%, respectivamente -, T1 manteve-se no estágio de baixo desenvolvimento, apesar de participar de diversos programas e políticas que visam a promoção do desenvolvimento local. Convém ressaltar que nestes dois anos, cerca de 58% dos municípios alagoanos foram classificados também no estágio de baixo desenvolvimento, situação semelhante verificada com relação aos municípios nordestinos (FIRJAN, 2016).

Tabela 14 - ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, EM TERRITÓRIOS ALAGOANOS SELECIONADOS. 2005 E 2013

| TERRITÓRIOS SELECIONADOS | 2005 | 2013 | VARIAÇÃO PERCENTUAL |
|--------------------------|--------|--------|---------------------|
| T1 ¹ | 0,3310 | 0,5140 | 55,3 |
| T2 ² | 0,3718 | 0,4951 | 33,2 |

1 APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano

2 Municípios alagoanos que não participam de projetos de APLs

FONTE: Elaborada com base em FIRJAN (2016)

Depreende-se, então, face ao exposto nesta subseção que verificou-se, em geral, nos dois territórios alagoanos selecionados, melhorias nos seus indicadores socioeconômicos, mas não se pode atribuir *a priori*, como resultante de políticas específicas, a exemplo de fomento a APLs, o que pressupõe a realização de pesquisas mais abrangentes que esta. É que a análise do desenvolvimento local pressupõe, como visto, no referencial teórico que fundamenta este trabalho, considerar questões relativas à estrutura na qual o país ou região está inserido, tais como concentração de renda e reforma agrária, entre outras, e que não são contempladas pela política com ênfase a APLs.

Em suma, buscou-se neste capítulo discutir a participação do APL de Ovinocaprinocultura no sertão alagoano, delineando inicialmente a sua base territorial, bem como a sua caracterização, a partir de seu histórico e principais resultados. Constatou-se a ocorrência de melhorias neste território quanto a indicadores socioeconômicos, tanto no período 2000 a 2010 (PIB, renda *per capita*, coeficiente de Gini, IDHM e IVS), quanto entre 2005 e 2015 (IFIRJAN) comparados com o território que abrange municípios não participantes do PAPL. Entretanto, como a região em que está situada o APL de Ovinocaprinocultura participa de outros programas governamentais, não se pode, em

princípio, identificar a ocorrência de uma relação unívoca, casual ou mesmo direta entre a melhoria dos indicadores socioeconômicos e o desempenho do PAPL.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento se constitui em um conceito que se amolda a interesses diversos, razão pela qual o planejamento com vistas a sua efetivação tem apresentado especificidades em sua trajetória. Inicialmente, buscava-se a transformação estrutural dos sistemas econômicos com ênfase na industrialização, no aumento da renda *per capita* e na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Acreditava-se, desta maneira, que os países atrasados poderiam alcançar, no prazo mais curto possível, o nível de bem estar e qualidade de vida dos países considerados “desenvolvidos”.

A ênfase a esta abordagem tende a se acentuar no contexto do regime de acumulação fordista e tem na *Economia do Desenvolvimento* a sua fundamentação teórica básica. Com a crise do fordismo, iniciada a partir do final da década de 1960, começou a surgir o que viria a ser o regime de acumulação flexível. É quando se destaca a necessidade de abordagem do desenvolvimento a partir de novas variáveis, tanto tangíveis como intangíveis, o que se dá com a fundamentação teórica proposta pela *nova economia do desenvolvimento*. Do que tem resultado formulações diversas sobre o desenvolvimento regional/local.

Assim sendo, a partir dos anos 1990, tanto em termos de “re-desenvolvimento” como de “desenvolvimento humano” e “desenvolvimento sustentável” é ampliado o debate, quer acadêmica, quanto politicamente, acerca da gestão de espaços territoriais com vistas a promoção de ações orientadas para o desenvolvimento, ou mais especificamente com vistas à redução das desigualdades e das barreiras de acesso à riqueza. Trata-se de uma nova abordagem do desenvolvimento: a do *desenvolvimento territorial* que tem dois significados: o da orientação para a competição e o da orientação para a cooperação ou solidariedade. Em ambos, enfatiza-se o local como espaço privilegiado de execução de políticas de promoção do desenvolvimento.

Em se tratando da orientação para a competição, a ênfase é a articulação entre agentes de desenvolvimento, atividades inovadoras e tecnológicas de gestão social. Os seus protagonistas são governos, empresas, instituições de pesquisa e de fomento, em geral, bem como comunidades organizadas em redes. A sua consolidação se dá por meio de Arranjos Produtivos Locais (APLs), Parques Tecnológicos, Incubadoras de Empresas, *Clusters*, Sistemas Inovativos Locais, entre outras estratégias.

Quanto à outra vertente do desenvolvimento – a da orientação para a cooperação ou a solidariedade – a ênfase é a inclusão de setores marginalizados na produção e no usufruto dos resultados, o que pressupõe a utilização de produção não-capitalista e estratégias autônomas, com tecnologias apropriadas. Entre os modelos adotados destacam-se, entre outras formas associativas de produção promovidas por instituições diversos, mecanismos de concessão de crédito e movimentos sociais, em geral.

O *desenvolvimento territorial*, portanto, enfatiza o local na perspectiva de se buscar a convergência entre os objetivos econômicos e aqueles relativos à cidadania, incremento da participação popular e melhoria da qualidade de vida. Trata-se, em outros termos, da mobilização do potencial endógeno que se revela por meio tanto dos recursos tangíveis (infra-estrutura, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida), como intangíveis do desenvolvimento ou nas diversas formas de capital (cultural, simbólico, social, cívico, institucional e humano). Espera-se, desta maneira, não um “desenvolvimento em miniatura”, mas de outro desenvolvimento, não excludente e não concentrador, ou seja, construído de “baixo para cima” (*button up*) e de “dentro para fora” (*top down*).

Especificamente, em se tratando de Arranjos Produtivos Locais (APLs) como estratégia de desenvolvimento diversas instituições públicas e privadas no país, desde o início da década de 2000 passaram a adotar este conceito como norteador de suas ações. O que reflete a crescente tendência internacional com base em contribuições teóricas e empíricas.

Estes programas, em outros termos, visam sobretudo o aproveitamento de oportunidades em torno de cadeias produtivas, relacionadas à geração de emprego e renda, cooperação, desenvolvimento produtivo local, identificação de novas oportunidades, produtividade, qualidade, inovação e elevação da competitividade.

Com relação ao Estado de Alagoas, a partir da identificação de que a política de APLs poderia ser uma alternativa de fomento ao desenvolvimento para as populações abaixo da linha de pobreza, foi que em 2004 o governo do Estado, em parceria com o SEBRAE/AL, instituiu o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais de Alagoas (PAPL). Este programa tende a se consolidar de maneira gradativa, abrangendo atualmente 78 dos 102 municípios alagoanos e contempla APLs nos setores de agronegócios, indústria e serviços.

Um dos APLs apoiados no setor de agronegócios, desde o início do *Programa* é o de Ovinocaprinocultura, situado na Mesorregião Geográfica do Sertão Alagoano que entre as outras duas mesorregiões do Estado (Agreste e Leste) é a menos populosa, com menor desenvolvimento e que apresenta os piores indicadores sociais.

Neste contexto, o presente trabalho se propôs a responder a seguinte questão: Como se dá no sertão alagoano a partir do APL de Ovinocaprinocultura melhorias nas condições de vida de sua população? Assim sendo, o seu objetivo geral foi avaliar se este APL conseguiu, de fato, se traduzir em manifestação de desenvolvimento socioeconômico no sertão alagoano.

Para alcançar este objetivo foi imprescindível que, em um primeiro momento, a contextualização do tema, tanto histórica e teórica quanto relacionada à formulação de políticas públicas fosse identificada, e em segundo momento dados secundários fossem analisados. Assim sendo, as conquistas deste trabalho podem ser resumidas:

- (1) Caracterizou-se os sistemas territoriais de produção – fordismo e regime de acumulação flexível – e as respectivas formulações teóricas sobre desenvolvimento - a *economia do desenvolvimento* e a *nova economia do desenvolvimento* – vis-à-vis a abordagem do *desenvolvimento local*.
- (2) Contextualizou-se a inserção e manutenção da temática de APLs nas agendas dos governos federal e do Estado de Alagoas.
- (3) Constatou-se que houve melhorias, entre 2000 e 2010 nos indicadores socioeconômicos referentes aos municípios que compõem, tanto o APL de Ovinocaprinocultura, como entre os municípios que não tem APL, embora não se pode afirmar, em princípio, que tais melhorias foram condicionadas, em sua totalidade, pelo PAPL ou por este APL de maneira específica.

Em suma, o desenvolvimento territorial foi tratado neste trabalho sob a ótica para a sua promoção, em particular via Arranjos Produtivos Locais, com ênfase na atividade de ovinocaprinocultura no sertão alagoano.

Entre as premissas contidas na literatura revisada, destaca-se a que associa a noção integradora e espacial da construção de territórios às políticas de desenvolvimento regional e local. Trata-se, em outros termos, da recolocação da abordagem da promoção e criação de uma ambiente que favoreça o surgimento e o fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos na agenda dos territórios, como forma de buscar um desenvolvimento

integral, isto é que envolva todas as suas dimensões e todas as pessoas. Nesta perspectiva, a competitividade dos territórios depende sobretudo da cooperação dos atores locais organizados em redes sociais, técnicas e institucionais.

Assim sendo, em se tratando da abordagem conceitual de APLs, o foco de análise deixa de centrar-se exclusivamente na empresa individual, como visto, e passa a incidir sobre as relações entre as empresas e entre estas e as demais instituições dentro de um espaço geograficamente definido, bem como privilegiar o entendimento das características do ambiente onde estas se inserem. São valorizados a cooperação, o aprendizado coletivo, os saberes locais (conhecimento tácito) e a capacidade das empresas e instituições locais. Estes elementos se constituem em funções indispensáveis para o aumento da competitividade, com reflexos significativos sobre os mecanismos de governança.

Entretanto, o aumento da eficiência econômica e, obviamente, da produtividade e da competitividade, pode não resultar, necessariamente, em aumento do bem-estar socioeconômico dos mais pobres, nem reduzir o desemprego e o subemprego de maneira significativa e muito menos a distribuição de renda. Nestes casos, as políticas e os programas precisam ser eficientes sob o aspecto econômico, com ações e medidas voltadas para os grupos sociais de baixa renda.

Por outro lado, há necessidade de se abordar o desenvolvimento local, considerando-se questões relativas à estrutura na qual o país ou região está inserido, tais como concentração de renda e reforma agrária, entre outros, e que não contempladas pela política com ênfase em APLs. O que pressupõe a formulação de estratégias complementares, com vistas a superação de seu subdesenvolvimento.

Este trabalho, não obstante suas eventuais contribuições à discussão sobre o tema proposto, ele contém limitações. Uma destas diz respeito aos indicadores. Utilizou-se os mesmos indicadores da literatura revisada e que são, em geral, utilizados para mensuração do desenvolvimento regional/local. Apesar da análise sobre sua relevância, eles não contemplam especificidades acerca de recursos tangíveis e intangíveis do desenvolvimento, indispensáveis à análise da contribuição efetiva de APLs ao desenvolvimento de uma região. Propõe-se, então, a realização de pesquisas que se utilizem de indicadores específicos, o que pressupõe a realização de pesquisas de campo, tendo em vista a não disponibilidade de informações básicas necessárias à construção destes indicadores.

Por fim, necessário se faz evidenciar que o presente trabalho não se propõe a esgotar a discussão, tanto no âmbito da literatura técnica, em geral, como entre os formuladores de políticas públicas, em particular, sobre o conceito e sua operacionalização de desenvolvimento local/regional. Na verdade, ele fornece elementos com vistas à ampliação do debate sobre a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, Joselito Santos. **(Des)envolvimento local em regiões periféricas do capitalismo**. Limites e perspectivas no caso do Estado do Amapá (1966 a 2006). Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

ALBAGLI, Sarita, BRITO, J. **Arranjos Produtivos Locais**. Uma nova estratégia de ação para o SEBRAE. Glossário de Arranjos Produtivos Locais. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2002. Disponível em: www.redesit.ie.ufrj.br Acesso em: 20 de julho de 2015.

AMARAL FILHO, Jair do. Transformações estruturais, sistemas produtivos e desenvolvimento local e regional. BREITABCH, Áurea Corrêa de Miranda (Org.). **Os desafios do desenvolvimento local**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2012, p. 44-68.

_____. Sistemas e Arranjos Produtivos Locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.36, jan./jun. 2011, p 171-212.

_____. Território, cooperação e inovação. Um estudo sobre o Arranjo Produtivo Pingo D'Água. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 44, 2003, p.673-694.

_____. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n.23, p. 261-286, 2001.

AMORIM, Waldir Pedrosa de. **As interpretações do desenvolvimento/subdesenvolvimento**. Perspectiva e realidade. Dissertação de Mestrado. Campina Grande: UFBP/Curso de Mestrado em Economia, 1993.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Usinas e destilarias em Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2010.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. Contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA, Maria Lussieu de (Orgs.). **Políticas para Arranjos Produtivos Locais**. Análise de Estados do Nordeste e Amazônia Legal. Natal: EDURN, 2010.

ARAGÃO, Daniel Maurício de. ONU e a agenda do desenvolvimento. IVO, ANETE B.L. (Coord.). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social**. 82 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume; CNPq; FAPESP, 2013, p. 336-342

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**. Heranças e urgências. Recife: Ravan, 2000.

AYDALOT, Philippe. **Milieux innovateurs em Europe**. Paris: GREMI, 1986.

AZZONI, C. R. Teoria da localização e evidência empírica. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 10, 1982. **Anais...ANPEC**, 1982, CD-ROM.

BAGNASCO, Arnaldo (1988). A teoria do desenvolvimento e o caso italiano. ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; EDUSP, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Globalização, crescimento e pobreza**. São Paulo: Ed. Futura, 2003.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. A pobreza. Washington: Banco Mundial, 1990.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Análise do mapeamento e política para Arranjos Produtivos Locais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Disponível em: www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br

BARBOSA, Alexandre de Freitas (Org.). **O Brasil real**. A desigualdade para além dos indicadores. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BARRO, Robert J.; SALA-I-MARTIN, Xavier. **Economic growth**. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1995

BASTOS, Carlos P.; BRITTO, Gustavo. Introdução. AGARWALA, Amar Narain; SIGH, Sampat Pal (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010, p. 7-44.

BATES, Robert H. Contra contractarianism: some reflections on the new institutionalism. **Politics and Society** (16), 1988, p. 387-401.

BECATTINI, G. (1987). Os distritos industriais na Itália. URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A.P. (Orgs.) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**. O caso da Terceira Itália. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2016.

_____. **Valor e capitalismo**. Campinas: UNICAMP, 1998.

_____. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

BENKO, Georges. **A ciência regional**. Celta: Oeiras, 1999.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). **As regiões ganhadoras – Distrito e redes**. Os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BEZERRA, Francisco José Araújo *et al.* **Perfil socioeconômico de Alagoas**. Fortaleza: BNB, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na Cepal – Uma resenha. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. V.1. Rio de Janeiro: Record; COFECON, 2000, p. 13-68.

_____. Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1984. LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **50 anos de Ciência Econômica no Brasil**. Pensamento, instituições e depoimentos. Petrópolis: Vozes, FIPE, 1997, p. 71-106.

BOISIER, Sergio. Desenvolvimento. SIEDENBERG, Diter Rugar (Org.). **Dicionário de desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global**. Madri: Habitat, Taurus, 1997.

BOYER, Robert. **A teoria da regulação**. Uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Rotas da Integração Nacional**. Desenvolvimento regional pela inclusão produtiva. Brasília: Ministério da Integração Nacional, s/d. Disponível: www.min.gov.br Acesso: 20 de janeiro de 2017.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MIN). **Primeira Conferência de Desenvolvimento Regional**. Documento de Referência. Brasília: MIN, 2012.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PDNR em dois tempos**. A experiência aprendida e olhar pós 2010. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Cartilha popular. Política de desenvolvimento regional**. O que temos a ver com ela? Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2008.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MIN, 2003.

_____. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). **Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: MCT, Secretaria do Fundo Verde-Amarelo. Sumário, 2002

_____. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). **Projetos decorrentes de ações articuladas**. Brasília: MCT, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR **Relatório Executivo dos 10 anos do GTP APL**. Brasília: MDIC, 2014.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Termo de referência para a política de apoio aos Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: MDIC, 2008.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Manual de apoio aos Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: MDIC, 2006.

BRITO, Siélia Barreto. **Política de desenvolvimento com foco nos Arranjos Produtivos Locais**. Por que a questão ascendeu à agenda do governo brasileiro? Tese de Doutorado. Escola de Administração/UFBA, 2009.

_____. **Política de desenvolvimento local com foco nos Arranjos Produtivos Locais**. Por que a questão ascendeu à agenda do governo brasileiro? Tese de Doutorado. Salvador: UFBA, Escola de Administração/UFBA, 2009.

BRUM, Argemiro J. O capitalismo internacional, suas implicações e os sistemas alternativos. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 29ª ed. Petrópolis: Vozes; Ed. UNIJUÍ, 2012, p. 25-113.

BRUSCO, Sebastiano. The emelian model: production, decentralization and social integration. **Cambridge Journal of Economics** (6),1982, p. 167-184.

BUARQUE, Cristovam. **Admirável mundo atual**. Dicionário pessoal dos horrores e esperanças do mundo globalizado. São Paulo: Geração Editoria, 2001.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental**. Caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CABRAL, Luis Antonio Palmeira. Ciclos de desenvolvimento de Alagoas. ROSÁRIO, Francisco José Peixoto (Org.). **Desenvolvimento e mercados no Nordeste do Brasil**. Estudos e ensaios. Maceió: EDUFAL, 2015, p. 82-134.

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

CANO, Wilson. Notas para um projeto de desenvolvimento. **Revista Trimestral da Fundação Perseu Abramo**, ano 13, n. 45, jul-ago-set 2000.

CARLEIAL, Liana. A contribuição neoschumpetrianiana e o desenvolvimento regional. CRUZ, Bruno de Oliveira *et al.* **Economia Regional e Urbana**. Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011, p. 113-140.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular**. Uma via de modernização para Alagoas. 7ª ed. Maceió: EDUFAL, 2016.

_____. **Formação histórica de Alagoas**. 3ª ed. Maceió: EDUFAL, 2015.

CARVALHO, Eveline Barbosa Silva. Os Arranjos Produtivos Locais como estratégia sustentável de redução de pobreza. AMARAL FILHO, Jair do; CARRILLO, Jorge (Coords.). **Trajetórias do desenvolvimento local e regional**. Uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México. Rio de Janeiro: E-papers, 2011, p. 221-234.

CARVALHO, F. H.; SANTOS, V. M. **A Sudene e as novas teorias de desenvolvimento regional**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2002.

CASSIOLATO, José Eduardo; MATTOS, Marcelo Pessoa de; LASTRES, Helena M.M. **Arranjos Produtivos Locais**. Uma alternativa para o desenvolvimento. Criatividade e cultura. v.1. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M.M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: As implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, v.19, n.1, p.34-45, jan./mar.2005.

_____. **Promoção de arranjos produtivos locais**. Iniciativas em nível federal. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2004. Disponível em: www.ie.ufrj.br/redesit

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M.M.; MACIEL, M.L. **Pequena empresa**. Cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO (CICF). **Seminário Qual Desenvolvimento?** Rio de Janeiro: CICF, julho 2013. Disponível em: www.centrocelsofurtado.org.br. Acesso em 18 de agosto de 2016.

CHACON, Suely Salgueiro. **O sertanejo a caminho das águas**. Políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. Fortaleza: BNB, 2007 (Série BNB teses e dissertações, n. 08).

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

CIDADE, Lúcia Cony F. *et al.* Elaboração de subsídios técnicos e documento base para a definição da Política Nacional de Orientação do Território – PNOT. Relatório Técnico 1.3. **Políticas de ordenação do território**. A contribuição de experiências nacionais e internacionais. Brasília : UnB/CDS, 2006.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Transformacion productiva com equidad**. Informe CEPAL. Santiago do Chile: CEPAL, 1990.

CONSELHO DELIBERATIVO DO PAPL (CD-PAPL). **Atas das Reuniões**. Maceió: SEPLANDE/AL, SEBRAE/AL, 2013, 2014. Disponível em: www.seplande.gov.al

COOKE, P.; MORGAN, K. **The associational economy**. Firms, regions and innovation. Oxford: Oxford University Press, 1998.

CORAGGIO, José Luis. A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS, Orlando Alves. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. O futuro das cidades em crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos Produtivos Locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

_____. **Políticas públicas e o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais em regiões periféricas.** Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 2007.

COSTA, Fernando Nogueira da. Desenvolvimento econômico. **Economia em 10 lições.** São Paulo: Kadron Books, 2000, p. 265-294.

COSTA, Odorico de Moraes Eloy da. **Arranjos Produtivos Locais.** APLs como estratégia de desenvolvimento: Uma abordagem teórica. Fortaleza: IPECE, 2011

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento regional.** Por que algumas nações e regiões se desenvolvem e outras não ? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. **O banguê nas Alagoas.** Traços da influência do sistema econômico do engenho de açúcar na vida e na cultura regional. Maceió: EDUFAL, 2012.

_____. **Usinas e destilarias de Alagoas.** Maceió: EDUFAL, 2004.

DINIZ; Clélio Campolina; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marcos. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. DINIZ, C. C.,CROCCO, M.(Orgs.). **Economia regional e urbana.** Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

EASTERLY, William. **O espetáculo do crescimento.** Aventuras dos economistas na incessante busca pela prosperidade nos tópicos. Rio de Janeiro: EDIOURO, 2004.

EGLER, Cláudio A. G. **Crise e questão regional no Brasil.** Tese de Doutorado. Campinas, IE/UNICAMP, 1993 1993

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Trajetórias do desenvolvimento.** Da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FAOSTAT. **Meat and products.** Disponível em: www.fao.org Acesso em 20 de janeiro de 2015.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.** Disponível em: www.firjan.com.br. Acesso em 25 de janeiro de 2017.

FEIJÓ, Carmem Aparecida *et al.* **Contabilidade Social.** O novo Sistema de Contas Nacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL (FBB). **Ovinocaprinocultura.** Desenvolvimento Regional Sustentável. Série cadernos de propostas para atuação em cadeias produtivas. Brasília: FBB, 2010.

FURTADO, Celso. A Comissão Econômica para a América Latina. **Essencial Celso Furtado.** Organização, apresentação e notas de Rosa Freire D'Aguiar. São Paulo: Pinguim Clássicos Companhia das Letras, 2013, p. 84-106

_____. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. A superação do subdesenvolvimento. Campinas: **Economia e Sociedade**, n.3, p.37-42, dez. de 1994.

GOMES, Fábio Guedes. A involução relativa da economia alagoana. **Ensaio sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea**. São Paulo: Hucitec, 2014, p. 33-90.

GOMES, Gustavo Maia. **Velhas secas em novos sertões**. Brasília: IPEA, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. **Decreto n. 20.412 de 4 de junho de 2012 que introduz mudanças no Conselho Deliberativo do PAPL**

_____. **Decreto n. 2.077 de 30 de agosto de 2004 que instituiu o Programa de Apoio a APLs (PAPL)**.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. VIANA A. *et al.* **O desafio da sustentabilidade**. Um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 43-71.

HADDAD, Paulo Roberto *et al.* **Economia regional**. Teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB, 1989.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2008.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Anablume, 2005.

_____. **A condição pós-moderna**. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. 21ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992, p. 115-184.

HELMSING, A. H. J. Teorías de desarrollo industrial y políticas de segunda y tercera generación. EURE. Santiago, v.25, n.75, p.5-39, 1999. Disponível em: www.scielo.c.l.phf?scielo. Acesso em: 20 de dezembro de 2015.

HIRSCHMAN, Albert Otto. Auge y ocaso de la teoría del desarrollo. **Trimestre Económico**, México, v. 180, 1980, p. 1055-1077.

_____. **Estratégias de desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOBSBAW, Eric. **Era dos extremos**. O breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Era dos extremos**. O breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa sobre Produção Municipal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Índice de Vulnerabilidade Social**. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 27 de março de 2017.

_____. **IPEADATA**. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 27 de março de 2017.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). **As dimensões dos Arranjos Produtivos Locais**: São Paulo, IPT, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Principais Indicadores Sociais: significados e usos para política social. **Indicadores sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 5ª ed. Campinas: Alínea, 2012, p. 75-140.

JIMENEZ, Edgar Moncayo. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Santiago do Chile: ILPES, **Série Gestión pública**, n. 27, dez. 2002.

KHUN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5a. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

KNORRINGA, P. **Economics of collaboration**. Indian shoemakers between market and hierarchy. London: Sage, 1996.

_____. **Geography and trade**. Londres: MIT Press, 1991.

KRUGMAN, Paul. La caída y el resurgimiento de la economía del desarrollo. **Desarrollo, geografía y teoría econômica**. Barcelona: Antonio Basch, editor, 1995, p. 3-30.

LAGES, Vinícius Nobre *et al.* **Territórios em movimentos**. Cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará; SEBRAE, 2004.

LASTRES, Helena M.M. **Arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Contribuições para uma nova política de desenvolvimento industrial e tecnológico. Rio de Janeiro: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2007.

LEMOS, C. **Notas preliminares do Projeto Arranjos Produtivos Locais e capacidade inovativa em contexto crescentemente globalizado**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 1997.

LEMOS, Cristina Ribeiro. **Micro, pequenas e médias empresas no Brasil**. Novos requerimentos de políticas para a promoção de Sistemas Produtivos Locais. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2003.

LEMOS, Mauro Borges; SANTOS, Fabrana; CROCCO, Marco. Condicionantes territoriais das aglomerações territoriais industriais sob ambientes periféricos. DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (Orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 171-208.

LEMOS, C.; ALBAGLI, S.; SZAPIRO, M. Políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil: evolução recente e desafios atuais. LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo (Eds.). **Estratégias para o desenvolvimento**. Um enfoque sobre arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.

LEWIS, William Arthur. **Teoría del desarrollo econômico**. México: Fondo de Cultura, 1974.

LIMA, Araken Alves de. **Evolução da agroindústria canavieira alagoana no século XX**. Maceió: EDUFAL, 2014.

Lima, Ivan Fernandes. **Ocupação espacial do Estado de Alagoas**. Maceió: SERGASA, 1992.

LINS, Hoyêdo Nunes. **Clusters industriais, competitividade e desenvolvimento regional**. Da experiência à necessidade de promoção. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.30, n.2, p.233-265, abr./jun 2000.

LIPIERZ, Alain (1985). As relações capital-trabalho no limiar do século XXI. **Ensaio FEE**, 12(1), p. 101-130, 1991.

LIRA, Fernando. **Formação da riqueza e da pobreza de Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2007.

LIRA, Sandra (Org.). **Alagoas**. Estudos Estados Brasileiros. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014

LIST, Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Economistas, 1983.

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local**. Caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

LUCAS, Robert E. Why doesn't capital flow from rich to poor countries? **American Economic Review**, (80), 1990, p. 92-96.

_____. On the mechanics of economic growth. **Journal of Monetary Economics**, 22(1), 1988, p. 3-42.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira *et al.* Evolução e dinâmica da política de arranjos produtivos locais em Alagoas. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DE ALAGOAS (FAPEAL). **Alagoas contemporânea**. Economia e políticas públicas em perspectiva. Maceió: FAPEAL, 2014, p. 147-168.

_____. Análise e sugestões para adensamento das políticas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais – Alagoas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNDEC) – Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste. Maceió, 2010. (NOTA TÉCNICA 05/AL). Disponível em: www.politicaapls.redesist.ie.ufrj/br

_____. Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Alagoas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNDEC) – Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste. Maceió, 2009. (NOTA TÉCNICA 02/AL). Disponível em: www.politicaapls.redesist.ie.ufrj/br

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; ROSÁRIO, Francisco José Peixoto (Org.). **Desenvolvimento local em regiões periféricas**. A Política dos Arranjos Produtivos Locais em Alagoas. Maceió: EDUFAL, 2011.

MADDISON, A. **The world economy**. A millennial perspective. Paris: OCDE Development Center Studies, 2001.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. A nova economia do desenvolvimento e suas características. **Nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil**. Um enfoque de longo prazo. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 17-28.

MAGALHÃES, Klinger A. *et al.* **Panorama e perspectiva nacional da ovinocaprinocultura e caprinocultura**. João Pessoa: EMBRAPA, 2015.

MANZINI, Reinaldo Belickas. As correntes de pensamento voltadas à teoria dos *clusters* e sua tradução na geografia econômica, administração estratégica de operações: Uma conciliação é possível? **Abordagem para identificação, análise e caracterização dos estágios de desenvolvimento dos clusters**. Um estudo em regiões metropolitanas. Tese de Doutorado. São Paulo: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2013, p. 18-46.

MARINHO, Cláudio. **Relatório da oficina de avaliação do Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas, realizada de 19 a 20 de abril de 2011**. Maceió: SEPLANDE, 2011

MARINI, Marcos Junior. **Arranjos produtivos e desenvolvimento sustentável regional**. Uma proposição metodológica de análise aplicada no APL de Confecção do Sudoeste do Paraná

MARKUSEN, A. Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts. **Economic Geography**, v. 72, n.3, 1996, p. 293-313.

MARSHALL, Alfred (1890). **Princípios de Economia**. São Paulo: Nova Cultural, 1996, Coleção *Os Economistas*.

MARTINS, Expedito C. *et al.* **Panorama e perspectiva mundial de ovinocultura e caprinocultura**. João Pessoa: EMBRAPA, 2015.

MATOS, Marcelo G. Pessoa de; BORIN, Elaine; CASSIOLATO, José Eduardo. **Uma década de evolução dos Arranjos Produtivos Locais**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015

MATTEO, Miguel. Teorias de desenvolvimento territorial. CRUZ, Bruno de Oliveira *et al* (Orgs.). **Economia regional e urbana**. Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011, p. 79-112.

MEDEIROS, Marcelo. Medidas de desigualdade. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: Editora da UnB, 2012, p. 125-145.

MÉIER, Gerald M. O problema do desenvolvimento econômico limitado. AGARWALA, Amar Narain; SIGH, Sampt Pal (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010, p. 87-106.

MÉIER, Gerald M., STIGLITZ, Josph (Orgs.). **Fronteras de economia del desarrollo**. El futuro em perspectiva. México: Alfaomega, 2002.

MELLO, Natália Nóbrega de. **Do desenvolvimento global ao paradigma da ordem e da estabilidade**. Representações dos países pobres na teoria do desenvolvimento político norte-americano. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP/FFLCH, 2009.

MONASTERIO, Leonardo; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Fundamentos do pensamento econômico regional. CRUZ, Bruno de Oliveira *et al*. (Orgs.). Brasília: IPEA, 2011, p. 43-78.

_____. Fundamentos do pensamento econômico regional. CRUZ, Bruno de Oliveira *et al*. **Economia regional e urbana**. Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011, p. 79-112.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1978.

NADVI, K.; SCHMITZ, H. Industrial clusters in less development countries: Review of experiences and research agenda. **Discussion Papers**, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, n.339, 1994.

NAYYAR, Deepak. **A corrida pelo crescimento**. Países em desenvolvimento na economia mundial. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014.

NOGUEIRA FILHO, Antonio; KASPRZYKOWSKI, José Walter Andrade. **O agronegócio da caprinocultura no Nordeste brasileiro**. Fortaleza: BNB, 2006, Documento do ETENE no.09.

NORTH, Douglas C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

OHMAE, Kenichi (1990). **O fim do Estado-Nação**. A ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLIVARES, Gustavo Lopes; DALCOL, Paulo Roberto Tavares. Proposta de um sistema de indicadores para medir o grau de contribuição dos aglomerados produtivos para o desenvolvimento local e regional. **G&DR**, v.6, n.2, p.188-218, mai-ago/2010, Taubaté.

OLIVEIRA, Francisco de. Subdesenvolvimento: Fênix ou Extinção? **A navegação venturosa**. Ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011, p. 109-115.

_____. **Elegia para uma re(li)gião**. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Roberson de; GENNARI, Adilson Marques. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 2009.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Villes, compétitité et mondialisation. **COLLOQUE ASDLF**, Grenoble, Chambéry, 11, 12, 13 de julho de 2006.

OSTROM, Elinor. **Governing the common**. The evolution of institutions for collective action. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento local**. Como fazer? Brasília: SEBRAE, 2008.

PERROUX, François. O conceito de polo de crescimento. SCHWARTMAN, J. (Org.). **Economia regional**. Textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p. 145-156.

PIORE, M.; SOBEL, C. **La segunda ruptura industrial**. Madrid: Alianza Universidad, 1990.

PIORE, Michael J.; SABEL, Charles E (1984). **La segunda ruptura industrial**. Madri: Alianza Universidade, 1990.

PORTER, Michal E. **Estratégia competitiva**. Técnicas para análise de indústria de concorrência. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

_____. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Review**, v.76, n. 6, p.72-90, nov/dez, 1998.

_____. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PORTER, Michael. *Clusters* and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, nov.-dez., 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD/BR); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br. Acesso em 18 de março de 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 1990**. Disponível em: www.pnud.org.br. Acesso em 10 de fevereiro de 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD BRASIL), INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br

PUTNAM, Robert D (1992). **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

RABELLOTI, R. Recovery of a mexican cluster: Devaluation bonanza or collective efficiency? **Word Development**, n. 9, v. 27, 1999, p. 1571-1586.

REDESIST. **Indicadores RedeSist para a avaliação de Arranjos Produtivos Locais**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2014. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br

ROCHA, Juliana Dalboni. **Estratégias territoriais de desenvolvimento e sustentabilidade no semi-árido brasileiro**. Tese de Doutorado. Brasília: UnB/CDS, 2008.

ROCHA, Juliana Dalboni; BURSZTYN, Marcel. Territórios, saberes locais e sustentabilidade: A busca do desenvolvimento via Arranjos Produtivos Locais. III Encontro da ANPPAS, Brasília, 23 a 26 maio de 2006, **Anais**.

RODRIGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; CEPAL, 2009.

ROLIM, Carlos. **Reestruturação produtiva, mundialização e novas territorialidades**. Um novo programa para os cursos de economia regional e urbana. Curitiba: UFPR/CMDE, 1999. Texto para Discussão n.5. Disponível em: www.race.nuca.ie.ufrj.br/nuca-wp/autor/rolim2.exe. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

ROMER, Paul M. Endogenous technological change. **Journal of Political Economy**, 98(5), out. 1990, p. 71-102.

_____. Increasing returns and lon-run growth. **Journal o Political Economy**, 94(5), out. 1986, p. 1002-1037.

ROSTOW, Walt Whitman. **Os estágios do crescimento econômico**. Um manifesto não-comunista. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SALA-I-MARTIN, Xavier. Lectures notes on economic growth. **NBER Working Papers**, números 3.563-65, 1990.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza. Não Alinhados: Em relação a quê? **A cor do tempo quando foge**. Uma história do presente. Crônicas 1986-2013. São Paulo: Cortez, 2014, p. 127-128.

SANTOS, Theotônio dos. **A teoria da dependência**. Balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SAXENIAN, A. **Regional advantage**. Culture and competition in Silicon Valey and Route 128. Cambridge, MA: Havard University Press, 1994.

SCHMIDT FILHO, Ricardo; CAVALCANTE FILHO, Paulo Fernando M. B.. Arranjos Produtivos Locais no Nordeste Brasileiro: Atual distribuição setorial das iniciativas. **Revista da ABET**, V, VI, n.1, jan/jun., 2008, p. 99-124.

SCHIMITZ, Hubert (1991). Collective efficiency and increasing returns. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, **Working Paper n.50**, 1997

SCHMITZ, H. *Clusters and chains: how inter-firm organization influences industrial upgradind*. CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins; MACIEL, M. L. (Eds.). **Systems of innovation and development**. Evidence from Brazil. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003, p. 273-290.

_____. Global competition and local co-operation: success and failure in the Sinos Valley, Brazil. **World Development**, v.27, n.9, p. 1627-1650, 1999.

_____. **Aglomeraciones productivas locais e cadeia de valor**. Como a organização das relações entre empresas influencia o aprimoramento produtivo. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1995.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cutural, Coleção Os Economistas, 1982.

SCOTT, Allen *et al.* Global and city regions. Theme paper prepared for the conference on Global and City-Regions. Los Angeles: University of California, 21 a 23 out, 1999. Reproduzido em **Espaço & Debate**, São Paulo, (41) 2001, p. 11-25.

SCOTT, Allen J. **Metropolis**. From division of labor to urban form. Berkeley: University of California Press, 1988.

SCOTT, Allen J.; STORPER, Michael (Eds.). **Production, works, territory**. Londres: Allen and Unwin, 1986.

SEARS, Dudley. As limitações do caso especial. IPEA; INPES (Orgs.). **Clássicos de Literatura Econômica**. Rio de Janeiro: IPEA;INPES, 1988, p. 209-242.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: CENGAGE, 2013.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO DO ESTADO DE ALAGOAS (SEDETUR). **Relatório de apresentação do foco estratégico de atuação do governo para o período 2015-2019 e panorama de critérios do PAPL/AL**. Maceió: SEDETUR, 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR (SECTES). **Proposta de Arranjos Produtivos Locais**. Maceió: SECTES, CD-ROM, 2001.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE ALAGOAS (SEPLANDE/AL). **Alagoas em dados**. Disponível em: <http://informacao.seplande.al.gov.br/index.php>.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO ECONÔMICO DE ALAGOAS (SEPLAN/AL); SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE/AL). **Seleção dos Arranjos Produtivos Locais**. Maceió: SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, 2003.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE ALAGOAS (SEPLANDE/AL); SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE/AL). **Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas**. Folder ilustrativo. Maceió: SEPLAN/AL; SEBRAE/AL, s/d.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE ALAGOAS (SEPLANDE). **Seminário de capacitação e integração de gestores de APLs (slides)**. Maceió: SEPLANDE, 2013.

SEN, Amartya Kuma. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE/AL). **Diagnóstico socioeconômico Alagoas – Sertão Alagoano**. Maceió: SEBRAE/AL, 2010.

_____. **Programa de desenvolvimento de Distritos Industriais**. Uma experiência de internalização em APLs. Brasília: SEBRAE, 2006.

_____. **Termo de referência para atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: SEBRAE, 2003.

_____. **Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE nos Territórios de Baixa Intensidade**. Primeira versão. Brasília: 2003.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE/AL); SECRETARIA EXECUTIVA DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (SEPLAN/AL). **Pesquisa censitária do capital social do APL de Ovinocaprinocultura no sertão**. Georreferenciamento das unidades produtivas. Maceió: SEBRAE/AL; SEPLAN/AL, 2014.

_____. **Plano de ação do APL Ovinocaprinocultura no Sertão** (Versão 1.0). Maceió: SEBRAE/AL; SEPLAN/AL, 2004.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE/AL). **A mobilização para o desenvolvimento de territórios produtivos**. O caso de Alagoas. Maceió: SEBRAE/AL, 2003.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS/PARAÍBA (SEBRAE/PB). **Ovinocaprinocultura**. Estudo de Mercado – Alagoas. João Pessoa: SEBRAE/PB, 2010.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICROS E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Direcionamento estratégico do sistema SEBRAE 2009-2015**. Brasília: SEBRAE, 2008.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Fundamentos, trajetórias e abordagens contemporâneas do desenvolvimento. SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Desenvolvimento sobre múltiplos olhares**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2012, p. 19-100.

SILVA, Araken Barbosa da. **Uma avaliação da efetividade do Programa de Promoção e Desenvolvimento dos APLs (2004-2008), na percepção dos beneficiários do Programa**. Dissertação de Mestrado: Recife: UFPe, Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, 2010.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SISNANDO LEITE, Pedro. **A luta para o desenvolvimento regional e rural no mundo**. Fortaleza: BNB, 2006.

STALLIVIERI, Fábio *et al.* 2014. **Nota Técnica 5 Indicadores para Arranjos Produtivos Locais**. Projeto Elementos para uma tipologia de APLs. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br

STIGLITZ, Joseph. A nova economia do desenvolvimento. **Rumos do desenvolvimento**, Ano 26, Edição Extra, out. 2001, p. 4-8.

STOPER, Allen J. *et al.* Global city regions. Theme paper prepared for the conference on Global City Regions. Los Angeles: University of California, 21 a 23 out. 1999. Reproduzido em Cidades-globais, **Espaço & Debates**. São Paulo, (41) 2001, p.11-25.

SUZIGAN, Wilson. **Aglomeraciones industriais**. Avaliação e sugestões de política. Campinas: UNICAMP, 2001.

TATSCH, Ana Lúcia *et al.* Análise de políticas para aglomerações no Brasil e em países europeus selecionados. **Planejamento e políticas públicas**, n. 44, jan/jun 2015, p. 189-228.

TATSCH, Ana Lúcia. **O processo de aprendizagem em arranjos produtivos locais**. O caso do arranjo de máquinas e implementos agrícolas no Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2006.

TODARO, Michael T. O significado do desenvolvimento. **Introdução à Economia**. Uma visão para o terceiro mundo. Rio de Janeiro: Campus, 1981, p. 153-174

TOSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida**. A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VALE, Gláucia Maria Vasconellos. Aglomerações produtivas, desenvolvimento territorial e competitividade empresarial. **Territórios vitoriosos**. O papel das redes organizacionais. Rio de Janeiro: Garamond; SEBRAE, 2007, p. 28-52.

VÁSQUEZ-BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística; UFRGS, 2002.

_____. **Desarrollo, redes e innovación**. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Madri: Pirámide, 1999.

_____. **Política econômica local**. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo. Madri: Pirámide, 1993.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**. O desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.